

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 1989.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local,*

Par M. Jean ARTHUIS,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chenuaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chomont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Sénat : 320 (1988-1989), 28 et 27 (1989-1990).

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b>	5
<b>PREMIERE PARTIE</b> .....	13
<b>I. LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES</b> .....	14
<b>A. Les lois de 1982 : rupture ou consolidation ?</b> .....	15
1. La situation antérieure à 1982 .....	15
2. Les lois des 7 janvier et 2 mars 1982 .....	16
<b>B. L'évolution ultérieure des textes va dans le sens d'un renfor- cement des limitations, qui n'a pas empêché l'émergence de pratiques nouvelles</b> .....	19
1. La loi d'amélioration de la décentralisation du 5.1.1988 ..	19
2. L'émergence de pratiques nouvelles, qui sont encadrées par le droit communautaire .....	20
<b>II. LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES : ESQUISSE DE BILAN</b> .....	22
<b>A. Approche quantitative</b> .....	22
1. Approche globale .....	22
2. Approche par niveau de collectivité .....	24
3. Approche par type d'aide .....	26
<b>B. Approche qualitative</b> .....	29

C. Approche européenne .....	33
1. L'Allemagne Fédérale .....	34
2. La Grande-Bretagne .....	35
3. L'Italie .....	36
<b>III. LES APPORTS DU PROJET DE LOI ET LES PROPO-</b>	
<b>SITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES .....</b>	<b>37</b>
A. Appréciation du projet de loi relatif à l'action des collectivités	
territoriales en faveur du développement économique local ...	37
B. Les principales propositions de votre Commission des	
Finances .....	38
<b>SECONDE PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>41</b>
<i>Article premier</i> : Aides des collectivités territoriales à la création	
et à l'extension d'activités économiques .....	42
<i>Article 2</i> : Aides directes des régions et aides complémentaires	
des autres collectivités territoriales .....	44
<i>Article 3</i> : Aides directes des départements .....	49
<i>Article 4</i> : Aides complémentaires des communes aux aides directes	
du département .....	53
<i>Article additionnel après l'article 4</i> : Suppression des possibilités	
d'intervention au profit d'entreprises en difficulté .....	54
<i>Article additionnel après l'article 4</i> : Création de sociétés départemen-	
tales de développement .....	56
<i>Article 5</i> : Aides indirectes des collectivités territoriales .....	58
<i>Article additionnel après l'article 5</i> : Création de syndicats d'inter-	
ventions économiques .....	59
<i>Article 6</i> : Garanties imposées aux entreprises aidées .....	61
<i>Article 7</i> : Conventions entre l'État et les collectivités territoriales	
pour des actions de développement économique local .....	63
<i>Article 8</i> : Souscription, par les communes, de titres participatifs	
émis par les coopératives .....	65
<i>Article 9</i> : Participation des départements aux sociétés de dévelop-	
pement régional. Souscription, par les départements, de titres	
participatifs émis par les coopératives .....	67
<i>Article 10</i> : Attribution des sociétés d'économie mixte locales .....	69
<i>Article 11</i> : Aménagement du régime des garanties d'emprunts .....	71
<i>Article 12</i> : Subventions aux entreprises à vocation culturelle .....	74
<i>Article 13</i> : Rapport au Parlement .....	78
<i>Articles 14 et 15</i> : Coordinations et abrogation .....	81
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>83</b>

## AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local, déposé sur le Bureau du Sénat au printemps dernier, constitue le quatrième texte soumis au Parlement depuis 1981 pour tenter de définir les possibilités des collectivités locales dans le domaine des aides aux entreprises privées.

Trois textes législatifs encadrent en effet déjà aujourd'hui ces possibilités :

- la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire (article 4),
- la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (articles 5, 6, 48, 49 et 66),
- la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (articles 9 à 12).

Le projet de loi modifie en outre un quatrième texte récent, la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte.

Cet appel réitéré à l'intervention du Législateur est probablement l'indice de la difficulté de la matière. L'action des collectivités locales en faveur des entreprises privées (terminologie qu'il convient de retenir, de préférence à celle d'action économique, domaine infiniment plus vaste que celui auquel s'attachent ces différents textes) constitue en effet un domaine privilégié de contradictions et donc d'interrogations.

**Les contradictions sont au nombre de quatre.**

• **La première -et la plus importante- d'entre elles tient à la différence, qui peut paraître irréductible, entre les missions fondamentales des collectivités locales et l'intervention au profit d'entreprises privées. Cette dernière relève en effet, dans son essence, des mécanismes classiques de financement de l'économie (crédits bancaires, notamment), alors que la vocation première des collectivités locales est d'assurer tant les services publics nécessaires à la vie quotidienne de la population que les infrastructures du développement économique.**

**Il n'est certes pas question de nier ici, au nom d'un libéralisme dont l'orthodoxie deviendrait rapidement dogmatique, que l'intervention publique dans la vie économique peut permettre de pallier certaines "carences" du marché : qu'il s'agisse d'aide aux "industries naissantes", d'aide à la recherche fondamentale ou de l'assomption de risques économiques dépassant les capacités des entreprises privées, cette intervention est aujourd'hui communément admise. Il est cependant également admis, tout aussi communément, que l'échelon le plus approprié à ce type d'action est celui de l'Etat.**

**S'agissant d'une aide apportée par les collectivités locales, en revanche, la voie paraît bien étroite entre l'assistance à des projets intrinsèquement non viables, qui échoueront nécessairement lorsqu'ils seront livrés aux seules lois du marché et l'apport inutile d'argent public à des projets appelés à réussir quoi qu'il en soit.**

• **La seconde des contradictions inhérentes à l'intervention locale en faveur d'entreprises privées tient à l'alternative, dont aucune des deux branches n'est satisfaisante, entre la sélectivité de l'aide et le saupoudrage de l'aide. Que l'aide soit véritablement sélective et le risque d'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire le risque d'atteinte à la libre concurrence, apparaît, accompagné d'ailleurs de possibilités non négligeables de clientélisme ; que l'aide soit générale et elle devient rapidement inefficace, donc inutile.**

• **La troisième des contradictions engendrées par l'intervention des collectivités locales dans la vie des entreprises privées découle de l'inégalité de la richesse fiscale des collectivités françaises. Toute extension des possibilités des collectivités locales risque en effet d'aggraver cette inégalité, en**

**augmentant les moyens dont disposent les collectivités riches pour attirer des entreprises, dont l'installation sur leur sol accroîtra les bases d'imposition, au détriment parfois des collectivités à faible potentiel fiscal.**

**L'intervention directe en faveur d'entreprises privées peut ainsi se traduire par la conjugaison d'une concurrence ruineuse entre collectivités pour attirer des entreprises et l'amplification des distorsions dans la richesse fiscale de ces collectivités.**

**• La quatrième contradiction suscitée par l'aide aux entreprises privées résulte de l'existence de différents niveaux de collectivités locales. Soit, en effet, chacun des niveaux a la capacité d'intervenir librement et des risques d'incohérence peuvent apparaître, soit l'échelon supérieur, c'est-à-dire la région, est investi de prérogatives dont ne disposent pas les départements et les communes (dont les possibilités se limitent à compléter l'aide régionale) et il est alors porté atteinte au principe fondamental d'autonomie des différents niveaux d'administration locale.**

**oOo**

**Dans ce contexte, le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local propose des modifications relativement mineures au droit actuel. Cette ambition, quoique limitée, doit nécessairement être appréciée à la lumière d'une réflexion d'ensemble sur l'opportunité même des interventions économiques ou, à tout le moins, de certaines formes d'entre elles.**

**Les apports du projet de loi sont au nombre de six.**

**Les départements recevraient, en premier lieu, la possibilité d'agir de manière autonome en matière d'aides directes aux entreprises (c'est-à-dire d'aides se traduisant par un transfert financier au profit de ces entreprises) ; cette possibilité serait toutefois limitée aux types d'aide que la région a décidé de ne pas accorder ou aux secteurs économiques que la région a décidé de ne pas aider. Ainsi serait dégagé un principe de subsidiarité de l'intervention départementale en matière d'aides directes, à côté du principe de complémentarité, aujourd'hui exclusif et qui serait maintenu à l'avenir pour les types d'aide ou les secteurs pour lesquels la région a décidé d'agir.**

En second lieu, les régions acquerraient le droit d'apporter des concours à l'innovation.

En troisième lieu, les départements et les communes se verraient offrir la faculté de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives.

La quatrième modification proposée porte sur l'assouplissement, dans un cas précis, des mécanismes de limitation de l'octroi de garanties d'emprunts par les collectivités ; la cinquième modification a trait au régime des sociétés d'économie mixte, auquel aucun bouleversement n'est d'ailleurs apporté.

Sixième apport du projet de loi, enfin, l'ouverture aux collectivités locales de la possibilité d'apporter des aides directes sans limitation aux "entreprises à caractère culturel" et, plus particulièrement, aux exploitants de salles de cinéma.

oOo

L'une de ces dispositions, la possibilité pour les collectivités de souscrire des titres participatifs émis par les coopératives, apparaît clairement inacceptable.

Trois autres d'entre elles (création d'un "concours régional à l'innovation", modification du régime des sociétés d'économie mixte, assouplissement limité du dispositif d'octroi de garanties d'emprunts) ne semblent guère appeler de débats d'envergure ; tout au plus traduisent-elles, pour les deux premières d'entre elles, une certaine vanité législative ou, à tout le moins, une volonté "d'affichage" sans grande utilité.

Quant à la faculté d'intervenir sans limitation en faveur des entreprises privées à "caractère culturel", elle semble procéder d'une intention louable, qui est de mobiliser les énergies pour sauvegarder une partie du réseau de salles de cinéma, aujourd'hui menacé par une grave crise. Cette mesure étant toutefois trop générale et potentiellement dangereuse, une solution de substitution apparaît préférable.

La disposition la plus importante du projet de loi est sans conteste l'ouverture aux départements de la possibilité d'accorder des aides directes aux entreprises privées. Cette disposition suscite, en effet, au moins quatre interrogations.

oOo

• La première interrogation a trait à la finalité de la proposition gouvernementale ; s'agit-il, comme il est légitime de le penser au premier abord, d'accroître les possibilités des départements, dans le cadre d'une ambition décentralisatrice ?

L'apparition, dans les faits, de divers mécanismes s'apparentant à des dispositifs d'aide directe, mis en place par certains départements, peut conduire de le penser. Le Gouvernement inviterait donc le Parlement à entériner une pratique qui, pour être illégale, n'en traduirait pas moins une aspiration des départements.

Toutefois, aucune statistique n'a pu être fournie sur l'ampleur de ces pratiques. Il n'est pas évident, par ailleurs, que le législateur ait systématiquement le devoir de modifier le droit au prétexte qu'apparaît ici et là la tentation de le violer.

Enfin, on peut également relever que la finalité secrète de la modification proposée consiste peut être à transférer sur les départements une partie du coût et de la responsabilité de la lutte contre le chômage. Plus que d'un élargissement de l'autonomie départementale, il s'agirait alors d'un transfert de charge déguisé.

• La seconde interrogation résulte du contexte européen. Selon certaines informations, les collectivités locales interviendraient moins en France que dans d'autres pays de la Communauté. Trois observations au moins doivent être formulées à ce propos.

Aucune comparaison fiable n'est, en premier lieu, disponible, les méthodologies retenues étant très différentes selon les pays et même les différentes sources sur chaque pays.

Aucune comparaison valable ne peut, en second lieu, être faite avec les Etats fédéraux (Allemagne), voire quasi fédéraux (Espagne) ; dans ces pays, l'échelon "régional" assume en effet de nombreuses compétences qui relèvent en France de l'Etat.

Enfin, les pratiques observées dans les autres pays de la Communauté sont proches de celles des collectivités françaises.

• La troisième interrogation a trait au choix de l'échelon le plus approprié pour apporter des aides directes ; doit-il s'agir de l'échelon régional, suffisamment vaste pour limiter



l'influence des pressions des bénéficiaires potentiels, mais qui se désintéresse presque totalement, comme le montrent les informations les plus récentes, de ce type d'aide ? Doit-il s'agir, au contraire, de l'échelon départemental, plus proche et donc peut-être plus apte à accorder à bon escient des aides aux petites entreprises qui se créent et se développent, mais aussi plus vulnérable aux pressions ?

• La quatrième interrogation, enfin, porte sur l'utilité même des aides directes. La vraie question est probablement de savoir si ces aides ne sont pas au mieux inutiles et au pire dangereuses.

S'il est évident que les collectivités locales ont une vocation éminente dans le domaine des infrastructures matérielles (transports, aménagement, réseaux, etc...) et immatérielles (formation, éducation), s'il est probable que les aides indirectes aux entreprises, à condition qu'elles soient encadrées et que certaines surenchères coûteuses puissent être éliminées, sont utiles, le principe des aides directes est, en effet, fréquemment contesté.

oOo

Confrontée à ces interrogations, votre Commission des Finances a adopté une démarche pragmatique, à l'instar du projet de loi.

Il ne lui a pas, en premier lieu, paru opportun de porter atteinte à la possibilité d'octroyer des aides directes en l'état actuel de ses informations, faisant état d'échecs flagrants mais aussi de succès non négligeables des procédures mises en place sur le terrain.

Elle a estimé, en second lieu, que l'intervention départementale ne devait pas être subordonnée à l'absence d'intervention régionale, tant ce dispositif, proposé par le Gouvernement, risque d'engendrer de conflits entre les échelons régionaux et départementaux.

Elle a, enfin, par diverses propositions d'articles additionnels, tenté à la fois de limiter les conséquences potentielles des formes d'aide les plus dangereuses (voire supprimé l'une de ces formes, l'aide aux entreprises en difficulté) et aussi de doter les collectivités locales d'outils plus efficaces que ceux dont elles peuvent actuellement disposer.

oOo

**Au bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur examinera successivement, dans une première partie, l'évolution du régime juridique des aides aux entreprises (I) avant d'esquisser un bilan de celles-ci, tant quantitatif que qualitatif (II) et de rappeler les principales dispositions du texte et la position de votre Commission des Finances à leur propos (III) pour ensuite, dans une seconde partie, procéder à l'examen des articles.**

## **PREMIERE PARTIE**

### **EXPOSE GENERAL**

## **I. LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES**

Le concept d'intervention économique est, par son libellé, relativement flou ; l'essentiel de l'activité d'une collectivité locale peut, en effet, être considéré comme ayant une finalité économique (options choisies en matière d'urbanisme et d'infrastructures, en matière de pression fiscale locale...).

La notion, envisagée "stricto sensu", recouvre en réalité le champ des possibilités de la collectivité dans ses relations immédiates avec les entreprises. Est ainsi intervention économique toute action consistant à conférer un avantage à une entreprise ou à un groupe d'entreprises.

L'intervention économique est donc différente de la création de services publics locaux dans le domaine industriel et commercial ; il y a création d'un service public lorsqu'une activité est prise directement en charge par une collectivité publique et fait l'objet d'une gestion directe (régie) ou étroitement contrôlée (concession).

Une telle prise en charge suppose que la tâche érigée en service public relève par essence de la puissance publique (distribution d'eau ou d'électricité) ou n'est pas correctement effectuée par l'entreprise privée.

Les deux notions peuvent toutefois se recouper : l'intervention économique, comme la création de services publics industriels et commerciaux, met en effet en cause le principe de non ingérence des collectivités publiques dans le champ des activités réservées à l'initiative privée ; c'est pourquoi leur action est dans les deux domaines encadrée par les mêmes règles : nécessité de respecter le principe de liberté du commerce et de l'industrie et de ne pas entraver la libre concurrence entre entreprises privées. Dans certains cas (insuffisance de l'initiative privée), les collectivités publiques peuvent d'ailleurs avoir le choix entre la création d'un service public ou le simple soutien aux entreprises privées existantes.

L'évolution du cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales a été marquée, en 1982, par une rupture : à un principe d'interdiction, tempéré par l'émergence d'une pratique contraire, a en effet succédé un principe de liberté encadrée (A). Ultérieurement, cet encadrement a été, sur quelques points précis, renforcé, sans pour autant empêcher l'avènement de nouvelles pratiques contraires à la lettre de la loi (B).

## A. LES LOIS DE 1982: RUPTURE OU CONSOLIDATION ?

### 1. La situation antérieure à 1982 (1)

• Les possibilités des collectivités locales ont été, jusqu'à la loi du 2 mars 1982, principalement définies par voie d'arrêts du Conseil d'Etat et de circulaires ministérielles, le législateur n'intervenant que de manière occasionnelle.

Trois traits dominant l'évolution du champ d'intervention offert aux collectivités locales :

- le principe d'exception. La liberté du commerce et de l'industrie, principe issu du droit révolutionnaire aboutit à faire de l'intervention, susceptible de fausser la concurrence une exception, cantonnée à des cas particuliers ;

- l'assouplissement progressif de ce principe, qui n'a jamais, toutefois, été abandonné ;

- le décalage de la pratique et du droit, la première méconnaissant fréquemment, sous la pression des circonstances locales, le second.

. L'évolution de la capacité des collectivités locales, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle a ainsi été marquée :

- par des textes ponctuels : article 1465 du Code général des impôts prévoyant des exonérations facultatives en matière de taxe professionnelle ; décrets de 1977 autorisant les établissements publics régionaux à accorder des primes ou à créer des fonds de garantie ;

- par une jurisprudence de plus en plus souple : ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 1974, "Société la maison des isolants de France", a-t-il déclaré légale une série d'aides indirectes accordées à une entreprise "dans un but d'intérêt public et dans des conditions utiles au développement communal". Le Conseil d'Etat avait en outre admis de longue date la légalité des interventions ayant pour but le maintien des services nécessaires à la population et notamment le maintien des commerces en zones de dépeuplement ;

---

(1) Source : pour l'essentiel, rapport du Conseil Economique et Social de M. Jean Steib sur les interventions économiques des collectivités territoriales - 1987.

- par une doctrine plus rigide du ministère de l'Intérieur, exprimée par voie de circulaires. Cette doctrine inspirait, en théorie, le contrôle exercé par les préfets ; le domaine des interventions économiques était en effet l'un de ceux où les pouvoirs de la tutelle étaient restés les plus vastes.

• Cette doctrine rigide a rapidement été dépassée par l'ampleur des pratiques contraires aux règles de droit constatées "sur le terrain". La crise économique a, en effet, suscité une forte augmentation quantitative des aides aux entreprises : l'année 1981 aurait, par exemple, été marquée par un doublement du total de ces aides.

Certes, la majorité des interventions effectuées avant 1982 passait par l'utilisation de moyens licites et, notamment, l'aménagement de zones industrielles.

Toutefois, divers types d'aides, tels les rabais sur les prix de vente de bâtiments ou de terrains et les mises à disposition gratuites d'ateliers-relais n'étaient pas réellement compatibles avec les règles de droit en vigueur.

Dans certains cas, les interventions ont contrevenu aux principes apparemment les mieux établis : il en a notamment été ainsi avec la prise de participation de 29,3 % du capital de la société Manufrance par la ville de Saint-Etienne.

En outre, la forme d'aide la plus dangereuse parce que la plus indolore, l'octroi de garanties d'emprunts, a connu un développement spectaculaire, en marge de la légalité.

## 2. Les lois des 7 janvier et 2 mars 1982

• La loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire a posé des principes en vigueur aujourd'hui encore et d'ailleurs repris par le projet de loi dont notre assemblée est saisie. Son examen ne peut, toutefois, être dissocié de celui de la loi du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions : l'un et l'autre texte constituent en effet un ensemble cohérent, dont les lignes de force sont au nombre de cinq :

- les aides en faveur des entreprises en difficulté sont totalement libres, les aides au développement économique étant plus strictement encadrées ;

- ces aides au développement économique peuvent prendre la forme d'aides directes ou d'aides indirectes ;

- le régime des premières est, en principe, encadré strictement, les secondes étant librement accordées ;

- toutefois, les formes les plus dangereuses d'aides indirectes sont soumises à diverses limitations ;

- les grands principes de la liberté du commerce et de l'industrie, de l'égalité devant la loi, du respect des engagements internationaux, c'est-à-dire principalement du Traité de Rome et du respect des règles nationales d'aménagement du territoire sont rappelés.

• Les aides aux entreprises en difficulté ont, en premier lieu, été presque totalement libérées par la loi du 2 mars 1982 qui, dans ses articles 5, 48 et 66 a prévu une possibilité d'intervention non encadrée dès lors que "la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige". La notion d'entreprise en difficulté a, de plus, été interprétée très soupagement puisque outre la cessation des paiements, des critères tels que la mise en chômage technique d'une partie du personnel ont été admis dans le cadre du contrôle de légalité.

Un tempérament substantiel, mais peut-être d'ordre plus psychologique que juridique, a limité toutefois cette totale liberté : les articles 5 et 48 rappellent en effet :

"L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi".

• Les aides au développement économique ont pu, en second lieu, prendre la forme d'aides directes ou indirectes ; ces notions, quoique non définies par les textes, sont importantes à un double titre :

- si l'aide indirecte est libre, l'aide directe ne peut être accordée que sous les formes prévues par la loi,

- si l'aide indirecte peut être octroyée par toutes les collectivités territoriales, l'aide directe ne peut l'être que par la région, sous réserve de compléments départementaux et communaux.

On s'accorde généralement à définir l'aide directe comme étant celle qui se traduit par un transfert financier dépourvu de contrepartie immédiate ; *a contrario*, est une aide indirecte tout avantage conféré à une entreprise sans transfert financier, ou avec un transfert financier assorti d'une contrepartie (cas des prises de participation).

• Le choix de l'échelon régional pour initier l'octroi d'aides directes a résulté de la volonté de promouvoir la vocation économique de cet échelon de collectivité, déjà affirmée lors de la création des établissements publics régionaux en 1972.

Les formes d'aides directes ont été énumérées par la loi : il s'agit de primes à la création d'entreprises, de primes à l'emploi, de bonifications d'intérêts d'emprunts et de prêts accordés à des conditions favorables. Le montant des primes a été défini par deux décrets du 22 septembre 1982, non modifiés depuis (1).

• Les aides indirectes, en dépit de l'affirmation d'un principe général de liberté, ont été encadrées pour trois d'entre elles :

- les rabais sur les ventes et locations de terrains et de bâtiments (2) ;

- les exonérations de taxe professionnelle (et de taxe foncière sur les propriétés bâties), qui ne peuvent, en vertu des articles 1464 A à D et 1465 du Code général des impôts, être accordées :

. que pour une durée de cinq ans dans certaines zones prioritaires, après délibération de la collectivité concernée et agrément des services fiscaux,

. que pour une durée de deux ans, après délibération de la collectivité concernée, pour les entreprises qui se créent (régime applicable sur l'ensemble du territoire) ;

- les garanties d'emprunts, soumises à un plafonnement par rapport aux recettes de fonctionnement de la collectivité (2).

---

(1) Voir, ci-dessous, commentaire des articles 1 et 2 du projet de loi.

(2) Voir, ci-dessous, B et commentaire des articles 5 et 11 du projet de loi.



**B. L'EVOLUTION ULTERIEURE DES TEXTES VA DANS LE SENS D'UN RENFORCEMENT DES LIMITATIONS, QUI N'A PAS EMPECHE L'EMERGENCE DE PRATIQUES NOUVELLES**

**1. La loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988**

• Par ses articles 9 à 12, la loi du 5 janvier 1988 a restreint assez sensiblement les possibilités des collectivités locales dans deux domaines : l'aide aux entreprises en difficulté et l'octroi de garanties d'emprunts. Ces mesures, qui apparaissent aujourd'hui encore insuffisantes à votre Commission des Finances, ont constitué toutefois d'utiles précautions.

• L'aide aux entreprises en difficulté a, en premier lieu, été soustraite de la compétence des communes, la faculté d'apporter des aides en milieu rural "lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente", admise de longue date, étant toutefois conservée.

Cette disposition a été inspirée par les pressions considérables que peuvent avoir à supporter les communes lorsqu'une entreprise importante pour l'emploi au niveau local vient à connaître une défaillance et par les graves mécomptes que le fait de céder à ces pressions est susceptible d'entraîner.

• Les garanties d'emprunts ont, en second lieu, été plus fermement encadrées.

En premier lieu, le plafonnement du montant total des annuités susceptibles d'échoir au cours d'un exercice a été abaissée de 70 % pour les communes et 60 % pour les départements à 50 % des recettes réelles de fonctionnement, desquels il convient en outre de retrancher l'annuité de la dette de la collectivité pour opérer ce calcul.

En second lieu, deux ratios d'ordre "prudentiel" ont été mis en place : la limitation, à 10 % du montant total des garanties potentielles (soit le montant des recettes de fonctionnement moins l'annuité de la dette), des garanties pouvant être accordées à un même débiteur et la réduction à 50 % de la quotité d'un emprunt du montant total de celui-ci susceptible d'être garanti.

Les garanties accordées aux organismes opérant dans le domaine du logement social (92 % des garanties octroyées) n'étant pas soumis à ce dispositif, celui-ci reste, il est vrai, assez illusoire.

## **2. L'émergence de pratiques nouvelles, qui sont encadrées par le droit communautaire**

• L'observation de la pratique récente des collectivités locales conduit à deux observations.

Certaines des règles posées par la loi du 7 janvier 1982 ne sont, en premier lieu, guère opérantes. Il en va notamment ainsi pour les "rabais pouvant être consentis sur le prix de vente ou de location de bâtiments et de terrains".

En principe, ces ventes ou locations doivent s'effectuer aux "conditions du marché", sous réserve d'un rabais de 25 % par rapport à ces conditions.

En réalité, l'absence de marché locatif et de marché à la vente des bâtiments et terrains industriels sur de nombreux points du territoire entraîne l'inefficacité de cette règle, de même qu'elle a d'ailleurs conduit le Gouvernement à renoncer à l'utilisation de la méthode de la valeur locative pour la taxation des bâtiments industriels dans le cadre de l'avant-projet de loi relatif à la révision des valeurs locatives cadastrales soumis au Comité des finances locales en juin 1987.

En second lieu, la pratique a dégagé, ces dernières années, trois évolutions très importantes : un relatif désengagement des communes, conscientes probablement de l'ampleur des risques encourus, un désengagement très net des régions en matière d'aides directes, contrairement à ce qu'impliquait la loi du 7 janvier 1982 et, enfin, une intervention des départements en constante progression.

Les départements ont, en effet, mis en place depuis quelques années divers systèmes d'aides directes en marge, voire en contradiction, de la légalité.

Cette intervention des départements (qui, il est vrai, concerne surtout les petites entreprises, le commerce, l'artisanat, le tourisme...) s'inscrit dans la dialectique constante des textes et de la pratique qui semble régir l'intervention économique des collectivités locales.

• Cette intervention doit néanmoins s'effectuer dans le respect du droit communautaire.

Le Traité de Rome, en effet, contient une série de dispositions encadrant les aides aux entreprises, qu'elles relèvent des Etats ou des collectivités locales.

Selon l'article 92.1 du Traité, "sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres, les aides accordées... qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

Des exceptions à ce principe d'incompatibilité sont toutefois prévues : il en va ainsi des aides à caractère social, des aides liées aux calamités, des aides à finalité sectorielle ou visant à corriger des déséquilibres régionaux et des aides à "assise régionale" (article 92.3.c du Traité, notamment).

Le respect de ce dispositif peut être assuré soit dans le cadre d'un contrôle de la loi et de la réglementation nationale, soit par le biais de recours contre certaines formes d'interventions effectuées par des concurrents étrangers qui s'estimeraient lésés.

Il semble que le droit mais aussi la pratique française soient pleinement compatibles avec le Traité de Rome :

- les différents décrets d'application de la loi du 7 janvier 1982 ont été jugés conformes au Traité par la Commission,

- les mécanismes d'aides directes, assortis de plafonds et visant principalement au développement des zones rurales par l'octroi d'avantages aux entreprises qui se créent paraissent entrer dans la catégorie des aides licites.

La pratique de la Grande-Bretagne et, surtout de l'Allemagne fédérale, n'est d'ailleurs pas dépourvue de ressemblance avec celle de la France.

Ce dernier élément invite à tenter un bilan du dispositif d'aides aux entreprises, bilan tant quantitatif que qualitatif et comparatif.

## **II - LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES : ESQUISSE DE BILAN**

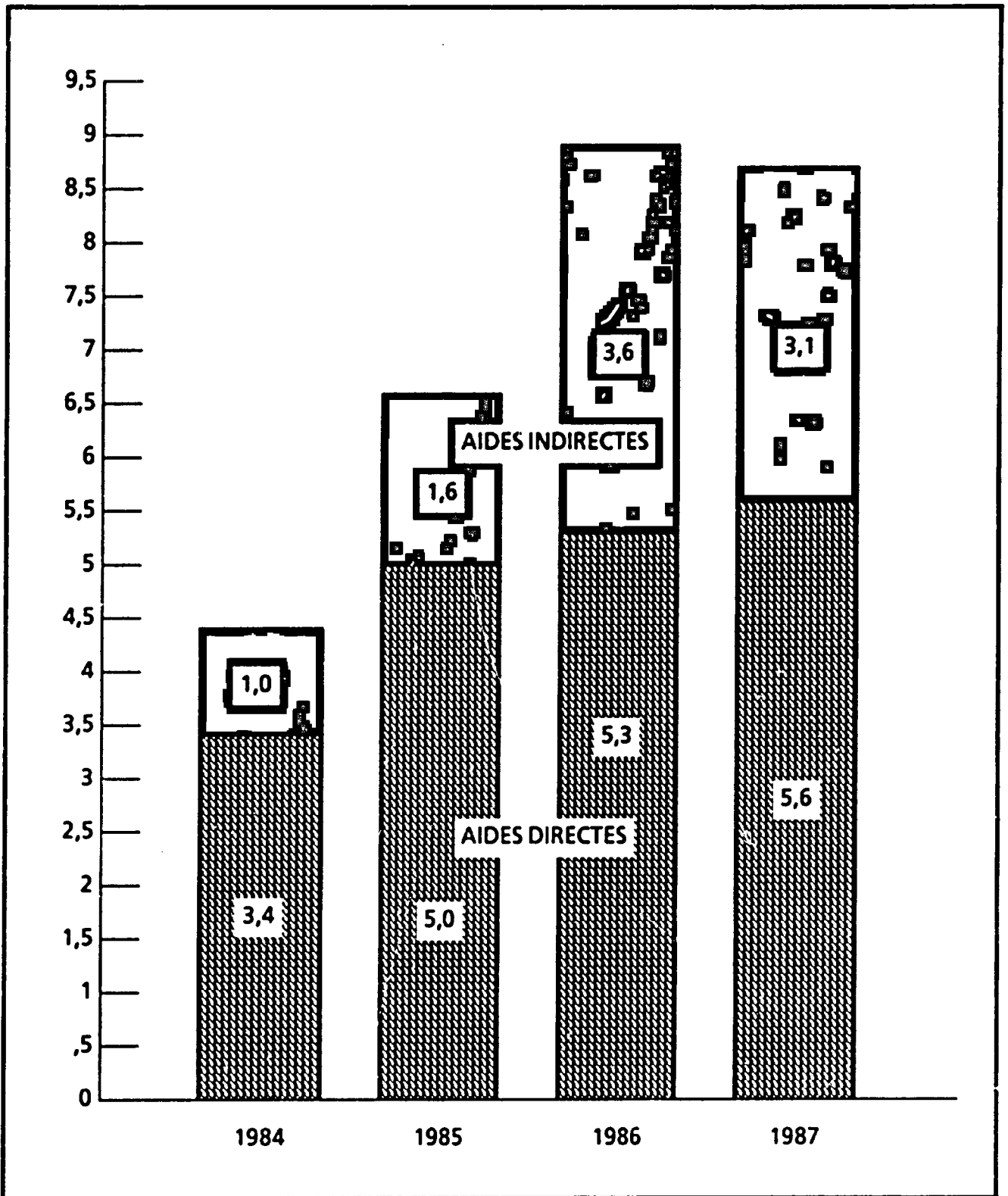
Le bilan des interventions des collectivités locales en faveur des entreprises est difficile à établir : aucune étude exhaustive n'a en effet à ce jour été conduite pour apprécier l'impact réel de ces aides sur la création durable d'emplois et l'amélioration du tissu économique. Un bilan quantitatif des interventions économiques des collectivités locales peut certes, grâce aux enquêtes de la direction de la comptabilité publique du ministère de l'économie et des finances, être esquissé (A). Le bilan qualitatif de ces interventions, en revanche, ne peut procéder que d'études parcellaires quoique précieuses (B). L'élaboration d'un bilan comparatif, enfin, incluant l'étude des pratiques des collectivités territoriales dans différents pays de la Communauté européenne se heurte à des difficultés méthodologiques non négligeables (C).

### **A. APPROCHE QUANTITATIVE**

#### **1. Approche globale**

Le montant global des aides des collectivités locales a, ces dernières années, évolué comme suit :

(en milliards de francs)



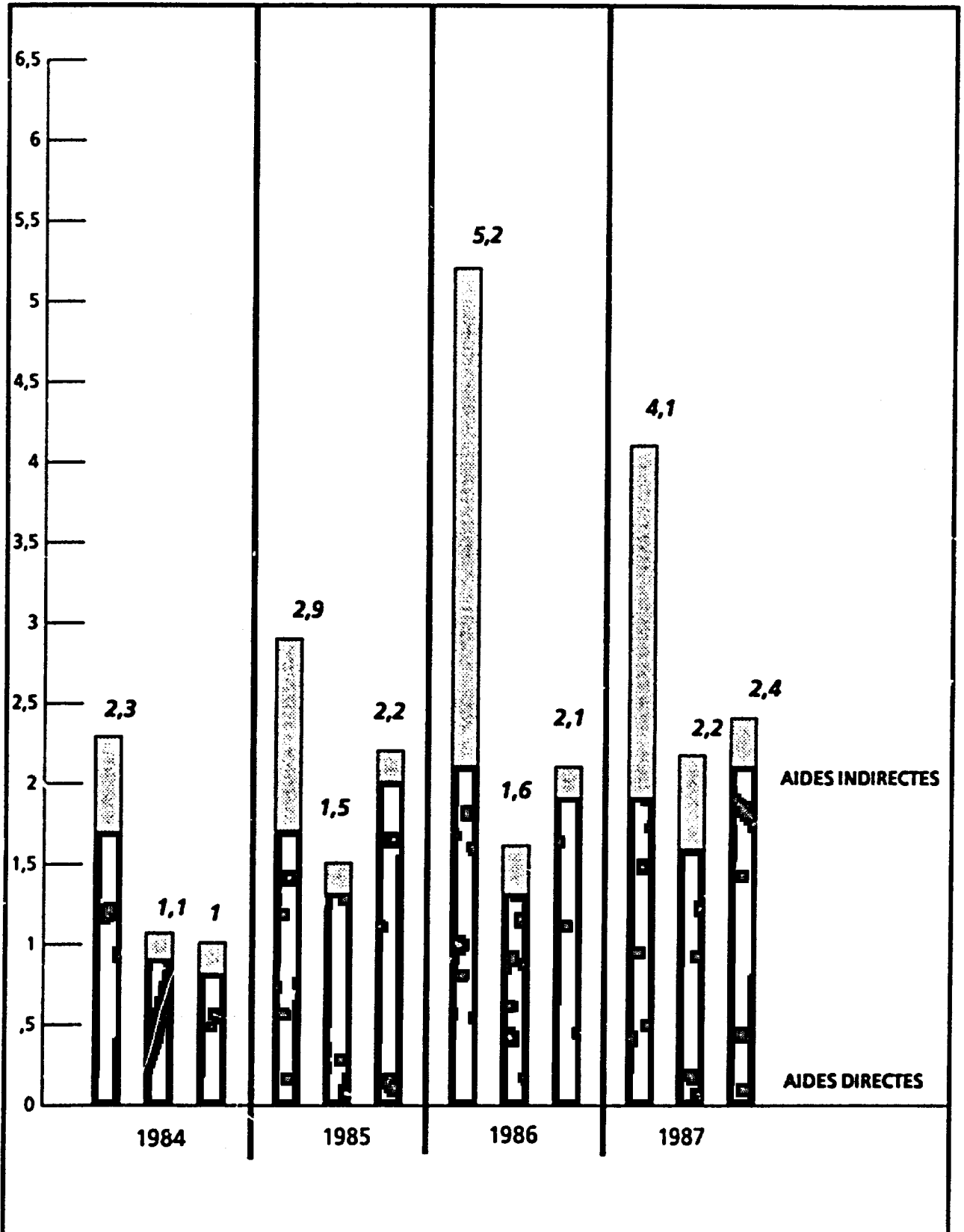
Trois constats peuvent être tirés de cette évolution chiffrée :

- après une progression régulière et forte, se traduisant par un doublement du montant total des aides en trois ans, l'année 1987 a été caractérisée par un très net tassement;
- ce tassement affecte surtout les aides indirectes, qui, après avoir fortement augmenté en 1986, se sont contractées en 1987;
- les aides directes constituent apparemment, jusqu'en 1987 au moins, la forme privilégiée d'intervention des collectivités locales.

## **2. Approche par niveau de collectivité**

Une approche plus fine, ventilant le montant des aides par niveau de collectivité territoriale explique en partie ces évolutions :

(en milliards de francs)



Pour chaque année, les collectivités territoriales sont classées comme suit :

à gauche, les communes  
au centre les départements  
à droite, les régions

Trois éléments principaux doivent être relevés :

- la forte décroissance des interventions communales en 1987, bien supérieure à la diminution totale du montant des aides,
- la chute corrélatrice des aides indirectes, qui sont principalement accordées par les communes, les départements et les régions intervenant surtout par voie d'aides directes,
- l'augmentation régulière des aides départementales et régionales, remarquable surtout lors de l'exercice 1985, qui a vu un doublement des interventions régionales, uniquement dû à la croissance des aides directes.

Les résultats de 1987 font ainsi apparaître une tendance très nette à la prudence de la part des communes.

Les données les plus récentes, fondées sur une méthodologie il est vrai très différente (1) mettent en lumière par ailleurs un désengagement très net de l'échelon régional. En 1988, les aides directes des régions s'élevaient en effet à 268 millions de francs ; elles sont passées à 212 millions de francs en 1989.

Ces chiffres ne sont absolument pas comparables avec ceux de la direction de la comptabilité publique, car ils n'intègrent pas diverses formes d'aides, quantitativement les plus importantes (2). Ils indiquent toutefois une nette tendance au désengagement.

### 3. Approche par type d'aide

#### *a) Aides au développement et aides aux entreprises en difficulté*

La répartition des interventions entre les aides aux entreprises en difficulté et les aides au développement fait, en premier lieu, apparaître la très nette -et très heureuse- prédominance des aides au développement.

---

(1) Statistiques du ministère de l'Intérieur, basées sur l'exploitation des budgets primitifs et non des comptes administratifs.

(2) Seuls sont ici pris en compte les primes, les prêts et les bonifications d'intérêts d'emprunts.



Sur un total en 1987 de 8,658 milliards de francs d'aides, les interventions au profit des entreprises en difficulté (ou plutôt au profit de leurs créanciers, selon l'opinion de votre rapporteur) se sont montées à 167,1 millions de francs seulement, soit une part de 1,9 %. Cette part a d'ailleurs tendance à décroître, puisqu'elle était d'environ 5 % en 1985.

On ne peut que se féliciter de cette évolution. Un élément intervenu depuis 1987 (dernier exercice pour lequel existent des statistiques) devrait d'ailleurs l'avoir renforcée pour les années les plus récentes : il s'agit de l'interdiction faite aux communes, depuis 1988, de pratiquer ce type d'intervention. Ce sont les communes qui, en 1987, ont en effet attribué la majorité des aides aux entreprises en difficulté.

*b) Aides directes et aides indirectes*

• **Les aides directes**

La répartition des aides directes a, en 1987, été la suivante :

(en millions de francs)

	Communes	Départements	Régions	Total
. Subventions	660	912	1.558	3.130
. Primes	0,2	30,2	387	417,4
. Prêts	581	371	11	963
. Mise en jeu de garanties d'emprunts	240	123	149	512
. Bonifications d'intérêts	2	73	6	81
<b>TOTAL (1)</b>	<b>1.483,2</b>	<b>1.509,2</b>	<b>2.111</b>	<b>5.103,4 (2)</b>

(1) Par une convention discutable, les "achats de bâtiments et terrains" sont comptabilisés parmi les aides directes. Cette méthodologie n'a pas été suivie ici.

(2) Chiffre non intégralement compatible avec ceux fondant les graphiques ci-dessus, pour divers motifs méthodologiques.

Il apparait, en premier lieu, qu'une forme d'aide non réellement prévue par la loi, la subvention, prédomine. Les critères de recensement des aides ne sont, il est vrai, pas les mêmes que ceux qui fondent le contrôle de légalité des interventions des collectivités locales. Des aides qui ne sont pas considérées comme relevant de l'aide aux entreprises au regard du contrôle de légalité figurent en effet dans les statistiques.

En second lieu, le faible montant des primes versées par les départements (ce montant devient dérisoire pour les communes) démontre le peu d'efficacité du principe de "complémentarité" de l'intervention communale et départementale qui joue actuellement en matière de primes (et que votre Commission des Finances propose d'ailleurs de supprimer par un amendement au présent projet de loi).

On peut enfin relever le montant relativement important des décaissements dû à la mise en jeu de garanties d'emprunts. L'encours de ces garanties atteint d'ailleurs le chiffre pharamineux de 181,3 milliards de francs en 1987 (dont 92 % en faveur du logement et non des entreprises). Ce montant ne peut qu'inciter à poursuivre l'action entreprise avec la loi du 5 janvier 1988 pour limiter les risques pris avec ce type d'aide par les collectivités locales.

#### • Les aides indirectes

S'agissant des aides indirectes, la répartition s'est, en 1987, établie comme suit :

(en millions de francs)

	Communes	Départements	Régions	Total
. Rabais sur ventes et locations	112	290	17,9	419,9
. Garanties d'emprunts accordées dans l'année	10.010	13.247	283	23.540
. Prises de participation	133,5	58,2	10,3	202
. Divers	1.941	210,8	274,8	2.426,6
<b>TOTAL.(1)</b>	<b>2.187</b>	<b>559</b>	<b>303</b>	<b>3.048,5</b>

(1) Hors flux de garanties d'emprunts, qui ne donnent pas lieu à décaissement.

Ces chiffres appellent un premier constat : celui des difficultés considérables de recensement précis des aides indirectes dont l'essentiel, dans le total hors garanties d'emprunts, figure dans une catégorie "divers".

En second lieu, l'écrasante prédominance des garanties d'emprunts doit être relevée : le flux nouveau s'élève en effet à 23,5 milliards de francs en 1987 ; l'encours total, déjà évoqué, représente presque la moitié des budgets locaux.

Enfin, les communes accordent la majorité des aides indirectes, sous réserve des garanties d'emprunts pour lesquelles le département arrive en tête.

On peut regretter, en conclusion, qu'aucune donnée ne soit disponible quant aux moins-values d'impôts locaux imputables aux exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

## **B. APPROCHE QUALITATIVE**

• L'impact des aides aux entreprises n'a jamais fait l'objet d'une étude d'ensemble ; la Cour des Comptes, toutefois, dans ses rapports publics de 1983 et 1987, a apporté des informations précieuses.

• Comme l'indique cependant cette Haute Juridiction en conclusion de l'étude insérée à son rapport public de 1987 :

**"La diversité des collectivités locales et la variété des aides qu'elles apportent aux entreprises rendent difficile une appréciation globale... Les anomalies mises en évidence par l'enquête des chambres régionales des comptes ne sont pas plus graves ni plus nombreuses que celles relevées par la Cour quelques années auparavant... Ce constat ne dispense pas de réitérer les mises en garde contre les dangers auxquels s'exposent les collectivités locales, légitimement préoccupées par les problèmes d'emploi, en attribuant sans précaution et sans contrôle suffisant des aides dont l'efficacité est souvent illusoire..."**

**"Contre ces dangers, la solution ne paraît pas résider dans le renforcement d'une réglementation déjà complexe, mais dans une coordination de leurs efforts aujourd'hui imparfaitement réalisée. Elle pourrait aussi passer par une coordination plus étroite et un partage des risques avec les organismes financiers de toute nature, dont le métier est de fournir des concours aux entreprises. En effet, si les aides des collectivités locales ont un rôle propre, il importe que ce rôle conserve un caractère auxiliaire, car une entreprise dont le financement n'est assuré que par des subsides publics a peu de chances d'être viable."**

**• Cette philosophie, empreinte à la fois de pragmatisme mais aussi de prudence et d'une certaine forme de scepticisme est également celle qui s'est dégagée lors des différents débats consacrés aux interventions économiques des collectivités locales par votre Commission des Finances (1).**

**Les différentes observations de la Cour des Comptes n'ont donc pas le caractère de condamnation du principe même des différentes formes d'aides, mais plutôt de mise en garde contre l'usage éventuellement abusif qui pourrait en être fait.**

**Il n'est pas inutile, ces remarques générales étant effectuées, de rappeler quelques-unes de ces mises en garde.**

**• La Cour, dans son rapport public de 1987, s'inquiète tout d'abord de ce que "la multiplication des interventions nuit à la cohérence des efforts".**

**Outre les trois niveaux d'administration locale, les entreprises bénéficient fréquemment d'aides de la part des chambres de commerce et d'industrie ou des comités d'expansion ; ces organismes peuvent d'ailleurs servir de relais aux collectivités locales qui ont ainsi la possibilité de méconnaître la réglementation qui limite l'utilisation de certaines formes d'aides.**

**Les différents canaux par lesquels transitent les aides sont, le plus souvent, cloisonnés, mal connus et trop nombreux ; ainsi, dans une région, douze procédures d'aide différentes coexistent, gérées par la région ou par les départements.**

---

**(1) Débats, notamment, sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation en octobre 1987 et sur le présent projet de loi.**

La coordination entre les différents niveaux d'intervention, enfin, est insuffisante; nulle part, les responsables n'ont, selon la Haute Juridiction, une connaissance précise des aides dispensées par les autres collectivités et, à plus forte raison, par l'Etat. La conjonction des aides par une même entreprise est, de ce fait, moins le signe d'une action concertée des collectivités locales que de l'aptitude du bénéficiaire à obtenir tour à tour chacune d'elle.

Votre rapporteur ne peut que souscrire à ces observations; certaines des propositions d'amendements de votre Commission des Finances à ce projet visent d'ailleurs à assurer une meilleure coordination des efforts des collectivités locales, notamment par la promotion de la coopération intercommunale.

Plus que par des dispositions législatives, la solution aux difficultés relevées par la Cour passe, toutefois, par une prise de conscience des responsables locaux de la nécessité de ne pas se laisser entraîner à des surenchères malsaines ou à des interventions désordonnées.

• En second lieu, également dans son rapport public de 1987, la Cour critique la procédure des primes.

La procédure d'attribution semble, tout d'abord, exagérément lourde. Les délais d'instruction sont importants et dépassent un an dans plusieurs régions; la multiplicité des intervenants dans cette procédure est la cause principale de l'importance de ces délais: aux services de la région s'ajoutent en effet, le plus souvent, les services extérieurs de l'Etat (trésorerie générale, direction du travail et de l'emploi, direction de l'industrie, direction de la concurrence et de la consommation, services fiscaux...), à leurs niveaux régionaux et départementaux, sans compter l'éventuel recours à des consultants privés.

Une fois la prime attribuée, la réalisation effective, par les entreprises bénéficiaires, des engagements qu'elles ont souscrits, ne fait pas toujours l'objet d'un contrôle suffisant: rares sont en effet les enquêtes approfondies qui permettraient de s'assurer de la réalité des investissements et des emplois théoriquement créés.

Les résultats apparaissent d'ailleurs décevants: dans plusieurs régions, 27 % environ des entreprises primées avaient disparu (liquidation judiciaire) trois ans plus tard; en matière d'emploi, les engagements ne sont que rarement tenus, l'écart entre les prévisions allant de 27 % à 37 % selon les régions.

Concluant son étude sur les primes, la haute Juridiction semble en remettre en cause le principe même : "indispensables au montage financier, les primes en révèlent la fragilité...".

Le "désengagement" récent des régions en matière de primes semble, quelques mois après la publication du rapport de la Cour, avoir apporté un écho à celui-ci.

Si, en 1986, la totalité des régions accordait tant la prime à l'emploi que la prime à la création d'entreprises, en 1989, seules 4 régions octroyaient encore la première et 11 la seconde.

La conjonction des observations de la Cour, de ce constat d'un manque croissant d'intérêt des régions pour les primes et d'observations diverses effectuées "sur le terrain", a d'ailleurs conduit votre Commission des Finances à proposer des mécanismes qu'elle a estimés plus performants pour aider les créations d'entreprises (1).

**. La Cour relève, enfin, tant dans son rapport public de 1983 que dans celui de 1987, que les autres aides donnent lieu à des risques, insuffisamment maîtrisés.**

Avec les primes, le risque reste limité à la perte des fonds engagés ; d'autres formes d'aides, en revanche (exonérations fiscales, garanties d'emprunts, réalisation d'infrastructures d'accueil) peuvent mettre en jeu des sommes plus importantes. Or, les engagements pris sont souvent mal appréciés, avec des précautions en outre insuffisantes.

La mauvaise appréciation des engagements pris apparaît en matière d'exonérations fiscales -pour lesquels les communes omettent de demander aux services fiscaux, ou n'obtiennent pas de ces derniers les éléments nécessaires pour évaluer l'incidence sur le niveau de leurs ressources des décisions prises- et en matière de garanties d'emprunts.

---

(1) Possibilité de participer minoritairement au capital de sociétés de "capital-risque", notamment.

Les observations contenues dans le rapport public de 1983 à propos de l'insuffisance des prises de sûretés en cas d'octroi de prêts ou de garanties d'emprunts doivent également être relevées. La Cour relève ainsi que le privilège du vendeur fait trop rarement l'objet d'une inscription à la conservation des hypothèques, ce qui entraîne son abandon implicite et lèse les collectivités venderesses d'immeubles à des entreprises qui tombent ensuite en cessation de paiement. Elle s'inquiète également du trop faible recours aux sûretés réelles (hypothèque, notamment) ou personnelles (caution des dirigeants de l'entreprise aidée) en cas de prêts ou de garanties d'emprunts.

Ces observations ont motivé deux propositions d'amendements de votre Commission des Finances (1).

oOo

En dépit de ces diverses difficultés, le bilan qualitatif des interventions économiques des collectivités locales ne peut donner lieu à l'arrêt d'une position tranchée.

L'étude des pratiques de quelques autres Etats européens indique d'ailleurs des tendances assez similaires à celles observées dans notre pays.

### C. APPROCHE EUROPEENNE

Un préalable méthodologique doit être mentionné avant toute tentative d'esquisse des règles et pratiques en vigueur dans d'autres pays que la France : aucune source statistique n'apparaît comme fiable. L'hétérogénéité des conventions retenues interdit de tenir pour valables les chiffres avancés ici ou là. En outre, la notion même d'intervention économique n'a pas les mêmes contours selon les pays : la formation professionnelle est, par exemple, considérée parfois comme une action économique (2), de même que la réalisation d'infrastructures routières....

---

(1) *Prise de sûretés obligatoire en cas de garanties d'emprunts et de prêts et publication, sous forme d'annexe au budget et au compte administratif, de l'encours et de l'échéancier des garanties d'emprunts.*

(2) *Cette approche est d'ailleurs intellectuellement exacte.*

Sous cette réserve, les interventions sont partout diversifiées, une tendance à la prédominance des aides indirectes et à une relative méfiance à l'égard de l'action publique en faveur d'entreprises privées (dans le discours, sinon dans la réalité...) constituant les deux lignes de force décelables (1)

## 1. L'Allemagne Fédérale

• Deux éléments d'ordre institutionnels doivent être rappelés pour apprécier correctement les dispositifs d'aides aux entreprises existant en Allemagne Fédérale : d'une part, le nombre des communes  $\gamma$  est de 8.500 environ (soit quatre fois moins qu'en France), d'autre part les différents échelons de collectivités publiques (*Länder, Kreise, Germeinschaften*) sont hiérarchisés : les *Länder* exercent une tutelle sur les autres collectivités et sont d'ailleurs investies de prérogatives de nature étatique.

Dans ce contexte, les aides aux entreprises sont variées et importantes, mais la comparaison avec la France supposerait qu'on globalise les aides de l'Etat et des différents échelons locaux français pour être totalement pertinente.

• En dépit d'une "philosophie" fortement ancrée sur l'économie de marché et du souci d'absence de confusion des rôles entre collectivités publiques et secteur privé, de multiples mécanismes d'aides, différents selon les *Länder*, coexistent. En général, l'accent est mis sur les infrastructures et les aides indirectes.

Toutefois, de nombreuses aides directes, qui veulent sélectives et accordées dans un but de promotion des zones économiquement moins développées que les autres, peuvent être recensées.

Ainsi, le *Land* de Nord-Rhénanie-Wesphalie accordait, en 1985 (2):

---

(1) La plupart des informations relatives aux pratiques étrangères sont issues de documents publiés par le Conseil des communes et des régions d'Europe et le Conseil de l'Europe.

(2) Source : Conseil des régions et des communes d'Europe : "Etude comparative des différentes formes d'interventions économiques des collectivités locales" - Juillet 1985.



- des participations, par le biais de sociétés *ad hoc* ;
- des aides à la promotion technologique, etc...
- des aides aux implantations et extensions d'entreprises (allant jusqu'à 20 % du coût de l'investissement) ;
- des prêts à taux bonifiés pour les implantations d'entreprise, d'un montant pouvant aller jusqu'à 200.000 *deutsch-marks* ;

• S'agissant des collectivités "inférieures", les aides indirectes prédominent très nettement. Les communes participent fréquemment au capital de sociétés de financement, en liaison avec le réseau des caisses d'épargne. Un autre type d'intervention concerne les rabais sur les terrains et bâtiments industriels. Les exonérations d'impôt foncier et de taxe professionnelle (*Gewerbsteuer*) sont également utilisées.

Il semble, en revanche, que les communes aient quasiment abandonné le système des primes à l'emploi, trop coûteux pour elles.

## 2. La Grande-Bretagne

• La Grande-bretagne est, comme la France, un Etat centralisé ; deux échelons de collectivités territoriales y coexistent : les comtés, au nombre de 57 et les districts, au nombre de 500.

Ces collectivités locales sont soumises à une tutelle assez étroite du pouvoir central, notamment sur le plan financier (système du *rate capping*, impliquant une norme de progression de la fiscalité et mécanisme de réduction de la subvention d'Etat en cas d'augmentation excessive des dépenses), qui devrait cependant s'atténuer avec la mise en place de la nouvelle fiscalité locale britannique (remplacement du *rate* par un dispositif de capitation).

• Cette limitation récente des moyens financiers constitue un frein aux interventions en faveur des entreprises.

Celles-ci continuent néanmoins d'exister et sont conduites pour l'essentiel à l'échelon le plus bas, celui des districts (contrairement à la situation prévalant en Allemagne).

Les aides directes peuvent revêtir la forme de subventions ou de prêts. Ces prêts sont, le plus souvent, adossés à des opérations d'achats de bâtiments par les entreprises.

L'utilisation d'organismes financiers, dans le capital desquels la participation des collectivités locales peut aller jusqu'à 100 %, est très fréquente.

- Selon certaines statistiques, le montant global des sommes affectées aux aides aux entreprises aurait été, en 1984-1985, de 280 millions de livres.

On peut toutefois observer que ces différentes formes d'aide ne sont pas systématiquement utilisées : si 75 % des districts environ fournissent des terrains aux entreprises, 23 % seulement accordent des prêts.

### **3. L'Italie**

- L'organisation institutionnelle italienne repose sur trois niveaux de collectivités locales : les régions (au nombre de 20), les provinces (95) et les communes (8.075). Les moyens financiers de ces collectivités proviennent surtout de subventions de l'Etat (à hauteur de plus de 80 %) et leur action est l'objet d'une tutelle assez stricte.

- Les collectivités locales italiennes n'ont, en principe, aucune compétence économique.

Les communes n'interviennent que par le biais de la réalisation d'infrastructures ou, le cas échéant, de zones industrielles.

Les provinces n'ont quasiment aucun rôle dans l'aide aux entreprises.

Les régions, enfin, ont des possibilités assez vastes en matière d'aide aux coopératives. Elles sont, par ailleurs, compétentes en matière de formation professionnelle.

### **III. LES APPORTS DU PROJET DE LOI ET LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

#### **A. APPRECIATION DU PROJET DE LOI RELATIF A L'ACTION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL**

• Le projet de loi qui nous est soumis procède, à l'évidence, d'une ambition limitée ; il est en outre empreint d'un certain pragmatisme, même si certaines de ses mesures ne sont pas dépourvues de motivations idéologiques (il en va notamment ainsi pour les dispositions des articles 8 et 9, qui autorisent les collectivités territoriales à souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives).

Le dispositif qui résultera de ce texte n'est, par ailleurs, pas encore entièrement connu, en raison du renvoi systématique à des décrets des modalités d'application de la plupart des articles du projet. Il en est notamment ainsi pour les "concours régionaux à l'innovation".

Un nombre substantiel des articles ne fait, il est vrai, que reprendre des dispositions existantes : il en va ainsi pour les articles un, deux, cinq, six et sept : les décrets d'application de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, qui constitue le texte de référence, ne devraient être que partiellement remis en cause après leur adoption.

• Le projet de loi, par ailleurs, favorise clairement l'interventionnisme économique ; contrairement à la loi d'amélioration de la décentralisation, il ne contient aucune mesure de nature à encadrer les aides aux entreprises et ouvre au contraire des possibilités nouvelles.

Certes, l'apport principal de ce texte, qui est d'offrir aux départements une faculté d'action autonome, en l'absence d'intervention des régions, ne fait qu'entériner des pratiques qu'un contrôle de légalité bienveillant a peu à peu laissées se développer.

Il n'en demeure pas moins que les pressions subies par les élus locaux pour développer leurs interventions ne pourront que s'accroître à partir du moment où ce qui était partiellement occulte deviendra pleinement légal.

A cet égard, des mesures telles que la faculté d'intervenir sans limite aucune au profit des "entreprises à caractère culturel" ou de souscrire des titres participatifs émis par les coopératives sont clairement inacceptables.

• Le texte risque, en outre, d'être source de blocages et de conflits entre les différents niveaux de collectivités locales.

L'article 3 du projet de loi met en effet en oeuvre un dispositif dit de "subsidiarité" qui permet aux départements d'apporter des aides directes aux entreprises :

- si la région n'intervient pas au profit de certains secteurs ;

- ou si elle n'octroie pas certains types d'aides directes.

La faculté d'intervention autonome des départements, quoique légalement reconnue, serait ainsi subordonnée à des décisions prises à l'échelon régional, ce qui n'apparaît guère satisfaisant tant au regard des principes de la décentralisation qu'au niveau de l'application concrète du dispositif.

## **B. LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

• Votre Commission des Finances, à la lumière des principes que le bilan esquissé ci-dessus a permis de dégager (cf. II ci-dessus) n'a pas voulu condamner l'ouverture aux départements de la faculté d'accorder des aides directes de leur propre initiative, qui constitue le principal apport du projet.

Elle n'a pas souhaité, cependant, que cette intervention soit subsidiaire à celle de la région ; elle vous proposera donc de mettre en oeuvre le principe d'une action autonome de la région et du département, dans le respect du principe essentiel posé par les lois de décentralisation : "aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre".

• Votre Commission des Finances n'a pas non plus rejeté le principe d'un "concours régional à l'innovation", qui concerne un

domaine où l'intervention publique, si elle est correctement maîtrisée, est pleinement légitime.

L'assouplissement, sur un point précis, du régime des garanties d'emprunts lui est également apparu constituer une mesure acceptable, répondant à un besoin.

• Votre Commission des Finances, en revanche, a estimé injustifiable l'article 8 du projet de loi, qui institue au profit des sociétés coopératives un privilège supplémentaire dépourvu de motivations recevables.

Elle s'est également inquiétée des risques engendrés par l'article 12 du projet, qui, s'il procède de l'intention louable de contribuer à sauver le réseau de salles de cinéma, comporte des virtualités peu acceptables de pressions pesant sur les élus locaux et d'atteintes à la concurrence, voire de favoritisme.

• Votre Commission des Finances, enfin, a estimé nécessaire de compléter le projet de loi en s'inspirant de trois orientations directrices :

- supprimer ou encadrer les formes d'aides les plus dangereuses,

- mettre, *a contrario*, des moyens nouveaux performants et dépourvus de risques à la disposition des élus,

- favoriser la coopération intercommunale et limiter ainsi les risques de surenchères et d'incohérences dans l'action économique des communes.

A cet effet, plusieurs articles additionnels seront proposés :

- le premier tend à supprimer l'aide des départements en faveur des entreprises en difficulté car cette forme d'aide est toujours coûteuse et presque systématiquement inutile ;

- le second tend à la création de sociétés départementales de développement, appelées à conduire des opérations de capital-risque, sur le modèle d'une pratique générale en Allemagne et en Grande-Bretagne ; le "savoir-faire" bancaire (les collectivités seraient minoritaires dans le capital de ces sociétés) serait ainsi associé aux projets d'aide des collectivités ;

**- le troisième, enfin, crée une structure de coopération intercommunale destinée à octroyer des aides indirectes aux entreprises qui se créent ou se développent et appelée à recueillir le produit de la taxe professionnelle ainsi engendrée ;**

**- les deux derniers, enfin, encadrent les garanties d'emprunts en les subordonnant à la prise de sûretés et en prévoyant une publication annuelle, sous forme d'annexe au budget et au compte administratif, du montant et de l'échéancier de leur encours.**

## **DEUXIEME PARTIE**

### **EXAMEN DES ARTICLES**

**Article Premier**  
**Aides des collectivités territoriales**  
**à la création et à l'extension d'activités économiques**

----

**1. Commentaire**

L'article Premier, qui constitue la reprise de dispositions antérieures (premier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982) pose deux principes : les collectivités locales peuvent accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises sous réserve des limitations apportées par la loi, ces aides directes ou indirectes doivent venir à l'appui d'opérations de création ou de développement d'activités économiques.

. La possibilité d'accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises conduit, en premier lieu, à tenter de définir ces deux formes d'aides.

Constitue une aide directe, toute intervention se traduisant par un transfert financier au profit d'une entreprise. Selon cette acceptation, communément admise quoique jamais consacrée par un texte législatif ou réglementaire, constituent des aides directes :

- les subventions, c'est-à-dire les transferts monétaires dépourvus de contrepartie,
- les primes qui, peu différentes des subventions, ont généralement un montant forfaitaire,
- les prêts,
- les bonifications d'intérêts d'emprunts.

Constitue une aide indirecte, toute intervention conférant un avantage à une entreprise sans transfert monétaire immédiat.

Les principales aides indirectes sont les suivantes :

- les rabais consentis sur le prix des terrains et bâtiments cédés à une entreprise par une collectivité ;
- les garanties d'emprunts et les cautionnements accordés à des entreprises (considérées comme aides indirectes lors de leur octroi mais comme aides directes lorsque la collectivité est actionnée) ;



- les exonérations d'impôts locaux, essentiellement de taxe professionnelle et, subsidiairement, de taxe foncière (différentes des dégrèvements et allègements, qui sont décidés par le législateur et sont compensés par l'Etat, intégralement pour les premiers, dans des conditions parfois plus douteuses pour les seconds) ; les exonérations quand elles sont le fait des collectivités locales, ne donnent pas lieu à compensation.

. Aux termes de la loi (article 6 du projet de loi, reprenant les dispositions de la loi du 7 janvier 1982), les aides indirectes sont libres et peuvent revêtir n'importe quelle forme. Les trois principales d'entre elles (garanties d'emprunts, exonérations d'impôts locaux, rabais sur les ventes et locations de bâtiments) sont toutefois encadrées.

Les aides directes sont, pour leur part, limitativement énumérées par la loi et sont, dans l'état actuel du droit, réservées aux régions (avec des compléments départementaux et communaux).

Toutefois, l'aide directe peut prendre n'importe quelle forme lorsqu'elle est consentie à une entreprise en difficulté (par un département ou une région, les communes ne pouvant, sauf en milieu rural, accorder de telles aides).

.L'article premier réserve, par ailleurs, les aides aux entreprises qui se créent ou se développent. Ce principe trouve toutefois une limite avec la possibilité d'aider les entreprises en difficulté, qui n'est pas mentionnée par l'article premier.

.Ce texte suscite une interrogation : n'est-il pas opportun d'apporter une définition légale de l'aide directe ? Celle-ci est, en effet, soumise au principe d'exception, l'aide indirecte étant libre. Pour conforter le contrôle de légalité des aides locales, il pourrait donc être utile de définir les deux catégories d'aide, les aides répondant aux critères de l'aide indirecte pouvant seules être accordées sans limitation.

Votre Commission des Finances n'a pas souhaité, pour l'instant, apporter une telle définition, qui se heurte à de multiples difficultés d'ordre technique. Elle souhaite néanmoins qu'une réflexion soit conduite à ce propos.

## 2. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article premier.

**Article 2**  
**Aides directes des régions et aides complémentaires**  
**des autres collectivités territoriales**

-----

**1. Commentaire**

Les réserves de votre Commission des Finances à l'égard du principe même de l'octroi d'aides directes et ses doutes quant à l'efficacité de celles-ci ont déjà été évoqués (cf, ci-dessus, exposé général, II). L'examen de l'article 2 doit s'effectuer à la lumière de ces observations de principe.

Cet article constitue, pour l'essentiel, la reprise du droit existant ; son premier et son quatrième alinéas reprennent en effet le texte du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire, son second alinéa décalquant le troisième alinéa de ce dernier article.

Deux modifications à la législation actuelle sont toutefois apportées : d'une part les régions se verraient offrir la possibilité d'accorder des "concours régionaux à l'innovation" et, d'autre part, une délibération du conseil régional devrait préciser le programme d'aide de celui-ci.

*a) La reprise de dispositions existantes*

• Le premier alinéa de l'article 2 du projet de loi rappelle, tout d'abord, la nature des aides susceptibles d'être accordées par les régions.

Les primes constituent la première catégorie d'aides et sont au nombre de deux : la prime à la création d'entreprise, réservée aux entreprises inscrites au registre du commerce ou au répertoire des métiers depuis moins d'un an et s'engageant à créer un nombre minimal d'emploi, qui est plafonnée à 150.000 francs et la prime régionale à l'emploi, réservée aux entreprises qui se créent, s'étendent, réalisent une opération de conversion ou reprennent une entreprise en difficulté ; le montant de cette prime est plafonnée à 10.000 francs par emploi créé dans les zones urbaines et à 20.000 francs dans les autres zones (40.000 francs dans certaines zones spécifiques, dont les zones de montagne).

Une entreprise cumulant ces deux primes peut donc bénéficier de sommes allant jusqu'à 450.000, 750.000 ou 1.350.000 francs, selon les cas.

Les bonifications d'intérêts d'emprunts souscrits auprès d'établissements de crédit constituent la seconde catégorie d'aides directes ; ces bonifications ne peuvent être accordées que dans le cadre d'opérations de création ou d'extension d'activités. En outre, elles doivent, semble-t-il, amener le taux de l'emprunt bonifié en-deçà du taux de rendement moyen des emprunts obligataires (qui est actuellement, en septembre 1989, de 8,64 %).

Les prêts, enfin, obéissent à un régime similaire à celui des bonifications d'intérêt ; les opérations susceptibles de les justifier sont les mêmes et le taux doit obligatoirement être inférieur au taux de rendement moyen des emprunts obligataires, afin d'éviter que cette aide ne prenne la forme d'un crédit bancaire classique. Un taux minimal est en outre fixé par arrêté : les prêts à taux zéro sont donc interdits.

Outre ces quatre formes d'aides, des mécanismes d'avances remboursables à taux zéro, dont le régime est calqué sur celui de la prime régionale à l'emploi, mais assorti d'une clause de remboursement en cas de succès, sont récemment apparus, en marge de la légalité.

• Le second alinéa de l'article 2 reprend ensuite le principe de complémentarité qui prévaut actuellement, au moins dans les textes, pour les aides directes des départements et des communes. Selon ce principe, départements et communes peuvent compléter les aides régionales, sous réserve du respect des divers plafonds.

• Le quatrième alinéa de l'article 2, enfin, rappelle que les modalités d'application de la loi sont, en matière d'aides directes, fixées par décret en Conseil d'Etat. Ces modalités ont été déterminées par trois décrets du 22 septembre 1982, qui ont notamment fixé les différents plafonds évoqués ci-dessus.

Ces décrets doivent en outre, selon le texte de la loi, déterminer des zones d'attribution, dans le respect de la politique nationale d'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France. Ce dernier point vise principalement le traité de Rome, qui, par son article 92, interdit les aides avantageant certaines entreprises et risquant de fausser la concurrence. Toutefois, les aides à "assise régionale", pourvu qu'elles soient plafonnées, sont compatibles avec le traité. Cette expression est relativement floue et ne semble pas impliquer qu'une aide soit automatiquement licite dès lors qu'elle est attribuée dans un cadre régional.

Les contraintes du traité de Rome expliquent donc le caractère relativement modeste des aides susceptibles d'être accordées et la référence à la notion de "zone", qui permet de présenter le dispositif français comme relevant de l'aménagement du territoire.

*b) L'introduction de dispositions nouvelles*

• La première disposition nouvelle est constituée par l'insertion, dans la liste des aides susceptibles d'être accordées, des "concours régionaux à l'innovation".

Le régime de ces concours, qui sera entièrement fixé par décret, n'est pas encore connu. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le concours serait réservé aux entreprises qui développent un produit nouveau et viserait à alléger leurs charges ; il prendrait la forme de primes, dont le montant serait plafonné.

Le concours à l'innovation viendrait donc compléter le dispositif d'aide de l'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche, l'ANVAR, qui intervient en amont du processus d'innovation et tend à aider les dépôts de brevets, les travaux de recherche ou l'élaboration de prototypes. La dotation budgétaire de l'ANVAR s'est élevée à 1,1 milliard de francs en 1988.

Cette mesure appelle deux interrogations :

- ne procède-t-elle pas du souhait de limiter les dépenses de l'ANVAR et donc de l'Etat dans le domaine de l'aide à l'innovation ?
- pourquoi réserver de manière exclusive l'octroi de ce concours à la région, en interdisant aux départements de compléter l'action de cette dernière comme c'est le cas pour toutes les autres aides directes ?

• La seconde disposition nouvelle résulte du troisième alinéa de l'article 2, qui prévoit qu'une délibération du conseil régional détermine les types d'aides que la région a décidé d'accorder et les secteurs susceptibles d'être aidés.

Cette mesure résulte de l'ouverture, au profit des départements, de la faculté d'intervenir pour les types d'aides ou les secteurs d'activité que la région a placés hors de son programme (cf, ci-dessous, commentaire de l'article 3). Les départements doivent en effet pouvoir être informés des décisions de la région pour connaître l'étendue de leurs possibilités d'intervention autonome. On peut, dans

ces conditions, se demander pourquoi le troisième alinéa de l'article 2 ne prévoit pas la transmission obligatoire de cette délibération aux conseils généraux.

## 2. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a, en premier lieu, adopté un amendement modifiant la rédaction de la fin du premier alinéa de l'article premier et précisant que les bonifications d'intérêts doivent obligatoirement amener le coût des emprunts contractés par les entreprises aidées en-deçà du taux moyen des emprunts obligataires ; cette modification, qui semble concorder avec les modalités actuelles d'application de la loi du 7 janvier 1982, a en outre l'utilité de ne permettre l'utilisation de la procédure de bonification que lorsque celle-ci est susceptible d'avoir une incidence réelle sur le coût des emprunts, ce qui limite les risques de saupoudrage.

Votre Commission des Finances a, ensuite, adopté un amendement créant un alinéa additionnel après le premier alinéa et prévoyant que le département peut accorder les mêmes aides directes que la région, à l'exception des concours à l'innovation.

Ces derniers lui ont en effet semblé devoir relever exclusivement de l'échelon régional, en raison de leur spécificité qui requiert une capacité d'expertise dépassant les moyens des départements.

L'amendement adopté tend par ailleurs à permettre au département d'intervenir librement, pour des motifs qui seront expliqués ci-dessous, au commentaire de l'article 3.

Votre Commission a enfin, par coordination avec cette position, adopté deux amendements supprimant les alinéas deux et trois de l'article 2. Le second alinéa, qui rappelle la possibilité pour le département de compléter l'aide régionale, et le troisième, qui instaure le principe d'une délibération régionale destinée à informer les départements de l'action conduite par la région n'ont en effet plus de raison d'être dès lors que le département a la faculté d'intervenir librement.

## **Texte des amendements**

### **Amendement**

**Rédiger ainsi la fin du premier alinéa de cet article :**

**... à l'innovation, de bonifications d'intérêts permettant d'abaisser le taux des emprunts contractés par des entreprises en création ou en développement en-deçà du taux moyen des emprunts obligataires, ou de prêts consentis à un taux inférieur à ce dernier.**

### **Amendement**

**Après le premier alinéa de cet article, insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :**

**Ces aides peuvent également être attribuées par le département, à l'exception des concours régionaux à l'innovation.**

### **Amendement**

**Supprimer le deuxième alinéa de cet article.**

### **Amendement**

**Supprimer le troisième alinéa de cet article.**

## Article 3

### Aides directes des départements

-----

#### 1. Commentaire

##### *a) Le dispositif de l'article 3*

• L'article 3 du projet de loi ouvre aux départements la faculté d'accorder des aides directes de manière autonome ; ces aides seraient les mêmes que celles dont dispose la région, à l'exception des concours régionaux à l'innovation.

• Cette intervention autonome pourrait porter :

- sur les types d'aides que la région (dans le cadre de la délibération prévue à l'article 2 du projet) a décidé de ne pas accorder ;
- sur les secteurs d'activité que la région (dans le cadre de la même délibération) a décidé de ne pas aider.

• Le troisième alinéa de l'article 3, enfin, indique que "le département ne peut accorder ces aides qu'aux entreprises dont l'effectif est inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat". Cet alinéa a deux objectifs :

- rappeler le caractère "d'aides de proximité" qu'auront les aides départementales ;
- habiliter le pouvoir réglementaire à introduire des limites à l'aide départementale.

##### *b) Appréciation du dispositif de l'article 3*

• L'article 3 doit être apprécié à la lumière des quatre schémas qui peuvent être envisagés dans la répartition des rôles respectifs des départements et des régions en matière d'octroi d'aides directes.

- **Premier schéma : la spécialisation absolue ;** dans ce système, un seul niveau de collectivité territoriale est compétent pour accorder des aides directes et ce niveau ne peut être que la région, en

raison de sa vocation économique et de sa dimension, qui limite des pressions et favorise l'allocation rationnelle des aides.

- **Second schéma : la complémentarité**, qui implique de donner un rôle directeur à l'échelon territorial le plus élevé, celui de la région, les autres collectivités n'intervenant que pour compléter l'aide apportée par la région à chaque projet ; c'est le droit actuel.

- **Troisième schéma : la subsidiarité**, qui n'est d'ailleurs pas exclusive de la complémentarité et suppose de permettre aux départements d'intervenir dès lors que la région ne le fait pas ; c'est le dispositif proposé par le projet de loi.

- **Quatrième schéma : l'indépendance absolue**, schéma dans lequel la région et le département peuvent intervenir sans tenir compte des décisions prises par l'autre échelon territorial, de manière totalement autonome.

**Aucun de ces schémas n'est, en réalité, totalement satisfaisant.**

La spécialisation absolue est probablement le plus rationnel et a d'ailleurs toujours été défendue par le Sénat, au nom de la théorie des "blocs de compétences". Il n'est toutefois pas adapté à l'aide aux petites entreprises (donc aux entreprises en création) qui constitue l'essentiel des possibilités en matière d'aides directes.

La complémentarité a l'inconvénient de contrevenir peu ou prou au principe de l'absence de tutelle d'une collectivité locale sur une autre, même si cet argument ne doit pas être exagéré (rien n'oblige, en effet, les départements et les communes à compléter l'aide régionale).

La subsidiarité présente l'avantage de permettre aux départements de pallier les éventuelles "carences" de la région ; elle a, cependant, trois inconvénients :

- elle risque de déboucher sur des difficultés concrètes ; comment, par exemple, ne pas croire que des difficultés d'interprétation surgiront à propos de la notion de "secteur économique" ?
- elle risque de susciter des incohérences et de favoriser les "chasseurs de primes" ; en effet, elle permet à une entreprise d'obtenir, le cas échéant, un type d'aide auprès de la région et un autre type d'aide auprès du département ;



- elle ne confère pas une véritable autonomie aux départements, dont l'action reste subordonnée aux décisions régionales; concrètement, on peut d'ailleurs envisager diverses situations de blocage: ainsi, la région, en cas de conflit avec un ou plusieurs départements, peut parfaitement mettre sur pied des dispositifs d'aide insignifiants, dans le seul but d'entraver l'action départementale. Elle peut également décider de n'aider que les secteurs performants, laissant au département le soin d'aider les secteurs "difficiles", où les risques de défaillance des entreprises nouvellement créées sont les plus importants.

L'indépendance des départements et des régions semble le schéma le plus satisfaisant. Certes, il peut favoriser, comme d'ailleurs la subsidiarité, le chevauchement de l'action régionale et de l'intervention départementale.

Toutefois, ces risques paraissent limités *de facto*; la région semble en effet appelée à se spécialiser dans l'aide aux extensions d'envergure moyenne et grande, le département intervenant, pour sa part, en faveur des entreprises qui se créent.

Cette solution, par ailleurs, préserve l'autonomie des deux catégories de collectivités.

• L'article 3, en instaurant la "subsidiarité", suscite donc des objections de fond.

L'abandon progressif des aides directes par les régions peut, il est vrai, constituer un argument en faveur de ce dispositif.

**Nombre de régions octroyant les différents types d'aides directes**

	1986	1987	1988	1989
- Prime régionale à l'emploi	22	22	10	8
- Prime régionale à la création d'entreprises- Prêts	22	22	13	11
- Bonifications d'intérêts	14	14	7	4
	2	3	1	1

Dans ce contexte de "désengagement régional", en partie motivé, selon certaines informations, par le caractère "d'aides de proximité non compatibles avec la vocation régionale" des aides directes actuellement distribuables, l'intervention départementale peut avoir un sens.

Les risques de pression, d'incohérence, de difficulté d'interprétation déjà évoqués n'en subsistent pas moins, de même que les risques, encore plus manifestes, d'atteinte à l'autonomie départementale.

C'est pourquoi votre Commission a choisi d'adopter, par un amendement à l'article 2, le principe d'une intervention autonome du département et de la région.

## **2. Décision de la Commission**

Par coordination avec cette position, votre Commission des Finances a adopté un amendement supprimant l'article 3.

**Article 4**  
**Aides complémentaires des communes**  
**aux aides directes du département**

-----

**1. Commentaire**

L'article 3 du projet de loi ayant ouvert, pour les départements, la faculté d'accorder de façon autonome, quoique subsidiaire, des aides directes aux entreprises, l'article 4 tend à permettre aux communes de compléter ces aides.

Les compléments ne pourraient porter les aides au-delà des plafonds qui seront fixés par décret.

Cet article transpose donc à l'hypothèse d'intervention autonome des départements les mécanismes de "complémentarité" qui existent déjà en matière d'interventions régionales.

**2. Décision de la Commission**

Par coordination avec ses décisions prises dans l'examen des articles 2 et 3 du projet, votre Commission des Finances a adopté à l'article 4 un amendement prévoyant la faculté, pour les communes, de compléter l'aide des départements et des régions.

**Texte de l'amendement**

**Amendement**

Dans le texte de cet article, remplacer les mots :

par le département en application de l'article 3

par les mots :

par la région ou le département

**Article additionnel après l'article 4**  
**Suppression des possibilités d'intervention**  
**au profit d'entreprises en difficulté**

---

Après l'article 4, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel ayant pour objet de supprimer la faculté tant pour les départements que pour les régions d'intervenir en faveur d'entreprises en difficulté.

Certes, les sommes consacrées à ce type d'interventions par les départements sont modestes : 53,5 millions de francs d'aides directes (sur un total de 1,578 milliard en 1987) et 10,8 millions de francs d'aides indirectes (sur un total de 559 millions de francs en 1987) et plus faibles encore s'agissant des régions : 4 millions de francs d'aides directes (sur un total de 2,1 milliards en 1987) et 8 millions de francs d'aides indirectes (sur un total de 303 millions de francs en 1987).

Il n'en demeure pas moins que la latitude conférée aux départements d'accorder des aides aux entreprises en difficulté peut être, pour ces collectivités de taille intermédiaire, source de risques ; la suppression, par la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988, de la faculté pour les communes de pratiquer ces opérations pourrait en effet, dans une proportion qui n'est pas aujourd'hui chiffrable, entraîner un transfert des demandes d'aides vers les départements. Quant aux régions, la modestie de leurs interventions témoigne de l'inutilité de la possibilité qui leur est offerte, non justifiable en elle-même.

En effet, le risque de condamnation des collectivités soit à combler le passif de l'entreprise en difficulté, soit à dédommager les créanciers de celles-ci pour avoir artificiellement soutenu son crédit ne doit pas être négligé.

De plus, la situation des entreprises en difficulté doit, selon votre Commission, relever exclusivement des procédures des lois des 1er mars 1984 (relative à la prévention des difficultés des entreprises) et 25 janvier 1985 (relative au redressement judiciaire).

C'est pourquoi l'article additionnel proposé supprime la possibilité, pour les départements, d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté. *Ipsa facto*, cette possibilité serait supprimée

pour les régions (puisque l'article 66 de la loi du 2 mars 1982 renvoie aux possibilités des départements).

Il laisse en revanche subsister la faculté de soutenir, en milieu rural, l'initiative privée défaillante.

L'article 48 de la loi du 2 mars 1982 est modifié à cet effet.

### **Texte de l'article additionnel**

#### **Amendement**

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

"II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

"Les aides peuvent être accordées conjointement avec celles d'autres collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une convention passée à cet effet.

"Les mesures mentionnées aux alinéas qui précèdent font l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée."

## **Article additionnel après l'article 4**

### **Création de sociétés départementales de développement**

---

• Après l'article 4, votre Commission des Finances a adopté un second article additionnel ayant pour objet la création de sociétés départementales de développement.

• Il convient, en premier lieu, de rappeler que les articles 10 et 11 de la loi d'amélioration de la décentralisation, codifiés aux articles 6 et 49 de la loi du 2 mars 1982, ont créé la possibilité pour les communes et les départements de participer au capital d'un établissement de crédit à trois conditions :

- que les collectivités soient minoritaires dans le capital,
- qu'un établissement de crédit participe à ce capital, afin d'apporter le "savoir-faire" bancaire,
- que l'établissement ait vocation exclusive à garantir les emprunts souscrits par des entreprises qui se créent ou se développent.

Les départements et les communes ont en outre reçu la possibilité d'abonder le fonds de garantie de cet établissement, sans pour autant participer à son capital.

Le décret d'application de ces textes a été pris le 2 mai 1988. Actuellement, deux fonds départementaux de garantie ont été créés ; une dizaine d'autres devraient l'être prochainement.

• L'article additionnel proposé vise à permettre aux collectivités territoriales de souscrire au capital d'un autre type d'établissement de crédit, ayant vocation à prendre des participations dans le capital de sociétés qui se créent ou se développent. Cet établissement bénéficierait du régime fiscal favorable de l'article premier de la loi du 11 juillet 1985 relatif aux sociétés de capital-risque (exonération d'impôt sur les bénéfices et les plus-values). Les collectivités locales seraient minoritaires dans son capital social.

Ce dispositif est conforme à la philosophie de votre Commission des Finances, qui estime que l'aide aux entreprises doit s'effectuer dans le cadre de mécanismes bancaires, qui constituent une garantie d'efficacité. Il permettra d'aider au renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises.

• Par ailleurs, l'article additionnel proposé étend les attributions des "fonds départementaux de garantie", en leur permettant à l'avenir de gérer, pour le compte du département, des fonds, alimentés par des subventions départementales et destinées à bonifier des emprunts souscrits par des entreprises nouvellement créées ou étendant leur activité.

Là encore, il a semblé opportun de permettre la conjugaison de l'aide locale et du "savoir faire" bancaire.

### **Texte de l'article additionnel**

#### **Amendement**

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Par dérogation aux dispositions du paragraphe III des articles 5 et 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 portant droits et liberté des communes, des départements et des régions, une ou plusieurs collectivités territoriales peuvent participer au capital d'une société départementale de développement revêtant la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et ayant pour objet de prendre des participations minoritaires dans le capital de sociétés nouvellement créées ou étendant leur activité, dès lors qu'au moins un établissement de crédit régi par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit participe également au capital de cette société départementale de développement.

Les dispositions de l'article premier de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier sont applicables aux sociétés départementales de développement.

La part des collectivités territoriales dans le capital de ces sociétés doit être inférieure à 50 %.

II. - Il est inséré au II de l'article 49 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, après le second alinéa, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

"Le département peut également, dans le cadre de la convention prévue à l'alinéa qui précède, confier à l'établissement de crédit la gestion d'un fonds destiné à bonifier les intérêts d'emprunts souscrits par des entreprises privées nouvellement créées ou étendant leurs activités. Le fonds est alimenté par des subventions du département."

## **Article 5**

### **Aides indirectes des collectivités territoriales**

-----

#### **1. Commentaire**

• Cet article, dont la rédaction n'est pas satisfaisante, reprend le droit actuellement applicable (article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire).

Il contient deux dispositions :

- la première affirme le principe de la liberté des aides indirectes,
- la seconde interdit, toutefois, les ventes et locations de bâtiments à des entreprises à des conditions plus favorables que celles du marché, sous réserve de rabais par rapport à ces conditions ; ces rabais doivent respecter des plafonds, différents selon les zones.

Les rabais sont, en principe, plafonnés à 25 % de la valeur vénale du bâtiment pour l'ensemble du territoire. Dans les zones où la prime d'aménagement du territoire est susceptible d'être accordée, aucune limite au rabais n'est toutefois apportée. L'absence de véritables marchés pour les bâtiments d'entreprise sur une grande partie du territoire vide en outre partiellement cette disposition de sa substance.

• La mise à disposition de bâtiments industriels à des conditions avantageuses est l'une des formes d'aide les plus utilisées. Ces opérations, comme le relève la Cour des Comptes dans son rapport public de 1987, ne sont pas toujours sans danger ; outre le coût du rabais, la collectivité peut avoir à supporter la totalité de la charge du bâtiment si l'entreprise à laquelle elle l'a cédé vient à connaître des difficultés sans en avoir acquitté la totalité du prix. Cette situation peut être d'autant plus dommageable que les collectivités renoncent fréquemment au privilège du vendeur (cf, ci-dessous, commentaire de l'article 6).

#### **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 5.



## **Article additionnel après l'article 5**

### **Création de syndicats d'interventions économiques**

---

Après l'article 5, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel ayant pour objet la création d'un régime juridique adapté à l'intervention conjointe de plusieurs communes pour octroyer des aides aux entreprises.

Actuellement, ces aides font trop souvent l'objet de surenchères préjudiciables aux finances communales. Il semble donc opportun de favoriser leur attribution dans un cadre supra-communal, permettant une planification rationnelle de l'action économique locale.

Ce type de mécanisme se heurte, dans l'état actuel de la législation, à l'impossibilité pour une structure de coopération intercommunale de récupérer la taxe professionnelle engendrée par les aides qu'elle accorde ; le produit de cette taxe est en effet automatiquement dévolu à la commune sur laquelle l'entreprise aidée est implantée.

C'est pourquoi l'article additionnel proposé prévoit que la part communale de la taxe professionnelle acquittée par une entreprise ayant bénéficié d'une aide du groupement est attribuée à celui-ci, qui aurait la faculté soit de l'utiliser dans le cadre de son action, soit de le redistribuer aux communes, selon des modalités qui devront être fixées par les statuts.

Le fonctionnement de ces syndicats d'intervention économique serait régi par les mêmes règles que celui des syndicats de communes, au régime desquels il est renvoyé. Les syndicats et les districts existants pourraient d'ailleurs décider d'élargir leurs attributions à l'octroi d'aides indirectes. Les mécanismes afférents à la taxe professionnelle leur seraient alors applicables.

## **Texte de l'article additionnel**

### **Amendement**

Après l'article 5, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré au titre VI de la première partie du livre I du code des communes un chapitre trois bis rédigé comme suit :

#### **"Chapitre III bis**

##### **"Syndicats d'intervention économique**

**"Art. L. 163-19. - Les syndicats d'intervention économique ont pour objet l'octroi d'aides indirectes aux entreprises dans les mêmes conditions et limites que les communes.**

**Les dispositions des articles L.163-1 à L.163-18 sont applicables aux syndicats d'intervention économique."**

**"Art. L. 163-20. - La part communale du produit de la taxe professionnelle acquitté par les entreprises ayant bénéficié d'une aide d'un syndicat d'intervention économique est attribuée au syndicat, qui peut en opérer la redistribution entre les communes membres ou l'affecter à son budget."**

**"Art. L. 163-21. - Les syndicats de commune et les districts peuvent, dans les conditions prévues aux articles L. 163-17 et L. 164-7, étendre leurs attributions à l'octroi d'aides indirectes aux entreprises. Les dispositions de l'articles L. 163-20 sont alors applicables."**

## Article 6

### Garanties imposées aux entreprises aidées

-----

#### 1. Commentaire

• L'article 6 du projet de loi constitue la reprise littérale de l'avant-dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire.

Ce texte est, sur deux points, ambigu :

- il semble faire obligation aux collectivités locales d'imposer aux entreprises bénéficiaires d'une aide ainsi qu'à leurs dirigeants des "garanties", mais cette "obligation" est immédiatement tempérée par l'introduction de l'expression "le cas échéant";
- la notion même de "garantie" n'a guère de consistance juridique.

Il semble qu'il faille entendre par ce terme la prise de sûretés ; un tel mécanisme, toutefois, n'est concevable que pour les prêts et pour les garanties d'emprunts. La notion de "garantie" peut donc être interprétée de manière plus extensive ; en matière de primes, elle peut, par exemple, impliquer l'obligation pour les dirigeants de rembourser les sommes perçues en cas de refus manifeste d'atteindre les objectifs auxquels était subordonné l'octroi de l'aide.

• La Cour des Comptes, dans son rapport public de 1983 (1), relève que le refus de prendre des sûretés et les abandons de sûretés peuvent être dommageables pour les collectivités locales.

Ces sûretés peuvent être :

- l'hypothèque,
- la caution personnelle du dirigeant,
- la mise en gage du matériel,
- le privilège du vendeur.

---

(1) Pages 87 et 88.

Dans ce rapport de 1983, la Cour des Comptes s'inquiète, notamment, des conséquences que peut avoir l'abandon du privilège du vendeur en cas de vente d'immeuble ; ce privilège doit, il est vrai, être inscrit à la conservation des hypothèques, sous peine d'abandon tacite (article 2103 du Code civil) ; l'abstention suffit donc à entraîner l'abandon de la sûreté.

• Il semble ainsi nécessaire de préciser l'article 6 en prévoyant :

- que des garanties doivent systématiquement être prévues, même à titre symbolique ; il suffit, à cet effet, de supprimer les termes "le cas échéant" de l'article ;
- que des sûretés doivent toujours être constituées pour les formes d'aides les plus risquées que sont les prêts et les garanties d'emprunts.

## 2. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté deux amendements à l'article 6.

Le premier supprime les termes "le cas échéant" du texte de l'article 6.

Le second prévoit la constitution obligatoire de sûretés en cas de garanties d'emprunts ou de prêts.

### **Texte des amendements**

#### **Amendement**

Dans le texte de cet article, supprimer les mots :

, le cas échéant,

#### **Amendement**

Compléter cet article par la phrase suivante :

L'octroi de prêts ou de garanties d'emprunts est subordonnée, dans des conditions prévues à par décret en Conseil d'Etat, à la prise de sûretés.

## Article 7

### Conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales pour des actions de développement économique local

-----

#### 1. Commentaire

• L'article 7 du projet de loi constitue la reprise, avec une rédaction encore imparfaite quoiqu'améliorée, des dispositions du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire.

Cet article précise que les collectivités territoriales peuvent entreprendre des "actions de développement économique local" dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat.

L'objet de cette disposition, qui peut paraître inutile, est de permettre aux collectivités locales d'opérer des interventions économiques dérogatoires aux règles qui encadrent ordinairement ce type d'action dès lors que l'Etat est partie prenante à une convention autorisant ces interventions. En clair, le paraphe de l'Etat (et le contrôle qu'il exerce ainsi implicitement à cette occasion ?) suffit à affranchir les collectivités locales des limites apportées à leurs interventions autonomes.

• Les principales des conventions visées par l'article 7 sont les contrats de plan Etat-régions (et, le cas échéant, les contrats particuliers, qui constituent des avenants signés par les départements) ; des contrats spécifiques ont également été signés.

Parmi les dispositifs mis en place dans le cadre de cet article, on peut mentionner, à titre d'exemple :

- la possibilité, ouverte à un département, d'accorder des primes à la modernisation agricole (dispositif doublement dérogatoire, puisque les départements ne peuvent, pour l'instant, accorder d'aides directes et que ce type d'aide n'est pas prévu par la réglementation en vigueur) ;
- l'instauration d'un système d'aides directes aux distributeurs d'électricité, financées par une région ;
- un mécanisme de primes à l'artisanat différent de celui des primes à la création d'entreprise à l'emploi.

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances, estimant que la faculté d'accorder n'importe quel type d'aide ne devait pas être ouverte sans limite. Le fait que l'Etat soit partie prenante à une convention ne justifie pas l'abandon de toutes les restrictions qui entourent l'action économique locale.

C'est pourquoi elle a adopté un amendement limitant aux seuls contrats de plan Etat-région la portée de l'article 7.

### **Texte de l'amendement**

#### **Amendement**

Rédiger ainsi cet article :

Des actions de développement économique local dérogeant aux dispositions des articles 2 à 6 peuvent être entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements dans le cadre des contrats de plan prévus à l'article 2 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982 et 1983.

**Article 8**  
**Souscription, par les communes,**  
**de titres participatifs émis par les coopératives**

-----

**1. Commentaire**

• L'article 8 du projet de loi ouvre aux communes la faculté de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives.

L'appréciation de l'opportunité de cette disposition suppose le rappel préalable des caractéristiques des titres participatifs et la mesure des conditions auxquelles sa mise en oeuvre est subordonnée.

• Les titres participatifs ont été créés par l'article 21 de la loi du 3 janvier 1983 relative à la protection de l'épargne et au développement des investissements. Ces titres négociables constituent des créances de dernier rang (donc des "quasi fonds propres"), remboursables à la seule initiative de l'émetteur au minimum sept ans après l'émission. La rémunération de ces titres comporte une partie fixe, de type obligataire, afférente à au moins 60 % du nominal. L'autre partie de la rémunération est variable et assise soit sur le bénéfice, soit sur un autre index reflétant l'activité de l'entreprise (chiffre d'affaires...).

Le régime fiscal des titres participatifs est très avantageux (prélèvement libératoire de 25 %, abaissé à 15 % par le projet de loi de finances pour 1990).

Ces titres, enfin, ne peuvent être émis que par les sociétés du secteur public et les sociétés coopératives. Leur invention répond à la nécessité de suppléer les carences de l'Etat actionnaire, qui entravent le développement du secteur public.

• L'article 8 du projet de loi permet aux communes de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives (c'est-à-dire, principalement, les sociétés coopératives ouvrières de production) et les sociétés coopératives agricoles. Cette souscription ne pourrait intervenir qu'en cas d'appel public à l'épargne, c'est-à-dire, selon l'article 72 de la loi du 24 juillet 1966 :

- par inscription des titres à une cote boursière,

- par recours au démarchage, à la publicité ou au placement bancaire,
- par "large diffusion dans le public" (critère résultant de la doctrine de la Commission des opérations de bourse).
- **L'article 8 constitue un dispositif malaisément acceptable.**

En premier lieu -et c'est le point le plus important- son adoption se traduirait par des pressions considérables sur les élus locaux, auxquels ceux-ci ne pourront guère résister.

En second lieu, cet article accroîtra encore les privilèges dont bénéficient les sociétés coopératives (possibilité d'émettre des titres participatifs, exonération partielle de taxe professionnelle, possibilité de déduire du résultat imposable les ristournes consenties aux sociétaires, possibilité de mettre en réserve une fraction des résultats en franchise d'impôt).

En troisième lieu, il paraît paradoxal d'autoriser les communes à souscrire ce type de titres au profit d'une catégorie limitée d'intervenants économiques alors que les placements de trésorerie leur sont, en vertu de l'obligation de dépôt des fonds libres au Trésor, interdits (article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances).

Certes, la souscription de ces titres n'a pas *stricto sensu* le caractère de placement de trésorerie ; en effet, les fonds destinés à cette souscription auront une imputation budgétaire, par exemple à un chapitre "interventions économiques" ; il n'empêche que la frontière avec un simple placement de trésorerie est ici ténue.

Enfin, l'appel public à l'épargne constitue une protection qui peut se révéler illusoire ; cet appel peut être "organisé", le visa de la COB constituant, il est vrai, une garantie. En outre, il n'est pas évident que le contrôle de légalité soit assuré sur ce point avec toute la rigueur qui s'impose.

## 2. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté un amendement supprimant l'article 8 du projet de loi.



## **Article 9**

### **Participation des départements aux sociétés de développement régional.**

#### **Souscription, par les départements, de titres participatifs émis par les coopératives**

-----

### **1. Commentaire**

• L'article 9 permet, en premier lieu, aux départements, de prendre sans autorisation des participations dans le capital des sociétés de développement régional (SDR).

Actuellement, les départements ne peuvent participer au capital d'une société commerciale que dans trois cas précis :

- la société est une société d'économie mixte,
- la société est un établissement de crédit gérant un fonds départemental de garanties (article 6.II de la loi du 2 mars 1982, ajouté par la loi du 5 janvier 1988),
- la participation a été autorisée par décret en Conseil d'Etat.

Bénéficiaire de cette autorisation, quelques départements participent déjà au capital de SDR. L'article 9 supprime cette contrainte, qui n'existe pas pour les régions, en vertu de la loi (la part de celles-ci dans le capital des SDR va de 0,5 % -Pays de Loire- à 27,9 % -Provence-Côte d'Azur).

Cette disposition n'est pas inintéressante. On peut craindre, toutefois, qu'elle n'attire guère les départements, en raison du champ d'action régional des SDR et de leur manque d'enthousiasme, depuis quelques années, à prendre des participations, quelque peu délaissées au profit d'un rôle bancaire plus classique. Les régions elles-mêmes préfèrent, semble-t-il, détenir des titres émis par les instituts régionaux de participation.

C'est pourquoi votre Commission des Finances a proposé, sous forme d'article additionnel après l'article 4, un dispositif plus attractif pour les départements.

• L'article 9, en second lieu, par son paragraphe II, autorise les départements à souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives.

Les remarques formulées à ce propos dans le cadre de l'article 8 peuvent être transposées ici.

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté un amendement supprimant le paragraphe II de l'article 9.

### **Article additionnel après l'article 9**

Après l'article 9, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel supprimant la faculté pour les collectivités locales d'accorder sans limitation des aides aux sociétés coopératives ouvrières de production. Cette faculté lui est en effet apparue dépourvue de toute justification, les aides aux SCOP devant emprunter le régime des aides de droit commun.

### **Texte de l'article additionnel**

#### **Amendement**

Après l'article 9, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le dernier alinéa de l'article 53 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production est abrogé.

## Article 10

### Attribution des sociétés d'économie mixte locales

-----

#### 1. Commentaire

• L'article 10 propose deux modifications au régime des SEM ; d'une part, celles-ci pourraient désormais être constituées pour gérer des "services de proximité en milieu rural et des activités touristiques", d'autre part les collectivités locales étrangères pourraient, dans certains cas, prendre des participations dans leur capital.

• Le champ d'action des SEM est régi par l'article premier de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte.

Cet article dispose que les collectivités locales peuvent créer des SEM, revêtant la forme de sociétés anonymes et dans le capital desquelles ces collectivités doivent être majoritaires, dans les trois cas suivants :

- l'objet de la SEM est une opération d'aménagement ou de construction,
- l'objet de la SEM est la gestion d'un service public industriel et commercial,
- l'objet de la SEM est "toute autre activité d'intérêt général".

Cette dernière hypothèse, relativement floue, inclut notamment la gestion d'activités délaissées par l'initiative privée mais nécessaires à la population.

La modification proposée appelle des réserves. La gestion de services de proximité en milieu rural semble déjà possible dans le cadre de la notion "d'activités d'intérêt général". Quant à la gestion d'activités touristiques, elle est soit déjà possible (lorsque l'initiative privée est défaillante ou lorsque l'activité gérée revêt le caractère d'un service public), soit, au cas contraire, constitutive d'une immixtion qui n'a pas de raison d'être dans le champ d'activité normal de l'initiative privée.

• La seconde modification proposée a trait à l'ouverture du capital des sociétés d'économie mixte à des "collectivités décentralisées étrangères".

Deux conditions sont fixées à cette ouverture :

un accord doit avoir été signé entre la France et l'Etat dont la collectivité décentralisée est ressortissante, sans qu'il soit précisé si cet accord doit être général ou conclu au cas par cas ;

- la participation doit intervenir dans le cadre de la coopération transfrontalière.

La notion de coopération transfrontalière a, notamment, été précisée par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, qui régit les "contacts réguliers des régions avec des collectivités étrangères ayant une frontière commune avec elles".

Selon certaines opinions, cette limitation des prises de participation à la coopération transfrontalière serait trop restrictive, des projets communs pouvant exister entre des collectivités n'ayant pas de frontière commune.

## 2. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté sans modification l'article 10, s'en remettant sur cet article aux positions de vos Commissions des Lois et des Affaires économiques, également saisies du texte.

## Article 11

### Aménagement du régime des garanties d'emprunts

-----

#### 1. Commentaire

• L'article 11 apporte un assouplissement, sur un point particulier, aux règles qui encadrent l'octroi de garanties d'emprunts par les communes.

##### *a) Rappel du régime des garanties d'emprunts*

• Le régime actuel des garanties d'emprunts est fixé par l'article 6 de la loi du 2 mars 1982, complété et modifié par la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 ; cet article traite des garanties d'emprunts par les communes, mais l'article 49 de la loi du 2 mars fixe des règles identiques pour les garanties accordées par les départements, ainsi que l'article 4-1 de la loi du 5 juillet 1972, qui régit les garanties d'emprunts régionales.

• Les principes posés par ces textes sont les suivants :

1. le risque encouru par une collectivité ne doit pas excéder, chaque année, un pourcentage (fixé à 50 % par le décret du 18 avril 1988) de ses recettes réelles de fonctionnement ; pour le calcul de ce ratio, l'annuité de la dette est, pour chaque exercice, ajoutée au montant des emprunts garantis ; *a contrario*, les provisions inscrites au budget pour "couvrir", le cas échéant, la mise en jeu de la garantie viennent en déduction du total des garanties d'emprunts.
2. Le total des garanties accordées par les collectivités territoriales ne peut, pour chaque emprunt, excéder 50 % de la quotité de celui-ci ; cette limite est portée à 80 % pour les opérations d'aménagement menées en application des articles L.300-1 à L.300-4 du Code de l'urbanisme.
3. Les risques doivent être divisés ; à cet effet, le montant total des garanties accordées à un même débiteur ne peut excéder 10 % du montant total des garanties

d'emprunt susceptibles d'être accordées, c'est-à-dire le résultat de l'opération : (recettes réelles de fonctionnement - annuité de la dette communale) x 0,5.

4. L'ensemble de ce régime n'est, enfin, pas applicable aux garanties d'emprunts accordés à des organismes réalisant, acquérant ou améliorant des logements sociaux, c'est-à-dire bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisés à l'aide d'un prêt aidé par celui-ci.

*b) La modification proposée par l'article 11*

• Cette modification porte sur un point mineur ; il s'agit de supprimer le principe de division des risques dans un cas précis :

- la commune a moins de 10.000 habitants,
- la garantie d'emprunt est accordée dans le cadre d'une opération régie par les articles L.300-1 à L.300-4 du Code de l'urbanisme.

Ces quatre articles du Code de l'urbanisme traitent des opérations d'aménagement foncier. Ces opérations, lorsqu'elles sont réalisées par une société d'économie mixte ou un établissement public (établissement public d'aménagement, OPAC) peuvent se dérouler dans le cadre d'une concession d'aménagement, qui transfère au concessionnaire le droit d'exproprier.

Les opérations d'aménagement foncier concernent l'habitat, les équipements collectifs, la sauvegarde du patrimoine, etc...

• Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le régime des garanties d'emprunts est déjà plus souple, sur un point, pour les opérations d'aménagement, puisque la quotité garantie peut aller jusqu'à 80 % de l'emprunt au lieu de 50 %.

L'article 11 propose de supprimer le limite de 10 % de la capacité totale de garantie, qui constitue aujourd'hui le montant maximal susceptible d'être garanti au profit d'un même débiteur pour les communes de moins de 10.000 habitants.

Cet assouplissement semble judicieux ; en effet, une opération d'aménagement peut constituer, dans les petites communes, une action d'envergure au regard de la capacité totale de garantie d'emprunts ; le ratio de division des risques constitue alors une contrainte réelle.

Il ne semble pas nécessaire, en revanche, d'aller plus loin dans l'assouplissement du régime des garanties d'emprunts. On peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas opportun de maintenir le ratio de division des risques, en le fixant à un niveau plus élevé, pour les opérations d'aménagement des communes de moins 10.000 habitants (par exemple : 20 %). Ces opérations ne sont, en effet, pas dépourvues de risques.

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 11 du projet de loi.

## Article 12

### Subventions aux entreprises à vocation culturelle

.....

#### 1. Commentaire

L'article 12 du projet de loi tend à permettre l'octroi de subventions à un type particulier d'entreprises privées, les "entreprises ayant pour objet la gestion de toute activité de services à caractère culturel répondant aux besoins de la population". Cette définition floue est illustrée par un exemple précis, visé dans le texte de l'article : celui des entreprises exploitant des salles de spectacle cinématographique.

*a) Rappel des possibilités actuelles d'intervention des collectivités locales en faveur des entreprises à caractère culturel*

• Les collectivités locales ont tout d'abord d'ores et déjà la faculté d'accorder des subventions à toute activité culturelle gérée sans but lucratif ; il en va notamment ainsi pour les activités assumées par des associations.

• S'agissant des "entreprises culturelles" à but lucratif, l'ensemble du dispositif d'aides directes et indirectes est, naturellement, applicable.

Les "entreprises culturelles" qui se créent ont ainsi vocation à bénéficier de primes, d'exonération de taxe professionnelle et d'aides indirectes, par exemple un rabais sur le loyer d'un local mis à disposition par la commune.

• S'agissant, enfin, des "entreprises culturelles" en difficulté coexistent :

- la possibilité, pour le département et la région, d'accorder toutes aides directes et indirectes sans limitation ;
- la possibilité, pour la commune, de faire de même à la double condition pour celle-ci d'être située "en milieu rural" et d'être confrontée à une "initiative privée



défaillante" hypothèse évidemment satisfaite dès lors que "l'entreprise culturelle" est en difficulté.

• Outre ces dispositifs classiques, les collectivités locales ont d'autres moyens d'intervention compatibles avec la légalité pour apporter leur aide à des "entreprises culturelles".

Il s'agit, en premier lieu, de la création d'un service public industriel et commercial ; la collectivité concernée peut en effet racheter le local de l'entreprise et concéder ensuite l'exploitation de celle-ci à son ancien propriétaire.

Il s'agit, en second lieu, de l'octroi de subventions ayant pour contrepartie une obligation spécifique de l'exploitant (par exemple, pratiquer un tarif préférentiel pour les jeunes).

• Cet ensemble de possibilités ne paraît comporter qu'une seule lacune : il ne permet pas, en effet, d'apporter des subventions aux "entreprises culturelles" situées en milieu urbain, déjà existantes (donc non susceptibles de bénéficier du dispositif d'aide aux entreprises qui se créent) et que la commune ne souhaite pas "municipaliser", c'est-à-dire transformer en service public industriel et commercial.

Cette lacune peut se révéler dommageable face à la crise que traversent aujourd'hui les exploitants de salle de spectacle cinématographique. La solution proposée par l'article 12 du projet de loi permet, il est vrai, de la combler, mais au prix d'une mesure trop générale et non dépourvue de risques potentiels.

#### *b) Le dispositif proposé par l'article 12*

• L'article 12, en premier lieu, permet l'octroi de subvention à des entreprises "ayant pour objet la gestion de toute activité de services à caractère culturel répondant aux besoins de la population et notamment l'exploitation de salles de spectacles cinématographiques".

La notion de "services répondant aux besoins de la population" exclut, semble-t-il, toutes les entreprises qui ne sont pas en contact direct avec la population (production de films, de disques, etc...).

Cette notion englobe, en revanche :

- les salles de cinéma, expressément visées,
- les salles de théâtre,

- les établissements privés d'enseignement (danse, musique...),
- les troupes de spectacle.

Il s'agit donc d'une définition large qui, le cas échéant, pourrait même inclure les disquaires ou les loueurs de vidéo-cassettes.

- En second lieu, l'article 12 fait référence aux "entreprises existantes" et au respect des principes de liberté du commerce et de l'industrie et d'égalité des citoyens devant la loi.

La combinaison de ces différents critères amène à penser que l'objectif visé est celui de l'entreprise en situation isolée et défaillante, ou à tout le moins au bord de la défaillance et qu'il convient de sauvegarder pour éviter la "désertification culturelle".

Néanmoins, le texte de l'article 12 est suffisamment vague pour autoriser des interprétations plus laxistes. C'est pourquoi il convient de mettre en place un autre dispositif, apte à permettre aux collectivités locales de participer efficacement à l'effort effectué depuis quelques années pour maintenir en activité le réseau de salles de cinéma. Les collectivités locales doivent en effet être protégées contre les pressions que l'adoption de l'article 12 dans son texte actuel ne manquerait pas de susciter.

- Ce dispositif de substitution pourrait consister en l'élévation des plafonds d'exonération de taxe professionnelle que les collectivités peuvent décider en faveur des exploitants de salles de cinéma.

Actuellement, le plafond est de 66 % pour les salles situées dans les villes de moins de 100.000 habitants et accueillant moins de 2.000 spectateurs par semaine, et de 33 % pour les autres salles.

Ces taux maxima d'exonération pourraient être relevés à 100 % et 50 %, les collectivités locales conservant naturellement la possibilité de décider un taux d'exonération inférieur, voire nul.

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté un amendement portant article additionnel et substituant l'élargissement des possibilités d'exonération de taxe professionnelle en faveur du cinéma au dispositif proposé par le Gouvernement.

Elle a également supprimé l'article 12.

### **Texte de l'article additionnel**

#### **Amendement**

Rédiger ainsi cet article :

I - L'avant-dernier alinéa (3°) de l'article 1464 A du code général des impôts est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

"Les collectivités territoriales et leurs groupements dotés d'une fiscalité propre peuvent en outre, dans les conditions prévues au premier alinéa ci-dessus, exonérer partiellement ou totalement de taxe professionnelle les établissements de spectacle cinématographique situés dans les communes de moins de 100.000 habitants qui, quel que soit le nombre de leurs salles, réalisent en moyenne hebdomadaire moins de 2.000 entrées. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également, dans les mêmes conditions et dans la limite de 50 %, exonérer de taxe professionnelle les autres établissements de spectacles cinématographiques."

II - La perte de ressources éventuelle résultant des dispositions du I ci-dessus est compensée par le relèvement à due concurrence du maximum des tarifs des licences des débiteurs de boissons alcoolisées prévus à l'article 1568 du code général des impôts.

## Article 13 Rapport au Parlement

-----

### 1. Commentaire

Cet article fait obligation au Gouvernement de présenter au Parlement, à "l'ouverture de la deuxième session ordinaire de 1993-1994", c'est-à-dire en avril 1994, un rapport sur l'application de la loi.

Procédant d'une philosophie que votre Commission des Finances ne peut qu'approuver (contrôler l'application de la loi et évaluer ses incidences), cet article n'est néanmoins, dans sa forme actuelle, guère satisfaisant.

En premier lieu, la date d'avril 1994, située à quatre ans et demi du présent débat, paraît beaucoup trop éloignée.

Elle correspond certes au souci de disposer d'informations chiffrées sur une période de temps suffisamment longue pour pouvoir être pertinentes (le délai de collecte et de traitement de ces informations est en effet d'environ deux ans). Toutefois, il serait anormal :

- que le Parlement ne dispose d'aucun élément d'appréciation pendant plus de quatre ans sur un sujet qui a déjà donné matière à légiférer trois fois en sept ans ;
- que le rapport créé par l'article 13 ne soit disponible que plus d'un an après le début de la mise en oeuvre de l'acte unique européen.

C'est pourquoi la solution d'un rapport annuel consacré à ce sujet important pour lequel les informations disponibles sont aujourd'hui lacunaires et rares, a paru s'imposer à votre Commission des Finances.

Il a, en outre, semblé utile de préciser quel devait être le contenu de ce rapport, en intégrant notamment une référence aux pratiques observées par les collectivités locales dans les autres pays de la Communauté européenne.

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté l'article 13 du projet de loi, sous réserve de l'adoption d'un amendement prévoyant une périodicité annuelle du rapport relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales et précisant son contenu minimal.

### **Texte de l'amendement**

#### **Amendement**

Rédiger ainsi cet article :

**Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, avant l'ouverture de la session ordinaire d'automne, un rapport relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales.**

**Ce rapport fait notamment ressortir :**

- le montant, par types d'aides, des crédits affectés par chaque région et chaque département aux interventions en faveur des entreprises, au titre des deux exercices qui précèdent ;**
- l'impact de ces interventions sur la création d'entreprises et d'emplois ;**
- le nombre, par région et par département et pour chaque secteur d'activité, des entreprises aidées et des entreprises créées sans avoir bénéficié d'intervention ;**
- le nombre, par région et par département et pour les quatre exercices qui précèdent, d'entreprise ayant connu des difficultés après avoir reçu une aide ;**
- l'impact des décisions prises par les collectivités territoriales en matière d'exonérations d'impôts locaux sur le niveau de leurs ressources fiscales ;**
- l'importance respective des interventions de l'Etat et des différentes catégories de collectivités territoriales en**

**faveur de la creation, du développement ou de la reprise d'entreprises privées.**

**Ce rapport contient en outre toutes informations utiles sur la nature et l'importance des interventions économiques pratiquées par les collectivités territoriales des États membres de la Communauté économique européenne.**

## Articles 14 et 15 Coordinations et abrogation

-----

### 1. Commentaire

Les articles 14 et 15 du projet de loi sont des articles de conséquence.

• Le projet de loi reprenant, dans ses articles 1, 2, 5, 6 et 7 les dispositions actuellement contenues dans l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire, il est par coordination nécessaire d'abroger ce dernier. L'article 15 du projet de loi procède à cette abrogation.

• Par coordination également, il convenait de supprimer, dans les textes de loi en faisant état, la référence à la loi du 7 janvier 1982 et d'y substituer un renvoi au présent projet de loi.

A cet effet, l'article 14 du projet de loi insère une référence à la "loi relative à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local" dans les articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Ces articles définissent, en termes très généraux, les possibilités des communes (article 5) et des départements (article 48) en matière d'intervention économique.

Cette coordination appelle une seule observation : une fois opérée, l'article 5 et l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 (qui sont identiques dans leurs deux premiers alinéas) se liraient comme suit :

*"L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.*

*"Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi relative à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local (au lieu de: définies par la loi approuvant le plan), la commune (le département) peut intervenir en matière économique et sociale."*

Or, le projet de loi qui nous est soumis ne contient aucune règle relative à l'aménagement du territoire ; il renvoie simplement, par le dernier alinéa de son article deux, à un décret en Conseil d'Etat appelé à déterminer les plafonds des aides en "tenant compte de la politique nationale de l'aménagement du territoire".

## **2. Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté conformes les articles 14 et 15 du projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

Reunie le mercredi 18 octobre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi n° 320 (1988-1989) relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.

M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis, a, en premier lieu, effectué une présentation de l'évolution des possibilités des collectivités locales en matière d'aide aux entreprises privées. Il a, à cet égard, souligné que le projet de loi en discussion était le quatrième des textes intervenus depuis 1981 dans ce domaine. Il a indiqué que cet appel réitéré à l'intervention du législateur était le signe de la difficulté de cette matière.

Il a ensuite évoqué l'évolution quantitative des aides apportées par les collectivités locales, soulignant leur stagnation depuis 1987.

Puis, le rapporteur pour avis a décrit les contradictions impliquées par le principe même de l'intervention des collectivités locales en faveur des entreprises.

En premier lieu, octroyer des aides n'est pas conforme à la vocation fondamentale des collectivités locales, qui est de promouvoir les infrastructures du développement économique, qu'il s'agisse d'infrastructures matérielles ou de l'éducation et de la formation.

En second lieu, il apparaît difficile pour les collectivités locales de choisir entre l'octroi d'aides sélectives, qui sont susceptibles de déboucher sur l'arbitraire et le saupoudrage, qui constitue un gaspillage inutile de l'argent public.

En troisième lieu, l'inégalité de la répartition de la richesse fiscale risque d'être accrue par l'extension des possibilités des collectivités locales, puisque les collectivités les plus riches sont les plus à même d'accorder des aides pour attirer des entreprises et ainsi de bénéficier d'un surcroît de ressources fiscales.

L'existence de plusieurs niveaux de collectivités locales, enfin, est à la source de la quatrième des contradictions suscitées par le principe même des interventions économiques ; soit en effet, chacun des niveaux peut intervenir librement et certains risques d'incohérence apparaissent, soit la région est investie de prérogatives plus importantes et il est alors porté atteinte au principe fondamental d'autonomie des différents niveaux d'administration locale.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, a ensuite décrit les principales modifications du droit actuel proposées par le projet de loi ; il a indiqué que les amendements qu'il proposerait à la commission auraient pour objet d'encadrer certaines formes d'aides, sans pour autant supprimer la faculté ouverte aux départements par le projet de loi d'accorder des aides directes.

À l'issue de l'exposé préliminaire du rapporteur pour avis, **M. René Régnault** a indiqué qu'il convenait effectivement d'aborder ce texte avec pragmatisme, sans perdre de vue l'utilité de l'intervention locale en faveur du développement économique ; il a souligné que le texte allait dans le bon sens du point de vue de la décentralisation ; il s'est enfin demandé si le projet n'allait pas à l'encontre de son objet s'agissant des sociétés d'économie mixte, dont le champ d'intervention risque d'être réduit par l'article 11 alors même que le Gouvernement souhaite l'accroître.

**M. René Ballayer** a estimé que le projet était contradictoire avec les principes de la décentralisation, à l'instar de la réforme de la dotation globale d'équipement intervenue en 1985 ; il s'est, en outre, inquiété des risques de pression sur les élus locaux et de surenchères entre collectivités que son adoption pourrait entraîner.

**M. Henri Goetschy** a déclaré partager le point de vue de **M. René Ballayer** et s'est interrogé sur l'opportunité de légiférer en ce domaine ; il a estimé que le texte n'allait pas dans le sens de la décentralisation et tendait, au contraire, à organiser un transfert de charges au détriment des départements ; il s'est inquiété du nombre important de décrets prévus par le projet ; il a, enfin, souhaité que soit rendue obligatoire la prise d'hypothèque par les collectivités qui accordent des garanties d'emprunt.

**M. Roland du Luart** s'est déclaré très réservé sur le projet qui risque d'entraîner des surenchères entre les collectivités locales et d'avoir des repercussions sur la fiscalité locale dont l'archaïsme rend pourtant aujourd'hui très difficile l'augmentation.

**M. Jacques Chaumont** a relevé que le projet de loi risquait de porter atteinte au principe d'égalité des entreprises et donc de fausser la concurrence ; il s'est, par ailleurs, déclaré très intéressé par la proposition du rapporteur tendant à favoriser la coopération intercommunale en matière d'octroi d'aides aux entreprises.

**Mme Paulette Fost** a estimé que ce texte organisait un transfert de responsabilités relevant de l'État vers les départements et les communes ; elle s'est étonnée de l'absence de dispositions afférentes aux moyens financiers des collectivités locales ; elle a indiqué qu'il était nécessaire de taxer plus lourdement les grandes entreprises privées qui ne créent pas d'emplois et d'alléger en contrepartie la taxe professionnelle des petites et moyennes entreprises.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général,** s'est interrogé sur la compatibilité du projet avec les dispositions du Traité de Rome ; il a mentionné les difficultés que risquait de rencontrer à l'avenir la région Ile-de-France du fait des projets qu'avait le Gouvernement à son endroit. Il a souligné les risques importants de déresponsabilisation qu'il comportait à la fois pour les chefs d'entreprises et pour l'État.

**M. Christian Poncelet, président,** a souhaité connaître l'avis émis par le Comité des finances locales sur ce projet de loi ; il a estimé que ce dernier écartait les collectivités locales de leur mission fondamentale qui est de créer les infrastructures du développement ; il a, enfin, rappelé que la défense de l'emploi relevait, en vertu de la loi du 2 mars 1982, de la responsabilité éminente de l'État.

**M. Henri Goetschy** a relevé que les collectivités locales qui accordaient des aides aux entreprises s'exposaient ainsi à la critique des chambres régionales des comptes ; il n'est pas admissible dans ces conditions d'inciter ces collectivités à aller plus loin.

**M. Claude Belot** a estimé que l'octroi d'aides directes à la création d'entreprise pouvait avoir un impact très positif, notamment en milieu rural ; s'agissant des entreprises en difficulté, en revanche, il convient d'être extrêmement prudent ; à cet égard, la proposition du rapporteur tendant à supprimer la possibilité de ces aides paraît opportune.

**M. Geoffroy de Montalembert** a declare que le dispositif propose ne tenait pas compte des disparites dans la richesse fiscale des communes et risquait, de ce fait, d'accroitre les difficultes des petites communes rurales qui constituent pourtant le ciment de l'unité nationale.

Repondant aux intervenants, **M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, a notamment indique que les amendements qu'il allait proposer à la commission repondaient à la plupart des inquietudes et des interrogations apparues lors du debat ; parmi ces propositions d'amendements, il a relevé la proposition d'interdire les aides aux entreprises en difficulté, celle de favoriser la coopération intercommunale en matiere d'octroi d'aides aux entreprises, destinee a eviter les surencheres et celle tendant à imposer la prise de surété en cas d'octroi de garanties d'emprunts.

La commission est ensuite passee à l'examen des articles.

A propos des articles 2, 3 et 4 du projet de loi qui tendent à introduire une possibilité subsidiaire d'intervention pour les departements, dans les domaines où la region n'intervient pas, un vaste debat s'est instaure.

**M. Henri Goetschy** a indique qu'il estimait inopportun de subordonner l'intervention des departements à celle des regions.

**M. Claude Belot** a declare partager ce point de vue.

**M. Christian Poncelet, président**, s'est inquieté d'un risque de transfert vers les departements de la charge d'intervenir en faveur des secteurs les moins performants, que le texte permettra aux regions de delaisser.

**M. Jacques-Richard Delong** a souligne qu'il etait necessaire d'organiser la collaboration des departements et des regions qui n'avaient pas vocation à être des collectivites rivales.

Après intervention de **MM. Geoffroy de Montalembert, René Regnault, Henri Goetschy, Jacques Valade, René Ballayer et Yves Guena, M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, a considere que le debat qui venait d'intervenir impliquait la mise en oeuvre d'une possibilité d'intervention autonome des departements, qui ne soit pas liee à l'action des regions. **M. Christian Poncelet, président**, a confirme cette analyse.

Puis la Commission a adopté, sans modification, l'article premier fixant les principes généraux des possibilites des collectivites locales en matiere d'intervention économique.

A l'article 2, elle a, sur proposition de **M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, adopté trois amendements tendant, pour le premier à apporter une précision, pour le second à mettre en oeuvre une possibilité d'intervention autonome des départements en matière d'aides directes et pour les deux derniers, à supprimer par coordination les deuxième et troisième alinéas de l'article.

A l'article 3, qui tend à permettre l'intervention subsidiaire des départements en matière d'aides directes, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis, adopté par coordination un amendement de suppression.

A l'article 4 qui prévoit les possibilités d'interventions complémentaires des communes, elle a également adopté un amendement de coordination.

Après l'article 4, elle a, sur proposition du rapporteur pour avis et après intervention de **MM. Christian Poncelet, président, René Ballayer et Paul Girod**, adopté deux articles additionnels tendant pour le premier à la création de sociétés départementales de développement dans le capital desquelles les collectivités locales pourraient entrer tout en restant minoritaires et pour le second, à interdire les interventions des départements et des régions en faveur des entreprises en difficulté.

Elle a ensuite adopté sans modification l'article 5 relatif au régime des aides indirectes.

Après l'article 5, elle a adopté, sur proposition de **M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, et après intervention de **MM. Jacques Chaumont et Paul Girod**, un article additionnel visant à favoriser la coopération intercommunale en matière d'octroi d'aides indirectes aux entreprises.

A l'article 6, relatif aux garanties des collectivités locales qui accordent des aides aux entreprises, elle a, après intervention de **MM. Christian Poncelet, président et Paul Girod**, adopté sur proposition du rapporteur pour avis, deux amendements tendant à renforcer ces garanties.

A l'article 7, relatif aux interventions des collectivités locales dans le cadre de conventions passées avec l'Etat, elle a, sur proposition de **M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis**, adopté un amendement réduisant le champ d'application de l'article aux seuls contrats de plan Etat-régions.

Elle a ensuite sur proposition du rapporteur pour avis, adopté un amendement supprimant l'article 8 qui autorise les

communes à souscrire des titres participatifs émis par des sociétés coopératives.

A l'article 9, elle a adopté, sur proposition de M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis, un amendement supprimant le paragraphe 2 de l'article qui permet aux départements de souscrire des titres participatifs émis par des sociétés coopératives.

Le rapporteur pour avis a, ensuite, proposé un article additionnel tendant à supprimer l'exonération de 50 % des sociétés coopératives en matière de taxe professionnelle et à affecter le produit fiscal supplémentaire ainsi dégagé à des fonds d'allégement fiscal de l'agriculture. Après intervention de M. Philippe Adnot, qui s'est déclaré hostile au principe même de l'amendement et de MM. Geoffroy de Montalembert, Paul Girod, et Christian Poncelet, président, qui ont émis des doutes sur son opportunité dans le contexte actuel, M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis, a retiré cet amendement.

Puis la commission a adopté, sur proposition du rapporteur pour avis, un article additionnel, après l'article 9, tendant à supprimer la possibilité pour les collectivités locales d'aider sans limite les sociétés coopératives.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 10 et 11 du projet relatifs au régime des garanties d'emprunt et au champ d'intervention des sociétés d'économie mixte.

A l'article 12, autorisant les collectivités locales à intervenir au profit des entreprises à caractère culturel, elle a, sur proposition de M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis, adopté un amendement favorisant les exonérations de taxes professionnelle en faveur des salles de cinéma, ce dispositif étant substitué à celui proposé par l'article.

A l'article 13, relatif au dépôt d'un rapport sur les conditions d'application de la loi, elle a, sur proposition de M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis, et après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Paul Girod et Emmanuel Hamel, adopté un amendement prévoyant une périodicité annuelle du rapport et fixant son contenu minimal.

Elle a ensuite adopté sans modification les articles 14 et 15 du projet de loi qui apportent des coordinations.

Puis elle a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.