

**DÉBATS PARLEMENTAIRES**

**JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.  
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :  
DIRECTION : (1) 40-58-75-00  
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

**COMPTE RENDU INTÉGRAL**

**10<sup>e</sup> SÉANCE**

**Séance du mardi 24 octobre 1989**

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

1. **Procès-verbal** (p. 2677).
2. **Message de sympathie du Sénat à son président** (p. 2677).
3. **Eloge funèbre de M. Pierre Brantus, sénateur du Jura** (p. 2677).  
MM. le président, Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.  
*Suspension et reprise de la séance* (p. 2678)
4. **Demande d'autorisation d'une mission d'information** (p. 2678).
5. **Représentation à des organismes extraparlamentaires** (p. 2678).
6. **Action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.** - Discussion d'un projet de loi (p. 2679).  
Discussion générale : MM. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales ; Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois.
7. **Souhaits de bienvenue à une délégation parlementaire canadienne** (p. 2683).
8. **Action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2684).

Discussion générale (*suite*) : MM. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Alain Pluchet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Jacques Larché, président de la commission des lois ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Gérard Delfau, René Régnauld, Christian Bonnet.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2695)

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

9. **Représentation à des organismes extraparlamentaires** (p. 2695).
10. **Action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2695).  
Discussion générale (*suite*) : MM. Paul Caron, le secrétaire d'Etat, le président de la commission des finances.  
Clôture de la discussion générale.  
Article 1<sup>er</sup> (p. 2703)  
MM. Gérard Larcher, le secrétaire d'Etat.  
Rejet de l'article.  
MM. le rapporteur, le président.  
Renvoi de la suite de la discussion.
11. **Dépôt d'une proposition de loi organique** (p. 2704).
12. **Ordre du jour** (p. 2704).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT, vice-président

La séance est ouverte à seize heures dix.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

## PROCÈS-VERBAL

**M. le président.** Le procès-verbal de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté.

2

## MESSAGE DE SYMPATHIE DU SÉNAT À SON PRÉSIDENT

**M. le président.** Mes chers collègues, au moment où je prends place au fauteuil de la présidence, qui aurait dû, en cet instant, être occupé par M. le président Poher, je tiens, au nom du Sénat tout entier, à lui adresser des vœux de très prompt rétablissement.

3

## ÉLOGE FUNÈBRE DE M. PIERRE BRANTUS, SÉNATEUR DU JURA

**M. le président.** Je vais prononcer l'éloge funèbre préparé par M. le président Poher, en hommage à la mémoire de notre collègue Pierre Brantus, décédé pendant l'intersession. (*M. le secrétaire d'Etat, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent.*)

Mes chers collègues, emporté par une maladie aussi imprévue qu'implacable, notre collègue Pierre Brantus, sénateur du Jura, est décédé le 17 septembre 1989 à l'hôpital de Dijon, où il avait été transporté.

Depuis quelques semaines déjà, ceux qui le connaissaient bien dans son département s'étaient rendu compte du progrès du mal. Cependant, nul n'imaginait que l'issue pût être aussi rapide.

Pierre Brantus était né le 27 octobre 1921 à Dijon. Après des études secondaires et supérieures, c'est avec le diplôme d'ingénieur des arts et métiers qu'il se retrouvera en pleine Occupation, en 1941. Le seuil de la vie professionnelle, qui le verra devenir adjoint à l'ingénieur chargé des restrictions électriques d'une circonscription de la Côte-d'Or, sera pour lui également le début de sa participation à la Résistance.

C'est en effet en 1941 qu'il entreprit de s'opposer à l'occupant. L'évolution de son activité sera exemplaire : tout d'abord, la distribution de tracts, de journaux clandestins, de

fausses cartes ; ensuite, la participation à des groupes armés dans le cadre du réseau Buckmaster et la fourniture de renseignements aux autorités alliées ; enfin, hélas ! l'arrestation par la Gestapo à Dijon, aux conséquences de laquelle il échappera comme par miracle pour se retrouver plus engagé que jamais dans le mouvement clandestin. Ce sera, en particulier, la reconquête de la forteresse de Langres, dont il fut l'un des acteurs essentiels.

Cette attitude courageuse le fit porter par ses pairs à la vice-présidence du comité régional de libération et lui vaudra la croix de guerre avec palme et la rosette de la Résistance.

Au lendemain de ces événements, on le trouve comme chargé de mission auprès du commissaire de la République de Bourgogne - Franche-Comté, à une époque où ces deux régions n'en faisaient qu'une.

Puis, en 1945, il est attaché au cabinet du ministre de l'intérieur. Ce dernier poste mettra un terme à cette longue période de la vie de notre collègue, entièrement consacrée à la Résistance et à ses conséquences. Elle marquera toute sa vie, à travers deux grandes périodes qui se succéderont : d'une part, celle de l'homme de gestion, du patron de presse régionale qu'il sera pendant trente ans, d'autre part, celle de l'élu local et celle de l'homme politique national qu'il sera ensuite pendant près de vingt ans.

C'est, en effet, en 1946 qu'il prend la responsabilité de *La Bourgogne républicaine*, quotidien fondé sous le Front populaire par le député socialiste Jean Bouhey, qui s'était sabordé pour ne pas tomber sous le contrôle des autorités occupantes.

Avec une foule de petits actionnaires, il fonde la Société des presses nouvelles de l'Est, qui absorbe *Le Comtois* et *La République* de Besançon.

*La Bourgogne républicaine* était devenue, entre-temps, *Les Dépêches*, quotidien régional d'information diffusé dans cinq départements du Centre-Est.

En 1973, la Société des presses nouvelles passe sous le contrôle de *L'Est républicain*, alors que *Les Dépêches* feront partie du groupe « Progrès de Lyon ».

Parallèlement à cette période, on n'oublie pas que Pierre Brantus fut successivement, de 1952 à 1973, trésorier adjoint, trésorier, secrétaire général et vice-président du syndicat national de la presse quotidienne régionale.

C'est précisément en 1972 que Pierre Brantus sera élu conseiller général de Montmirey-le-Château. Rapporteur du budget en 1973, vice-président de 1979 à 1980, il accédera à la présidence du conseil général en juin 1980, pour ne plus la quitter.

La gestion de son département fut rigoureuse.

D'abord, il établit des bases saines grâce à un programme bien préparé et par des contacts fréquents et approfondis avec les élus locaux. Ensuite, il fit le maximum d'efforts pour placer le département dans un cadre plus général en tenant compte des contraintes nationales et européennes.

C'est ainsi qu'on lui doit l'autoroute A 39, qui reliera Dole à Bourg-en-Bresse à l'approche de la fin du siècle, en 1998. On lui devra un autre projet dont, à juste titre, il était fier : celui de l'hôtel du département, qui embellira Lons-le-Saunier et dont on regrette qu'il ne l'ait pas vu terminé.

En septembre 1983, il est élu sénateur du Jura.

Au palais du Luxembourg, Pierre Brantus, d'abord à la commission des lois, puis à celle des affaires culturelles, participera activement à la vie du Sénat.

Juge titulaire à la Haute Cour, membre du Haut Conseil du secteur public, il prit une part active à tous les grands débats sur les réformes de la presse et, singulièrement, sur la liberté de la presse. Ses interventions étaient toujours claires et précises, et chacun savait où il voulait en venir.

C'est sans doute pour cela que M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, a fait parvenir une lettre à M. le président du Sénat à l'occasion du décès de notre collègue, qui était rapporteur pour avis du budget de l'enseignement supérieur, pour lui dire combien il avait, avec ses collaborateurs, apprécié « la rigueur et la qualité de son travail, ainsi que sa courtoisie et sa gentillesse ». Ce sont, en effet, des qualités que nous retiendrons de lui.

Pierre Brantus restera un grand résistant, un grand patron de presse régionale et un grand gestionnaire départemental.

Mais on retiendra surtout l'originalité de sa démarche et sa volonté d'être un trait d'union entre la Bourgogne et la Franche-Comté.

Homme de presse en Bourgogne, homme politique en Franche-Comté, sa vie familiale se déroulera en Bourgogne, sa vie publique en Franche-Comté. Il servira courageusement les deux régions sans jamais les opposer, car il conservait, dans son esprit, cette dualité qui permettait toutes les harmonies.

C'est le souvenir d'un homme attachant, proche des élus locaux, d'un ami des journalistes, mais aussi d'un homme de dialogue qui avait le souci de composer, mais qui savait ensuite imposer.

Il était commandeur de la Légion d'honneur.

J'assure ses collègues du groupe de l'union centriste de la part que nous prenons à leur tristesse, sachant le rôle éminent que Pierre Brantus joua au milieu d'eux.

Je vous prie, madame, de croire que nous garderons le souvenir de votre mari, qui fut un homme de terrain et qui sut défendre sa région, la faire connaître et la représenter parmi nous.

Je vous prie d'accepter les condoléances de tous ses collègues, auxquelles M. le président Poher ajoute ses pensées personnelles. Si vous le voulez bien, j'y ajouterai également les miennes.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il me revient l'honneur, bien triste, de porter témoignage, au nom du Gouvernement, de la reconnaissance de l'Etat à la mémoire de notre ami le sénateur Pierre Brantus, emporté brutalement par une terrible maladie.

Né à Dijon, mais pleinement jurassien, Pierre Brantus était attaché à son territoire, qu'il aimait parcourir jusque dans les plus petites communes. Homme de caractère, il était né pour l'action et il a su affronter avec force les périodes les plus difficiles au service de sa patrie.

Très jeune, il entre dans la Résistance en imprimant et en distribuant la presse clandestine. Il y occupera d'importantes fonctions au sein du Mouvement de libération nationale.

Après la Libération, il est nommé chargé de mission au commissariat de la République à Dijon, puis au cabinet du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur.

Ces périodes de la Résistance et de l'après-guerre l'ont beaucoup marqué et il en parlait rarement. Mais il a toujours gardé le contact avec le monde des anciens combattants et des résistants en participant activement notamment à la section des combattants volontaires de la Résistance et par sa présence fidèle à la cérémonie commémorative de l'Appel du 18 juin 1940 au mur des fusillés à Dijon.

Ses qualités d'homme d'action et de devoir se retrouvent dans sa carrière professionnelle.

Après quelques années d'exercice de son métier d'ingénieur, son sens des relations humaines et ses goûts littéraires le conduisent dans le monde de la presse. Il devient journaliste et, très rapidement, il accède à des responsabilités de direction.

Ce métier, il en était fier et, jusqu'à ses derniers jours, il se dira et se sentira toujours journaliste. Il exercera en outre de nombreuses responsabilités dans des organismes syndicaux, professionnels et mutualistes de la presse.

C'est dans ce cadre que j'ai été amené à le connaître. J'ai alors apprécié ses qualités d'homme de dialogue et de conviction.

Son sens du devoir amena Pierre Brantus à s'engager dans la politique non par ambition, mais parce qu'il croyait en l'homme et qu'il voulait se consacrer à ce pays jurassien si cher à son cœur.

Elu conseiller général en 1972, il a été pendant sept ans rapporteur général du budget, puis il devint président de l'assemblée départementale en 1980. Il s'est particulièrement investi dans les différents domaines d'intervention du département et il veillait, avec un soin attentif, aux concours apportés par le conseil général aux communes rurales.

Soucieux de faire mieux connaître les problèmes des Jurassiens, il décide de se manifester sur le plan national et il est élu sénateur en 1983.

Membre de la commission des lois, juge titulaire de la Haute Cour de justice, membre de la commission des affaires culturelles, il sera amené à intervenir dans des domaines variés allant du terrorisme à l'enseignement supérieur en passant par le développement et la protection de la montagne.

Dans ses relations avec ses collègues, amis ou adversaires, Pierre Brantus s'est toujours montré comme un homme de dialogue très sensible aux règles de la courtoisie tout en étant ferme et sans complaisance.

Il est vrai qu'il aimait la vie, qu'il aimait la qualité et, derrière son humour et ses formules recherchées, on sentait l'homme de cœur amateur d'art et lettré, qui participait d'ailleurs assidûment aux travaux de l'Académie des sciences, arts et belles-lettres de Dijon.

Je garderai pour ma part le souvenir de l'homme de dialogue qui savait se battre pour ses convictions, mais qui savait aussi les enrichir au contact des autres tout en conservant, par son attachement à son terroir, le recul nécessaire à la manifestation de la raison.

A vous, madame, à ses enfants, à ses collaborateurs et à vous toutes et tous, ses collègues, j'exprime mes sentiments de sympathie attristée et les condoléances du Gouvernement de la France.

**M. le président.** Mes chers collègues, conformément à la tradition, nous allons interrompre nos travaux pendant quelques instants en signe de deuil.

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à seize heures vingt-cinq, est reprise à seize heures trente-cinq.)**

**M. le président.** La séance est reprise.

4

#### DEMANDE D'AUTORISATION D'UNE MISSION D'INFORMATION

**M. le président.** M. le président du Sénat a été saisi par M. Jean François-Poncet, président de la commission des affaires économiques et du Plan, d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner une mission d'information ayant pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, d'informer le Sénat sur l'avenir du service public de la poste et des télécommunications dans le nouveau contexte international.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

5

#### REPRÉSENTATION À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

**M. le président.** J'informe le Sénat que M. le président du Sénat a reçu deux lettres de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement par lesquelles il demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation :

- d'un membre du comité des finances locales ;
- d'un membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

En application de l'article 9 du règlement, j'invite la commission des finances à présenter des candidatures.

M. le président du Sénat a également reçu cinq lettres de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement par lesquelles il demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation :

- d'un membre titulaire au sein du conseil national des transports ;
- d'un membre titulaire au sein du conseil national de l'information statistique ;
- d'un membre du comité consultatif des courses ;
- de deux membres de la commission supérieure du crédit maritime mutuel ;
- d'un membre titulaire et d'un membre suppléant au sein du comité consultatif du fonds national des abattoirs.

En application de l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires économiques à présenter des candidatures.

La nomination des représentants du Sénat dans ces organismes extraparlimentaires aura lieu ultérieurement.

6

## ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 320, 1988-1989) relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local. [Rapport n° 28 (1989-1990).]

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi que j'ai l'honneur de soumettre au Sénat aujourd'hui constitue une composante fondamentale de la politique que le Gouvernement mène en faveur de l'emploi et qui passe, comme vous le savez, par le développement économique local.

Cette politique s'appuie sur le bilan que nous pouvons faire aujourd'hui de la politique économique de la France au cours des dernières décennies et qui montre que seules sont couronnées de succès les politiques reposant sur la concertation et le partenariat de tous les acteurs concernés, tant publics que privés.

Nous avons la chance de pouvoir constater une certaine reprise de notre économie. Cette situation confère un intérêt renouvelé aux politiques de développement local destinées à contribuer à un renouvellement en profondeur du tissu économique de notre pays.

Il apparaît donc indispensable au Gouvernement d'encourager les initiatives très diverses qui se multiplient, notamment dans différents secteurs tels que la moyenne industrie, l'artisanat, l'agriculture ou le tourisme.

Dans cette perspective, la loi de finances pour 1989 a créé le fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi - le Frile - chargé d'engager, à l'échelon de la région, des actions ayant une incidence sur l'emploi, en complément de l'action déjà menée en ce domaine par l'Etat.

Dans le même temps, le Gouvernement a lancé une réflexion sur les responsabilités de l'Etat en matière de développement économique local, et, plus particulièrement, sur l'appui accordé à la création d'entreprises, la promotion d'actions d'insertion et l'allègement de procédures existantes. A cette fin a été créé le groupe interministériel sur le développement économique local - le G.I.D.E.L. - qui a, d'ores et déjà, fait connaître ses premières propositions en vue de répondre aux besoins les plus urgents.

Il a été décidé par ailleurs, dans le cadre de la politique de déconcentration menée par M. le ministre de l'intérieur, Pierre Joxe, d'intensifier la mobilisation pour l'emploi des services de l'Etat au sein de l'arrondissement, circonscription adaptée à l'administration de proximité et aux contacts directs indispensables à l'épanouissement des initiatives de développement local.

Leurs responsabilités et leur vocation privilégiée de coordonnateur des services de l'Etat désignent tout naturellement les sous-préfets pour jouer le rôle de détecteurs de projets et de promoteurs d'initiatives.

Ainsi, dans soixante-cinq arrondissements a été lancée une opération pilote de développement industriel, et une enveloppe de 400 000 francs a été mise à la disposition de chacun des sous-préfets concernés afin de permettre la mise en œuvre de projets concourant à la création d'emplois.

En dernier lieu, sous l'impulsion de M. Jean-Pierre Soisson, plus de 20 000 élus locaux, dirigeants d'entreprises, responsables syndicaux et militants d'associations ont été invités à se réunir en assises interrégionales pour l'emploi. Ces assises, qui se tiennent dans six villes de France, ont eu pour objet à la fois de recenser les initiatives existantes et de proposer de nouvelles initiatives pour l'emploi. Ayant eu moi-même l'honneur de conclure, le 16 octobre dernier, les assises d'Agen, à la demande de mon collègue et ami M. Jean-Pierre Soisson, j'ai pu constater à quel point ces réunions étaient l'occasion d'une mobilisation réelle de tous les partenaires concernés.

Dans cet environnement, il est clair que les collectivités territoriales ont un rôle essentiel à jouer.

Nos collectivités territoriales ne peuvent, en effet, être indifférentes aux questions d'emploi et de développement économique local, ne serait-ce qu'en raison de la proximité qui existe, à l'échelon local, entre élus et électeurs. En outre, pleinement responsables, depuis les lois de décentralisation, de la politique d'action sociale, elles sont pleinement impliquées dans ce que l'on appelle souvent le « traitement social du chômage ».

Cette évolution a été confortée par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 instituant le revenu minimum d'insertion, puisque les collectivités territoriales y jouent un rôle fondamental concernant le volet « insertion » prévu par cette loi.

Compte tenu de cette évolution, il n'est pas surprenant que les élus locaux tendent aujourd'hui à dépasser ce stade pour passer à celui du « traitement économique du chômage », c'est-à-dire à la création de nouveaux emplois.

Par ailleurs - vous en êtes bien conscients - le développement économique local est une condition nécessaire à l'amélioration de la situation financière des budgets de nos collectivités territoriales, dont il ne faut pas oublier que près de la moitié des ressources fiscales proviennent de la taxe professionnelle.

Pour ces raisons, nous assistons depuis plusieurs années à un développement régulier des interventions économiques des collectivités locales.

En prenant mes fonctions de secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, je me suis toutefois rendu compte qu'il apparaissait souhaitable de modifier la législation en vigueur.

En effet, au cours de ces dernières années, un écart s'est creusé entre le dispositif législatif régissant les interventions des collectivités territoriales et leur pratique quotidienne ; c'est pourquoi il me paraît nécessaire de remettre en accord le droit et la réalité.

Avant d'aborder plus en détail les différentes mesures que je propose dans cette perspective, je voudrais vous dire combien je suis conscient de la prudence dont il convient de faire preuve. Je connais, en effet, les enjeux idéologiques que soulèvent le régime des interventions économiques des collectivités locales et, plus généralement, l'intervention des collectivités publiques dans le fonctionnement du secteur privé.

Je ne nie pas l'importance de ce débat, mais je crois - je parle ici à la lumière de ma double expérience d'élu local, maire et président de conseil général, et de chef d'entreprise - que le développement local nécessite avant tout une approche pragmatique, fondée sur l'observation de la réalité plus que sur les dogmes.

Or - je tiens à souligner ce point - l'observation des pratiques des collectivités territoriales montre que les politiques d'intervention économique menées par celles-ci sont totalement indépendantes des positions politiques et idéologiques des élus locaux.

L'intervention d'une collectivité locale est, en effet, le plus souvent, l'aboutissement d'une négociation entre élus, entreprises et banques, pendant laquelle des facteurs comme le poids de l'aide sur les finances de la collectivité, les ressources fiscales qu'elle peut escompter à plus ou moins long terme, le nombre d'emplois créés, la bonne insertion du projet dans l'espace local, l'éventuelle rentabilisation d'une zone industrielle ou artisanale, ou même les facteurs humains et les relations de confiance entre élus et entrepreneurs, sont bien plus importants que toute position idéologique fixée *a priori*.

L'observation de la réalité montre aussi, je le reconnais bien volontiers, que l'interventionnisme économique de nos collectivités locales n'a pas que des avantages : nous connaissons certaines des difficultés qu'elles rencontrent pour faire face aux problèmes considérables qui se présentent à elles, ainsi que de l'existence de phénomènes de concurrence et de surenchère qui ne sont, hélas ! que trop fréquents.

Il faut toutefois admettre, me semble-t-il, que nous ne pouvons plus protéger en permanence les collectivités locales contre elles-mêmes : celles-ci doivent désormais être considérées comme majeures. La décentralisation, dont nous reconnaissons tous les bienfaits aujourd'hui, est fort heureusement irréversible, et l'Etat comme les collectivités locales doivent en assumer les conséquences.

Ma démarche consiste donc à procéder à une remise en ordre de la législation en vigueur en prenant en compte les initiatives utiles présentant un intérêt pour le développement économique et qui, jusqu'à présent, se sont développées en marge de la légalité. En revanche, une fois que le projet de loi sera adopté - si vous en décidez ainsi, mesdames, messieurs les sénateurs - je compte adresser aux préfets des consignes particulièrement fermes pour que le contrôle de légalité soit assuré avec la plus grande vigilance.

Je souhaiterais, enfin, appeler votre attention sur le fait que ce projet de loi a fait l'objet d'une large concertation : j'ai consulté l'association des maires de France, l'association des présidents de conseil général, les associations d'élus régionaux, l'association des maires des grandes villes de France, la fédération nationale des maires ruraux et la fédération nationale des villes moyennes. J'ai d'ailleurs été heureux de constater que, sous réserve, bien entendu, d'observations que je me suis efforcé de prendre en compte le mieux possible, la réaction de ces associations a été dans l'ensemble positive.

En définitive, le texte proposé par le Gouvernement poursuit quatre objectifs, qu'il souhaite atteindre par une série de mesures que vous connaissez déjà et dont nous allons débattre en détail, mais dont je voudrais d'ores et déjà rappeler les grandes lignes.

Premièrement, il s'agit d'adapter et de diversifier le régime des aides directes des collectivités territoriales aux entreprises en développement.

Deuxièmement, nous souhaitons mieux associer les collectivités territoriales à l'effort de renforcement des fonds propres des entreprises.

Troisièmement, il est envisagé de favoriser la participation des sociétés d'économie mixte locales au développement économique local.

Quatrièmement, il faut permettre aux collectivités territoriales de soutenir le développement des activités culturelles locales.

Le premier objectif consiste à adapter et diversifier le régime des aides directes des collectivités locales aux entreprises en développement.

S'agissant de l'aide au développement, nous avons constaté que le régime actuel, qui repose sur le principe de la complémentarité de l'action des départements et des communes à l'action des régions, ne donne plus satisfaction.

En effet, en vertu de ce principe, communes et départements ne peuvent apporter des aides directes aux entreprises que si les régions le font au préalable. Or, à l'heure actuelle, nous constatons un désengagement des régions de ce type

d'aide : quatorze des vingt-deux régions y ont renoncé, préférant concentrer leur action sur l'amélioration de l'environnement des entreprises, notamment dans les domaines de la recherche, de la formation et des transports.

Je ne conteste pas cette évolution, qui me paraît d'ailleurs parfaitement légitime, mais il faut constater que, de ce fait, les départements ne peuvent plus intervenir par la voie des aides directes alors qu'ils le faisaient avant 1982, et ce dans des secteurs aussi variés que l'agriculture, la petite industrie, l'artisanat, l'hôtellerie rurale et la pêche côtière.

Pour ces raisons, le dispositif que je propose est le suivant : pour les types d'aides et secteurs d'activités retenus par la région, sera maintenu le principe de la complémentarité des aides communales et départementales.

En revanche, pour les types d'aides et secteurs d'activités non retenus par la région, le département pourra attribuer les aides correspondantes dès lors que les entreprises concernées auront un effectif inférieur à un seuil qui sera fixé par décret en Conseil d'Etat.

Pour que ce mécanisme puisse fonctionner, le projet de loi prévoit que la région, par délibération, devra définir les types d'aides qu'elle entend accorder et les secteurs d'activités qui seront aidés. Dans ce nouveau régime, la commune pourra intervenir en complémentarité avec les départements.

Une seconde mesure répondant à l'objectif d'adaptation du régime des aides directes est la création d'un concours régional à l'innovation.

Cette nouvelle forme d'aide appelle deux observations.

D'abord, il s'agit d'une aide complémentaire à celle de l'Anvar, l'Agence nationale de valorisation de la recherche. En effet, cette aide aura pour objet de financer les programmes d'investissement des petites et moyennes entreprises en matière de recherche ou d'innovation technologique.

Ensuite, c'est une aide exclusive : en effet, seule la région, à l'exclusion de toute autre collectivité locale, peut attribuer ces aides.

Cette mesure correspond au renforcement et à la spécialisation de la vocation des régions dans le domaine de l'innovation.

S'agissant des aides directes des collectivités locales, je voudrais enfin signaler que je ne propose aucune modification du régime de l'aide aux entreprises en difficulté. Je suis persuadé, en effet, que le maintien de règles rigoureuses dans ce domaine est nécessaire, ne serait-ce que pour protéger les collectivités locales des pressions considérables qu'elles peuvent subir dans ce genre de situation.

Le deuxième objectif du projet de loi est de mieux associer les collectivités locales au renforcement des fonds propres des entreprises.

Chacun sait bien, en effet, que l'importance des fonds propres détermine dans une large mesure la bonne santé financière et le développement de nos entreprises.

Toutefois, les collectivités territoriales n'ayant pas vocation à devenir directement actionnaires des entreprises, les deux mesures qui vous sont proposées n'ont donc pour objet que de faciliter l'apport de fonds propres aux entreprises par les collectivités locales.

La première mesure consiste à permettre aux départements de participer librement au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement régional ou interrégional. A l'heure actuelle, en effet, seules les régions peuvent participer librement au capital de ces sociétés alors que les départements sont soumis au régime de l'autorisation par décret en Conseil d'Etat.

Cette mesure, en supprimant une restriction qui ne paraît guère utile, devrait permettre de mieux associer les départements à l'effort de renforcement des fonds propres des entreprises par la voie d'une augmentation des ressources des sociétés de développement régional et des autres organismes dont c'est la vocation.

La seconde mesure, proposée dans le cadre du même objectif, concerne les entreprises du secteur coopératif.

Le projet de loi prévoit que les collectivités locales auront la possibilité de souscrire les titres participatifs émis par ces sociétés, sous réserve toutefois que l'émission de ces titres soit intervenue par appel public à l'épargne.

Il convient de permettre aux collectivités locales qui le souhaitent de s'associer davantage au développement des entreprises du secteur coopératif.

Cette mesure est cohérente avec la réglementation actuelle : en effet, les collectivités locales ont d'ores et déjà la possibilité d'attribuer des subventions aux sociétés coopératives de production.

Le troisième objectif du projet de loi consiste à favoriser la participation des sociétés d'économie mixte locales au développement économique.

Ces sociétés constituent indéniablement l'un des axes majeurs de toute politique de développement local. Pour cette raison, le Gouvernement propose trois mesures pour conforter et étendre leur rôle.

Tout d'abord, sera consacré le rôle que ces sociétés doivent jouer dans la gestion des services de proximité en milieu rural et en matière d'activités touristiques.

Ensuite - c'est un point qui me tient particulièrement à cœur parce que je suis soucieux de contribuer à la préparation, dans les meilleures conditions possibles, du grand marché unique de 1993 - le projet de loi prévoit de permettre aux collectivités locales étrangères, au titre de la coopération transfrontalière, de prendre des participations minoritaires dans le capital de sociétés d'économie mixte locales françaises exploitant des services publics d'intérêt commun.

Enfin, pour les opérations d'aménagement, le Gouvernement propose un assouplissement des règles limitant les garanties d'emprunt accordées par une collectivité locale à un même débiteur. En effet, le seuil maximal de 10 p. 100 de la capacité de la commune à garantir des emprunts ne serait pas applicable aux communes de moins de 10 000 habitants, car, pour les petites communes, ce seuil de 10 p. 100 est trop rapidement atteint, ce qui oblige ces collectivités soit à renoncer à l'opération, soit à la financer elle-même.

Il faut noter que le Gouvernement n'entend pas modifier les autres seuils applicables en matière de garanties d'emprunt, à savoir la limitation de la capacité totale à garantir à 50 p. 100 des recettes réelles de fonctionnement et la limitation du taux maximal de garantie à 50 p. 100 du montant de l'emprunt, ou 80 p. 100 pour les opérations d'aménagement.

Le quatrième et dernier objet du projet de loi, c'est le soutien au développement des activités culturelles locales.

Vous n'ignorez pas que le cinéma français de même que, plus généralement, le secteur des spectacles et concerts traversent actuellement une période de crise et que de nombreuses salles sont, menacées de fermeture, ou sont même déjà fermées.

Pour cette raison, afin de favoriser, notamment dans les zones rurales, les villes moyennes et les banlieues, le maintien d'activités culturelles qui contribuent à leur animation et à leur équilibre social, le Gouvernement propose d'ouvrir aux collectivités territoriales la faculté d'attribuer des subventions à des entreprises existantes gérant des services à caractère culturel répondant aux besoins de la population.

Cette faculté d'octroyer des subventions est une mesure particulièrement adaptée aux collectivités locales qui souhaitent maintenir en activité des salles de spectacle sans pour autant reprendre elles-mêmes l'exploitation de ces salles.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les mesures que j'ai l'honneur de vous soumettre aujourd'hui.

Je voudrais, enfin, vous rappeler que le développement économique local, à mes yeux, ne saurait être dissocié d'une réflexion plus globale : il est, en effet, indispensable que les ressources et les moyens d'action des collectivités locales soient à la fois mieux répartis et mieux coordonnés.

Une meilleure répartition des ressources implique que nous poursuivions la réflexion engagée depuis plus d'un an sur l'amélioration de la répartition des ressources fiscales des collectivités locales, plus particulièrement de la taxe professionnelle.

Par ailleurs, une meilleure coordination de l'action des collectivités locales me paraît également indispensable. Pour moi, une telle coordination ne peut venir que d'un renforcement de la coopération intercommunale, tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

Mon objectif est donc de faire en sorte que l'année 1990 marque une étape décisive dans l'évolution de nos structures de coopération intercommunale afin que, le plus rapidement

possible, nos communes, grâce à la mise en commun de leurs moyens, puissent répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens.

Enfin, ces réformes en matière de répartition des ressources et de coopération intercommunale doivent s'inscrire plus généralement dans la politique d'aménagement du territoire, seule susceptible de coordonner l'action de l'ensemble des intervenants au profit des régions, des départements et des communes les plus défavorisées.

C'est par cet ensemble de mesures que, dans un esprit de coopération et de partenariat, l'Etat, les collectivités locales et le secteur privé contribueront à une véritable politique de développement local. C'est, en tout cas, l'objectif que poursuit le Gouvernement et que je suis venu vous présenter aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées socialistes ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je rapporte aujourd'hui, au nom de la commission des lois, un texte dont le rapport avait été confié, au début de l'été dernier, à mon collègue Paul Girod. En effet, notre collègue ne faisant plus partie de la commission des lois, il m'a été demandé, il y a quelques jours, de lui succéder, ce que je fais bien volontiers.

Je vous avoue que j'aurais préféré examiner ce projet avec plus de recul. Fort heureusement, l'élu local que je suis, comme tant d'autres ici, puisque le Sénat est constitutionnellement et dans les faits le représentant des collectivités territoriales de la nation - il ne faut pas l'oublier, quelque critique que l'on veuille en tirer - connaît bien les problèmes du développement économique local, comme la plupart d'entre vous.

Etait-il vraiment nécessaire d'élaborer un texte nouveau ayant pour mission de préciser ou, comme le disait tout à l'heure M. le secrétaire d'Etat, de légitimer, de régulariser, de légaliser des pratiques dont on entend dire aujourd'hui, pour la première fois, qu'elles seraient illégales ? Je me le suis parfois demandé.

Je m'interroge, d'ailleurs, sur ce contrôle rigoureux qui, une fois la loi promulguée, sera exigé, demain, des préfets et qui pourrait faire, dans la pratique, que des initiatives régionales, départementales ou communales, du jour au lendemain, ne trouveraient plus de fondement légal sous prétexte que la loi qu'il nous est proposé de voter aurait déterminé les règles du jeu.

Ayant entendu parler de décentralisation, je voudrais tout de même lever une ambiguïté. Il s'agit, en l'espèce, de déterminer le rôle des collectivités territoriales non pas par rapport à l'Etat, ce qui est le thème central de la décentralisation, mais par rapport aux agents économiques que sont les entreprises, ce qui est un problème fondamentalement différent, sauf à penser - mais je n'en ferai pas le procès au Gouvernement - que ce texte de loi lui permettrait de laisser aux collectivités territoriales une part des responsabilités économiques qui doivent incomber, en premier lieu, à l'Etat, comme en témoigne, d'ailleurs, un sondage récent publié par un journal d'audience nationale.

Par conséquent, le problème qui nous est soumis aujourd'hui est celui du rôle de la collectivité territoriale par rapport aux agents économiques, et c'est sur ce problème-là que nous devons essayer de réfléchir.

La collectivité territoriale a une nature propre qui nous est bien connue, que nous pratiquons. Jusqu'à quel point doit-elle interférer dans la vie de l'entreprise ? Telle est la question qui se pose de façon lancinante depuis des années.

Les collectivités territoriales se sont attachées à donner des réponses sur le terrain, en fonction des besoins, à travers d'aides directes ou indirectes, sans qu'on ait jamais cherché, d'ailleurs, à établir le critère qui permet de distinguer l'aide directe de l'aide indirecte ! On pourrait même dire que si, demain, une aide directe voulue par une collectivité territoriale est rejetée par le contrôle de la légalité sur le plan départemental, on pourra transformer l'aide directe en aide indirecte ; c'est dire que les ponts sont multiples.

C'est pourquoi, en tant que membre de la commission des lois, mais non comme rapporteur, car je dois me soumettre, en tant que tel, à la majorité qui s'est dégagée au sein de la

commission, je me suis demandé s'il ne fallait pas supprimer les aides directes pour, au contraire, libéraliser totalement les aides indirectes, qui sont ardemment pratiquées par les uns et les autres selon des formes extrêmement multiples, les Français ayant, à cet égard, une grande imagination.

C'est vrai, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez beaucoup consulté ! Mais, au vu des renseignements que j'ai pu recueillir en étudiant ce dossier, il ne m'apparaît pas, quelle que soit l'institution ou l'association consultée, que vous ayez rencontré, sur l'ensemble du texte, ce que l'on appelle couramment un consensus. Il est fait très souvent des réserves, et la prise en considération de telle ou telle initiative s'accompagne souvent de toutes les précautions dont les élus savent s'entourer face aux questions qui leur sont posées et dont les réponses ne sont pas faciles, tant il est vrai que, d'une région à l'autre, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre, les préoccupations sont aussi diverses que les tentatives de solution.

Je retiens tout de même une déclaration qui émane non pas de l'une des associations que vous avez consultées, mais de quelqu'un que nous connaissons bien, qui fait autorité en matière européenne, M. Jacques Delors, qui, le 27 mars 1984 - il était alors ministre de l'économie, des finances et du budget - disait textuellement aux présidents des conseils généraux au sujet des interventions économiques, en particulier celles des départements - elles sont aujourd'hui sur la sellette à travers le projet de loi : « Je dois rappeler quelques principes et quelques faits. Il faut bien distinguer le monde des affaires et le monde politico-administratif. S'il sont constamment imbriqués, il n'y a pas de solution, et les élus, avec la population, en subiraient les conséquences. C'est au monde des affaires, banques comprises, de prendre ses responsabilités dans la création et le développement des entreprises. »

Et d'ajouter, ce qui doit nous importer, en la circonstance : « L'expérience étrangère va dans le même sens. » La France serait-elle, en ces jours, à contre-courant de l'évolution européenne ?

A propos de l'évolution européenne - ce que certains appellent des contraintes - je voudrais dire aujourd'hui la satisfaction que j'ai, comme beaucoup d'entre vous, de voir le Conseil d'Etat consacrer, enfin, la suprématie des traités internationaux sur les lois internes, que celles-ci soient votées avant ou après la ratification des traités internationaux. La Cour de cassation le disait, le bon sens le disait aussi ; le principe de la hiérarchie des normes l'enseignait.

Pour des raisons de procédure, le Conseil d'Etat n'avait pas été directement saisi du problème. Aujourd'hui, il a dit ce qu'il en pensait, et voilà que toutes nos institutions, en France, se trouvent en pleine harmonie ! Mais, maintenant, peut se poser la question de savoir si le dispositif envisagé par le Gouvernement - aides directes, aides indirectes et autres dispositions - est bien conforme aux articles 92 et 93 du Traité de Rome.

Il nous a été répondu en commission : « Oui, sans doute ! » Mais j'ai eu le sentiment qu'il s'agissait d'une sorte de tranquillisant que l'on nous administrerait pour nous éviter des inquiétudes extrêmes. Il faudra un jour ou l'autre trancher le problème et sur ce point nous n'avons pas de certitude, seulement des propos rassurants. Mais je ne veux pas préjuger car je ne suis pas la juridiction.

Toutefois, des problèmes peuvent se poser. Il faut savoir et admettre que les traités internationaux dominent la loi interne. Que cela plaise ou non, quand on entre dans l'Europe, c'est pour en accepter les contraintes !

Le projet de loi qui nous est soumis est assez impressionniste. Il ne répond pas à une philosophie fondamentale. Il tente de résoudre un certain nombre de questions qui se posent par des réponses ponctuelles.

Nombre d'entre nous attendaient un grand débat sur l'Europe des collectivités territoriales dans le développement économique local. Nous ne l'aurons pas. Sans doute, à l'occasion de l'examen des amendements déposés par la commission des lois, par la commission des finances et par la commission des affaires économiques et du Plan, apparaîtront des étincelles, mais seront-elles suffisantes pour constituer une guirlande de lumière qui trace le chemin ? Sans doute pas.

Nous allons donc travailler sur un texte de circonstance, sans pouvoir le fonder sur une philosophie dominante qui nous orienterait vers tel ou tel horizon de façon cohérente et

sans ambiguïté. Comme l'a dit d'ailleurs très loyalement M. le secrétaire d'Etat lorsqu'il a été entendu par la commission des lois, il s'agit d'un texte de portée limitée auquel il attache une grande importance, ce qui est tout à fait légitime.

Or, ce texte ne répond pas à notre attente, à notre souhait de clarification et de choix d'aménagement du territoire. En fait, nous nous préparons à gérer régionalement et localement pressions et concurrences. En effet, s'agissant d'aides directes ou indirectes, n'en doutons pas, ce sont les collectivités les plus fortes qui, pardonnez-moi cette expression, « emporteront le morceau ».

Ce texte ne créera pas d'emplois nouveaux en France ; ils seront simplement déplacés d'un endroit à un autre selon la pression ou le charme que l'on aura déployés - il faut le dire lorsqu'on évoque le problème des aides directes et indirectes.

J'en viens maintenant au premier élément du dispositif du projet de loi sur les aides.

J'ai déjà dit ce que j'en pensais. Il aurait fallu sinon supprimer les aides directes, du moins s'en tenir au système actuel : c'est la région qui décide, s'agissant des primes, notamment à l'emploi, du processus de déclenchement au profit du département et des communes.

Je n'ai pas été suivi et je me suis incliné devant la majorité de la commission des lois, qui reprend, comme la commission des affaires économiques, pour l'essentiel, le dispositif que vous proposez, monsieur le secrétaire d'Etat.

J'en prends acte. On ne m'en voudra pas sans doute d'avoir dévoilé le fond de ma pensée.

S'agissant de ce système d'aides, je vous lirai un bref extrait d'un texte élaboré à la suite des journées communautaires de Lille, en octobre 1988, où les responsables des communautés urbaines étaient appelés à se prononcer sur les expériences vécues depuis la création de leur communauté et sur la façon dont celle-ci était gérée.

Dans ce document, la page 144 *ter*, qui est consacrée au développement économique, incite à la réflexion : « Les lois de décentralisation ont ouvert d'autres possibilités aux collectivités locales et aux communautés urbaines en leur permettant d'agir en direction des entreprises elles-mêmes. De nouvelles politiques d'intervention ont ainsi été mises en œuvre, suscitant souvent des formes de concurrence excessives. Cette situation profite aux investisseurs qui exploitent systématiquement des rivalités qui se sont ainsi instaurées entre pays, régions et communes. De nouvelles règles limitant les excès actuels seraient sans doute souhaitables à l'échelle de l'Etat et de la Communauté européenne. »

C'est un avertissement solennel lancé par des responsables de collectivités territoriales, et ils savent de quoi ils parlent. Ce qui est vrai pour les communautés urbaines l'est nécessairement encore plus pour les régions, les départements et les communes : les plus forts gagneront ce combat ; les plus faibles succomberont.

Certes, on pourrait limiter les risques si l'on ne donnait pas aux collectivités le pouvoir de dégager ces aides directes de façon rigoureusement libre. C'est là un vrai problème sur lequel j'exprime mon opinion personnelle, même si la commission des lois a décidé que, sur ce point, il convenait de suivre le Gouvernement.

S'agissant du renforcement des fonds propres des entreprises, je voudrais à ce propos, mes chers collègues, exprimer à nouveau très clairement le point de vue que j'ai développé devant la commission des lois, qui m'a d'ailleurs suivi sur ce point.

Nous sommes là devant un problème de logique institutionnelle : quel est le rôle de la commune ? Doit-elle tendre, sinon à se confondre, du moins à s'imbriquer dans la vie de l'entreprise ? La question se pose déjà avec l'aide directe ; avec le renforcement des fonds propres des entreprises, elle se pose de façon encore plus directe, si je puis dire.

Or, autant je pense qu'une collectivité territoriale doit éviter de s'immiscer dans la vie d'une entreprise, autant je comprends que, s'agissant de cette collectivité, elle veuille, à travers l'instrument remarquable que constitue la société d'économie mixte locale, rechercher des partenaires pour la gestion d'activités de services d'intérêt général.

Je ne suis donc pas en contradiction lorsque je dis que autant la collectivité territoriale n'a pas à aller vers l'entreprise privée, au point de s'immiscer ou presque dans son

capital, autant la collectivité locale a raison de chercher des partenaires privés pour les associer à la satisfaction de l'intérêt général.

C'est pourquoi la commission des lois a pris le parti de rejeter systématiquement tout ce qui est participation directe aux fonds propres des entreprises, prise de titres participatifs dans des sociétés coopératives, agricoles ou non, bref, tout ce qui, de près ou de loin, ferait prendre à la collectivité locale des risques.

A ce sujet, je tiens à souligner que les collectivités qui s'engagent trop dans la vie interne des entreprises courent le risque, en cas de déconfiture, de se trouver judiciairement impliquées pour avoir favorisé une exploitation qui n'était pas rentable et qui ne pouvait qu'aboutir à un échec. Le cas s'est produit au moins une fois ; il pourrait se produire d'autres fois. Gardons-nous donc de tout ce qui peut s'apparenter à la gestion de fait : ce n'est pas le rôle de la collectivité territoriale. (*Murmures d'approbation sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

En troisième lieu, vous avez évoqué, monsieur le secrétaire d'Etat, les sociétés d'économie mixte locales. Sur ce point, je crois que nous sommes d'accord.

Certes, compte tenu de l'amendement qui a été déposé par la commission des lois, vous pourriez croire que, dans la forme, nous avons voulu écarter les activités en milieu rural, notamment les activités touristiques. Il n'en est rien. La loi fondamentale qui a créé les sociétés d'économie mixte locales prévoit que celles-ci ont pour vocation de prendre toutes initiatives et de créer des activités dans un intérêt général. Or, les activités de proximité en milieu rural et les activités touristiques sont d'intérêt général.

Le dispositif qui est proposé a pour inconvénient, à partir de la notion d'intérêt général, de commencer à énumérer ce qui relève de l'intérêt général. N'en doutons pas, si l'on commence à distinguer une activité par rapport à une autre, c'est que l'on ne donne pas à la notion d'intérêt général son véritable contenu.

C'est pourquoi la commission des lois a considéré que ce dispositif du projet de loi ne devait pas être retenu. En effet, elle a considéré que l'activité touristique fait partie de l'intérêt général, comme le soutien des activités de proximité en milieu rural. La législation actuelle sur les sociétés d'économie mixte locales permet de satisfaire les besoins qui peuvent s'exprimer à cet égard.

Nous allons plus loin. Nous n'avons pas dit : « non » pour le plaisir. La commission des lois considère qu'il convient de faire plus et c'est pourquoi elle propose que la compétence des sociétés d'économie mixte locales soit étendue aux services publics administratifs, dans la mesure où cette extension n'est pas contraire à la nature d'un service municipal ou à la loi. Si l'on imagine mal que le service de l'état civil, par exemple, puisse être assuré par une société d'économie mixte locale, on peut, en revanche, concevoir que la gestion de piscines, de patinoires ou d'équipements sportifs soit confiée à une société d'économie mixte.

La question vous est soumise, mes chers collègues. C'est une extension de la compétence des sociétés d'économie mixte locales. Cette institution fonctionne bien. J'ai l'expérience personnelle, très profitable, de trois d'entre elles. Cet instrument de « dynamisation » qui est mis à la disposition des élus et, bien entendu, des concitoyens, doit être pris en considération.

S'agissant des opérations d'aménagement et des garanties d'emprunt, la commission des lois est tout à fait d'accord avec vous, monsieur le secrétaire d'Etat.

Quant à la coopération transfrontalière - nous en revenons ici à l'Europe - pourquoi se limiter à celle-ci ? Pourquoi empêcherait-on, s'agissant de l'activité d'une société d'économie mixte locale, la région Midi-Pyrénées d'engager une coopération avec des collectivités de la région de Barcelone ? Voilà une coopération qui est non pas transfrontalière...

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Si !

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur.** ... mais d'inspiration européenne et qui correspond tout à fait à l'évolution à laquelle nous tenons tous.

Pourquoi limiter cette autorisation de coopération à des collectivités territoriales qui se jouxtent ? Pourquoi le département du Pas-de-Calais, par exemple, ne pourrait-il pas envisager une coopération avec la Belgique, les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne ou l'Italie ?

Nous vivons une époque où les horizons s'élargissent et je ne comprendrais pas que le Gouvernement s'opposât à ce que cette coopération élargie, qui est envisagée, fût réservée uniquement aux collectivités territoriales qui se jouxtent. Dans la perspective européenne, il n'y aura bientôt plus de frontière ; il faut en tenir compte.

Je dois dire, monsieur le secrétaire d'Etat, que c'est à cette occasion que je me suis aperçu que la Basse-Normandie était transfrontalière avec la Grande-Bretagne. Eh oui ! Je n'y avais pas immédiatement pensé. Mais ce n'est pas vrai de toutes les régions. La notion de transfrontalité pourrait donner lieu à bien des discussions.

Puisque l'année 1993 sera celle de la suppression des frontières dans l'Europe des Douze, tirons-en dès aujourd'hui les conséquences et laissons les collectivités territoriales françaises discuter avec des collectivités étrangères, sous réserve, bien entendu, que des traités passés entre Etats autorisent cette collaboration.

Enfin, est visé le soutien au développement des activités culturelles. Tout est parti du cinéma ; or, maintenant, il est fait référence à « toute activité de services à caractère culturel... et notamment l'exploitation de salles de spectacle cinématographique ». Il est évident que le cinéma constitue une activité culturelle, mais je trouve un peu désolant que l'on passe son temps à préciser une notion générale qui convienne au particulier.

Il en va de même pour les sociétés mixtes locales : on affirme qu'il faut prendre en compte les activités touristiques. Non ! l'intérêt général commande les sociétés d'économie mixte locales, point final ! Ne commençons pas à faire une énumération.

Ici, le procédé est inverse : on veut aider le cinéma, mais on élargit l'aide aux activités culturelles en général. Je réponds, là encore, que le rôle des collectivités locales n'est pas de s'immiscer dans des activités culturelles à but lucratif : non seulement on risque de créer des distorsions graves au sein d'une collectivité territoriale, mais on imagine bien les abus que pourraient engendrer, en la matière, de telles participations. Il faut laisser aux collectivités locales le soin de mener une politique culturelle répondant à leurs vœux sans les inciter à des participations financières extrêmement hasardeuses.

Je sais bien, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous éprouvez un attachement particulier pour le cinéma. Il existe une loi applicable au milieu rural, il suffit de la mettre en œuvre. Sans doute pensez-vous à certaines villes de banlieue ou agglomérations où le cinéma est en perte de vitesse ; je vous renvoie là aussi à la législation actuelle, qui permet à la commune d'intervenir lorsque l'entreprise est défaillante. Par conséquent, je ne pense pas qu'il soit nécessaire de légiférer sur ce sujet.

Telles sont les observations générales que je me devais de présenter, au nom de la commission des lois. Bien sûr, lors de l'examen des articles, nous serons conduits à préciser un certain nombre de points. Sous réserve des amendements qu'elle a déposés, la commission vous demande d'approuver le projet de loi présenté par le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

7

## SOUHAITS DE BIENVENUE À UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE CANADIENNE

**M. le président.** Mes chers collègues, j'ai l'honneur de saluer la présence dans la tribune présidentielle d'une délégation de parlementaires du Canada, venue à Paris à l'occasion de la XXII<sup>e</sup> réunion annuelle de l'association interparlementaire France-Canada. (*M. le secrétaire d'Etat, Mmes et MM. les sénateurs se lèvent et applaudissent.*)

Je leur souhaite à tous la bienvenue en France, en particulier à M. Jean-Guy Guilbault, président de la section canadienne de l'association interparlementaire. Je forme des vœux de plein succès pour leurs travaux avec nos collègues français, députés et sénateurs, et pour leur séjour dans notre pays. (*Nouveaux applaudissements.*)

## ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** Nous poursuivons la discussion du projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Arthuis, rapporteur pour avis.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce projet de loi que nous examinons constitue, depuis 1981, le quatrième texte relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local. L'appel réitéré à l'intervention du législateur est sans doute le signe de la difficulté de la matière. Observons, pour en convenir, que la compétition est vive, au-delà comme à l'intérieur des frontières, entre les diverses collectivités publiques et que la confrontation entre les principes et les pratiques révèle un domaine privilégié de contradictions et d'interrogations.

La première contradiction - peut-être la plus importante - tient à la différence entre les missions fondamentales des collectivités locales et l'intervention au profit des entreprises privées.

La vocation première des communes, des départements et des régions est d'assurer tout à la fois les services publics nécessaires à la vie quotidienne de la population et les infrastructures du développement économique. Les besoins des entreprises relèvent *a priori* de la compétence des opérateurs classiques du financement - établissements bancaires notamment - ou de consultants professionnels.

Cela étant, le monde bouge, le monde change, et il serait vain, sauf à nous rendre suspects de dogmatisme, de nier que l'intervention publique peut permettre de pallier certaines « carences » du marché. Certes, il est communément admis que l'échelon le plus approprié à ce type d'action est celui de l'Etat, mais nous avons tous à l'esprit des initiatives originales, exemplaires qui invitent à la modération dans l'évocation des règles.

Quoi qu'il en soit, la voie reste bien étroite entre l'assistance à des projets intrinsèquement non viables, qui échouent nécessairement quelles que soient les aides publiques dès lors qu'ils seront livrés aux lois du marché, et l'apport inutile d'argent public à des projets appelés à réussir du fait de leurs qualités propres.

La deuxième des contradictions inhérentes à l'intervention locale en faveur d'entreprises privées tient à l'alternative entre la sélectivité et le saupoudrage. Si l'aide est sélective, nous risquons de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, c'est-à-dire à la libre concurrence ; si l'aide est générale, elle devient inefficace et donc inutile.

La troisième contradiction découle de l'inégalité de la richesse fiscale de nos collectivités territoriales. Tout accroissement des aides directes et indirectes renforcera les plus riches et réduira la marge de manœuvre des plus modestes. M. Jean-Marie Girault, au nom de la commission des lois, n'a pas manqué de souligner cette dérive. Ne sous-estimons pas non plus les conséquences dévastatrices des surenchères : la multitude des communes et départements peut entraîner une concurrence ruineuse et des attitudes proches du cannibalisme.

La quatrième contradiction est inhérente à l'existence de différents niveaux d'intervention : soit chacun des niveaux dispose de sa propre capacité d'intervention, et la cohérence peut être compromise, soit l'échelon supérieur, c'est-à-dire la région, est investi de prérogatives dont ne disposent pas les départements et les communes, et il est alors porté atteinte au principe d'autonomie des différentes collectivités territoriales.

S'il est vrai que « nos contradictions sont les témoignages et les effets de l'activité de notre pensée », ainsi que nous le rappelle Paul Valéry, les élus territoriaux estiment, à bon droit, qu'ils ont le devoir d'assumer les responsabilités

d'ordre économique. Elles mettent en cause l'emploi et l'avenir. Tel est, d'ailleurs, le sentiment profond d'une large majorité de nos concitoyens.

Il est vrai que l'essentiel de l'activité d'une collectivité locale peut être considéré comme ayant une finalité économique : options choisies en matière d'urbanisme et d'infrastructures, en matière de pression fiscale - les chefs d'entreprise, aujourd'hui, avant de retenir, un site, ne manquent pas de comparer les taux de taxe professionnelle en vigueur dans la commune, dans le département, dans la région - en matière d'enseignement et de formation professionnelle, en matière de transport, d'équipements collectifs et de cadre de vie.

Pour autant, est-il justifié d'aider, par des chemins divers, les entreprises ? Le projet que vous nous soumettez, monsieur le secrétaire d'Etat, vise à légaliser des pratiques qui, pour être contestables au regard des textes en vigueur, sont assez largement répandues. Si le réalisme nous incite à lui réserver une réponse d'accommodement, nous devons toutefois exprimer les craintes qu'il nous inspire.

En premier lieu, nous nous interrogeons sur la finalité des propositions gouvernementales. Ne s'agit-il pas de transférer sur les départements une partie de la responsabilité et du coût de la lutte contre le chômage ? Plus que d'un élargissement de l'autonomie départementale, nous ferons alors le constat d'un transfert de charge déguisé.

La deuxième crainte est fondée sur le choix de l'échelon le plus approprié pour apporter des aides directes. Il nous est proposé d'instituer un principe de « subsidiarité » de l'intervention départementale en matière d'aides directes à côté du principe de complémentarité en vigueur. La primauté ainsi conférée à la région éveille un soupçon de subordination parmi les tenants des thèses « départementalistes ».

La troisième crainte 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. A cet égard, le bilan des interventions des collectivités locales en faveur des entreprises est bien difficile à établir, sur le plan tant qualitatif que quantitatif.

Il convient toutefois d'être attentif aux inquiétudes exprimées par certains experts, en particulier celles qui sont contenues dans les rapports publics de la Cour des comptes de 1983 et 1987. La Haute juridiction dénonce la multiplication des interventions, qui nuit à la cohérence des efforts. Elle critique, en outre, la procédure des primes et souligne que les diverses formes d'aides font courir des risques insuffisamment maîtrisés.

En dépit de ces difficultés, l'appréciation des politiques d'intervention et de leur efficacité ne conduit pas à une position tranchée. Il semble bien qu'au-delà de l'Hexagone les pratiques en vigueur chez nos principaux partenaires européens conduisent à des tendances assez similaires à celles qui sont observées en France.

Dès lors, quel accueil devons-nous réserver au projet de loi ? Reconnaissons que son ambition est limitée, de l'aveu même de M. le secrétaire d'Etat. Il est empreint d'un certain pragmatisme, même si quelques mesures ne sont pas dépourvues de motivations idéologiques, telles les dispositions des articles 8 et 9 qui autorisent les collectivités locales à souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives.

Par ailleurs, le dispositif n'est pas encore entièrement connu. Il serait judicieux, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous éclairiez le Sénat sur le contenu des décrets auxquels votre texte renvoie presque systématiquement. Quelles seront les limites que le Gouvernement apportera aux différentes formes d'aides directes et indirectes, notamment les concours régionaux à l'innovation ?

Par ailleurs, le projet de loi favorise clairement l'interventionnisme économique ; contrairement à la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 - la loi Galland - il ne contient aucune mesure de nature à encadrer les aides aux entreprises et ouvre, au contraire, des possibilités nouvelles.

La commission des finances, à la lumière des principes et des pratiques qu'elle a reconnus, n'a pas voulu s'opposer à l'ouverture aux départements de la faculté d'accorder des aides directes de leur propre initiative, qui constitue le principal apport du projet de loi. Elle n'a pas souhaité, cependant, que cette intervention soit subsidiaire à celle de la région. Elle vous proposera donc de mettre en œuvre le principe d'une action autonome de la région et du département,

dans le respect de la règle essentielle posée par les lois de décentralisation : « aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre ».

Nous n'avons pas rejeté non plus le principe d'un "concours régional à l'innovation", qui concerne un domaine où l'intervention publique, si elle est correctement maîtrisée, apparaît pleinement légitime. De même, l'assouplissement du régime des garanties d'emprunts répond-il, sur un point précis, à un besoin.

La commission des finances, en revanche, a estimé injustifiable l'article 8, qui institue au profit des sociétés coopératives un privilège supplémentaire. Faut-il rappeler celui qui permet d'alléger de 50 p. 100 le poids de la taxe professionnelle que supportent les sociétés coopératives alors même qu'elles se livreraient à une activité parfaitement compétitive par rapport aux entreprises qui sont soumises aux dispositions fiscales et sociales du droit commun ?

La commission des finances 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 des salles de cinéma, comporte des virtualités peu acceptables de pressions pesant sur les élus locaux et d'atteintes à la concurrence, voire de favoritisme.

Enfin, nous avons voulu compléter le projet de loi en nous inspirant de trois orientations directrices.

La première consiste à supprimer ou à encadrer les formes d'aides les plus dangereuses.

La deuxième orientation vise à mettre, *a contrario*, des moyens nouveaux performants et dépourvus de risques à la disposition des élus.

La troisième orientation tend à favoriser la coopération intercommunale et à limiter ainsi les risques de surenchère et d'incohérence dans l'action économique des communes.

A cet effet, la commission des finances vous proposera cinq articles additionnels.

Le premier tend à supprimer l'aide des régions et des départements en faveur des entreprises en difficulté, car cette forme d'aide est toujours coûteuse et presque systématiquement inutile, puisqu'elle ne profite, en général, qu'aux seuls créanciers et retarde des échéances incontournables et radicales.

Dans de tels cas, il apparaît judicieux de recourir aux dispositions de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement judiciaire. Efforçons-nous de tenir les collectivités territoriales à l'écart du gaspillage que peuvent parfois susciter de louables intentions.

Le deuxième article additionnel 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 République fédérale d'Allemagne et en Grande-Bretagne. Le savoir-faire bancaire - les collectivités locales étant appelées à détenir moins de la moitié du capital social de ces sociétés - serait ainsi associé aux projets d'aide des collectivités.

Le troisième article additionnel crée une structure de coopération intercommunale destinée à octroyer des aides indirectes aux entreprises qui se constituent ou se développent, et appelée à recueillir le produit de la taxe professionnelle perçue par la commune sur le territoire de laquelle est établie l'entreprise en cause. Cette approche nouvelle doit contribuer à calmer le jeu de la concurrence souvent funeste entre les communes.

Les deux derniers articles additionnels, 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, indiquant le montant et l'échéancier des concours ainsi accordés par les collectivités territoriales.

Au total, nous regrettons que le Gouvernement n'ait pas cru devoir éclairer le projet de loi qu'il nous soumet de ses intentions en matière de réforme de la fiscalité locale et de coopération intercommunale.

Toutefois, sous le bénéfice du vote des amendements qu'elle vous proposera, la commission des finances accueille favorablement le projet de loi soumis à notre examen. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** La parole est à M. Pluchet, rapporteur pour avis.

**M. Alain Pluchet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les interventions des collectivités locales en matière d'économie et d'emploi sont au cœur d'un vaste débat, que nous allons ouvrir une fois encore aujourd'hui, et qui porte sur la place qu'il convient d'accorder aux intervenants publics par rapport aux initiatives privées et sur l'étendue du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Cette question n'est pas nouvelle. Laissez-moi vous rappeler, en quelques mots, la grande loi de 1884 sur l'organisation communale, qui ne prévoyait aucune restriction à l'éventuelle intervention des communes dans le domaine économique et a donc conduit à la création de nombreux services publics communaux, notamment dans ce secteur. On parlait alors de « socialisme municipal ».

Puis, intervint le Conseil d'Etat, qui, par une jurisprudence stricte, détermina, en 1901, la marge de manœuvre que l'on pouvait accorder aux communes. Désormais, celles-ci n'interviendraient dans le domaine économique qu'en cas de carence absolue de l'initiative privée, afin de respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

Derrière ce souci de laisser jouer librement la concurrence, on pouvait aussi deviner un désir de protéger les collectivités locales contre les risques financiers des activités commerciales.

Ce désir, mes chers collègues, est toujours le nôtre et les élus locaux que nous sommes ne peuvent qu'être sensibles à ce problème.

Nous voici donc rendus au début de ce siècle, après un mouvement de balancier qui fit passer le droit d'intervention économique des collectivités locales du « presque tout » au « presque rien ».

Y succèdent quatre-vingts années d'assouplissements progressifs : le décret-loi de 1926, prônant l'interventionnisme économique, auquel s'oppose la jurisprudence du Conseil d'Etat en 1930, puis des décisions plus libérales au sujet de divers commerces.

C'est surtout la crise économique des années après 1975 qui va contribuer à l'évolution du droit. Les fameuses affaires Lip ou Manufrance justifient la revendication des collectivités territoriales à intervenir en matière économique, notamment lorsque l'emploi local est en jeu.

Dès lors, le mouvement s'accélère. Leurs compétences économiques sont reconnues, tout d'abord, au détour, curieuse-ment, de la loi d'approbation du plan intérimaire 1982-1983. Elles sont surtout consacrées par la loi de décentralisation du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui, pour la première fois, affirme clairement la compétence économique des collectivités locales. Très vite d'ailleurs, dès 1988, une loi dite d'amélioration de la décentralisation est venue corriger quelques excès de 1982.

En réalité, la situation n'est pas si claire. Si la loi de décentralisation a bien défini le cadre de l'action des régions, il n'en va pas de même pour les communes et, plus encore, pour les départements qui ne disposent pas de l'autonomie d'intervention dont bénéficient les régions en matière d'aides directes aux entreprises.

Les régions ont, en effet, été considérées alors comme l'échelon le mieux adapté à l'intervention économique, à la fois proche des préoccupations locales et suffisamment éloigné pour échapper à des pressions par trop insistantes.

Or les faits ont montré - l'exposé des motifs du projet de loi est, à cet égard, éloquent, et vous l'avez d'ailleurs souligné lors de votre intervention liminaire, monsieur le secrétaire d'Etat - la désaffection croissante des régions pour les aides directes.

Depuis 1988, en effet, la plupart des vingt-deux régions métropolitaines ont abandonné ce type d'aides aux entreprises, notamment les primes régionales à l'emploi et les primes régionales à la création d'entreprises.

Le projet de loi organise donc une « passation de témoin » avec la collectivité locale de rang inférieur en investissant le département de la mission jusqu'alors réservée aux seules régions.

Ce « glissement » n'est pas dénué d'intérêt. En effet, l'enjeu n'est pas mince puisque, en 1987, date des derniers chiffres officiels communiqués par la direction de la compta-

bilité publique, le montant des aides accordées par l'ensemble des collectivités territoriales aux entreprises du secteur privé s'est élevé à 8 700 millions de francs.

Ce montant, considérable, traduit toutefois un léger tassement par rapport à 1986, année où il atteignait 8 900 millions de francs, ce qui représente une augmentation de près de 34 p. 100 par rapport au chiffre de l'exercice précédent.

Ce recul résulte d'un certain désengagement des communes, qui n'a toutefois pas pénalisé l'effort en faveur du développement économique et, plus précisément, du secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, au moyen, le plus souvent, de modes d'intervention traditionnels.

Afin de maintenir un volume important d'aides publiques en faveur du développement économique, et surtout d'aides publiques qui ne pèsent pas sur le budget de l'Etat, le Gouvernement nous présente donc cette nouvelle donne de « l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local ».

Si ce texte affiche une vaste ambition, la commission des affaires économiques et du Plan a considéré comme bien décevantes les modifications qu'il prévoit.

Décevantes, elles le sont à un double titre : soit parce qu'elles compliquent à l'envi un dispositif juridique qui n'en a guère besoin, soit parce qu'elles présentent comme un acquis des collectivités territoriales des libertés qui ne sont qu'illusoire.

Examinons, tout d'abord, les éléments de complexité du dispositif juridique proposé.

A la répartition relativement claire des compétences entre les différentes collectivités locales, le projet de loi prévoit de substituer un dispositif organisant l'interpénétration des interventions des différents acteurs appelés à agir, selon les cas, de manière complémentaire ou autonome - tels les départements - ou en renfort des régions ou des départements, agissant ou non de façon autonome - telles les communes - sans qu'une réelle organisation de ce dispositif soit proposée. Tel est l'objet des articles 2, 3 et 4.

Ajoutant de surcroît à cette confusion, et sans y apporter de justification apparente, le texte laisse coexister, auprès de ce mécanisme de coopération vague, un domaine de compétence exclusive des régions en matière d'aide à l'innovation. Tel est l'objet des articles 2 et 3.

Sur ce sujet, la commission des affaires économiques et du Plan n'a pas cru devoir suivre le rapporteur, qui n'était pas partisan d'un changement dans ce domaine, en ouvrant la compétence aux régions pour les problèmes d'innovation, puisque c'était du domaine de l'Anvar. Mais tel est le choix de la commission.

Le projet de loi prévoit, en outre, l'extension de différentes dérogations, en matière tant d'opérations de développement local *sui generis* - article 7 - que d'octroi de garanties d'emprunts - article 11 - qui ne contribuera certes pas à la rigueur du dispositif en cause.

Enfin, il adjoint à cet ensemble une nouvelle catégorie d'aides directes spécifiques au secteur de la culture, n'entrant pas dans le panorama, déjà complexe, des interventions prévues par les textes - article 12.

Cette disposition a provoqué l'étonnement de la commission des affaires économiques et du Plan, à tel point que l'immense majorité de ses membres présents s'est abstenue sur la question de l'adoption de cet article en l'état.

Le projet de loi présente comme un progrès dans la liberté d'action des collectivités territoriales des dispositions porteuses de faux espoirs, de libertés illusoire. Elles sont plus graves encore que les éléments de complexité que j'ai cités.

Le texte prévoit ainsi d'étendre le champ d'intervention des sociétés d'économie mixte locales - article 10 - à des actions d'intérêt général ou de coopération avec des collectivités territoriales étrangères. Ce sont autant d'initiatives que le droit en vigueur - la loi du 7 janvier 1983 - autorise parfaitement déjà.

Il habilite, par ailleurs, le département à participer de plein droit au capital de sociétés de développement régional, alors même que cette disposition apparaît totalement inadaptée tant aux besoins des dites sociétés qu'aux demandes des départements.

Il envisage, enfin, d'autoriser la souscription de prêts participatifs émis par des sociétés coopératives par les collectivités territoriales qui le souhaiteront. Il s'agit d'une disposition

fort dangereuse, à laquelle la commission des affaires économiques et du Plan, comme la commission des lois et la commission des finances, a opposé un rejet massif et sans appel.

En définitive, ce projet de loi pêche surtout par l'absence de toute dimension « aménagement du territoire », qui, seule, pourrait apporter une solution à l'exacerbation de la concurrence entre les collectivités locales que ce texte ne peut que favoriser.

Tout élu local connaît, par expérience, la surenchère onéreuse et dangereuse à laquelle se livrent les collectivités pour attirer ou maintenir sur leur territoire les activités économiques créatrices d'emplois.

Il n'ignore pas plus la pression locale qui peut s'exercer pour contraindre la collectivité à intervenir dès lors que l'emploi est en jeu.

Le dépôt de ce projet de loi constitue, à notre avis, une occasion manquée à un double titre.

Il n'apporte aucune solution au problème de l'inégalité des collectivités locales devant les ressources fiscales et il n'élabore pas plus le « code de bonne conduite » qui pourrait enfin réguler la rivalité des collectivités entre elles.

De surcroît, la commission des affaires économiques et du Plan considère qu'il n'est pas dans la nature même, ni dans la vocation, des collectivités locales d'intervenir dans le secteur économique. Il leur revient indéniablement d'accompagner, et mieux d'aider, le développement local en jouant sur l'environnement économique par la réalisation d'infrastructures ou par l'amélioration des transports et des communications. Mais il ne leur incombe certainement pas de se substituer au secteur bancaire, ni à l'Etat à qui il appartient, en définitive, de mettre en œuvre la politique en faveur de l'emploi.

C'est pourquoi la commission des affaires économiques et du Plan a perçu ce texte comme un moindre mal, une solution d'attente, dont elle a gommé les aspects les plus critiquables, en émettant le souhait qu'une vaste réflexion, conduite en concertation avec les élus locaux, puisse mener le plus rapidement possible à l'élaboration du projet d'aménagement du territoire qui manque à notre pays.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, les conditions dans lesquelles elle a finalement décidé de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des lois.

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, inscrit pour intervenir dans ce débat, jusqu'à cet instant, je ne savais pas très bien ni ce que j'allais faire ni même ce que j'allais dire.

Ma position n'est guère confortable tant ce projet de loi me plonge dans un extrême embarras. J'aurais souhaité que l'enthousiasme de MM. les rapporteurs le dissipe, mais ils n'en ont guère fait preuve, ce que je comprends fort bien.

Ils ont expliqué que, selon eux, ce texte ne s'imposait pas. Cependant, la majorité de leur commission ayant, dans des conditions sur lesquelles je ne reviendrai pas, décidé, malgré tout, qu'il valait mieux voter pour que voter contre, ils ont décidé, avec l'honnêteté qui les caractérise, de faire leur cette position, dont ils pensent d'ailleurs le plus grand bien.

Monsieur le secrétaire d'Etat, pour essayer de sortir de cet embarras, je vous poserai six questions, mais brièvement car je ne veux pas allonger le débat.

La première question est d'ordre factuel et juridique, en quelque sorte : qui vous a demandé de déposer ce texte ?

Que vous ayez personnellement eu envie de le faire, c'est possible ; vous l'avez d'ailleurs soutenu avec une conviction à laquelle nous rendons un relatif hommage.

Est-ce l'Association des maires de France ?

**M. Jean-Eric Bousch.** Non !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Est-ce l'Association des présidents de conseils généraux ?

**M. Jean-Eric Bousch.** Sûrement pas !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Est-ce l'Association des élus des grandes villes de France ?

**M. Jean-Eric Bousch.** Non plus !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Je ne l'ai pas entendu dire ; mais, si mon information est insuffisante, sans doute aurez-vous la gentillesse de m'apporter des éclaircissements.

Aucune des structures représentatives des élus locaux - je ne parle pas du Sénat, qui est le représentant des collectivités locales - ne me semble avoir fait preuve d'un grand dynamisme !

**M. Josselin de Rohan.** C'est peut-être le parti socialiste !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Quant à moi, je tiens à vous rappeler que le critère d'appréciation d'un texte, c'est que les choses aillent mieux après qu'avant. Or, êtes-vous bien sûr que ce projet de loi vous permettra d'atteindre ce but ?

Certains qualifiaient de bâtard le régime existant. Certes, des cours régionales des comptes « s'excitaient » parfois ! Mais cela fonctionnait très bien.

Certaines communes, grandes villes ou départements « tiraient un peu sur la ficelle » de l'aide indirecte. Les cours régionales des comptes « fronçaient les sourcils ». Mais cela ne troublait personne, car cela ne se produisait pas partout. Somme toute, les choses n'allaient donc pas si mal.

Ma deuxième question est d'ordre économique : elle porte sur la croissance.

Après les erreurs de la période 1982-1984, cette croissance, à laquelle nous sommes tous attachés, a repris. Mais quel rôle les collectivités locales doivent-elles jouer ?

Nous savons que les collectivités locales sont le premier investisseur public. En tant que telles, elles favorisent sans doute la croissance. Mais doivent-elles pour autant utiliser une méthode à laquelle la plupart des régions ont renoncé, à savoir l'intervention directe en faveur des entreprises ? Je n'en suis pas certain et j'attends qu'on en démontre la véracité.

Investissement des collectivités publiques dans leurs domaines respectifs, certes ; mais croissance par le biais de l'interventionnisme économique, j'en suis beaucoup moins persuadé !

Je tiens à vous rendre attentif, monsieur le secrétaire d'Etat, à ma troisième question qui porte sur les liens existant entre ce projet de loi et les lois de décentralisation.

La décentralisation, c'est l'attribution d'un certain nombre de compétences, l'Etat ainsi que chaque commune, département et région disposant d'attributions claires. Or vous savez que je suis de ceux qui pensent que l'édifice administratif français comporte peut-être trop d'étages.

Or par l'interventionnisme économique que vous instaurez, vous recréez un chevauchement contre lequel nous nous étions efforcés de lutter dans tous les autres domaines. Je ne suis pas sûr qu'une fois ce texte adopté - le Sénat et l'Assemblée nationale le voteront peut-être dans des rédactions différentes - les choses fonctionneront de manière satisfaisante.

Quatrièmement, je soulève un problème de principe à l'égard des entreprises.

Monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous lu la liste des aides directes ? Il s'agit de la prime, de la bonification d'intérêts, du prêt direct, de la prime à l'emploi...

**M. Jacques Braconnier.** Et la garantie !

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** Il s'agit d'une prime indirecte !

Nous avons tous accordé des garanties que nous pouvions soutenir ; c'est dans ce domaine que nous étions à la limite.

Il y en a eu dans mon département - dans le vôtre aussi, monsieur Poncelet - et, jusqu'à présent, personne n'est venu les annuler.

Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes en train de dire aux chefs d'entreprise : si vous voulez vous installer quelque part, voilà la bible, à savoir la liste de ce à quoi vous avez droit.

Bien évidemment, tout chef d'entreprise normalement constitué - je ne lui en ferai pas grief - tentera de souscrire des prêts à des taux d'intérêt peu élevés et sollicitera des primes, même s'il n'en a pas besoin. Il bénéficiera ainsi d'une aide et, lorsque son entreprise fera des bénéfices, ce seront les actionnaires qui en retireront les avantages.

Ma cinquième question porte sur les rapports entre les collectivités locales.

Vous connaissez ce vieux dicton : « Les gens sont égaux, mais il y en a qui sont un peu plus égaux que d'autres. » Pour les collectivités, c'est pareil ! Toutes les collectivités sont libres et ont un pouvoir de décision autonome, mais celui-ci dépend de leur capacité financière.

Prenons deux cas extrêmes, celui de la Lozère et celui des Hauts-de-Seine. Croyez-vous que leurs situations soient semblables ? Ne pensez-vous pas que, compte tenu des ressources légitimes des uns et de la pauvreté, hélas ! des autres, il n'y aura pas surenchère ?

J'ai parlé du chef d'entreprise qui cherchera à avoir le maximum de ressources. Mais songez que le président de conseil général cherchera, quant à lui, à attirer un maximum d'entreprises ! Les uns pouvant beaucoup plus que les autres, les déséquilibres déjà existants entre les collectivités territoriales seront non pas corrigés mais accentués.

Le dernier problème qui se pose est celui de la dimension européenne. Sur ce point, je m'imposerai une certaine prudence. En effet, j'évoquerai des choses que je ne souhaiterais pas voir se réaliser.

Le scénario est simple : presque inévitablement, la commission de Bruxelles sera conduite à s'intéresser à certaines aides qui seront accordées. Oh ! certes, il ne s'agira pas de l'aide accordée à une petite commune de deux cent cinquante habitants, encore que je connaisse des communes de deux cent cinquante habitants qui bénéficient d'une taxe professionnelle très importante, par exemple celle que leur versent les aéroports de Paris, ce qui leur donne une possibilité d'action considérable.

Laissons donc de côté les communes de deux cent cinquante habitants pour parler de Lyon, Marseille, Paris ou des Hauts-de-Seine. Si de telles collectivités prennent des décisions, croyez-vous que la Commission européenne, qui, à mon sens, se mêle déjà de bien trop de choses, ne va pas, une fois de plus, intervenir ? Elle réduira encore un peu plus la liberté d'action des collectivités locales, alors que vous aurez cru l'augmenter par le biais de ce projet de loi.

Ne partageant pas du tout - je vous prie de m'en excuser - l'enthousiasme de mon ami Jean-Marie Girault pour les arrêts du Conseil d'Etat (*sourires*), je dirai que nous sommes en train de nous diriger vers une situation dans laquelle on se demandera à quoi peuvent servir les parlements nationaux et les lois qu'ils élaborent.

Je précise que le Conseil constitutionnel est allé, dans sa sagesse - voyez comme je me plais à le reconnaître - beaucoup moins loin que le Conseil d'Etat. En effet, si le Conseil constitutionnel a déclaré, dans une de ses décisions de 1975 ou 1976, que la contradiction entre une loi postérieure à un traité n'était pas un élément d'inconstitutionnalité, le Conseil d'Etat a disposé non que la loi était inconstitutionnelle, mais qu'elle n'était pas applicable.

Quelle est la situation du Parlement ? Contrôlé par le Conseil constitutionnel en amont, certains souhaitent - votre Gouvernement en particulier, monsieur le secrétaire d'Etat - qu'il soit également contrôlé en aval, et que les citoyens puissent un jour le saisir par la voie de l'exception. Contrôlé également, par la Cour de cassation, qui dit que la loi est inapplicable, et par le Conseil d'Etat, qui dit également que la loi est inapplicable dans la mesure où elle est non conforme aux traités, que restera-t-il de ces idées auxquelles quelques-uns d'entre nous sont encore attachés, à savoir la souveraineté du Parlement et la souveraineté nationale ?

Voilà donc, monsieur le secrétaire d'Etat, un certain nombre de remarques que je souhaitais vous présenter.

Je m'aperçois que mon propos, embarrassé au début, l'est aussi à la fin.

J'attends donc vos réponses ; je pense qu'elles ne m'apporteront pas tous les éclaircissements souhaitables (*sourires*) ou, en tout cas, qu'elles ne m'accorderont aucune des satisfactions légitimes...

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Sait-on jamais ?

**M. Jacques Larché, président de la commission des lois.** ... auxquelles je pourrais normalement prétendre.

Aussi, la commission des lois ayant décidé, dans sa sagesse, qu'il fallait vous suivre au moins sur une partie de ce texte, monsieur le secrétaire d'Etat, j'agirai ainsi au

moment du vote. Mais je suis encore dans l'embarras pour vous dire ce que fera le reste du Sénat ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le secrétaire d'Etat, le projet de loi que vous nous soumettez se veut - dites-vous - pragmatique et concret. Ce texte - je dois l'indiquer - a fait l'objet de très longs débats en commission des finances, ce qui ne saurait vous surprendre. Le thème dont il traite nous a en effet conduits à envisager non seulement les mesures inscrites dans le texte que vous nous présentez, mais aussi - et davantage peut-être - l'opportunité même des interventions économiques des collectivités locales.

Je n'évoquerai pas l'ensemble des propositions de la commission des finances, car son rapporteur, M. Jean Arthuis, dont je tiens à saluer la qualité du travail, les a excellemment exposées devant le Sénat. Je me bornerai donc à aborder trois points dans ce débat : en premier lieu, ce projet de loi s'inscrit dans un contexte pour le moins préoccupant pour les finances des collectivités locales ; en second lieu, il risque de déboucher sur de nouveaux transferts de charges au détriment de ces mêmes collectivités locales ; en troisième lieu, il peut engendrer, dans son état actuel, des conflits entre les régions et les départements.

L'évolution la plus récente des rapports entre l'Etat et les collectivités locales me préoccupe, monsieur le secrétaire d'Etat, de même qu'elle préoccupe - j'en suis convaincu - tous les membres de cette assemblée. Il me semble important de vous en avertir à l'occasion du premier débat qui nous réunit lors de cette session d'automne.

Deux éléments me paraissent, en effet, se dessiner clairement dans l'ensemble des projets qui se forment actuellement. Il s'agit, d'une part, de limiter les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales en application de la loi de décentralisation, puisque tout transfert de charges doit être accompagné d'un transfert de crédits à due concurrence. Il s'agit, d'autre part, d'accroître les transferts de charges qu'auront à supporter les budgets des collectivités locales.

Le débat d'actualité sur l'indexation de la dotation globale de fonctionnement est maintenant ouvert depuis plus d'un mois ; l'évolution de ce débat a permis au Gouvernement - il faut bien le souligner - de dévoiler peu à peu sa motivation profonde : il s'agit purement et simplement de faire supporter aux finances locales l'effort de réduction du déficit budgétaire qu'il entreprend. Je n'insiste pas sur ce point, car ce n'est ni le moment ni le sujet ; je reviendrai sur cette question lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1990.

Ne croyez pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette référence à la dotation globale de fonctionnement n'ait pas de rapport avec le texte dont nous discutons. En effet, sans moyens financiers, les départements ne pourront assumer la tâche que vous voulez leur confier. C'est pourquoi nous avons absolument besoin de vous entendre à ce propos, comme nous avons besoin de connaître le sentiment du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités locales, sur les autres indexations envisageables pour la dotation globale de fonctionnement, telle une indexation sur les recettes de l'Etat ou une indexation sur la valeur réelle de l'accroissement de la T.V.A. Nous sommes conscients de connaître le sentiment de celui qui a en charge, bien sûr, la responsabilité des collectivités locales.

Le second élément du contexte du projet de loi est constitué par les multiples transferts de charges que nous subissons actuellement ; je pense, à cet égard, au coût de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse que les collectivités locales supportent toujours, même si, paraît-il, les cotisations doivent rester stables en 1990 - nous le vérifions actuellement, mais je n'en suis pas encore convaincu ! Je pense également à la charge du revenu minimum d'insertion s'agissant tant des actions d'insertion que de l'instruction des dossiers des demandeurs, à l'entretien des lycées et collèges, à l'action en faveur des handicapés, aux fonds de concours de plus en plus élevés sollicités par l'Etat pour financer sa voirie nationale, fonds de concours sévèrement condamnés hier lorsqu'on les appelait « transferts de charges ».

Certes, me direz-vous, rien n'oblige les collectivités locales à se substituer à l'Etat lorsque celui-ci n'assume pas ses obligations. Mais qui peut croire, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'un président de conseil régional ou général renonce à ce que le territoire dont il assume la responsabilité soit correctement desservi ?

Cette question des routes nationales me conduit à évoquer le panneau que j'ai aperçu cet été en bordure d'un axe national important et sur lequel j'ai pu lire : « L'Etat investit pour votre avenir. » Très bien ! Je me suis arrêté et je suis allé vérifier ce qui était inscrit au-dessous de cette déclaration. J'ai alors constaté que les collectivités locales - régions, départements et villes - contribuaient au financement de l'opération pour plus de 60 p. 100. On est actif, on est généreux, mais avec l'argent des autres !

Cette anecdote me conduit directement au projet de loi dont nous sommes saisis ; ce texte s'inscrit, au fond, dans la même logique. En effet, les articles 5 et 48 de la loi du 2 mars 1982 sont très précis en la matière. Un alinéa très clair précise : « L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi. »

Quel est le sens de cette disposition ? Elle vise à rappeler, d'une part, que le développement économique ne fait pas, en tant que tel, partie des compétences des collectivités locales, même si celles-ci ont vocation à en créer les conditions par leur action sur l'environnement et les infrastructures - elles le font et elles doivent le faire, en effet - et, d'autre part, que la défense de l'emploi ne doit pas leur incomber.

Ce dernier point me paraît capital, car défendre l'emploi est une action tellement indispensable aujourd'hui qu'aucun responsable local ne peut, si l'Etat n'assume pas parfaitement cette mission, s'en désintéresser totalement. Il s'agit pourtant - il faut y prendre garde - d'une action qui peut, à la longue, ruiner les finances d'une commune ou d'un département et entraîner une concurrence éminemment malsaine - cela a d'ailleurs déjà été dénoncé à cette tribune - entre différentes collectivités locales.

Que faut-il, dans ce contexte, penser du projet de loi qui nous est soumis ? Indiscutablement, il se traduira par des pressions sur les conseils généraux et sur les communes, afin de leur faire accroître leur aide aux entreprises. A cet égard, je voudrais ici me faire l'écho des propos que tenait à l'instant M. le président de la commission des lois, en posant la question suivante : mais qui donc a réclamé un tel projet au Gouvernement ? Je suis curieux de le savoir !

Certes, m'objecterez-vous, certains départements ont déjà mis en place des dispositifs d'aide ; je répondrai par avance à cette objection, et ce de manière pragmatique puisque telle est la démarche que vous avez adoptée pour défendre votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat. Certes, certains départements ont entendu répondre à des besoins ponctuels. Mais, pour autant que je sache, ils n'ont pas souhaité qu'un texte de loi les soumette à toutes les pressions.

Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ne vous y trompez pas. Ce texte de loi va, à l'évidence, faire référence et inciter le solliciteur à être particulièrement exigeant. Cette possibilité inscrite dans la loi deviendra, pour celui qui nous interpelle, qu'il s'agisse d'un entrepreneur ou d'une association, un droit dont il exigera l'application par différents moyens, voire manifestations.

**M. Jean-Eric Bousch.** Très bien !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** De plus, nous n'acceptons pas non plus, dans le dispositif que vous nous présentez, la notion de subsidiarité, qui nous paraît en effet dangereuse, et ce pour au moins trois motifs.

En premier lieu, une telle disposition contrevient à l'évidence, au principe essentiel de la décentralisation selon lequel aucune collectivité ne doit exercer de tutelle sur une autre - cela figure dans l'exposé des motifs de la loi de 1982. Ce principe est, avec celui de la compensation financière de tout transfert de charge et celui de la suppression des tutelles *a priori*, l'un des piliers de l'édifice que nous avons bâti depuis 1982 ou plutôt, d'ailleurs, pour être exact, depuis 1979. M. Christian Bonnet, que j'aperçois, ne saurait me contredire sur ce point, puisque nous avons déjà engagé ici même un débat important sur ce sujet auparavant.

Or, en limitant aux domaines où la région n'intervient pas la faculté d'action des départements, le projet de loi ouvre à ceux-ci - indirectement, certes, mais certainement - une compétence pour immédiatement la subordonner à la manière dont la région exerce cette même compétence.

Par conséquent, à l'échelle du département, nous serons liés par l'orientation prise préalablement par la région, qu'il nous faudra peut-être éventuellement attendre.

En deuxième lieu, au-delà des principes, le projet de loi peut créer sur le terrain des situations de conflit larvé, voire de conflit ouvert : ne risque-t-on pas de voir des régions se réserver les domaines les plus intéressants et les plus dépourvus de risques, ceux qui exposeront le moins leurs finances, pour ne laisser aux départements que les secteurs les plus difficiles ?

En troisième lieu, enfin, nous avons craint que de délicats problèmes juridiques ne surviennent. Monsieur le secrétaire d'Etat, qu'est-ce qu'un secteur d'activité ? Ne risquons-nous pas de voir naître des contentieux quant à la définition de cette notion aux frontières floues et mouvantes ?

J'attends avec intérêt, je l'avoue, les réponses aux questions de fond que je viens de vous poser. L'environnement financier de ce projet de loi conditionne, en effet, monsieur le secrétaire d'Etat, les espoirs que vous mettez en son application. Mais le Sénat ne saurait accepter le piège - j'insiste bien sûr sur ce terme - dans lequel les collectivités locales risquent de se trouver enfermées : plus de charges, moins de transferts financiers et, en conséquence, plus d'impôts locaux. Vous voyez bien sûr la finalité de l'opération.

C'est pourquoi je suis, pour ma part, plus que réservé sur ce projet de loi, voire hostile à ce texte, sauf si vous acceptez les amendements que nous avons présentés. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi qu'au banc de la commission.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, sous le titre avantageux d'« action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local », le projet de loi que vous nous soumettez vise, en fait, à élargir et à institutionnaliser le transfert des fonds publics vers les entreprises privées, et ce sans aucune garantie en contrepartie ni aucun contrôle.

Ce texte va d'ailleurs si loin en ce domaine qu'un sénateur a déclaré ce matin en commission : « Ce texte est fait non pour les collectivités, mais pour les entreprises. » Si vous le dites, c'est sans doute vrai !

**M. Josselin de Rohan.** Qui est-ce ?

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** C'est sans doute que les dispositions prévues par ce projet de loi vont loin en la matière !

Il se fixe en effet pour objectif de doter les collectivités territoriales d'outils attractifs pour les entreprises ; il pousse à leur mise en concurrence aux niveaux local et national, de même que vis-à-vis des collectivités territoriales des autres pays membres de la C.E.E.

Il s'agit là non pas de susciter le développement d'une logique économique locale et territoriale cohérente en fonction des besoins et des potentiels existants, mais seulement de permettre aux villes et aux départements de répondre au coup par coup à des demandes conjoncturelles, d'opportunité consécutives à la mise en place par l'Etat d'une politique liée à l'Europe de 1992 et au remodelage des régions, de leurs activités, aux restructurations industrielles et aux pertes d'emplois.

Ainsi, les dispositions relatives aux aides directes aux entreprises, qui sont de l'ordre du transfert de compétences des régions vers le département, le renforcement des fonds propres des entreprises visent à mieux drainer les finances publiques pour les besoins du capital privé.

Les questions de fond ne sont pas posées : celles de l'efficacité et du contrôle de l'utilisation de ces financements.

A ce titre, j'observe que l'on demande au Sénat de se prononcer sans même disposer d'un véritable bilan mesurant objectivement l'efficacité des aides versées par les collectivités territoriales aux entreprises.

Lorsque l'on sait que 30 p. 100 des entreprises nouvellement créées cessent leur activité avant deux ans et que la moitié d'entre elles disparaissent avant cinq ans, il y aurait pourtant lieu d'examiner les causes de cette situation et d'en tenir compte !

Promouvoir, comme vous le faites, un « partenariat économique » des collectivités avec les P.M.E. risque de susciter quelques illusions qui mériteraient d'être confrontées aux réalités.

Les difficultés des P.M.E. sont, le plus souvent, liées à la domination que les banques et les grands groupes privés et nationalisés exercent sur elles. Dans ces conditions, le financement local des entreprises aboutit en réalité au report des contraintes de rentabilité financière d'une fraction du capital sur les collectivités territoriales.

En bref, on propose aux élus locaux d'accepter le déclin industriel comme quelque chose de fatal puisqu'il ne faut pas toucher aux pressions des critères de rentabilité et donc aux causes fondamentales des difficultés.

Dans ces conditions, les possibilités d'emplois sont réduites à des créneaux étroits délaissés par le capital, à des productions qui restent limitées et fragiles, et ce processus contribue à la flexibilisation de la force de travail.

Où est l'intérêt des populations dans ce type d'interventions qui n'ont pas de réelle efficacité économique en terme de développement de l'emploi et des productions, mais qu'elles sont pourtant amenées à financer par l'intermédiaire des fonds publics ?

Les dispositions de ce projet de loi concernant les sociétés d'économie mixte s'inscrivent dans la même logique. La spécification de leur objet à la gestion de services de proximité en milieu rural et d'activités touristiques est une vision bien restrictive de la notion d'activité d'intérêt général, qui, pourtant, dans la loi, justifie leur intervention.

Elle leur donne, avec les collectivités qui les dirigent, un rôle de relais à la suppression d'activités privées jugées insuffisamment rentables et, pourquoi pas ? aux conséquences du démantèlement des services publics. Fermer des bureaux de poste, des gares S.N.C.F. et pousser les collectivités territoriales à des montages mixtes public-privé destinés à pallier les besoins réels des populations, mais avec des objectifs de rentabilité qui n'ont que faire des garanties de l'usager ni de celles des salariés, tel est le but.

De même, si des rapprochements, des coopérations mutuellement avantageuses entre collectivités décentralisées transfrontalières sont nécessaires, l'ouverture du capital des sociétés d'économie mixte à des prises de participation de collectivités décentralisées étrangères ne vise pas cet objectif. Par ce biais, c'est en fait l'entrée dans les sociétés d'économie mixte locales françaises de sociétés étrangères qui est programmée. C'est d'autant plus facile qu'aucune disposition législative ou réglementaire les concernant ne traite de cette question.

Enfin, est visiblement ajouté à ce texte un volet dont l'objectif affiché serait le soutien au développement des activités culturelles locales. Mais force est de constater qu'il est, en fait, quasiment réduit à l'apport de subventions des collectivités territoriales aux exploitants de salles de cinéma.

Monsieur le secrétaire d'Etat, votre démarche est pour le moins étroite et bien petite face au rôle du cinéma dans les activités culturelles et face aux difficultés majeures auxquelles le cinéma est confronté.

Ce n'est pas avec ce genre de mesure que l'on développera la création ou que l'on permettra à 58 p. 100 de la population nationale - ceux qui ne sont pas allés au cinéma depuis au moins un an - d'y accéder dorénavant !

Là encore, on ne s'attaque pas aux causes des difficultés ; on pousse les collectivités à les pallier sans réels moyens d'influence.

Je trouve cette démarche d'autant plus inacceptable que je suis maire d'une commune dans laquelle le préfet des Hauts-de-Seine prétend refuser au conservatoire municipal de musique et de danse le droit de pratiquer des tarifs d'inscription qui tiennent compte des ressources des familles.

Dans ce projet gouvernemental, comme dans l'injonction préfectorale, je constate que l'accès de tous à la culture n'est pas la préoccupation.

Il faut souligner encore que votre projet est destiné à parfaire le dévoiement de la décentralisation.

Sachant que votre politique de fuite en avant vers la construction d'une Europe au bénéfice exclusif des multinationales créera des fractures économiques et sociales, les communes et départements devraient avoir pour rôle tout à la fois de renforcer ce processus et de « panser les plaies », sans réels pouvoirs d'intervention sur les choix décisifs. C'est bien un projet qui s'inscrit contre l'emploi et le développement économique.

Le groupe communiste a une tout autre conception de la décentralisation, qu'il considère comme une composante nécessaire de la démocratie générale de la société.

Cela suppose en premier lieu une politique de croissance et de justice sociale qui s'attaque réellement aux mécanismes favorisant la concentration de sommes d'argent considérables entre les mains de quelques-uns tandis que la masse des autres se voit précarisée et privée de droits.

On ne peut pas séparer les problèmes de la décentralisation de ces réalités ! Dans ce contexte nouveau, les collectivités territoriales auraient un rôle à jouer pour le développement économique.

De même, nous ne sommes pas hostiles à l'apport de financements publics d'Etat ou des collectivités territoriales aux entreprises dès lors que ceux-ci servent effectivement l'emploi et la relance de productions.

Mais cela nécessite une gestion décentralisée des fonds publics avec, pour les élus locaux, de véritables moyens de proposition et de contrôle.

Cela nécessite aussi de ne pas considérer l'entreprise du seul point de vue de ceux qui la dirigent, mais d'associer aux prises de décisions ceux qui la font vivre, c'est-à-dire les salariés.

C'est ainsi que peut être réellement assurée la transparence et garantie l'efficacité des financements publics aux entreprises.

Les grands groupes publics et privés constituent, dans beaucoup de régions, l'ossature du tissu industriel ; ils ont donc une responsabilité à assumer.

Etat et collectivités territoriales doivent exiger des contrats de coopération des firmes dans les régions, de véritables accords de partenariat entre groupes et P.M.I., pour créer des ressources et des emplois.

De même, ils doivent exiger que les dépôts des particuliers, les trésoreries des entreprises et des institutions servent de base à des financements sociaux et économiques efficaces pour l'emploi et pour la création de richesses locales et régionales.

Il faut que soient développées des initiatives de concertation entre collectivités et entreprises sur des financements décentralisés.

Pour cela, nous proposons la mise en place de conférences financières régionales, de comités consultatifs de crédit dans chaque département, à l'intérieur desquels élus et représentants des salariés doivent avoir toute leur place pour reconquérir et développer des débouchés intérieurs, pour concourir au progrès social.

En intervenant sur l'efficacité des fonds, peuvent être créées les conditions pour que le contenu même des dépenses des collectivités locales stimule et incite à la création de richesses nouvelles. Ainsi peut être garanti un retour de ressources supplémentaires aux collectivités, afin de répondre mieux au besoin des populations.

C'est cette même démarche qui inspire nos propositions en faveur d'une profonde réforme de la taxe professionnelle.

Dans un quotidien en date du 26 mai dernier, monsieur le secrétaire d'Etat, vous justifiez votre projet par ces phrases : « Et puis, la commune vit de la taxe professionnelle. Les sorts de l'entreprise et des collectivités sont liés. Je suis sûr que, dans l'avenir, on ira encore plus loin dans ce domaine. »

Sans doute ! Mais nous attendons des mesures qui s'inscrivent à la fois dans l'intérêt des collectivités territoriales et dans le développement de la production et de l'emploi. Ce n'est pas, hélas ! le sens de votre démarche.

La taxe professionnelle doit permettre de pénaliser enfin la fuite des entreprises vers la croissance financière et de mieux tenir compte de l'investissement productif et de la richesse créée, notamment en diminuant la prise en compte de la masse salariale dans la base de calcul de son assiette.

Améliorer progressivement le rendement de la taxe professionnelle permettrait de la substituer à l'impôt sur les sociétés et donc d'en faire la principale base d'imposition des entreprises, en même temps que la principale ressource fiscale des collectivités locales.

Par ailleurs, permettre le développement des investissements des collectivités locales à hauteur des besoins de la population en équipements nécessite d'alléger le poids de la dette. C'est possible en faisant appel aux capitaux spéculatifs des banques et des compagnies d'assurances estimés à plus de 700 milliards de francs.

Enfin, je voudrais préciser que notre opposition ferme à toute tentative de porter atteinte à l'autonomie communale n'exclut évidemment pas la coopération constructive des communes dans le respect de leur indépendance et fondée sur la volonté réciproque, en conformité avec les intérêts des habitants.

**M. Jean Garcia.** Très bien !

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** De même, nous sommes partisans de coopérations d'intérêt mutuel entre régions, y compris lorsqu'il peut s'agir de coopérations transfrontalières, dès lors que sont préservées les capacités de développer les potentiels de chaque région.

Au lieu de mettre en concurrence les populations, des coopérations permettant des coproductions pour la valorisation et la création d'emplois serviraient leurs intérêts mutuels.

Telles sont, monsieur le secrétaire d'Etat, nos propositions pour une véritable décentralisation et pour l'emploi ; elles reposent sur une tout autre logique que celle de votre projet, qui, au contraire, joue contre la décentralisation et contre l'emploi, au nom de l'Europe et de l'argent.

Ce texte, en effet, comme l'ensemble des projets soumis au Parlement dans la dernière période, s'inscrit complètement dans la perspective du grand marché unique européen.

A l'intérieur de cette Europe de la finance, les grandes firmes pourront mieux encore placer leurs capitaux là où la rentabilité financière est maximale et se livrer à une guerre économique sans entrave, au mépris des aspirations des salariés et des populations des pays de la Communauté.

Ce projet européen, qui joue le profit de quelques-uns contre l'intérêt général, nécessite un nouvel aménagement du territoire qui a pour ligne directe la seule mise en valeur de quelques grands pôles urbains à vocation internationale, la réalisation des infrastructures de transport et de communication étant conçue uniquement pour valoriser ces pôles.

En dehors de ces points de fixation, le reste du pays serait voué à la désertification : friches industrielles, friches rurales et leur corollaire inavoué, mais inmanquable sur le plan social : « friches humaines ». Accompagnant et contribuant à cette intégration européenne, vous organisez le démantèlement des services publics afin de permettre aux firmes privées d'accaparer les marchés les plus juteux, les services les plus modernes pour déboucher à terme sur un modèle de service public à plusieurs vitesses, avec accès sélectif.

Cette volonté d'intégration européenne, qui conditionne toute votre politique, impose une nouvelle utilisation de la décentralisation.

C'est bien là ce qui justifie votre projet de loi et fonde sa parfaite cohérence avec les réflexions que vous avez engagées par ailleurs. Je pense notamment à la réduction à douze du nombre des régions ou encore à la coopération intercommunale et à la réforme de la fiscalité locale. Sur ces deux derniers points, je note qu'il s'agit justement de lois décisives annoncées dans la loi-cadre du 2 mars 1982 et qui n'ont jamais vu le jour. Aujourd'hui, des projets sont imminents, mais ils sont orientés bien différemment des objectifs d'alors, à l'opposé des attentes légitimes de la population et de nombre d'élus locaux. Votre démarche est claire.

Nous, élus communistes, nous considérons qu'effectivement les conditions de vie y sont très difficiles pour le plus grand nombre. Nous estimons urgent de remédier à l'hémorragie industrielle, à la pénurie de logements sociaux, à la flambée des loyers, à la situation des transports en commun, à la circulation bloquée.

Mais le plan gouvernemental pour cette région ne vise pas à répondre sur le fond à ces problèmes. S'il apporte de l'oxygène, ce n'est qu'aux forces de l'argent. Il s'agit en fait d'or-

ganiser une agglomération parisienne performante pour les profits. La réalisation d'Eurodisneyland en est un bon exemple. Cette opération juteuse pour une firme américaine et financée aux trois quarts par l'investissement public draine une forte part des financements destinés aux transports routiers et transports en commun de la région. Au nom de cette priorité, peu importent les besoins des habitants de la région, qui sont contraints de voyager quotidiennement dans des conditions très pénibles.

Paris, capitale européenne de la finance, tel est l'objectif unique que vous vous fixez, pour lequel les communes et leurs habitants devraient encore se sacrifier. Pour ouvrir en grand les portes de la région aux spéculateurs, il vous faut dessaisir les communes récalcitrantes de leurs compétences dans des domaines décisifs tels que la maîtrise des sols ou la fiscalité, et cela notamment dans les zones où vous programmez des opérations de grande envergure telles que l'extension de la Défense.

Peu vous importe le respect du suffrage universel, qui a désigné il y a moins d'un an les conseils municipaux ! C'est la loi de l'argent qui prime contre l'intérêt général et la démocratie.

Pour en venir plus précisément à votre texte, il est indispensable d'examiner le bilan qui peut être tiré de la décentralisation.

Il faut souligner d'abord que les transferts de responsabilités l'ont été sans transfert de moyens correspondants.

De ce fait, les élus locaux ont vu progressivement diminuer leur possibilité d'action. La situation est encore aggravée par la mise en œuvre, dans le même temps, au plan national, d'une politique d'austérité et de cadeaux au patronat qui restreint les ressources fiscales locales tout en amplifiant les besoins de la population, besoins auxquels les collectivités locales doivent répondre. Parallèlement, les concours de l'Etat aux collectivités locales subissent une érosion constante, laquelle va encore s'aggraver si se confirme la ponction de plusieurs milliards de francs sur la D.G.F. qui est envisagée dans le projet de budget pour 1990.

Il faut encore souligner que, pour financer leurs équipements, les collectivités locales ont recours à des emprunts dont les taux d'intérêt sont en moyenne trois fois plus élevés que l'inflation. Ainsi, de plus en plus nombreuses sont les communes qui remboursent plus qu'elles n'empruntent.

Dans votre projet de loi, cette question pourtant déterminante des moyens financiers des collectivités territoriales est totalement absente, ce qui lui donne un éclairage significatif.

Ainsi, force est de constater que les ambitions annoncées dans la loi de décentralisation ont échoué face à la domination des critères de rentabilité financière. La déconcentration du pouvoir d'Etat et des institutions financières ainsi que la tutelle du marché financier poussent fortement les élus à s'inscrire dans les choix du capital à vocation multinationale et à gérer les dégâts sociaux. Après bien d'autres, le plan emploi de M. Soisson en est un exemple.

Dans les localités, sous la dénomination d'« initiatives locales pour l'emploi » doivent être créés, en dehors du service public, des activités et services offrant des emplois précaires, et sans possibilité de réelle insertion. Je pense à cet égard aux nouveaux C.L.E.S. - contrats locaux emploi solidarité - et au dispositif destiné aux chômeurs âgés de longue durée.

Votre politique d'intégration européenne ne peut que conforter et amplifier ces phénomènes néfastes pour l'intérêt général.

Tous les moyens étant polarisés sur les centres d'affaires des métropoles, il reviendrait aux collectivités de gérer les déséquilibres et la désertification, sans pouvoir, bien entendu, les remettre en cause.

Dans ce contexte, prétendre leur permettre une participation accrue à la vie économique est un leurre. C'est de plus un moyen de diluer les responsabilités du patronat et du Gouvernement dans l'aggravation du chômage et de la précarité.

Cette démarche n'est pas nouvelle ; elle est engagée depuis plusieurs années. D'ailleurs, mon ami Robert Vizet, lors de l'examen par le Sénat de la loi du 5 janvier 1988, dite « d'amélioration de la décentralisation », déclarait : « Avec votre texte, aux élus locaux la gestion de la casse, le traite-

ment social du chômage, la recherche de repreneurs et le financement des zones d'entreprises ! Ces transferts de charges sur les populations n'aboutissent pas et ne peuvent aboutir à des résultats satisfaisants pour les gens. »

C'est encore la philosophie du texte que nous examinons aujourd'hui, modulée par l'approche de l'échéance de 1992. Telle n'est pas la philosophie du groupe communiste, vous l'aurez compris. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Delfau.

**M. Gérard Delfau.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les lois de décentralisation ont, en 1982, tranché un débat ancien et parfois passionné : celui de la validité de l'intervention économique des collectivités territoriales, au côté de l'Etat et en complémentarité avec lui.

Aujourd'hui, nul ne saurait contester à la région, au département, aux grandes métropoles comme aux petites communes le droit de mener une action en faveur du développement économique local. Peu à peu, les points de vue se sont rapprochés au Parlement, même si l'on guerroye encore par habitude ou par tactique, et l'expérience de terrain a conféré aux élus sagesse et circonspection dans les choix financiers qu'ils ont à opérer en la matière.

C'est dans ce contexte que vous avez déposé, monsieur le secrétaire d'Etat, en premier lieu au Sénat - ce dont nous vous remercions - un projet de loi destiné à adapter le dispositif législatif à la réalité des pratiques.

Votre démarche se veut pragmatique et prudente et nous approuvons cet état d'esprit, ou plutôt, nous le comprenons, tant le sujet exclut toute improvisation. Nous soutiendrons donc votre projet de loi.

Pour autant, il faut que vous sachiez que nous attendions plus : plusieurs questions, toutes liées aux déséquilibres actuels du territoire national, méritent un débat de fond. J'en citerai quelques-unes : la péréquation de la taxe professionnelle, la reconnaissance de la notion de « bassin d'emploi » et des mesures de déconcentration liées à ce niveau d'intervention, les mesures d'incitation à la coopération intercommunale dans le domaine économique, les procédures de mise en œuvre d'une planification réellement décentralisée, autant de chantiers sur lesquels vous travaillez, nous le savons - vous nous l'avez confirmé tout à l'heure - mais qui désormais doivent faire l'objet d'un engagement du Gouvernement. Ce sont, en effet, les éléments clé d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, dont chacun reconnaît aujourd'hui la nécessité, dans la perspective du marché européen. La nécessité et l'urgence, monsieur le secrétaire d'Etat !

Votre projet de loi a une ambition plus modeste. Au fond, vous souhaitez « toiler » le dispositif législatif existant autour de quatre grands thèmes.

L'un des premiers objectifs, c'est de reconnaître le rôle du département en matière d'actions destinées aux entreprises en développement. A cet effet, en cas de désengagement des régions, et contrairement à la doctrine qui avait prévalu en 1982, désormais le département se verrait doté d'une certaine autonomie d'action dans l'aide directe aux petites et moyennes entreprises.

C'est une position réaliste, n'en déplaise à certains de nos collègues, dans la mesure où elle entérine un état de fait, et nous l'approuverons ; mais elle va dans le sens d'un renforcement incessant de l'institution départementale au détriment des régions. Une telle évolution pose de nombreuses questions, tant du point de vue du rôle des communes et des régions dans l'équilibre des collectivités territoriales que d'un point de vue interne au département : je pense au débat sur le mode de scrutin. Nous ne pourrions longtemps éluder cette question.

Les régions, toutefois, verraient leurs compétences élargies dans le domaine de l'aide directe à l'innovation technologique. Il s'agit de réparer un oubli, tant cette fonction paraît naturelle, étant bien entendu qu'elle doit s'exercer de façon complémentaire à l'Anvar, qui, en amont, finance les dossiers d'aide à l'innovation. Nous approuvons donc cette disposition.

Votre texte propose aussi d'élargir les capacités d'intervention des collectivités locales en faveur du renforcement des fonds propres des entreprises. Là encore, c'est le département qui sera le principal bénéficiaire puisqu'il pourra - et c'est justice - participer, sans autorisation préalable, comme les

régions, à l'augmentation des ressources des sociétés de développement régional et autres organismes ayant la même vocation. Cette mesure était attendue et ne me paraît pas exclusive de la proposition qui sera faite par la commission des lois.

Les communes et le département pourront, en outre, souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives, sous réserve de procédures qui garantissent la fiabilité de l'opération. Nous approuvons ce nouveau pas en faveur de l'économie sociale. Mais nous aurions souhaité que fût abordé franchement le problème de la collecte de l'épargne de proximité.

Désormais, nous disposons, en France même, d'un certain nombre d'expériences probantes. Le congrès de l'association des maires de France va aborder le sujet - parmi beaucoup d'autres - dans le cadre d'un atelier sur l'action économique des collectivités locales. Il devient nécessaire que le Parlement se saisisse de cette préoccupation.

Le troisième thème est plus technique : il s'agit de préciser et d'élargir le champ de compétences des sociétés d'économie mixte ; elles auraient désormais vocation à gérer des « services de proximité en milieu rural » et des « activités touristiques ». Le texte du projet de loi reconnaît par là, disons-le entre nous, ce qui se pratique déjà sur le terrain ; il assouplit, en outre, les règles limitant les garanties d'emprunt accordées par les collectivités territoriales en ce qui concerne les opérations d'aménagement. Nous approuvons toutes ces dispositions.

Reste l'article 12, qui a sa place dans ce texte pour des raisons que nous comprenons mais qui font regretter d'autant plus que celui-ci fasse l'impasse sur tant d'autres questions. Bien sûr, nous sommes favorables au maintien des salles de cinéma dans les villes moyennes et en milieu rural. Nous approuverons donc votre texte, non sans partager quelques inquiétudes de la commission des lois.

Pourquoi, cependant, faire mention des salles d'exploitation cinématographiques et pas des théâtres ou des studios de radio locale ou de télévision ? Il y a là une discrimination, d'autant que, dans le même temps, les troupes de théâtre subventionnées et les radios locales associatives connaissent les pires difficultés. Pour tout dire, nous souhaitons des explications sur ce point.

De même, nous aimerions mieux connaître les raisons de votre hostilité à l'aide des collectivités locales aux entreprises en difficulté, car vos propos ne nous ont pas convaincus.

La loi de 1982 avait donné capacité d'intervention aux communes en la matière tout en veillant à éviter les dérapages. En 1988, ce droit a été supprimé au nom d'une conception frileuse de la décentralisation qui ne peut être la vôtre. Ne disiez-vous pas tout à l'heure que les collectivités territoriales sont désormais majeures ?

Votre projet de loi était tout indiqué pour rétablir cette disposition ; c'est ce que je proposerai d'ailleurs sous forme d'amendement.

Au total, monsieur le secrétaire d'Etat, votre texte est utile ; il comporte nombre de mesures qui faciliteront le travail des élus locaux qui se consacrent à la lutte en faveur de l'emploi. Tout au long du débat, le groupe socialiste appuiera votre démarche, mais il souhaite que le Gouvernement prenne en compte son impatience à voir le Parlement débattre d'une loi capable de donner un second souffle à la décentralisation. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Régnault.

**M. René Régnault.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les fonctions, les responsabilités des collectivités territoriales ont beaucoup évolué sous la V<sup>e</sup> République. Des compétences nouvelles se sont, de fait, imposées. Le développement sous tous ses aspects, le développement économique en particulier, interpelle les élus territoriaux. Les populations attendent beaucoup de ces derniers, notamment depuis le premier choc pétrolier.

La décentralisation, déverrouillant la nature et le champ des responsabilités, la nouvelle répartition des compétences, ont accéléré le mouvement alors que le défi européen posé par l'Acte unique de 1993 entraîne, qu'on le veuille ou non, l'irréversibilité de la tendance.

Alors, ne pratiquons pas le jeu de l'autruche, ne soyons pas frileux, ne nous rendons pas coupables aux yeux de nos administrés qui attendent de nous courage, clairvoyance et prise d'initiatives audacieuses et parfaitement maîtrisées.

Le projet de loi qui nous est soumis va dans le bon sens. Il est empreint de pragmatisme et de prudence, certes, mais on peut se poser la question de savoir s'il est suffisant et s'il se situe au bon endroit et au bon moment au sein d'un ensemble de décisions et de réformes nécessaires.

Ce texte s'inscrit dans le droit-fil de la décentralisation, qu'il s'emploie à poursuivre et à clarifier, notamment au bénéfice des départements.

La réussite de la décentralisation, une nécessité pour notre société, pour notre démocratie, repose sur un franc, un réel, un intense partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales. Je ne suis pas sûr que nous y soyons parvenus aujourd'hui. Je crois même le contraire, tant l'œuvre doit être poursuivie, complétée.

La déconcentration de l'Etat doit être conduite rapidement et ardemment, alors que celui-ci doit affirmer, approfondir ses missions en termes de solidarité, de péréquation.

La politique d'aménagement du territoire, qu'il convient d'articuler avec celle des régions européennes, doit être promue au rang des priorités ; elle est un préalable à la promotion d'une Europe qui, pour être sociale, doit assurer un développement économique équilibré. Il y faut la volonté, l'engagement politique de l'Etat, du Gouvernement.

Ainsi, à partir d'une politique d'aménagement du territoire forte, vigoureusement péréquatrice, les collectivités territoriales - en partenariat non moins vigoureux - pourront conduire, promouvoir les politiques de développement de leurs compétences.

Elles devront, pour cela, intelligemment s'organiser, courageusement coopérer en appui avec les populations, qui devront trouver près d'elles les lieux et moyens de vivre et faire vivre la démocratie locale.

Le projet de loi que vous nous soumettez propose des moyens qui, pour être utiles à tout le pays, aux grandes villes, aux villes moyennes comme au tissu rural, supposent une organisation moderne fondée sur une fiscalité adaptée, réformée.

Ces réformes sont annoncées, certes ! N'aurait-il pas, cependant, été plus cohérent qu'elles soient entreprises, ajoutées avant d'en venir aux « outils » que nous examinons aujourd'hui ? La question mérite, je crois, d'être posée et j'apprécierai, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous vouliez bien, par vos réponses, éclairer le Parlement, la Haute Assemblée, sur les intentions, voire le calendrier que pourrait prévoir le Gouvernement.

En plaidant pour l'engagement prudent sur des dossiers et projets parfaitement éclairés, j'en appelle au réalisme et je crains que toutes nos collectivités territoriales ne soient pas toujours en situation d'agir en toute sérénité, en toute indépendance. Je crois aussi que les aides directes ou indirectes au développement économique doivent exclusivement privilégier les projets viables, implantés à l'endroit le plus propice à la réussite de l'entreprise.

En sera-t-il vraiment ainsi ? Le projet de loi que nous examinons corrigerait-il les choix et orientations en ce sens ?

Si oui, comment ? En effet, il apparaît urgent d'entreprendre la réforme de la fiscalité locale, notamment de l'impôt sur l'activité économique - je veux dire la taxe professionnelle - dont les mécanismes sont des plus pervers et des plus redoutables, que ce soit par l'assiette, qui pénalise surtout les entreprises de main-d'œuvre, ou par le mode d'attribution, qui réserve cette taxe aux communes où siège l'entreprise, ce qui contribue à l'accumuler là où les taux sont les moins élevés, là où, parfois, la chance est passée, au détriment de ceux qui ont contribué à en alimenter le produit et qui, aujourd'hui, en sont écartés alors que, pourtant, ils doivent supporter les charges induites par la présence, le développement de l'entreprise productrice de cet impôt.

Quoi que l'on fasse, quoi que l'on offre comme nouveaux moyens, en l'absence d'une politique d'aménagement du territoire volontariste comme en l'absence d'une réforme de la taxe professionnelle fondée sur une redistribution plus juste, péréquatrice, il est des vents contraires que nombre des navigateurs territoriaux que sont les élus auront du mal à affronter, à maîtriser.

Cette réforme est urgente, elle est un préalable à la réussite de la politique que vous voulez audacieusement, monsieur le secrétaire d'Etat, aider à promouvoir par les dispositions que vous nous soumettez.

Mais cela ne serait pas suffisant : il faut aussi que les collectivités territoriales et leurs élus comprennent que, pour être le partenaire des « temps nouveaux » du troisième millénaire dans le cadre européen et au cœur d'une économie de plus en plus mondialisée, il faut s'organiser efficacement, se regrouper ici en communautés urbaines, là en communautés rurales, au sein desquelles les meilleurs choix devront être faits ; bref, des communautés solidaires elles aussi et qui renforceront cette solidarité au travers du suffrage universel pratiqué au premier échelon de la démocratie qu'est le niveau local.

Pour intéressants que soient les intentions et moyens ouverts par votre projet de loi, ils l'auraient été bien davantage si les réformes que j'ai évoquées étaient engagées et, mieux encore, promues.

Je souhaite, en tout cas, que ces mesures, à l'égard desquelles j'émettrai un vote positif, ne créent pas le mirage qui autoriserait à penser que, maintenant, l'acuité de mes préoccupations est atténuée, entraînant un nouveau report des réformes qui sont fondamentalement nécessaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bonnet.

**M. Christian Bonnet.** Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai particulièrement apprécié deux des réponses que vous avez faites lors d'une récente interview au journal *Libération*.

Peu enclin à considérer comme souhaitable l'idée d'un référendum d'initiative populaire, je retrouve la sagesse du sénateur que vous avez été dans la suggestion d'un référendum d'initiative municipale sur proposition du maire ou de la majorité du conseil municipal.

Je vous rends bien volontiers, par ailleurs, cette justice que, à la différence de tel ou tel qui serait bien avisé de prendre exemple sur vous, vous n'êtes pas, je cite, « saisi d'une frénésie de vous mettre en avant ».

Mais alors, diable ! pourquoi vous êtes-vous cru obligé de présenter au Parlement un énième texte sur un sujet à tout le moins controversé ?

Après mon intervention au comité des finances locales, après celle qu'il m'a été donné de développer à la commission des lois - dans les deux cas, en votre présence - vous ne sauriez être surpris de la position dont il me revient maintenant de faire état en séance publique.

Me gardant bien d'anticiper sur la discussion des articles, je voudrais m'attacher à la philosophie d'un texte dont le titre devrait être : « Projet de loi portant extension de l'économie administrative... ». Je dis : « extension », car chacun sait qu'elle sévit déjà, gagnant insidieusement du terrain d'année en année depuis une bonne décennie, à la loi près de janvier 1988 qui visait à freiner cette évolution.

Curieusement, ce texte intervient au moment où plusieurs pays d'Europe centrale, devant la faillite de ce système, renoncent précisément à socialiser l'économie.

Curieusement, il intervient au moment où se rapproche l'heure du grand marché européen et il s'inscrit à contre-courant de la politique menée dans la plupart des pays de la Communauté.

Curieusement, il intervient au moment où le Conseil d'Etat vient de consacrer la prééminence des traités sur les lois nationales postérieures, et ce n'est pas à vous que je prétendrai révéler ce que sont les articles 92 et 94 du Traité de Rome sur l'égalité de la concurrence entre pays membres.

Curieusement, il intervient au moment où, projetant de réduire considérablement la progression de la dotation globale de fonctionnement, vous ouvrez aux collectivités locales, dont vous diminuez les ressources, des occasions de dépenses nouvelles.

Curieusement, cette incitation à participer aux fonds propres des entreprises intervient au moment où les pouvoirs publics encouragent les collectivités locales à n'emprunter qu'au moment où leur trésorerie se rapproche de zéro. Qui ne vous approuverait, en la circonstance ?

Curieusement, cette incitation à fausser les données de la compétition intervient alors même que, depuis des années, Gouvernement et Parlement s'ingénient à gommer le plus possible les disparités de taxe professionnelle.

Et c'est seulement dans le souci de ne pas paraître me livrer à des débordements oratoires trop faciles que j'arrête là la liste des paradoxes que recèle la présentation même d'un projet dont la seule disposition raisonnable me paraît être - vous y avez fait allusion précédemment - le maintien de l'interdiction faite aux communes d'aider les entreprises en difficulté, même si l'expression de cette satisfaction doit être nuancée par le fait qu'il n'existe aucune définition juridique de l'entreprise en difficulté.

Cela dit, le projet de texte qui nous est proposé prête le flanc à trois critiques, la première valant pour bien d'autres domaines, la deuxième trouvant son origine dans des constatations faites par les instances les plus qualifiées pour en connaître, la troisième, fondamentale, dirimante, ayant trait au mélange des genres.

Première observation : une loi encore ! une loi de plus ! dans une société déjà rongée par cette maladie pernicieuse qu'est la « textomanie ».

Ne pensez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que l'Etat ferait mieux de veiller à une stricte application - ne soyons pas trop ambitieux, disons : « à l'application » - de la législation existante ? On projette, on dépose, on vote, et, trop souvent, ... autant en emporte le vent !

On pourrait ajouter que la « textomanie » est particulièrement nuisible dans les domaines où, comme celui qui nous occupe aujourd'hui, existent déjà une masse considérable de lois, de décrets, d'arrêtés, dans le maquis desquels ne se retrouvent guère, outre quelques rares initiés, que les « chasseurs » les plus ingénieux, lesquels ne sont pas toujours les plus dignes d'intérêt, ni même les plus honnêtes !

Qui pourrait nier que nous disposons déjà, en ce qui concerne l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique, d'un éventail - on serait tenté de dire : « un fatras » - de textes considérable, d'une typologie instrumentale peut-être unique au monde, depuis les exonérations fiscales - taxe professionnelle et même foncier bâti - jusqu'aux garanties d'emprunts, en passant par les primes les plus diverses dont la proximité des sigles décourage les meilleures bonnes volontés ?

On pourrait y ajouter les dispositions - bienvenues, celles-là - qui visent à assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et où l'initiative privée est déficiente ou absente.

Deuxième observation : une loi encore ! une loi de plus ! mais aussi une loi qui ne va pas sans risques ; risques pour les entreprises du fait des distorsions de concurrence que l'on paraît accroître comme à plaisir entre unités de production, de distribution ou de services d'un même secteur, et parfois d'un même département.

Comment des pouvoirs publics qui se veulent épris d'équité peuvent-ils initier des dispositions susceptibles de mettre en difficulté une affaire bien conduite, mais n'ayant pas bénéficié d'une manne et devant, dès lors, faire face à l'amortissement de l'intégralité de ses investissements, à la différence d'une autre dont les amortissements seront limités à la part d'investissement demeurée à sa charge ?

Comment des pouvoirs publics qui se disent préoccupés par les problèmes de l'emploi ne réalisent-ils pas qu'il ne sert à rien de créer un emploi ici si les conditions dans lesquelles il a été créé amènent à en supprimer deux autres dans la même branche d'activité ?

Risques pour les entreprises, mais risques aussi pour les collectivités locales, et, d'abord, un risque financier.

Le fort développement des aides économiques des collectivités locales depuis une décennie et la diversification des interventions n'ont pas tardé à mettre en lumière les dangers de ce que je suis tenté d'appeler le « secourisme économique ».

A la complexité de l'exercice du contrôle de légalité - j'ai bien cru comprendre, cet après-midi, que vous en aviez pleinement conscience - découlant des difficultés d'interpréter les textes sont venus, en effet, s'ajouter des déboires mis en évidence par le rapport public de 1987 de la Cour des comptes.

Je rappellerai ici que trois critiques d'ordre général ont été formulées dans ce rapport :

« La multiplication des formes d'intervention des collectivités locales ainsi que celle des intervenants nuisent à l'efficacité économique des efforts entrepris par les collectivités pour favoriser le développement économique ;

« Les procédures d'attribution des aides sont lourdes, donc généralement lentes, ce qui fait que trop souvent les aides attribuées interviennent tardivement, lorsque les difficultés des entreprises se sont fortement accrues ;

« La réglementation est trop souvent contournée, notamment grâce à l'utilisation des chambres de commerce et d'industrie ou des comités d'expansion, afin d'accroître, au profit des entreprises, les subventions et les primes auxquelles elles peuvent prétendre. »

Le rapport de la Cour des comptes de 1988 est revenu sur cette affaire.

Une nouvelle enquête menée par quatre chambres régionales des comptes a confirmé à la Cour les craintes touchant à l'absence de maîtrise des procédures suivies et à l'importance des risques financiers.

Ici, ce sont les départements qui accordent leur garantie pour l'intégralité d'un emprunt et se déclarent solidaires pour le tout, alors même que le prêteur bénéficiait d'autres cautions ; là, ce sont les collectivités qui, cédant à l'exigence des prêteurs, s'engagent finalement dans des conditions différentes de celles qui avaient été initialement décidées par l'assemblée délibérante.

Ailleurs encore, ce sont des communes - pourquoi ne pas les citer puisqu'elles figurent dans un document public ? - Amiens, Éaubonne, Crozon, Noyon, Torcy, que la mise en jeu de leur responsabilité financière place dans une situation toujours inconfortable et parfois dramatique.

La Cour ayant insisté, à juste titre, dans son rapport pour 1987, sur le danger des garanties d'emprunt - le conseiller général que je suis pourrait vous conter longuement la triste histoire d'une commune de 630 habitants ayant cautionné discrètement un emprunt de trois millions de francs suisses, je dis bien « de francs suisses » ! - il n'est pas inintéressant de prendre connaissance de la réponse faite, sur ce point, par le ministère de l'intérieur. Comme chacun pourra l'observer, elle ne manque pas de saveur à la lumière du texte que vous nous proposez aujourd'hui.

« Les observations de la Cour corroborent les conclusions dégagées de l'enquête menée en 1987 par les services du ministère de l'intérieur sur les garanties d'emprunt octroyées par les collectivités locales aux entreprises.

« Cette enquête menée auprès des préfets, ainsi que l'analyse d'un certain nombre de budgets locaux ont fait apparaître que les garanties octroyées par les collectivités locales entraînaient souvent, lorsqu'elles étaient mises en jeu, de graves difficultés financières pour les collectivités locales concernées.

« En matière de garanties d'emprunt, le risque auquel sont exposées les collectivités locales est d'autant plus important et mal évalué qu'il est différé dans le temps et que les collectivités locales sont souvent peu à même d'apprécier la situation financière réelle de l'entreprise. » C'est là un point fondamental.

Le risque, pour les collectivités, est financier, mais il est aussi juridique.

Il n'est pas inutile, à cet égard, de noter l'amorce d'une jurisprudence aux termes de laquelle la justice en vient à appliquer aux collectivités territoriales le traitement qu'elle réserve aux banques en cas de déconvenue des entreprises aidées. On pense tout naturellement, ce disant, à l'affaire de La Chapelle-Darblay, mais la Chancellerie, monsieur le secrétaire d'Etat, pourrait, à coup sûr, éclairer votre religion à partir d'autres exemples.

Plus généralement, sur un plan philosophique en quelque sorte, comment les pouvoirs publics peuvent-ils consacrer, en allant plus avant, un état de fait que l'on pourrait résumer de la manière suivante : « Aux banquiers les bons risques ; aux collectivités locales les mauvais ! »

Comment peuvent-ils, là où il faudrait plutôt établir un code de bonne conduite, renforcer les incitations à la compétence la plus sauvage, singulièrement lorsque le gouverne-

ment en charge se dit, dans le même temps, l'adversaire résolu - comme je le suis moi-même, au demeurant - d'un libéralisme débridé ? Il en va, monsieur le secrétaire d'Etat, de la concurrence entre collectivités locales comme de la concurrence entre les entreprises : à dose modérée, elle peut être un stimulant ; à dose massive, elle devient un poison.

Comment des pouvoirs publics qui disent se refuser à une France à deux vitesses peuvent-ils, dans le même temps, favoriser, précisément, cette tendance par des textes dont l'un des effets les moins contestables est de rendre plus riches les collectivités qui le sont déjà et plus démunies celles dont les ressources sont limitées, de creuser le fossé entre les collectivités disposant des moyens d'attirer des entreprises et celles qui en sont dépourvues ? M. le président de la commission a très justement souligné ce point tout à l'heure.

Dans ces conditions, est-il vraiment nécessaire de maintenir un ministère de l'aménagement du territoire ?

Le risque des chasseurs de primes, dénoncé voilà déjà trois ans par notre excellent collègue M. Haenel, est trop connu pour qu'il soit utile de développer la stratégie de ces parasites.

Ce que l'on sait moins, c'est que de grandes entreprises - de très grandes, monsieur le secrétaire d'Etat - après avoir décidé de s'implanter, en tout état de cause, ici plutôt que là, font peser sur un département ou une ville la menace d'une autre localisation uniquement pour bénéficier d'une aide directe dont, une fois qu'elle est obtenue, elles n'hésitent pas à dire qu'elle ne leur était nullement indispensable, qu'elle n'a pas conditionné leur choix géographique, mais qu'à partir du moment où un dispositif permettait de l'obtenir, elles auraient été bien sottes de n'en point profiter.

Pour en finir avec ce chapitre des risques, qu'il me soit permis de mentionner le fait - il ne devrait pas vous être indifférent, monsieur le secrétaire d'Etat - que les possibilités nouvelles ouvertes par votre projet vont renforcer encore les pressions de proximité, qui prennent parfois un tour intolérable.

Pour prendre de bonnes décisions, il faut disposer de la plus grande liberté d'appréciation, et pour en bénéficier - c'est le cas au niveau de la région - mieux vaut prendre du recul que se trouver au contact, comme le sont trop souvent les maires de communes modestes et comme vous semblez vouloir contraindre tous les présidents des conseils généraux à l'être désormais.

Une loi de plus ! une loi lourde de risques pour les collectivités locales, c'est-à-dire, en fin de compte - ne l'oublions pas - pour les contribuables, mais aussi - j'aborde ici le troisième volet de mon exposé, de loin le plus important - une loi qui consacre la confusion des genres.

A chacun ses responsabilités : celle des élus est d'administrer ; celle des entrepreneurs est de produire. A chacun de demeurer dans sa sphère de compétence, le public comme le privé, et le privé comme le public.

Qu'à l'intérieur du secteur public se fassent jour des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales, rien que de très normal ! Ce qui, à l'inverse, ne l'est pas, c'est le transfert des risques de l'entrepreneur ou des établissements de crédit sur ces mêmes collectivités.

Ce serait une grave erreur de conclure de ce propos à l'indifférence que les élus territoriaux devraient marquer pour le développement économique. Plus qu'une erreur, ce serait un procès d'intention, je serais presque tenté de dire un « procès en sorcellerie ». Je veux croire que vous m'en tiendrez quitte.

Car les aides au développement économique, nous y sommes favorables, mes amis et moi, et nous les voulons importantes, dès lors qu'elles demeurent des actions sur les infrastructures profitant à l'ensemble des entreprises sans créer entre elles ces distorsions de concurrence que j'évoquais il y a un instant !

Ce « oui » franc et massif aux actions sur les infrastructures, allié à cette réserve vis-à-vis des aides directes, est une position de principe, dans laquelle nous sommes confortés par une remarquable étude de la D.A.T.A.R., d'où il ressort que l'éventail des appâts imaginés par la multitude de textes déplorés tout à l'heure ne joue qu'un rôle tout à fait accessoire dans la détermination par les entreprises d'un lieu d'implantation.

Indépendamment de la stabilité politique que les sociétés étrangères mettent volontiers en avant et dont nous ne sommes, Dieu merci ! pas dépourvus, les critères en fonction desquels s'opèrent les choix sont ceux-là mêmes qui entrent dans le champ des compétences naturelles et non pas artificielles de ces collectivités dont il revient, comme le rappelait tout à l'heure M. le président de la commission des finances, à la Haute Assemblée d'être le représentant le plus qualifié.

En une phrase comme en cent, ce qui est susceptible de favoriser les implantations souhaitées tout naturellement par les élus et leurs administrés, ce sont les infrastructures.

Et chacun pense ici au facteur de plus en plus déterminant constitué par les voies de communication, qui fonde, soit dit en passant, l'ardente aspiration au désenclavement de certaines régions ou de certains départements.

Mais il est tout aussi indiqué de penser à l'aménagement de parcs et d'activités industrielles ou artisanales et aux équipements tant sportifs que socioculturels : le cadre de vie ne constitue-t-il pas aujourd'hui un élément susceptible de faire pencher la balance en faveur d'un site plutôt que d'un autre ?

Si l'on ajoute à cet ensemble d'investissements ceux qui ont trait à l'enseignement : lycées pour les régions, collèges pour les départements, écoles pour les communes, si pour parfaire l'énumération, sans pour autant prétendre être exhaustifs, nous évoquons la participation des collectivités locales aux efforts dans le domaine du logement, on en vient à espérer que les plus exigeants consentiront à reconnaître que - si on me permet cette expression familière - « les élus ont du pain sur la planche » !

Aménager des voies d'accès pour les hommes et pour les marchandises, disposer d'un parc de logements adéquats, d'établissements scolaires, et offrir de larges possibilités de détente, ne serait toutefois pas suffisant si les communes, les villes ou les départements désireux de développer l'activité économique étaient incapables de faire état, vis-à-vis d'entrepreneurs potentiels, d'une main-d'œuvre de qualité, fruit d'un effort important de formation relevant précisément aujourd'hui de nos compétences nouvelles.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, si d'aventure vous estimez qu'il n'y a pas dans cet ensemble d'actions matière à occuper, dans le domaine économique, le temps des élus et les ressources dont ils disposent, sans qu'ils aillent perdre et l'un et les autres à imaginer des combinaisons d'aides directes bien souvent inutiles, inopérantes et risquées, je vous écouterai, croyez-le bien, avec beaucoup d'intérêt.

Ce n'est pas aux départements et aux communes de se substituer aux acteurs naturels de la vie économique. Au demeurant, le bon sens populaire, celui qui dit depuis longtemps : « Chacun son métier et les vaches seront bien gardées », ne s'y trompe pas.

Le texte que vous nous proposez, monsieur le secrétaire d'Etat, s'inscrit dans un phénomène de caractère malheureusement assez général et que l'on serait tenté de qualifier de « dérive des compétences ».

Au risque de vous étonner, je vous dirai que vous en avez souffert, sans nul doute, lorsque vous assumiez au gouvernement la charge de secrétaire d'Etat aux relations extérieures.

Oui, monsieur le secrétaire d'Etat, vous en avez très certainement souffert lorsque, en déplacement officiel à l'étranger, vous avez pu toucher du doigt l'extrême misère à laquelle l'Etat, depuis des décennies, réduit ses ambassades.

La déplorable évolution du budget de la nation l'a conduit à délaissé ses tâches naturelles et traditionnelles de souveraineté, telles la justice et la diplomatie, au profit de secteurs que l'Etat n'aurait jamais dû prendre en charge.

Comprenez alors que nous nous refusions à aller plus en avant dans les chemins de traversé tortueux et aventureux où les collectivités locales seraient bien inspirées de ne pas s'engager.

Au train où vont les choses, peut-être nous proposera-t-on demain, pour accroître la confusion des genres, d'ouvrir des bureaux d'état civil dans les débits de tabac et d'autoriser les chefs d'entreprise à célébrer les mariages !

Cette confusion, mes amis du groupe de l'U.R.E.I. et moi-même, sans pour autant suspecter si peu que ce soit la pureté de vos intentions - mais de bonnes intentions, dit-on, l'enfer est pavé...! - cette confusion, nous ne pouvons y souscrire.

C'est pourquoi, et bien à regret, compte tenu de l'estime que nous portons à un ancien collègue, nous ne pourrions avaliser par notre vote le projet de loi portant aggravation de l'économie administrative. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(**La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Jean Chamant.**)

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT, vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

9

## REPRÉSENTATION A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement une lettre par laquelle il demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un membre du Conseil supérieur de la coopération.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires économiques à présenter une candidature.

Par ailleurs, M. le président du Sénat a reçu de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement trois lettres par lesquelles il demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation :

- d'un membre du Conseil supérieur de la mutualité ;
- d'un membre de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre ;
- d'un membre du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des affaires sociales à présenter des candidatures.

Enfin, M. le président du Sénat a également reçu une lettre de M. le ministre chargé des relations avec le Parlement par laquelle il demande au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de deux membres du conseil national des services publics départementaux et communaux.

Conformément à l'article 9 du règlement, j'invite la commission des lois à présenter des candidatures.

Les nominations des représentants du Sénat dans ces organismes extraparlementaires auront lieu ultérieurement.

10

## ACTION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Caron.

**M. Paul Caron.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la loi du 5 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a expressément prévu que les communes pouvaient intervenir en matière économique et sociale au même titre, au demeurant, que les départements et les régions. C'était la première fois que la loi reconnaissait clairement une compétence économique aux collectivités territoriales de la République.

Cette réforme a permis, en réalité, de légaliser les pratiques déjà utilisées jusqu'alors par les élus locaux dans le but de contourner une réglementation déjà ancienne et inadaptée afin de favoriser l'implantation d'entreprises et la création d'emplois.

Mais cette loi a également donné aux collectivités territoriales de nouvelles compétences, qui n'ont pas toujours été accompagnées des moyens financiers correspondants, ce qui explique les difficultés auxquelles ont à faire face aujourd'hui les régions, les départements et les communes.

Le système mis en place en 1982 a ainsi ouvert aux collectivités territoriales la possibilité d'aider au développement économique sous la forme d'aides directes ou indirectes. Ce système a également prévu le cas des entreprises en difficulté.

A la suite du bilan, particulièrement précis, des interventions économiques des collectivités territoriales, dressé par le Conseil économique et social en 1987, le Gouvernement a fort opportunément, dès 1988, dans le but de limiter les risques encourus par les collectivités locales, souhaité restreindre les possibilités d'action des communes et des départements en faveur des entreprises en difficulté.

Il est vrai que les collectivités territoriales jouent un rôle prépondérant sur le plan économique. Elles constituent des agents essentiels du développement économique local, puisque, chaque année, elles investissent plusieurs centaines de milliards de francs, constituant ainsi les tous premiers clients des entreprises du bâtiment et des travaux publics.

De son côté, la part des aides au développement économique, dans le total des aides accordées aux entreprises, est non négligeable, puisqu'elle atteignait 8,7 milliards de francs en 1987, les communes constituant le principal intervenant avec 4,1 milliards.

Il est vrai que, dans l'esprit des maires, il est primordial de favoriser l'implantation d'entreprises et la création d'emplois sur le territoire de leur commune sans pour autant négliger, bien entendu, les sociétés qui sont d'ores et déjà présentes. Cela étant, au fil des années, les critères retenus par les chefs d'entreprise pour implanter une nouvelle unité de production ont quelque peu changé : certes, les aides directes ou indirectes sont toujours appréciées, mais d'autres domaines leur paraissent autrement plus importants, qu'il s'agisse des voies de communication, des transports, du logement, voire de l'activité culturelle de la région concernée.

Aujourd'hui, pour attirer une entreprise, rien de ce qui peut contribuer à améliorer la qualité de la vie ne doit être laissé au hasard.

Le projet de loi qui nous est soumis vise à augmenter les moyens d'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local. On cherche ainsi, semble-t-il, à inciter les collectivités locales françaises à développer plus encore leurs moyens d'intervention économique, alors que certains de nos proches voisins, qu'il s'agisse de la République fédérale d'Allemagne, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni, tendent au contraire à les limiter.

La région se verrait attribuer un nouveau rôle, puisqu'elle pourrait verser des aides directes aux entreprises, auxquelles s'ajouteraient les concours régionaux à l'innovation, qui concernent essentiellement les programmes d'investissement en matière de recherche ou d'innovation technologique.

Jusqu'à présent peu impliqué, le département n'a toujours pas de compétences propres en matière d'aides directes et ne peut que compléter celles qui sont accordées par la région, encore que le projet de loi lui offre la possibilité d'attribuer de sa propre initiative des aides directes aux entreprises de petite dimension.

Le rôle joué par la commune ou les groupements de communes demeure limité. Elle conserve toujours la faculté de compléter les aides directes lorsque l'intervention du département n'est pas suffisante.

Je pense qu'il convient, en tout état de cause, de protéger les collectivités territoriales intervenantes contre une possible surenchère et d'empêcher des affrontements politiques entre départements d'une même région ; cet excès de concurrence auquel nous avons assisté au cours des dernières décennies doit être évité à tout prix.

Est-il opportun que les départements se substituent aux régions ? Les écarts de budget importants entre eux risquent d'entraîner de grandes disparités : les départements les plus riches seraient encore et toujours favorisés, et il en résulterait un déséquilibre pouvant, à terme, causer un problème grave d'aménagement du territoire.

Certes, ces mesures d'incitation, comme les exonérations, attirent un certain nombre d'entreprises, mais il est dangereux de multiplier les intervenants. On risque, en effet, comme cela s'est déjà produit par le passé, de voir des entreprises fermer volontairement leurs portes après quatre ou cinq ans afin de s'installer ailleurs et chercher à bénéficier à nouveau d'avantages directs et indirects dans une autre commune ou une autre région. Ce risque pourrait s'accroître si l'on autorisait les départements à se substituer aux régions en matière d'aides directes.

Autre préoccupation : il ne convient en aucun cas que les communes ou les départements soient autorisés à intervenir pour aider les entreprises en difficulté.

Le problème se pose, notamment, à l'échelon des communes. Un article du projet de loi qui les autorise à souscrire des titres participatifs émis par les coopératives nous inquiète. En effet, est-il opportun de laisser les communes aider des entreprises, quelquefois déficitaires, et engager ainsi leur responsabilité financière, avec tous les risques que cela comporte sur l'équilibre du budget communal et, au-delà, sur l'évolution du taux des impôts locaux ?

Voilà les raisons pour lesquelles il ne me paraît pas souhaitable d'autoriser les communes et les départements à participer au renforcement des fonds propres des entreprises. La portée économique de ce texte semble limitée, mais les risques encourus sont importants.

S'agissant des sociétés d'économie mixte locales, je trouve, au contraire, que le texte présenté par le Gouvernement est, par certains côtés, trop timoré. Ne conviendrait-il pas, en effet, d'autoriser les S.E.M.L. à assurer la responsabilité de tous les services publics et non point seulement de ceux qui ont un caractère industriel ou commercial ?

Par ailleurs, si l'on veut réellement renforcer le rôle des sociétés d'économie mixte dans le cadre de la construction européenne, il conviendrait d'en ouvrir le capital, non seulement à des collectivités décentralisées étrangères, mais également à des sociétés européennes lorsqu'il existe entre les collectivités concernées des actions communes d'intérêt général et sous réserve, bien entendu, de réciprocité.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les observations que je souhaitais formuler à l'égard de ce projet de loi que mes collègues du groupe de l'union centriste et moi-même ne manquerons pas de voter, sous réserve de l'adoption des amendements essentiels présentés par nos commissions et, notamment, des propositions tout à fait pertinentes formulées par la commission des finances. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste.*)

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur, chargé des collectivités territoriales.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais tout d'abord vous remercier pour cette discussion générale intéressante, technique, approfondie, parfois passionnée mais toujours empreinte de la courtoisie qui caractérise le Sénat, ce qui prouve l'intérêt que ce dernier porte à ce projet de loi.

Monsieur Jean-Marie Girault, permettez-moi de vous féliciter pour la qualité de votre rapport et de vous apporter les réponses que vous attendez de ma part. Bien sûr, ces réponses s'adresseront directement à vous, mais également à ceux de vos collègues qui m'ont interrogé sur les mêmes sujets.

Monsieur le rapporteur, vous avez souligné que, au travers de ce texte, l'Etat se désengageait de la politique de l'emploi. Je voudrais vous rassurer, il n'en est rien.

En effet, la politique économique et la défense de l'emploi restent de la compétence de l'Etat, comme le rappelle la loi du 2 mars 1982. Le plan sur l'emploi présenté récemment par le ministère du travail en témoigne. Incontestablement les collectivités territoriales ont, en la matière, un rôle à jouer, qui est reconnu par ce projet de loi. J'ai déjà eu l'occasion de le dire non seulement en commission, mais aussi lors de discussions avec certains d'entre vous sur ce sujet.

A partir du moment où l'emploi est la priorité nationale - tout le monde en est d'accord - on ne peut considérer qu'il concerne seulement l'Etat. Les lois de décentralisation ont fort heureusement - chacun s'en est félicité - donné des pouvoirs supplémentaires importants aux collectivités territoriales.

Au moment où l'emploi est la première préoccupation de nos concitoyens, comment prétendre que les élus qui disposent de pouvoirs accrus se désintéressent totalement de l'emploi et du développement local ? Il n'en est rien.

Il me semble donc nécessaire qu'en complémentarité de l'action de l'Etat les collectivités territoriales assument leurs pleines responsabilités et se préoccupent de ces problèmes d'emploi. Pour cela, il leur faut les moyens supplémentaires que ce texte prévoit de leur donner.

Monsieur le rapporteur, vous avez dit que la concertation ne s'est pas traduite par un consensus. Je ferai remarquer qu'aucune des associations consultées n'a émis un avis négatif. L'accueil a même été bon. Je ne vous cacherai pas ma satisfaction de voir reconnue la place des collectivités territoriales dans la politique de développement local. J'ai tenu compte, le plus largement possible, des observations des associations.

Ce texte serait-il contraire au droit communautaire, comme certains l'ont prétendu ? Je tiens à rassurer, notamment, M. Poncelet. Il ne l'est pas. Chaque mesure a été expertisée au regard du droit communautaire.

Je tiens d'ailleurs, mesdames, messieurs les sénateurs, à vous informer que ce projet de loi a été notifié à la Commission.

En revanche, certains d'entre vous ont souligné que ce texte ne comportait pas de dispositions relatives à l'aménagement du territoire. Tel n'est pas l'objet de ce texte, qui n'a pas l'ambition de définir une politique nationale d'aménagement du territoire. Ce n'est pas pour autant que l'on peut parler de désengagement de l'Etat dans ce domaine.

En effet, si ce texte est, comme je l'ai dit, de portée limitée, cela ne veut pas dire que le Gouvernement se désintéresse de la politique d'aménagement du territoire. J'en suis un fervent partisan. Le Premier ministre, qui a été en d'autres temps ministre du Plan et de l'aménagement du territoire, l'est aussi.

L'Etat, dans ce domaine, a accompli des efforts financiers considérables, dans le cadre des contrats de plan, par exemple. Vous avez raison de souligner qu'il faut faire plus et mieux, et que nous devons réfléchir ensemble à la définition d'une politique d'aménagement du territoire déjà largement tracée par mon collègue Jacques Chérèque, ministre délégué, chargé de l'aménagement du territoire.

Monsieur le rapporteur, vous m'avez fait part de vos craintes sur la surenchère que pourrait entraîner ce texte. Je tiens, là aussi, à vous rassurer en vous disant que le cadre d'intervention des collectivités est délimité par la loi. Celles-ci doivent respecter des plafonds, et les primes ne peuvent être accordées que s'il y a création nette d'emplois.

Ainsi, contrairement à ce que vous semblez craindre à juste titre, les opérations de délocalisation ne peuvent être aidées. Il n'est pas question qu'une entreprise s'installe dans une commune et que, peu de temps après, elle veuille, s'installant dans une autre commune, recevoir de nouveau des primes départementales ou des primes régionales.

Vous avez affirmé qu'aucune distinction claire n'est établie entre les aides directes et les aides indirectes. La loi énumère les aides directes pouvant être consenties par les collectivités territoriales - primes, prêts, bonifications d'intérêts. Les autres formes d'aides qui ne se traduisent pas par un apport financier sont des aides indirectes.

Vous pensez que ce texte pourrait entraîner une gestion de fait des entreprises privées par les collectivités locales. Fort heureusement, il n'en sera rien. Tel n'est pas leur rôle. L'attribution d'aides directes ou indirectes ne conduit en rien à une confusion des responsabilités : les collectivités accompagnent le développement des entreprises, mais ne s'impliquent en rien dans leur gestion.

Enfin, vous acceptez de reconnaître le rôle des sociétés d'économie mixte dans le développement local. Je voudrais dire que le Gouvernement s'en félicite, car le professionnalisme des sociétés d'économie mixte est reconnu. Elles peuvent contribuer utilement à la mise en œuvre d'initiatives locales pour l'emploi et participer activement à la lutte contre la désertification en milieu rural en maintenant, comme nous le proposons dans ce texte, des services de proximité. Pour cette raison, le Gouvernement est très attaché à cette disposition.

Pour ce qui concerne la participation des collectivités étrangères au capital des sociétés d'économie mixte, vous avez proposé que nous allions plus loin, que nous ne nous bornions pas à la coopération transfrontalière et que nous autorisions toute collectivité étrangère à entrer dans le capital d'une société d'économie mixte française. Le Gouvernement est ouvert en la matière.

J'ai souhaité améliorer les textes relatifs à l'action internationale des collectivités. Vous vous souvenez, certainement, monsieur le rapporteur, que, jusqu'en 1982, lorsque les lois Defferre ont prévu la possibilité de coopération culturelle avec un certain nombre de collectivités étrangères, rien n'était permis à nos collectivités. J'ai voulu que nous puissions franchir un pas supplémentaire au travers de la coopération transfrontalière.

Si vous considérez que se présentent des cas intéressants pour lesquels cette participation entre des collectivités qui n'ont pas de frontière commune serait souhaitable, je suis tout à fait prêt, monsieur le rapporteur, à entendre vos propositions.

Enfin, venons-en au soutien accordé aux activités culturelles, problème qui a été abordé par tous les intervenants. J'ai entendu - ce qui me paraît quelque peu paradoxal - que la commission des lois considérait à certains moments cette mesure comme inutile et à d'autres moments comme dangereuse. J'ai déjà eu l'occasion, devant ladite commission, de souligner qu'il y avait là, selon moi, une contradiction. En effet, ou bien il s'agit d'une mesure dérisoire, auquel cas nul ne peut la craindre, ou bien elle est dangereuse et, alors, elle est fondamentale.

Quoi qu'il en soit, pour ma part, je ne la considère pas comme inutile. Elle permettra aux communes, qu'elles soient situées en milieu urbain - c'est le cas des banlieues - ou en milieu rural, d'aider au maintien d'activités culturelles, notamment dans le domaine du cinéma. Cette mesure ne me paraît pas dangereuse pour les finances locales, puisque des plafonds sont prévus.

Cela étant dit, monsieur le rapporteur, j'ai cru comprendre, à travers vos critiques et celles d'autres intervenants, que la rédaction de l'article 12 pourrait engendrer des difficultés, car il est question, tout d'abord, d'une manière générale, de « toute activité de services à caractère culturel », puis, d'une manière plus précise, de « l'exploitation de salles de spectacle cinématographique ».

Si la seule divergence entre nous concerne le style, monsieur le rapporteur, alors je suis prêt à accepter une modification de ce texte pour aller dans le sens que vous souhaitez.

En tout cas, monsieur le rapporteur, j'ai pris acte de la position de la commission des lois, qui a émis un avis favorable sur ce texte, sous réserve des amendements qu'elle a proposés, et dont nous débattons tout à l'heure.

Monsieur Arthuis, vous avez également fait connaître, avec beaucoup de perspicacité et de précision, ce qui ne m'a pas surpris, votre position et celle de la commission des finances sur ce texte.

Sans aller jusqu'à reprendre tous les arguments que vous avez énoncés, je voudrais vous répondre sur un certain nombre de points.

C'est le quatrième texte en quatre ans, avez-vous dit. Je rappellerai que le Gouvernement a constaté que, pour partie, les interventions des collectivités locales ne correspondaient plus à la législation en vigueur. C'est pourquoi il lui est

apparu nécessaire de remédier à cette situation. Nombre d'entre vous m'ont d'ailleurs interrogé sur les raisons qui avaient incité le Gouvernement à déposer ce texte.

Généralement, quand un gouvernement, quel qu'il soit, présente un projet de loi au Parlement, surtout lorsqu'il sait que ce texte suscitera des débats, il a tout de même quelques raisons de le faire.

En l'occurrence, la législation actuelle n'est pas tout à fait adaptée. C'est pour ce motif que je vous propose de la modifier, de la compléter, peut-être de la rendre plus efficace et, en même temps, de faire en sorte que nous puissions la respecter.

J'ai entendu dire qu'on découvrirait aujourd'hui qu'un certain nombre d'interventions étaient illégales. En réalité, nous savons tous depuis longtemps qu'un certain nombre de collectivités transgressent la loi, non pas par volonté délibérée, mais parce que la nature même de l'action en faveur du développement économique local amène à s'impliquer en la matière, et à pratiquer une politique d'intervention économique qui n'est pas tout à fait en conformité avec les textes. A partir du moment où il n'existe plus aucune barrière, chacun peut pratiquement faire ce qu'il veut. En tout cas, on fixe la barre de plus en plus haut.

Ce texte nous permettra, par des dispositions légales, de mettre un terme à des surenchères excessives entre les collectivités par l'intermédiaire des préfets chargés du contrôle de légalité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour les raisons que je viens d'évoquer.

Par ailleurs, je tiens à préciser que, puisque les dispositions relatives aux interventions économiques ne figurent plus, et c'est volontaire, dans les lois de Plan, il est nécessaire de leur consacrer un texte spécifique.

Vous savez qu'en d'autres temps ces dispositions figuraient dans les lois de Plan, mais le Gouvernement a considéré que, les lois de décentralisation ayant maintenant quelques années d'existence et étant reconnues par tous, il était nécessaire de traiter les collectivités territoriales de manière particulière, de débattre de leurs problèmes spécifiques, en commençant, mesdames, messieurs les sénateurs, par la Haute Assemblée, qui est plus particulièrement chargée d'étudier les problèmes des collectivités territoriales. C'est donc délibérément que le Gouvernement a choisi cette méthode.

Vous avez également souligné, monsieur le rapporteur pour avis, que les interventions économiques correspondent davantage à la vocation des banques. Comme je vous l'ai dit en commission, je suis de votre avis. Je voudrais vous dire à nouveau combien je regrette de voir que, trop souvent, dans notre pays, les banques ne s'impliquent que trop frileusement dans le développement local et régional.

Si, comme nous le constatons dans un certain nombre d'autres pays européens, les banques affirmaient leur volonté de s'impliquer dans le développement local et régional, nous serions certainement ce soir dans une situation différente. En tout cas, s'agissant de notre approche de ce texte, notre état d'esprit serait différent. Mais, hélas ! nous sommes obligés de faire ce constat.

Espérons qu'une évolution favorable apparaîtra en cette matière. Elle sera en tout cas conforme aux lois de décentralisation. Quoi qu'il en soit, les collectivités locales ne peuvent pas se désengager du développement économique local et de la politique de lutte pour l'emploi car ce sont des priorités nationales.

Monsieur le rapporteur pour avis, votre inquiétude porte également sur les entreprises non viables. Or, le présent projet de loi traite de l'aide au développement et ne propose pas de modifier la législation concernant les entreprises en difficulté.

Un certain nombre de vos collègues ont fait des propositions, parfois contradictoires d'ailleurs. Pour ma part, je ne propose pas de modifier les textes relatifs aux entreprises en difficulté.

J'ai déjà eu l'occasion d'aborder le problème de la surenchère en répondant à M. Jean-Marie Girault, mais je veux bien expliciter ma réponse. Les primes proposées sont plafonnées en termes de montants et d'emplois créés. Si surenchère il y a, elle concernerait plutôt les projets importants, qui ne sont pas visés par ce projet de loi, dont la portée est volontairement limitée.

Quant au décret sur lequel vous m'avez interrogé, monsieur Arthuis, il prévoit de fixer un plafond de dix à quinze emplois. En effet, il serait déraisonnable que certaines collectivités se lancent dans des opérations de soutien à des entreprises alors qu'elles n'auraient pas la surface financière nécessaire pour le faire.

Quant aux départements, ils interviennent déjà au-delà de leurs possibilités juridiques. Par ailleurs, on ne peut pas parler de transfert de charges, puisqu'il n'existe aucune notion d'obligation.

La logique de la décentralisation - j'y reviendrai tout à l'heure - amène les élus locaux non seulement à exercer le pouvoir - ils l'ont souhaité - mais également - vous le savez tous, ici mieux qu'ailleurs - à prendre leurs responsabilités, c'est-à-dire à définir des politiques et tracer des priorités.

Le Gouvernement agit ainsi quand il présente le budget devant le Parlement. Il dispose d'une masse budgétaire au sein de laquelle il fixe des priorités. C'est de cela que les différents ministres, notamment le Premier ministre, viennent débattre avec vous. C'est dans cet état d'esprit que nous devons envisager les lois de décentralisation et le rôle des collectivités territoriales.

Il faut savoir définir les priorités dans chaque département : une politique qui est prioritaire dans tel département où se posent des problèmes spécifiques ne l'est pas forcément dans un autre, situé à l'autre bout de la France.

Il est donc nécessaire de mettre à la disposition des élus un large éventail d'interventions, économiques ou autres. Libre à eux de décider ce qu'il y a lieu de faire ou de ne pas faire.

Mais les élus de notre pays peuvent dire non ; ils doivent savoir dire non. Nous leur offrons des possibilités ; ils ne sont en aucun cas obligés d'intervenir.

Monsieur Arthuis, vous avez, vous aussi, abordé le problème des sociétés coopératives.

J'ai été quelque peu surpris de la « passion » qui a animé vos propos (*M. le rapporteur pour avis fait un signe de dénégation.*) au demeurant fort amicaux et toujours tranquilles. Si ce terme vous choque, je peux le changer, monsieur le rapporteur pour avis ! Disons donc que je suis quelque peu surpris que vos questions aient revêtu un tour plus passionné sur les coopératives et l'aspect culturel que sur d'autres thèmes.

Je tiens à rappeler que les collectivités locales peuvent attribuer des subventions aux sociétés coopératives et que le titre participatif présente l'avantage de ne pas être un engagement à fonds perdus.

En effet, même si cela peut en étonner certains, plus de 80 p. 100 des coopératives sont aujourd'hui rentables.

**M. Jean Arthuis, rapporteur pour avis.** Au détriment des coopérateurs !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** C'est un autre débat ! On m'a interrogé sur la rentabilité des coopératives !

Monsieur Arthuis, j'ai déjà répondu en ce qui concerne les cinémas. Je rappelle cependant qu'une des dispositions essentielles du projet de loi vise à lutter contre la crise actuelle du cinéma, au nom de l'égalité de l'accès à la culture.

Je le répète, il est préférable de subventionner les cinémas plutôt que de les racheter ou les laisser fermer.

Vous proposez la suppression de l'aide aux entreprises en difficulté. Cette mesure ne se justifie pas, compte tenu de la prudence des départements.

Si les communes peuvent se trouver dans une situation de fragilité face aux aides aux entreprises en difficulté - c'est la raison pour laquelle je n'y suis pas favorable - les départements et les régions sont de taille à prendre leurs responsabilités et à résister aux pressions.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris le parti, tout en l'aménageant, de maintenir le rôle privilégié de la région en matière d'aides directes au développement économique. Il faut développer la complémentarité, voire la « subsidiarité » entre les départements et les régions et non favoriser la concurrence.

Enfin, monsieur Arthuis, vous avez proposé la création de syndicats d'intervention économique. Je ne vous cacherai pas que le Gouvernement considère qu'il s'agit d'une bonne idée. Je souhaiterais cependant intégrer une telle disposition dans le texte relatif à la coopération intercommunale que j'aurai

l'occasion de présenter au Parlement lors de la prochaine session. Je réponds par avance à cette question, et en fixant des dates !

**M. Gérard Delfau.** Très bien !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Monsieur Pluchet, je tiens à vous remercier de votre rapport, au nom de la commission des affaires économiques.

Vous vous êtes interrogé sur le rôle des communes dans l'intervention économique ; vous avez rappelé l'évolution restrictive de la jurisprudence, votre souci de protéger les finances locales, la tendance qui s'est dégagée depuis les années 1975 et la crise économique ainsi que le rôle privilégié accordé aux régions dans les lois de décentralisation, en soulignant que les régions n'avaient pas toujours assumé les aides directes. Enfin, vous avez constaté un désengagement des communes, qui se trouverait confirmé par les dernières statistiques de la comptabilité publique.

En ce qui concerne plus directement ce projet de loi, vous avez considéré qu'un certain nombre de mesures étaient décevantes, qu'on allait compliquer le système en passant d'une répartition assez claire à une « imbrication » des compétences. Vous avez également souhaité le maintien d'une compétence exclusive pour les régions en matière d'innovation.

Le principe de la complémentarité des interventions imposé par les lois de 1982 et de 1983 a été fortement critiqué car il empêchait les départements d'intervenir dans des cas spécifiques à l'échelon local, en particulier en faveur de petites entreprises. Les cas où le département pourra intervenir seul seront bien cernés dans ce texte.

Monsieur le sénateur, vous souhaitez que l'innovation reste de la compétence des régions. La recherche et l'innovation impliquent une appréciation à un niveau compatible avec celui de l'aménagement du territoire, à savoir la région.

La position du Gouvernement est ouverte sur ce sujet ; les débats du Sénat permettront d'apporter les éclaircissements nécessaires.

Comme je l'ai déjà déclaré devant différentes commissions, il est important que nous sachions pleinement profiter, en l'organisant, de la richesse que constituent les quatre échelons administratifs de notre pays que sont la commune, le département, la région et l'Etat.

Si certains proposent des aménagements - taille des régions, coopération intercommunale - personne ne propose la disparition pure et simple d'un niveau administratif ; en tout cas, il est très rare de l'entendre ainsi formulé. De telles propositions sont marginales.

Sachons nous servir de cette richesse, organisons bien la complémentarité entre communes, départements et régions et non la concurrence.

Les régions, parce qu'elles sont les dernières arrivées sur l'échiquier des échelons administratifs, ont cherché et cherchent encore leur équilibre et leur vocation. C'est dans la construction européenne, dans la définition d'une politique structurante des transports et de l'éducation, ainsi que dans la recherche et l'innovation qu'elles doivent trouver non seulement leur justification, mais surtout l'expression de leur volonté politique. Elles n'y parviendront pas dans la concurrence avec les départements, laquelle s'est parfois traduite par des saupoudrages regrettables et souvent inefficaces.

Monsieur Pluchet, vous avez également souhaité assouplir le régime des garanties d'emprunt, limitant ainsi la protection dont bénéficient les collectivités. Cette mesure vise à régler un problème spécifique, qui est apparu à la lumière de l'application de la loi du 5 janvier 1988 : l'uniformisation des conditions d'encadrement des garanties d'emprunt s'est révélée inapplicable aux petites collectivités et facteur d'effets pervers ; elle empêche les collectivités de faire gérer des activités par les S.E.M. dont elle garantirait les emprunts et de choisir la gestion directe. Il s'agit donc d'une disposition pragmatique fondée sur l'expérience.

Monsieur Pluchet, vous avez également évoqué les problèmes d'aménagement du territoire. Je crois les avoir déjà traités en répondant à M. le rapporteur de la commission des lois.

Ce texte engendrerait faux espoirs et libertés illusoires. Bien au contraire, il ne pourra que préciser les rapports souhaitables entre les collectivités territoriales et le monde économique.

Vous avez également dit, monsieur le rapporteur pour avis, que la participation des départements dans les sociétés de développement régional et les sociétés à capital risque ne correspondait pas à nos besoins. Tel n'est pas le sentiment qui se dégage des enquêtes réalisées sur le terrain par le ministère de l'intérieur.

**M. Germain Authié.** Tout à fait !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Si ma mémoire est bonne, vous avez également critiqué l'institution d'un régime spécifique d'aide dans le domaine culturel. J'ai déjà largement répondu sur ce point.

Telles sont, monsieur le rapporteur pour avis, les réponses que je souhaitais vous apporter ; je vous remercie à nouveau de votre participation à ce débat.

J'ai ensuite été interrogé par un certain nombre d'orateurs, qui ont fait connaître leur position. Tout d'abord, M. le président de la commission des lois m'a demandé la raison d'être de ce texte.

Je lui indiquerai tout simplement - j'ai d'ailleurs déjà répondu pour partie - que ce projet de loi semblait tout à fait nécessaire au Gouvernement afin de remettre de l'ordre dans la législation existante. La législation sur les interventions économiques figurait d'ailleurs à titre provisoire - je le souligne - dans la loi de Plan 1982-1983.

M. Larché, comme M. Bonnet d'ailleurs, m'a également demandé qui était à l'origine de ce texte : qui a donné au Gouvernement l'idée de ce projet de loi ?

Le Gouvernement n'a pas forcément besoin que des associations d'élus lui donnent des idées ! Il est là pour proposer au Parlement la discussion de textes de loi lorsque cela lui paraît opportun et nécessaire, tout comme le Parlement, quand il le juge opportun et nécessaire, dépose des propositions de loi, sans pour autant consulter forcément auparavant les associations d'élus ! Par conséquent, si j'ai effectivement engagé la concertation avec les associations d'élus, je ne les ai néanmoins pas consultées par avance sur ce texte.

S'agissant de la croissance et du rôle des collectivités locales, on ne peut imaginer, à l'époque où la lutte pour l'emploi et le développement local constituent des priorités nationales, que les collectivités locales ne participent pas à cet effort - j'y ai d'ailleurs fait allusion tout à l'heure.

Quant à la décentralisation et au chevauchement entre collectivités locales, je rappellerai à M. Larché que ce texte ne modifie pas la législation existante ; il ne fait que consacrer l'évolution des régions vers certaines politiques que j'évoquais voilà quelques minutes, en particulier l'aide à l'environnement, l'aide à la recherche et à l'innovation, qui nous paraissent ressortir à la nature profonde des régions ; ces politiques, ainsi que les autres politiques structurantes que je mentionnais à l'instant, sont d'ailleurs déjà assumées par certaines régions.

En ce qui concerne les aides directes, il m'a été dit que j'allais offrir un catalogue qui deviendrait la Bible des droits des entrepreneurs.

Je rappellerai néanmoins qu'en matière d'aides directes les collectivités locales sont décentralisées et doivent prendre leurs responsabilités - j'ai déjà abordé ce sujet voilà un instant. Le rôle du Gouvernement et du Parlement est de mettre à la disposition des élus, lorsque ces derniers le souhaitent, un certain nombre de possibilités d'interventions, que ce soit d'ailleurs sur le plan économique ou sur d'autres plans. Il revient ensuite aux élus, à l'exécutif des communes, des départements et des régions, de prendre leurs responsabilités, de savoir quelle politique ils veulent mener, d'apprécier les dossiers et de dire oui ou non. Les élus ont aujourd'hui le pouvoir, ce qui implique de leur part des prises de responsabilités. Ils ne sont pas là pour dire toujours oui ; vous le savez d'ailleurs pertinemment bien et je connais, à cet égard, le sens des responsabilités des uns et des autres dans cette enceinte.

Par ailleurs, le projet de loi ne prévoit qu'une seule nouveauté majeure dans ce domaine, à savoir la création d'un concours régional à l'innovation.

Je rappelle enfin que le contrôle de légalité doit être pleinement appliqué.

Il est vrai que les inégalités de richesses entre collectivités locales sont réelles. Monsieur Larché, en citant les départements des Hauts-de-Seine et de la Lozère, vous avez fort

opportunément pris les extrêmes, sur lesquels le Gouvernement réfléchit d'ailleurs au travers de plusieurs textes, tels que ceux qui sont relatifs à la péréquation de la taxe professionnelle ou à l'Île-de-France, afin de savoir comment faire mieux jouer la solidarité dans ce pays. En tout cas, monsieur Larché, les inégalités sont réelles et l'objectif du Gouvernement est donc de les réduire par une politique de redistribution des ressources.

**M. Gérard Delfau.** Très bien !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Ce texte, incontestablement, n'apporte rien au département des Hauts-de-Seine, qui offre déjà des conditions suffisamment attractives pour accueillir les entreprises qu'il souhaite - nous en avons quotidiennement la démonstration sous les yeux. Cette richesse est effectivement enviable.

En revanche, ce texte donne de nouveaux moyens d'action à des départements comme la Lozère ou d'autres - je pourrais aussi parler du département de Tarn-et-Garonne, que je connais bien et qui me tient à cœur - qui manquent cruellement d'instruments incitatifs. Les élus de ces collectivités locales, lorsqu'ils ont la chance d'entamer le débat avec des chefs d'entreprise désireux de s'installer sur leur territoire, sont bien contents, croyez-moi, de disposer de textes leur permettant de créer les conditions souhaitables à l'installation de ces entreprises sur leur territoire ; en effet, les entreprises ne s'installent pas dans ces départements sans que des efforts soient consentis par les élus, ces derniers allant même parfois chercher les entreprises ! Mais qu'il s'agisse des uns ou des autres, ces textes sont à leur disposition ; ils en font usage ou non selon la manière dont ils souhaitent appréhender le problème et selon les politiques qu'ils entendent mener.

Monsieur Larché, ce texte ne méconnaît pas la logique de l'intégration européenne ; il contribue à la coopération transfrontalière entre collectivités locales et les nouvelles aides créées, comme le concours régional à l'innovation et les subventions au cinéma, respectent - je vous le confirme, monsieur le sénateur - la réglementation européenne. D'ailleurs, la Communauté européenne a été saisie de ce texte.

Monsieur le président de la commission des lois, vous avez ensuite souhaité, avec le talent qui vous caractérise et votre expérience que je me plais à souligner, élargir votre propos à une analyse sur la construction européenne, sur le rôle du Parlement européen et des parlements nationaux. Vous avez fait connaître avec la plus grande clarté - c'est d'ailleurs également l'une de vos caractéristiques - votre position en la matière. Je vous ai écouté avec intérêt et je suis prêt à en discuter avec vous ultérieurement, car ce point ne concerne pas le projet de loi qui vous est soumis aujourd'hui. C'est en effet un sujet intéressant et peut-être quelque peu préoccupant, qui fera partie, en tout cas, des débats que le Gouvernement et le Parlement, quels qu'ils soient, devront avoir dans les mois et les années à venir.

Monsieur le président de la commission des finances, j'ai déjà répondu par avance à certaines de vos nombreuses interrogations. Vous avez déclaré que le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales se trouvant ce soir devant la Haute Assemblée, il était souhaitable qu'il puisse parler de la dotation globale de fonctionnement. A propos de la D.G.F., et bien que cette question déborde largement l'objet de ce texte, je rappellerai - mais vous le savez car cela a déjà été dit par le Premier ministre, par le ministre de l'économie, des finances et du budget, par le ministre chargé du budget, par le ministre de l'intérieur et, modestement, par moi-même plusieurs fois au sein de cette même assemblée - que les collectivités locales ne peuvent rester à l'écart de la construction européenne. Or, cette construction européenne nous conduit à harmoniser les taux de T.V.A. Par ailleurs, le pourcentage prélevé chaque année, pays par pays, sur la masse de la T.V.A. perçue par les différents Etats et destiné au fonctionnement de la Communauté s'élevait à 4 p. 100, en 1979, et est aujourd'hui passé à 9 p. 100. Vous connaissez parallèlement l'effort de rigueur que l'Etat impose à ses finances.

Bref, de plus en plus, le système actuel creuse un écart entre les sommes réellement perçues par l'Etat et les sommes redistribuées vers les collectivités territoriales, comme c'est le cas de la T.V.A. La masse est donc de plus en plus fictive.

Nous savons bien, dans cette période de rigueur et alors que nous souhaitons tous que le redémarrage économique actuel se poursuive, qu'il n'est sincèrement pas possible de

dire que ce système est bon. En revanche, nous pouvons affirmer qu'un certain nombre de principes, comme celui de l'indexation, sont intouchables, même s'il faut choisir un index autre que la T.V.A.

Le Gouvernement a fait des propositions se fondant sur ces constatations. Les propositions ont été présentées par M. le ministre chargé du budget. Apparemment, d'après ce que j'ai pu constater, elles n'ont pas remporté l'unanimité. M. le ministre chargé du budget a lui-même dit que le Gouvernement était ouvert à des aménagements. Je crois d'ailleurs que l'Assemblée nationale en a déjà débattu au cours des derniers jours. Le Gouvernement continuera à en discuter avec les parlementaires et j'espère que nous parviendrons à trouver un système donnant satisfaction à tout le monde.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission des finances, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Si nous reconnaissons que l'indexation sur la T.V.A., base 1979, conduit à une attribution de crédits quelque peu excessive à une époque de lutte contre l'inflation, nous souhaitons néanmoins une indexation qui soit fiscalisée. Telle est la volonté que nous avons toujours exprimée.

Le problème est de savoir si le changement d'indexation auquel vous procédez va, oui ou non, réduire la dotation de crédits accordée aux collectivités locales au titre de la D.G.F.

Le Sénat, comme l'assemblée des présidents de conseils généraux, a présenté des propositions dans le cadre du dialogue que vous voulez engager, tendant à adopter soit une indexation sur la T.V.A. valeur réelle, soit une indexation sur les recettes de l'Etat, ce qui est imparable, les deux systèmes laissant aux collectivités locales des moyens suffisants pour faire face à leurs obligations.

Le texte que vous nous proposez va faire apparaître une contrainte morale qui s'exercera sur les collectivités locales pour conduire ces dernières à accepter certaines propositions du Gouvernement.

Comme j'aime les exemples concrets, j'en citerai deux, pris dans ma région.

Mon premier exemple provient de la propre démarche du Gouvernement proposant à la région Lorraine que l'Etat investisse dans la voirie nationale, mais limitant son concours - cela relève pourtant de sa compétence - à 50 p. 100, le reste étant à la charge des collectivités locales !

Dès lors, je vous le demande : quel maire, quel président de conseil général ou de conseil régional refusera une telle participation, sauf à devoir rendre des comptes à ceux qui veulent des infrastructures ?

Mon second exemple vise les activités nouvelles que l'aménagement du territoire propose de créer dans cette région Lorraine. Or, l'Etat ne pouvant faire face à ses obligations - elles sont pourtant inscrites dans la loi - il demande à la commune, au département ou à la région d'intervenir financièrement, parfois jusqu'à 60 p. 100 de la somme nécessaire à l'implantation industrielle !

Il y a donc bien là transfert de charges accompagné simultanément d'une réduction des crédits alloués aux collectivités locales.

Mais, de cette façon, monsieur le secrétaire d'Etat, vous allez étrangler les collectivités locales, qui vont être contraintes, à terme, d'augmenter une imposition déjà insupportable pour les contribuables, sans compter qu'elles seront accusées de favoriser l'inflation ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de l'U.R.E.I.*)

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Après cette brillante démonstration, je voudrais essayer de vous répondre avec le maximum de précision et de sincérité, monsieur Poncelet.

Tout d'abord, je prends acte de ce que vous ne remettez pas en cause la nécessité de trouver un système différent du mécanisme actuel, qui, pour des raisons que j'ai développées tout à l'heure et que le Gouvernement a suffisamment expliquées, est aujourd'hui tout à fait obsolète.

Effectivement, on peut toujours débattre pour savoir si, dans une période où nous maîtrisons l'inflation, où l'Etat pratique une politique de rigueur et où, donnant l'exemple, il réduit considérablement ses dépenses, il est oui ou non normal que les collectivités locales continuent, par ce système, à recevoir une dotation globale de fonctionnement qui atteignait l'an dernier 9,28 p. 100 et qui pourrait - c'est bien entendu ce que je souhaite aux collectivités locales - être encore plus importante.

A cette question, c'est vrai, la réponse qu'a apportée le Gouvernement est : non. Il est en effet normal que tout le monde, y compris les collectivités, participe à la construction européenne. Il est normal que tout le monde fasse des efforts de rigueur en vue de la bonne santé économique de notre pays. Il est donc normal de chercher à mettre au point un système différent.

Oui, monsieur Poncelet, selon la proposition première qui a été faite par le ministre du budget, les sommes reversées aux collectivités territoriales par le biais de la dotation globale de fonctionnement sont réduites par rapport à celles qui auraient été versées selon l'ancien système.

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Très fortement !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je vous ai dit que je vous répondrais avec la plus grande sincérité !

Doit-on considérer que les collectivités territoriales peuvent continuer à bénéficier de plus de 9 p. 100 de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement dans une période marquée par les exigences de la construction européenne, où la somme perçue par l'Etat est de plus en plus fictive et où l'Etat lui-même donne l'exemple de la rigueur ? Nous sommes au cœur du débat ! A partir du moment où le Gouvernement a répondu : « Non, il y a nécessité d'intervenir » et où tout le monde a reconnu qu'il fallait trouver une solution différente, il reste à définir la solution qu'il convient de retenir.

Dans la proposition initiale de M. le ministre du budget, nous passions, c'est vrai, à une progression de 2,5 p. 100. Je ne dirais pas qu'il y avait une perte. Par rapport à quoi ?

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur.** Par rapport à la loi !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** C'est un système par rapport à un autre !

Il n'y avait donc pas une perte, mais le chiffre de la dotation globale de fonctionnement aurait été moins important qu'avec l'ancien système.

M. le ministre du budget a dit - il l'a encore répété ces jours-ci à l'Assemblée nationale - qu'il était ouvert au débat. Il l'a montré à l'Assemblée nationale où un certain nombre d'avancées ont été faites. Les choses ne sont donc pas figées et le débat continuera. Je ne pourrai vous répondre avec précision que lorsqu'il sera terminé et que la loi de finances sera votée. Nous saurons alors exactement quel est le système retenu. Vous n'en avez même pas encore discuté ici même avec M. le ministre du budget.

Je crois, monsieur Poncelet, vous avoir répondu avec beaucoup de franchise et de précision ainsi que vous l'attendiez de moi.

En ce qui concerne les transferts de charges, dont vous venez de reparler et sur lesquels vous m'avez tout à l'heure interpellé, je veux bien qu'à l'occasion de la discussion de ce texte nous entamions cet éternel débat qui consiste à dire : « L'Etat, systématiquement, chaque fois qu'il le peut, se décharge sur les collectivités territoriales d'un certain nombre de responsabilités et leur transfère un certain nombre de charges ».

**M. Bernard Legrand.** C'est vrai !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Ce débat est à mon sens vieux comme la démocratie. Il a, en tout cas, allègrement franchi tous les gouvernements. Voilà une douzaine d'années, alors que j'étais moi-même élu maire, il était déjà d'actualité !

Selon les périodes, que nous nous trouvions, les uns et les autres, dans la majorité ou dans l'opposition, nous entendons les mêmes reproches faits à l'Etat. Cela tendrait peut-être à prouver que ce débat n'est pas injustifié. En effet, que nous soyons d'un côté ou de l'autre de la barrière qui sépare l'opposition de la majorité, nous constatons que nous tenons le même discours !

Nous pouvons donc avoir ce débat. Je peux vous opposer un certain nombre d'arguments et vous pourrez m'en opposer d'autres. C'est un débat important. La décentralisation a donné aux collectivités les responsabilités de décider.

Ainsi, lorsque l'Etat propose de faire telle route et demande la participation des collectivités territoriales, il appartient aux élus de déterminer si cela est bon pour la région.

Je ne tenterai pas de démontrer qu'il n'y a jamais eu ou qu'il n'y a pas de transfert de charges vers les collectivités, car je ne le pense pas. Il y en a déjà eu, il y en aura encore et nous continuerons à en débattre.

En revanche, la Haute Assemblée et le Gouvernement, notamment le secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, doivent être vigilants afin de faire en sorte que ces transferts soient tout de même supportables pour lesdites collectivités territoriales. Là encore, monsieur Poncelet, je vous réponds avec beaucoup de franchise.

Vous m'avez également interrogé sur les compétences en matière d'emploi et la politique économique en précisant qu'elle doit rester du ressort de l'Etat et non des collectivités locales. J'ai déjà répondu sur ce point. Je suis d'ailleurs tout à fait d'accord avec vous. Le présent projet de loi n'est en rien contradictoire avec ce principe.

J'ai également répondu en ce qui concerne les risques de surenchères entre les collectivités et de pression sur les collectivités.

Quant au maintien du principe de subsidiarité, il est, avez-vous dit, contraire au principe d'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre. Vous avez ajouté que des conflits allaient naître entre les départements et la région et que la notion de secteur d'activité était difficile à définir.

Cette critique me paraît quelque peu paradoxale, car le présent projet de loi assouplit au contraire les rigidités introduites par la loi de 1983, impliquant une complémentarité absolue entre la région, les départements et les communes.

Le projet de loi, au contraire, offre aux départements la possibilité d'intervenir de manière autonome dans certains cas. Les risques d'ambiguïté et de confusion dans les domaines d'intervention me semblent devoir être réglés par l'obligation faite à la région d'informer le département de ses décisions en matière d'aide directe.

Telle est, monsieur Poncelet, la réponse que je souhaitais vous apporter pour tenter, dans la mesure du possible, de vous rassurer sur ce point.

Madame Fraysse-Cazalis, j'hésite sur la formule à choisir pour vous répondre. Je pourrais le faire point par point, auquel cas il me faudrait plus d'une heure montre en main (*Mme Fraysse-Cazalis lève les bras au ciel.*) tant votre intervention était de portée générale. Tous les problèmes ont été évoqués : l'Europe, l'emploi, les entreprises, l'aménagement du territoire, tous les textes préparés par le Gouvernement et bien d'autres qui ne le sont pas !

**M. Ivan Renar.** C'est la hauteur de pensée !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je ne conteste pas cette remarquable vue d'ensemble, cet esprit de synthèse et cette hauteur de pensée ! Je vous ai écoutée, madame Fraysse-Cazalis, pendant plus de quarante-cinq minutes avec attention.

**Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.** Non ! Trente minutes seulement !

**M. Ivan Renar.** C'est une critique de méridional !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Alors nous disons environ quarante-cinq minutes. Mais ce n'est pas une critique ! Pas du tout ! Vous parlez pendant le temps qui vous est imparti. Je vous le répète, je vous ai écoutée avec intérêt.

Néanmoins, dans cet exposé long, dense, fourni et intéressant, seule une bien modeste partie était consacrée à mon texte, laquelle reprend un certain nombre de critiques - je n'ai pas décelé autre chose dans votre propos - auxquelles j'ai déjà répondu.

Alors, fort courtoisement et amicalement, pour ce qui concerne le texte que je présente, je vous renverrai, comme je l'ai fait pour vos collègues ici présents, aux réponses que j'ai données. En ce qui concerne tout ce que je qualifierai de « propos hors sujet » pour ce soir, je ne vous répondrai pas. Ce n'est pas l'objet de notre débat. Je vous donne toutefois acte de l'intérêt de votre présentation d'ensemble fort bien structurée et - c'est le moins qu'on puisse dire - dont on saisit fort bien le fil directeur.

Je me contenterai donc de prendre note de l'opposition de l'ensemble du groupe communiste au projet de loi. Je le regrette, car, contrairement à ce que vous avez affirmé, ce texte se veut être un outil en faveur de la politique de l'emploi. Les élus, y compris les élus communistes, sauront, j'en suis bien convaincu, s'en servir pour mener, comme je le souhaite, une bonne politique de développement local et donc une politique de l'emploi.

Monsieur Delfau, vous avez déclaré, et je vous en remercie, que ce projet de loi allait dans le bon sens. Vous avez toutefois regretté qu'il ne s'attaque pas davantage aux déséquilibres du territoire.

Je l'ai déjà rappelé, ce texte n'a pas l'ambition de définir la politique nationale d'aménagement du territoire, qui existe par ailleurs, comme en témoigne l'effort financier important consenti par l'Etat à l'occasion des contrats de plan en faveur des régions, notamment les plus défavorisées, que ce soit dans le domaine des infrastructures routières, nous en parlions avec M. Poncelet, ou dans celui du développement économique. La création du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, doté de 250 millions de francs en 1989, en est la preuve.

Vous avez également souligné que ce texte ne comporte pas de dispositions relatives à la péréquation des ressources fiscales et à la coopération intercommunale. C'est vrai, je l'ai clairement indiqué dans mon propos liminaire.

Monsieur le sénateur, ces thèmes apparaissent prioritaires à tout le Gouvernement. Vous m'avez demandé de m'engager sur un calendrier : je pense être en mesure de soumettre un texte spécifique au Parlement à la session de printemps.

Le domaine de l'action économique sera au cœur des dispositions de ce texte sur la coopération intercommunale.

En ce qui concerne l'articulation des compétences entre les régions et les départements, le projet de loi n'enlève à la région aucune de ses compétences. Au contraire, il confirme sa prééminence dans le domaine de l'action économique. Il met simplement fin à une aberration. En effet, à l'heure actuelle, la non-intervention de la région condamne le département à l'immobilisme alors même qu'il souhaite mener une action économique dynamique.

Rassurez-vous, monsieur le sénateur, ce texte ne crée pas des conditions propices à la concurrence entre le département et la région.

S'agissant de la suppression des aides aux entreprises en difficulté, le Gouvernement n'entend pas, je le répète, donner aux communes de nouvelles compétences dans ce domaine. Je ne puis donc pas répondre à votre souhait.

L'expérience a montré que ces aides ne font en général que retarder l'échéance de la cessation d'activité. Les communes, trop impliquées, n'ont pas la possibilité de mener un débat serein et de décider dans la quiétude et la tranquillité.

Quant aux aides aux autres activités culturelles, nous avons opté, je le répète, pour un dispositif souple permettant aux collectivités d'éviter la solution consistant à reprendre purement et simplement les salles de spectacle.

Monsieur Régnauld, tout en déclarant que le projet de loi allait dans le bon sens, vous vous êtes interrogé sur sa portée. Il vous semble que ce texte doit s'inscrire dans un véritable processus de partenariat Etat-collectivités locales fondé sur la déconcentration, le renforcement de la solidarité par la péréquation, une priorité donnée à l'aménagement du territoire. Vous avez insisté sur la nécessaire réforme de la taxe professionnelle.

Je suis d'accord sur tous ces thèmes qui sont au cœur de la réflexion gouvernementale. Je vous confirme que le Parlement sera prochainement saisi de textes à cet égard. Le ren-

forcement de la péréquation est nécessaire, mais il ne doit pas conduire à bouleverser l'économie de certaines collectivités, d'autant qu'il existe déjà des mécanismes de péréquations de la taxe professionnelle...

**M. René Régnauld.** Ils ne sont pas suffisants !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** C'est vrai !

Monsieur Bonnet, vous m'avez fort amicalement, comme toujours, mais fort directement interrogé sur un certain nombre de points.

Pourquoi ce texte ? J'ai répondu tout à l'heure à M. le président Larché. Vous avez même affirmé à l'aide d'un néologisme que nous étions atteints de « textomanie ». Je ne suis parfois pas loin de penser comme vous, mais vous comprendrez que ce n'est pas le cas ce soir, étant moi-même l'auteur de ce texte. (*Sourires.*) On a en effet plutôt tendance à appliquer ce genre de commentaire aux autres !

Mais, s'il est vrai que, parfois, ladite « textomanie » - puisque « textomanie » il y a - est appliquée de manière frénétique, il y a aussi des moments où il est nécessaire de légiférer, tranquillement, sans s'emballer, de légiférer de manière limitée, comme je vous le propose, mais de légiférer tout de même !

En tout cas, la réponse à votre question se situe sur deux plans.

Sur le plan juridique, le régime des interventions économiques figurait dans le plan intérimaire de 1983. Il a été décidé de pérenniser leur existence dans un texte qui leur serait propre. Cela avait été annoncé au Parlement à l'occasion, je vous rappelle, de la discussion du X<sup>e</sup> Plan.

Sur le fond, il faut adapter les régimes juridiques à l'évolution des faits et des pratiques. Je l'ai déjà souligné, mais je tiens à vous confirmer ce que je considère comme vraiment indispensable, monsieur Bonnet. Ce texte tire les leçons de l'expérience et repose sur les pratiques constatées sur le terrain, dans les départements.

Vous avez également souligné et affirmé que la pratique des interventions économiques serait contraire au droit communautaire et aux pratiques des autres Etats membres. J'ai déjà répondu sur la conformité au droit communautaire. Quant aux pratiques des autres Etats membres, les informations dont nous pouvons disposer sur la République fédérale d'Allemagne ou sur la Grande-Bretagne laissent à penser, au contraire, que les collectivités françaises seraient plutôt en retrait par rapport à leurs homologues étrangères pour ce qui concerne les aides aux entreprises et je ne parlerai pas de certains pays, comme l'Autriche, qui sont allés encore beaucoup plus loin en la matière puisque les collectivités territoriales y ont elles-mêmes leurs propres entreprises. Je ne dis pas qu'il soit souhaitable d'ailleurs d'aller jusque-là. Que mes propos ne soient pas interprétés !

Vous m'avez, monsieur le sénateur, donné acte du fait que l'on ne revient pas sur l'interdiction faite aux communes d'accorder des aides aux entreprises en difficulté ; vous avez même dit que c'était presque le seul point positif de ce projet de loi, qui serait d'ailleurs plutôt *stricto sensu* un point négatif puisqu'il s'agit d'une interdiction.

Vous avez souligné combien il était délicat de définir la notion d'entreprise en difficulté. En effet, dans l'abstrait, cette définition peut sembler compliquée à élaborer. Cependant, dans la pratique, il existe des faisceaux d'indices qui laissent peu de doute sur la qualification de la situation. Il existe en outre un certain nombre d'instances chargées de ce genre d'analyse.

Quant au risque de surenchère, qui serait dangereuse pour les collectivités locales, j'ai déjà répondu en rappelant que les aides restent encadrées.

En ce qui concerne les difficultés du contrôle de légalité, vous savez mieux que quiconque, monsieur le sénateur, qu'elles ne doivent pas être sous-estimées. Les préfets seront donc appelés à être particulièrement vigilants dans le domaine de l'intervention économique, c'est une des raisons fondamentales - je voudrais que vous en soyez convaincu - qui m'a amené à présenter ce projet de loi.

En effet, le Gouvernement a considéré qu'il était nécessaire d'ouvrir un certain nombre de champs nouveaux aux collectivités, en particulier aux départements, puisque quatorze régions sur vingt-deux avaient déjà arrêté un certain nombre d'actions dans le domaine économique, mais il a pensé en outre qu'il ne suffit pas d'affirmer qu'il y a surenchère entre

les départements, que les riches sont toujours plus riches et les pauvres plus pauvres, qu'il fallait essayer de fixer des limites et de les faire à peu près respecter.

Je vous en donne acte, monsieur le sénateur, le contrôle ne s'exercera jamais de manière absolue, cela ne s'est jamais produit, cela ne va pas commencer aujourd'hui. On peut tout de même essayer de s'en rapprocher d'un peu plus près. Aucune définition n'étant donnée, dans chaque département, dans chaque commune, dans chaque région, les interventions économiques sont totalement différentes, elles correspondent à des décisions prises au coup par coup, selon les nécessités.

Quel est celui d'entre nous - qu'il soit maire, président de conseil général, ou président de conseil régional - qui refusera de recevoir un entrepreneur désirant l'interroger sur les interventions économiques réalisées par sa collectivité, ou qui l'ayant reçu lui annoncera tout simplement son refus d'entamer le dialogue parce que sa collectivité se refuse, de manière absolue, à toute intervention ? Au-delà des discours que nous pouvons tenir les uns et les autres, nous savons très bien que nous acceptons.

Même les adversaires les plus farouches de ce texte, au « plan idéologique » - je reprends l'une de vos expressions, monsieur Arthuis - acceptent de recevoir un entrepreneur qui souhaite discuter des conditions d'installation de son entreprise sur le territoire de la commune, du département ou de la région. Je ne connais pas un seul responsable de collectivité qui refuse *a priori* le dialogue avec les entrepreneurs ou qui, ayant reçu ces derniers, leur signifie qu'il n'est pas question de discuter. Tout le monde le fait et comme tout le monde le fait d'une manière - je ne dirai pas hypocrite car il s'agit d'une expression qui, je le sais, ne plaît pas - d'une manière non légale, eh bien, cela prend des formes différentes selon les communes, les départements et les régions et il n'y a plus moyen de pratiquer le moindre contrôle de légalité. Nous en arrivons de ce fait à des surenchères tout à fait regrettables.

Enfin, M. Bonnet a longuement souligné les risques encourus par les collectivités qui accordent des garanties d'emprunt. Ces risques sont réels. De nombreux exemples le démontrent, malheureusement. Je ne reviendrai pas sur celui que vous avez cité. Vous avez pris la précaution d'indiquer que l'opération avait été réalisée avec de l'argent emprunté en Suisse ; dans des conditions que vous avez qualifiées vous-même d'un peu « particulières ». Vous avez utilisé un qualificatif plus fort ; je ne le reprendrai pas. Laissons là cet exemple et la réponse du ministère de l'intérieur dont vous nous avez donné connaissance. Je préciserai seulement que, pour ces raisons, le Gouvernement ne souhaite pas revenir sur le dispositif restrictif qui a été mis en place par la loi du 5 janvier 1988. La mesure qui est proposée sur ce point conserve une portée limitée. En fait - vous l'avez d'ailleurs souligné vous-même - ce sont l'information et la formation des élus sur les risques qu'ils encourrent qui permettront, autant que des mesures contraignantes, de limiter les catastrophes financières que vous avez évoquées et que, comme moi, vous redoutez.

Monsieur Caron, vous avez affirmé que les pays européens restreignaient les possibilités d'action des collectivités locales en matière économique. Je viens de répondre que tel n'est pas le cas partout. Je tiens à affirmer que l'aide à l'innovation existe bien en Italie ou en République fédérale d'Allemagne.

En ce qui concerne les surenchères, j'ai déjà largement répondu. Il en va de même à propos des entreprises en difficulté.

Quant aux coopératives, j'ai souligné que 80 p. 100 d'entre elles sont bénéficiaires. S'agissant des S.E.M., vous avez trouvé mon texte trop timoré. J'en prends acte. Comme je l'indiquais voilà quelques instants, on le trouve tantôt trop timoré, tantôt excessif !

Enfin, vous avez déclaré vouloir voter ce texte sous un certain nombre de réserves. J'en prends acte également. Pardonnez-moi, monsieur Caron, de vous avoir répondu un peu plus brièvement qu'à vos collègues. C'est simplement parce que, parlant en dernier, vous avez abordé des sujets déjà largement évoqués par vos collègues que je me suis contenté pour partie de vous renvoyer aux réponses que j'avais formulées à leur intention.

Voilà, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce que je souhaitais répondre aux différents intervenants avant que nous entamions la discussion des articles. Je

tiens encore à vous remercier tous et toutes de la volonté que vous avez manifestée d'être constructifs dans ce débat. Je crois que nos collectivités le méritent et je souhaite que nous continuions de la sorte dans la suite de la discussion. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises dans les conditions prévues aux articles 2 à 6. »

**M. Gérard Larcher.** Je demande la parole, pour explication de vote.

**M. le président.** La parole est à M. Larcher.

**M. Gérard Larcher.** Le groupe du R.P.R. votera contre l'article 1<sup>er</sup>, et ce pour une raison de forme et une raison de fond.

La raison de fond a été évoquée par de nombreux orateurs. Elle repose sur la constatation du fait que ce texte représentera un poids supplémentaire pour les collectivités par rapport à la pratique. Il y a là délire législatif compte tenu de la réalité. (*Protestations sur les travées socialistes.*)

En effet, M. le Premier ministre nous a dit, lors de la clôture de la session de printemps, que beaucoup trop de textes venaient en discussion. Et voilà que l'on veut légiférer sur une pratique déjà entrée dans les faits. Or je note qu'à la suite de la loi de 1983 et de l'avis du Conseil d'Etat de 1986, les sociétés d'économie mixte avaient la possibilité d'exercer largement leurs activités.

S'agissant du domaine culturel, je peux parler d'expérience. En effet, j'ai repris un cinéma sans avoir besoin de tout cet artifice législatif. J'ai même reçu à cette occasion un appui du ministère de la culture.

A un moment où l'on essaie de cerner le rôle des différents niveaux de collectivités locales, faire s'interpénétrer régions, départements et communes m'apparaît contraire à une bonne définition du rôle des régions.

Enfin, reprenant les propos tenus par M. Christian Poncet, je dirai qu'on veut charger la mule des collectivités locales à un moment où l'on va lui donner moins d'avoine. Nous ne pouvons pas accepter de voir s'alourdir les charges pesant notamment sur les communes à un moment où l'on veut leur donner moins de moyens. Tel est l'ensemble des motivations qui conduit le groupe du R.P.R. à voter contre l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** J'interviendrai brièvement car je ne veux pas revenir sur le fond de ce projet de loi, mais M. Larcher a dit quelque chose qui m'étonne quelque peu, tout particulièrement dans cet hémicycle.

On nous propose, avez-vous dit, monsieur le sénateur, de légiférer alors que la pratique convient fort bien. Je vous rappellerai que nous ne sommes pas dans un pays de droit anglo-saxon, mais dans un pays de droit romain ; ce n'est pas la coutume qui s'applique dans notre pays, c'est le droit écrit. Il est donc souhaitable de faire en sorte que les collectivités puissent respecter le droit et ne considèrent pas que la coutume vaut droit.

**M. René Régnault.** Très bien !

**M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat.** Je suis quelque peu étonné, je le répète, d'entendre de tels propos dans une assemblée où l'on est censé légiférer. Chacun est libre de porter le jugement qu'il souhaite sur le texte présenté par le Gouvernement, mais nous devons veiller à ne pas nous laisser entraîner trop loin dans des déclarations qui n'entrent pas dans le cadre du droit français et qui me semblent un peu originales dans une chambre du Parlement.

**M. René Régnault.** M. Larcher est favorable à l'anarchie !

**M. Gérard Larcher.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Larcher, pour répondre au Gouvernement.

**M. Gérard Larcher.** Monsieur le secrétaire d'Etat, le droit coutumier existe aussi, mais ce n'est pas l'objet du présent débat. J'ai cité les sociétés d'économie mixte. Je voulais simplement le préciser.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'article 1<sup>er</sup>.  
(L'article 1<sup>er</sup> n'est pas adopté.)

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-Marie Girault, rapporteur.** Compte tenu du vote qui vient d'intervenir et qui remet en cause le travail de la commission, je demande une suspension de séance de trois quarts d'heure.

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, croyez-vous qu'à cette heure une telle proposition soit bien sage ? Je propose plutôt au Sénat de renvoyer la suite de ses travaux à demain, quinze heures. (Assentiment.)

11

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**M. le président.** J'ai reçu de M. Etienne Dailly une proposition de loi organique tendant à préciser l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 30, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. (Assentiment.)

12

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mercredi 25 octobre 1989, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi (n° 320, 1988-1989) relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.

Avis n° 28 (1989-1990) de M. Jean-Marie Girault fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 29 (1989-1990) de M. Jean Arthuis fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Avis n° 27 (1989-1990) de M. Alain Pluchet fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

#### Délai limite pour le dépôt des amendements à un projet de loi

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements au projet de loi relatif au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique, juridique et social (n° 370, 1988-1989) est fixé au mercredi 25 octobre 1989, à midi.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt-trois heures quinze.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
JEAN LEGRAND

### QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT  
(Application des articles 76 et 78 du Règlement)

Revendications des personnels  
des douanes des Bouches-du-Rhône

134. - 21 octobre 1989. - **M. Louis Minetti** rappelle à **M. le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives**, que les personnels du bureau des douanes de Fos, Port-Saint-Louis-du-Rhône, de la brigade de surveillance des douanes de Port-Saint-Louis, de la brigade garde-côte de Port-Saint-Louis-du-Rhône (Bouches-du-Rhône) sont en grève ; celle-ci entre dans le cadre de l'action nationale des personnels des finances. Les revendications de ces personnels portent, entre autres, sur les salaires, l'arrêt des suppressions d'emplois et la mise en place d'une politique de recrutement, ainsi qu'une formation professionnelle de qualité, l'arrêt des pratiques gouvernementales utilisées pour briser la grève, l'arrêt des transgressions très graves des lois, règlements et missions des services des douanes qui actuellement ont cours (apposition, par exemple, des cachets officiels sans date sur des documents vierges de toute indication relative à la marchandise, au moyen de transport et à la destination, ce qui est la porte ouverte à la drogue, aux matières dangereuses, aux armes et explosifs, aux fraudes sur les qualités, sur les droits et taxes, etc.). Il lui demande de mettre un terme à de telles pratiques qui mettent en jeu l'économie du pays et d'aller dans le sens des légitimes revendications des personnels des douanes exprimées ci-dessus. Quelles mesures concrètes, urgentes, compte-t-il prendre pour mettre fin à une telle situation.

Respect des engagements publics  
envers l'industrie textile

135. - 23 octobre 1989. - **M. Maurice Schumann** demande à **M. le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget**, quelle « piste » il compte suivre, selon son expression même, pour tenir les engagements publics qu'il a contractés le 20 octobre 1989 envers l'industrie textile, dont la crise prend, notamment dans le nord de la France, des proportions dramatiques.

Partition des directions départementales de l'équipement  
et application des lois sur la décentralisation

136. - 24 octobre 1989. - **M. Charles Ginesy** appelle l'attention de **M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer** sur les conséquences des réductions d'effectifs dans les directions départementales de l'équipement, à savoir, les transferts de charges aux dépens des départements d'une part, et les dysfonctionnements constatés dans l'entretien des réseaux de voirie d'autre part. Sur la base d'une expertise diligentée par les services départementaux, dans les Alpes-Maritimes, il a été établi, qu'au sein de cette collectivité départementale, l'Etat avait fait une économie de 25 M.F., entre la date de la signature de la convention de transfert et fin 1989, tant par le jeu des réductions d'effectifs de la D.D.E. que par l'inadéquation entre la masse de prélèvements opérés au titre des agents de travaux et les effectifs réels. En effet, sur 584 agents des subdivisions territoriales prévus dans la convention de transfert susvisée, seuls 540 agents ont été effectivement présents, en moyenne, dans l'année de la signature de la convention. Ce déficit s'explique non seulement par la réduction d'effectifs budgétaires décidée unilatéralement par le ministère de l'équipement mais également par le retard systématique mis à pourvoir les postes vacants. Il lui demande donc de préciser les mesures qu'il compte adopter pour compenser le préjudice financier subi par le département, contraire au principe de neutralité de la décentralisation, et d'engager, dans l'ensemble des collectivités départementales, les expertises de nature à éclairer chaque président de conseil général sur l'économie faite par l'Etat en pratiquant aux dépens de ces dernières une telle politique de régression des effectifs sans contrepartie financière.