

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1978.

## RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi de M. Marcel LUCOTTE sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique,

Par M. Michel GIRAUD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tallhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénat : 489 (1976-1977).

---

Emploi. — Etablissements publics régionaux - Entreprises - Régions - Fonds régional de l'emploi - Observatoire économique - Aménagement du territoire - Caisses d'épargne - Sociétés de développement régional.

## SOMMAIRE

---

	Pages.
Introduction .....	3
I. — Appliquer la loi de 1972... mais toute la loi.....	5
A. — Une loi évolutive.....	5
a) Les délégations progressives de compétence aux régions.....	5
b) Les initiatives spontanées des régions en matière d'emploi.....	7
c) Les réticences de l'Etat pour reconnaître une responsabilité aux régions en matière d'emploi.....	8
E. — Un nouvel élan en faveur de l'emploi.....	10
a) Une revendication partagée.....	10
b) Des initiatives parlementaires et des suggestions raisonnables...	12
c) Le refus de l'Etat de laisser aux collectivités locales des initiatives en matière d'emploi.....	14
II. — La proposition de loi de M. Lucotte.....	16
a) Le choix de l'échelon régional.....	16
b) Les objectifs .....	17
c) Les modalités .....	17
d) Les précautions à prendre.....	19
III. — Examen des articles.....	20
Une politique contractuelle en matière d'emploi et de formation entre l'Etat et la région (article 2).....	21
Le Fonds régional de l'emploi (article 3).....	22
Sa gestion (article 4).....	23
Ses compétences (article 5).....	24
Ses ressources (article 7).....	26
L'Observatoire économique (article 8).....	27
Dispositions concernant les caisses d'Epargne (articles 9 et 10)....	28
IV. — Tableau comparatif .....	31
V. — Texte proposé par la commission.....	39
VI. — Annexe au rapport : Actions menées par les régions en faveur de l'emploi .....	44

---

Mesdames, Messieurs,

La loi du 5 juillet 1972, par son article 4, donne pour mission à l'Etablissement public régional « de contribuer au développement économique et social de la région ». Une telle disposition semble impliquer que la région a une responsabilité et des moyens d'action en matière d'emploi.

Cependant, le premier bilan de son évolution montre, au moment même où notre pays est confronté à une crise profonde, qu'elle n'a joué qu'imparfaitement la vocation « d'impulsion et d'accélération de notre économie » (1) que lui attribuaient ses promoteurs. Or, dans la situation actuelle, le problème de l'emploi se pose de façon cruciale aux responsables élus :

Les élus locaux notamment se préoccupent de la situation de l'emploi dans leur commune (2) sans avoir les moyens de la maîtriser, l'Etat s'étant toujours efforcé de conserver la politique de l'emploi au plan de ses seules compétences.

Aujourd'hui, la situation de notre économie, qui est entrée, depuis 1973, dans une période de mutation profonde, pose avec plus d'acuité encore le problème, soulevé par M. le Président de la République lui-même, de l'adaptation des institutions locales aux problèmes nouveaux auxquels elles sont confrontées — en particulier à celui de l'emploi.

C'est à ce double défi économique et politique que M. Lucotte a eu le mérite et le courage de chercher à apporter un commencement de réponse en déposant sa proposition de loi.

Cette proposition s'articule autour de deux axes principaux que son auteur définit lui-même dans l'exposé des motifs :

« Dès lors que les collectivités territoriales, au travers de leurs élus, sont tenues pour responsables par les populations de la situation locale de l'emploi, elles doivent être dotées de prérogatives et de moyens financiers suffisants pour contribuer effectivement au maintien ou au développement des activités économiques.

---

(1) Roger Frey, Ministre d'Etat chargé des réformes administratives à l'Assemblée Nationale, le 28 avril 1972.

(2) Selon un sondage réalisé au mois de juin 1977 à la demande du mensuel *Vie publique*, 63 % des maires considéraient que la question de l'emploi était le problème le plus important de leur commune.

« Le renforcement du rôle des collectivités locales dans le domaine de l'emploi implique une décentralisation des instruments d'incitation au développement économique, actuellement gérés par l'Etat. »

L'application de ces deux principes conduit M. Lucotte à choisir le niveau régional comme l'échelon territorial approprié pour la conception et l'application d'une politique décentralisée de l'emploi.

La région constitue, en effet, un bassin naturel d'emploi et permet d'appréhender les problèmes de façon plus globale qu'au niveau de la commune. L'Etablissement public régional a le développement économique au nombre de ses compétences spécialisées. De plus, par sa structure même, il organise la concertation entre les élus et les responsables socio-professionnels.

Ce faisant, c'est tout le débat sur la conception du rôle de la région dans la vie économique de la France qui se trouve posé. Avant d'examiner le contenu précis de la proposition de loi qui nous est soumise, un bilan rapide de l'institution régionale après cinq ans d'existence peut être esquissé. Nous nous demandons, en particulier, si elle a répondu à toutes les virtualités contenues dans la loi du 5 juillet 1972, et, surtout, à toutes les espérances qu'elle avait fait naître.

## I. — APPLIQUER LA LOI DE 1972... MAIS TOUTE LA LOI

### A. — Une loi évolutive.

L'article 4 de la loi donne comme mission à l'Etablissement public régional de contribuer, « dans le respect des attributions des départements et des communes, au développement économique et social de la région ». Cette mission, qui apparaît *a priori* large, est aussitôt précisée par quatre modalités :

- « Toutes études intéressant le développement régional ;
- « Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;
- « La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;
- « La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat. »

Le développement économique et social, compris au sens large, semble donc impliquer une responsabilité d'animation économique de la région. Cependant, l'application de la loi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1973, a montré que, si l'Etat consentait à déléguer peu à peu certains domaines d'équipement aux établissements publics régionaux, il a fallu attendre les décrets du 27 juillet 1977 pour leur voir accorder une mesure concrète en matière d'emploi.

#### a) LES DÉLÉGATIONS PROGRESSIVES DE COMPÉTENCE AUX RÉGIONS

La loi de 1972 avait été conçue, dès le départ, comme évolutive par le Président de la République, qui, tirant les leçons de l'échec du référendum de 1969, avait voulu relancer la notion de région sur une base pragmatique (1).

Devenu Premier Ministre, M. Jacques Chirac avait repris à son compte cette volonté d'évolution prudente mais réelle. C'est

---

(1) La région « permet à l'Etat de déconcentrer les responsabilités, en évitant de créer un écran supplémentaire... » « une telle construction doit exclure l'esprit de système et s'appuyer sur les réalités... », Georges Pompidou, discours de Lyon, 20 octobre 1970.

ainsi que, le 21 novembre 1974, il avait réuni une première fois autour de lui les présidents des conseils régionaux et des comités économiques et sociaux pour tenter « de faire avancer les choses ». Tout en poursuivant son souci de concertation, il avait signé trois décrets d'application. Dans une deuxième phase, annoncée à Metz le 2 juillet 1975, il faisait transférer 1,3 milliard de francs de crédits d'équipement de l'Etat de la catégorie I à la catégorie II, augmentant d'autant le pouvoir d'avis des assemblées régionales. A Lyon, le 30 septembre 1975, il promettait la décentralisation de 2 milliards de francs de crédits d'Etat.

Dans son discours de Dijon, le 24 novembre 1975, M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, définissait explicitement sa façon de concevoir le rôle de l'institution régionale (1).

Il se déclarait partisan de « l'application méthodique et complète de la loi de 1972 ».

..

Les espoirs ainsi confirmés ont été partiellement réalisés tant au niveau du pouvoir de décision que du pouvoir d'avis des établissements publics régionaux.

En ce qui concerne les pouvoirs de décision, ils ont été accrus par plusieurs textes successifs. Tout d'abord le plafond des ressources fiscales régionales annoncé et promis à Lyon par M. Chirac le 30 septembre 1975 a été porté de 25 à 35 F, puis à 45 F en 1978 (2) ; les contrôles sur l'exécution du budget régional ont été allégés par le décret n° 75-61 du 3 février 1975 : « l'exécution du budget de la région fait l'objet d'un contrôle *a posteriori* ».

Le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 a confié à la région l'initiative de la création des parcs naturels régionaux. Puis, une série de huit décrets s'échelonnant entre le 8 janvier 1976 et le 18 février 1976 ont réalisé un transfert de compétences au profit des régions qui allait de la voirie départementale et communale aux équipements scolaires du premier degré, des équipements sportifs et socio-éducatifs aux aménagements fonciers, des équipements des eaux et forêts aux équipements sanitaires.

Par ailleurs, les régions peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1977, adopter un schéma régional de transport et proposer à l'Etat des mesures de réorganisation et de simplification des services omnibus ferroviaires qui leur paraîtront opportunes et passer elles-mêmes

---

(1) « Ce rôle est d'assurer, à un échelon approprié, la coordination de notre développement économique, tâche essentielle que ne saurait remplir à sa place, en effet, ni la commune trop ramassée sur elle-même, ni le département trop étroit par rapport aux grandes zones de production et d'échanges, ni, sauf pour les décisions majeures, l'Etat, trop lointain, voire trop parisien. Je suis favorable à toute évolution qui, dans le cadre ainsi fixé (celui de la loi de 1972), permettra à la région d'assumer plus complètement son rôle de coordination du développement économique... »

(2) Article 81 de la loi n° 77-1487 du 30 décembre 1977 portant loi de finances pour 1978.

avec les transporteurs des conventions d'exploitation des services de transport ou des contrats de concessions. Ce pouvoir pourra s'étendre jusqu'à l'acquisition de matériel roulant tant ferroviaire que routier. Dans le même esprit, ce sera aux assemblées régionales, si elles le désirent, d'arrêter le choix des candidatures pour les contrats de pays et de procéder librement, chaque année, à la répartition de l'aide globale de l'Etat au titre de ces mêmes contrats.

#### b) LES INITIATIVES SPONTANÉES DES RÉGIONS EN MATIÈRE D'EMPLOI

En matière d'emploi, ce sont les régions elles-mêmes, conscientes de la gravité de la situation et de la contribution qu'elles pouvaient apporter, qui ont pris, notamment à partir de 1976, les premières initiatives (1).

Outre un fonds régional de l'emploi, la Franche-Comté, par exemple, crée une association dotée de 2 millions de francs en 1976, à laquelle elle donne la possibilité d'octroyer des aides à la création d'emplois en milieu rural, ou des aides conjoncturelles par l'intermédiaire des communes.

Dans les Pays de Loire, la région accorde aux communes, depuis 1974, des primes spéciales à la création d'emplois qualifiés (2 000 F par emploi).

La région Bourgogne, à la même époque, fut « accusée » d'attribuer des aides financières à des entreprises privées par l'intermédiaire de contrats d'études.

En subventionnant des équipements portuaires, la région Bretagne facilite le développement d'une compagnie maritime privée.

Le conseil régional d'Auvergne adopte, le 2 février 1976, une délibération par laquelle il décide de « prendre des participations dans de nouvelles sociétés à créer pour permettre le redémarrage des industries en difficulté ».

Au même moment, d'autres régions financent l'acquisition de terrains ou de bâtiments industriels : la Lorraine participe à hauteur de 4 millions de francs à l'aménagement d'un terrain et de bâtiments destinés à accueillir une entreprise de construction de camions, le conseil régional de Provence-Côte d'Azur accorde une subvention en capital à une société d'économie mixte de construction, contrôlée par la ville de Marseille, et qui avait racheté l'ensemble des terrains, bâtiments et matériels de l'usine Titan-Coder, en difficulté.

Le Centre, avant même que la DATAR ne lance les contrats de pays, invente « les contrats régionaux d'aménagement rural ».

---

(1) Voir l'annexe au rapport sur « les actions menées par les régions en faveur de l'emploi », p. 44.

**c) LES RÉTICENCES DE L'ÉTAT POUR RECONNAÎTRE  
UNE RESPONSABILITÉ AUX RÉGIONS EN MATIÈRE D'EMPLOI**

Le Ministère de l'Intérieur ne pouvait laisser ces initiatives éparses se développer sans réagir.

Le 26 mai 1976, alors que, lors d'une réunion tenue le 24 février précédent à l'hôtel Matignon, le Premier Ministre s'était efforcé de répondre au désir d'intervention des présidents de région « par une application souple de la loi du 5 juillet », il envoyait aux préfets de région une circulaire relative à l'intervention des régions en matière de développement économique et social.

Il rappelait notamment que « toute intervention directe au niveau des entreprises est proscrite, que celle-ci soit ou non en difficulté et quelle que soit la forme de l'aide envisagée... *a fortiori*, toute prise de participation au capital d'une entreprise privée, quelle que soit sa situation financière, est interdite. Cette interdiction joue également pour toute aide directe aux salariés licenciés ».

Interrogé quelques mois plus tard par le journal *Le Monde*, M. Michel Poniatowski confirmait cette volonté de limiter l'intervention des régions : « les compétences de la région, déclarait-il, sont *strictement* définies par la loi ».

Entre-temps, par un décret du 11 octobre 1976, la délibération précitée du conseil régional d'Auvergne avait été annulée. Le « considérant » était on ne peut plus clair : « l'article 4 de la loi susvisée du 5 juillet 1972 donne une énumération *limitative* des missions des établissements publics ». L'objet de la délibération (1) « qui n'entre pas dans le champ d'application du 3° précité, ni dans celui d'aucune autre disposition de l'article 4, est étranger aux attributions définies par la loi ».

Le 29 mars 1977, répondant à une question écrite de M. Roger Poudonson du 11 décembre 1976, le Ministre de l'Intérieur écartait « en l'état actuel de la législation les concernant » toute possibilité pour les établissements publics régionaux « d'apporter leur concours financier aux sociétés de développement régional » (2).

En fait, l'Etat confirmait, par ces diverses réactions, qu'il entendait que la politique de l'emploi continue de lui appartenir totalement, qu'il s'agisse de l'octroi des primes de développement régional, de l'analyse du marché du travail, de la confrontation des offres et des demandes d'emploi ou de la protection minimale des chômeurs.

---

(1) « Permettre la création, avec la participation de la région, de sociétés chargées d'une manière générale du financement d'industries en difficulté. »

(2) Question écrite, n° 22256, *Journal officiel*, Débats Sénat du 29 mars, p. 349.

Il s'était contenté de déconcentrer à ses services départementaux l'exécution des mesures d'aide aux entreprises.

Il fallut attendre les décrets n<sup>os</sup> 77-849 et 77-850 du 27 juillet 1977, pour voir ouvrir une petite brèche en faveur des régions :

— le premier autorise les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement des prêts consentis aux entreprises par les sociétés de développement régional, les sociétés de caution mutuelle et la Caisse nationale des Marchés de l'Etat.

— le second leur permet d'accorder, afin « d'encourager la création de petites et moyennes entreprises industrielles », une aide financière dite « prime régionale à la création d'entreprises industrielles » ayant un caractère de subvention d'équipement.

Ces décrets présentent un intérêt certain, encore que leur portée soit limitée. Ainsi, la prime ne peut dépasser 50 000 F (80 000 F dans les zones d'aide maximum) pour une nouvelle entreprise s'engageant à créer au moins six emplois permanents dans un délai de trois ans. De plus, en l'état actuel des textes, ces décrets compliquent un peu plus le dispositif d'aide aux industries qui a été progressivement mis en place au cours des dernières années.

L'efficacité voudrait que, au lieu de superposer les primes de diverses natures ou d'appliquer, de Paris, des zonages aux régions, on puisse, selon les cas, combiner les aides directes aux entreprises et les possibilités d'accueil relevant des collectivités locales. Or, c'est tout le contraire qui se passe : les industriels sont plus que jamais écartelés entre les procédures et les services. Les dispositions actuelles concernant les aides perdent ainsi l'essentiel de leur effet d'entraînent.

De même, les élus régionaux ne sont nullement consultés ni, *a fortiori*, appelés à participer aux instances mises en place par l'Etat pour coordonner ses interventions en matière d'aide au développement : le Comité interministériel pour l'aménagement des structures industrielles (CIASI), qui a pour mission plus particulière d'entreprendre des actions pour « aider les entreprises fondamentalement saines à surmonter certaines difficultés », et le Comité interministériel pour la promotion de l'emploi. Les actions de ces comités sont pourtant relayées au plan départemental par les comités départementaux de l'emploi. Aucune instance n'existe au niveau régional.

En pratique, aussi, le rôle de la région se trouve limité par le fait que, souvent, elle est contrainte d'assurer le relais de l'Etat dans des secteurs essentiels pour le développement du pays : l'analyse des budgets régionaux montre en effet que les EPR sont amenés

à suppléer l'Etat dans des domaines d'intérêt national comme celui des routes et communications. L'Etat a parfois tendance à se décharger sur les régions de ses responsabilités, comme en témoigne notamment le transfert de charges opéré en ce qui concerne la démoustication ou le projet d'aménagement de la liaison Rhin—Rhône. Par ailleurs, lorsque l'Etat consent des transferts d'attribution au profit des régions, l'article 4, dernier alinéa, de la loi selon lequel ces transferts doivent être accompagnés des ressources correspondantes n'est pas respecté. Ce fut le cas, en particulier, lors du transfert de la gestion des parcs régionaux et, plus récemment, lors du transfert de responsabilité en matière de contrats de pays.

En ce qui concerne les contrats, il a même été précisé que l'aide de l'Etat, qui sera déterminée chaque année de façon globale, ne saurait dépasser la moitié de l'effort financier consenti par la région.

..

Ainsi, et malgré l'édition d'un nombre de décrets d'application assez substantiel, les établissements publics régionaux demeurent aujourd'hui assez largement en marge de la réalité économique régionale et des actions menées pour la transformer.

Dans la situation économique difficile que nous traversons, il importe de donner aux régions une responsabilité plus grande dans la relance de l'emploi, qui doit être l'objectif prioritaire de la politique économique.

Le rôle des régions se justifie d'autant plus, qu'à travers un budget d'investissement de près de quatre milliards de francs, elles injectent à l'économie une masse importante de crédits d'équipement.

La proposition de loi de M. Lucotte s'inscrit dans cet objectif, répondant en cela à une revendication partagée par les présidents de conseils régionaux.

## **B. — Un nouvel élan en faveur de l'emploi.**

### **a) UNE REVENDICATION PARTAGÉE**

Les présidents de conseils régionaux, les premiers, ont formulé une série de propositions modérées dont le relais a été assuré par de nombreux parlementaires ainsi que par le Conseil économique et social et la Commission de développement des responsabilités locales.

Tirant la leçon de l'expérience, de nombreux présidents de conseils régionaux avaient tenu, dès le début de la crise économique, à attirer l'attention du Gouvernement sur la faiblesse des moyens consentis aux régions pour lutter efficacement en faveur de l'emploi. Deux des démarches les plus précises et les plus significatives furent celles du président Edgar Faure, président de la région Franche-Comté, et de notre collègue Edgard Tailhades, président de la région Languedoc-Roussillon.

Dès le 31 juillet 1974, devant son conseil régional, M. Edgar Faure se prononçait pour une planification rénovée grâce à un rôle accru des régions en matière de prévision et de décentralisation des décisions économiques et financières, et présentait « cinq propositions pour la région » (1) dont certaines rejoignent les suggestions de la proposition de loi qui nous est soumise.

Le 18 décembre 1976, le président Tailhades dénonçait dans une interview au *Midi libre* les freins apportés à l'intervention économique des régions, notamment en ce qui concerne l'aide aux entreprises en difficulté.

En novembre dernier, les présidents des conseils régionaux de l'Aquitaine, du Centre, de la Franche-Comté, de l'Île-de-France et des Pays de Loire, remettaient au Premier Ministre une note dans laquelle ils demandaient notamment, outre la suppression du plafond de ressources fiscales — déjà réclamé à plusieurs reprises par le président Jozeau-Marigné à la tribune du Sénat (2) :

— la création d'un comité d'aménagement des structures industrielles, ainsi que d'un organisme d'étude et de diagnostic, placé sous le contrôle de l'Etablissement public régional et chargé de procéder à l'analyse de la situation des entreprises, d'en faire une synthèse permanente, et de déclencher, le cas échéant, les « clignotants » permettant l'intervention, en temps opportun, des actions de promotion de l'emploi et d'assistance financières conduites par les comités départementaux récemment créés. Les régions devraient, en conséquence, être habilitées à négocier périodiquement les dispositions de la carte des aides avec la DATAR ;

— la participation minoritaire des régions au capital des sociétés de développement régional et leur représentation au sein des conseils d'administration des SDR (3) ;

— la mise en place d'expériences pour ajuster le dispositif de la formation professionnelle aux besoins régionaux et la création

---

(1) Reproduit dans la *Revue administrative*, 1974, p. 115.

(2) En particulier, lors d'un important débat le 19 novembre 1975.

(3) Envisagée par le délégué à l'Aménagement du Territoire et recommandée par la Commission de développement des responsabilités locales.

de fonds régionaux de l'emploi, permettant aux régions de coordonner et d'orienter l'ensemble des actions de formation professionnelle ;

**b) DES INITIATIVES PARLEMENTAIRES  
ET DES SUGGESTIONS RAISONNABLES**

Président du conseil régional d'Ile-de-France, votre rapporteur se faisait l'interprète de ses collègues en demandant un ajustement des pouvoirs de la région en matière d'emploi (1) ;

— MM. Caro, Briane, Daillet et Partrat proposaient la création d'« agences régionales d'investissements », établissements financiers à statut spécial susceptibles de drainer une partie de l'épargne régionale sous différentes formes (dépôts, emprunts publics, dotations des EPR, des départements ou de l'Etat) et d'accorder, en contrepartie, des prêts aux collectivités et aux entreprises et même de prendre des participations dans celles-ci (2) ;

— la proposition de loi de M. Feretti (3), tout en ayant un objet plus modeste, s'efforçait de porter remède à une grave lacune : la connaissance encore imparfaite que nous avons du marché de l'emploi. « Le meilleur champ d'examen, écrit M. Feretti, apparaît bien être la région qui devrait pouvoir se doter des moyens de connaître les flux de l'emploi, de les analyser et de rapprocher concrètement l'offre de la demande » ;

— la proposition de loi n° 3423 tendant à assurer le droit au travail et le premier emploi des jeunes est issue des travaux menés dans le cadre du « nouveau contrat social ».

Elle prévoit la création d'un Fonds régional de l'emploi investi de trois missions prioritaires :

— « une meilleure connaissance de la situation et de l'évolution de l'emploi dans la région » ;

— « une politique d'aides directes — telles que primes à la création d'emplois — ou indirectes — telles que bonifications d'intérêt » ;

— « une politique favorisant l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle » (4).

Le 1<sup>er</sup> juillet 1976, déjà, au nom de la Commission des Affaires économiques, M. Marcel Lucotte avait déposé un amendement au projet de loi portant approbation du VII<sup>e</sup> Plan de développement économique et social (5). Repoussé par le Gouvernement, cet amen-

1. En particulier, dans *Le Monde*, le 10 mai 1977 et le 18 mai 1978 ; et dans le *Bulletin bimestriel du conseil régional d'Ile-de-France* (n° 3, janvier 1978).

2. Proposition de loi n° 2163 relative aux agences régionales d'investissements.

3. Proposition de loi n° 3140 du 30 septembre 1977 tendant à compléter l'article 4 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et relative à la connaissance et à la régulation des flux de l'emploi par les établissements publics régionaux.

4. *Le Nouveau Contrat social*, n° 93, du 14 février 1978, pages 21 et 22.

5. *Journal officiel*, Débats Sénat du 2 juillet 1976, page 2081.

dement était le suivant : « Les établissements publics régionaux favoriseront l'orientation de l'épargne vers les sociétés de développement régional afin d'encourager le développement des industries existantes et la création de nouvelles entreprises ».

Par ailleurs, le XXV<sup>e</sup> Congrès du Conseil national des économies régionales et de la productivité que préside M. Lucotte avec beaucoup d'autorité, avait eu pour thème, en octobre 1976, à Saint-Etienne « Les collectivités locales et l'emploi ». Il eut le mérite de mettre en évidence l'un des rôles essentiels des collectivités locales : créer un climat favorable au développement industriel et à l'emploi mais aussi, par une comparaison très éclairante sur les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales en matière d'emploi, préciser les limites qui s'imposent à celles-ci.

Presque au même moment, M. Olivier Guichard, lui-même président de la région des Pays de Loire, remettait au Président de la République le rapport de la commission de développement des responsabilités locales qu'il présidait (1). La région n'y occupait qu'une place limitée (les pages 157 à 163 seulement y étaient consacrées) mais les suggestions n'étaient pas négatives :

Tout en se situant dans la continuité de la loi de 1972, la commission proposait d'ouvrir « quatre domaines nouveaux à l'action régionale : le domaine culturel, celui du tourisme, celui des transports, et enfin celui de la création d'activités économiques ». Elle estimait notamment souhaitable que les établissements publics régionaux « puissent intervenir en matière d'aide au développement industriel au-delà de leurs possibilités actuelles qui se limitent aux équipements d'accompagnement ». Les EPR devraient pouvoir disposer de « véritables agences de développement économique. Les agences ne se limiteraient pas aux fonctions d'études économiques, de prospection et d'accueil des investisseurs, mais pourraient préparer des interventions financières de l'EPR au profit d'entreprises industrielles. »

De plus, la commission demandait que la région puisse intervenir au bénéfice d'entreprises, sous forme de participation au capital, de prêts ou de garanties, dans un pourcentage limité, et en association avec un établissement spécialisé (Institut pour le développement industriel, Société pour le financement de l'innovation, SOFINNOVA ou SDR).

Elle suggérait également que les établissements publics régionaux puissent participer au capital et au conseil d'administration des SDR. De plus, elle souhaitait la création d'une instance régionale de diagnostic et d'analyse financière au service des entreprises.

---

(1) M. Lucotte étant lui-même un des membres de la Commission de développement des responsabilités locales.

Le rapport que le Conseil économique et social a adopté récemment (1) sur « l'efficacité des aides au développement économique de l'Etat » apporte une contribution intéressante aux réflexions en cours.

Le Conseil économique et social demande notamment une consultation systématique des régions pour l'établissement de la carte des aides et la possibilité pour les régions d'introduire un élément d'appréciation — voire des corrections — dans l'application du système.

### c) LE REFUS DE L'ÉTAT DE LAISSER AUX COLLECTIVITÉS LOCALES DES INITIATIVES EN MATIÈRE D'EMPLOI

Pour mémoire, nous rappellerons que la juridiction administrative a toujours considéré que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'oppose à la création par les collectivités locales de services publics industriels et commerciaux.

De fait, l'un des principes généraux du droit — en l'occurrence, l'égalité de tous devant les charges publiques — s'oppose en théorie à l'intervention directe des collectivités dans la vie économique.

Peu à peu, le Conseil d'Etat a apporté à cette interdiction de principe diverses dérogations et assouplissements. Depuis un arrêt célèbre de 1930 (*Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers*), il admet l'intervention locale chaque fois qu'« en raison des circonstances particulières de temps et de lieu un intérêt public justifie l'intervention ».

Depuis 1933 (24 novembre, *Zénard*) cette intervention paraît légitime non seulement pour combler une carence des activités privées mais aussi pour les orienter.

D'après les arrêts les plus récents, il suffit que l'intervention de la collectivité corresponde à un « besoin de la population, donc à un intérêt public local » (2) pour que la juridiction administrative admette sa légalité.

On pourrait penser, en conséquence, que la protection de l'emploi, en particulier le sauvetage des entreprises en difficulté, relève de cet intérêt public local et réalise mêmes ces « circonstances exceptionnelles » qu'exigeait le Conseil d'Etat avant guerre.

Il n'en est rien. L'intervention économique des collectivités demeure strictement limitée. Le texte de base est toujours l'ancien article 68-12° de la loi municipale du 5 avril 1884 devenu, après modification en 1926, 1930 et 1955, l'article L. 121-38 (6°) du Code des communes.

---

(1) Le 25 janvier 1978.

(2) Commune de Montmagny, CE 23 décembre 1970.

Selon ce texte, et sans autre précision, sont « soumises à approbation par l'autorité compétente, les délibérations des conseils municipaux sur l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment leur participation dans des sociétés, à moins que, dans le cas d'une exploitation en régie, le règlement intérieur soit conforme à un règlement type ou, dans le cas d'une concession, le cahier des charges soit soumis à un cahier des charges type ».

Il a fallu attendre le décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique pour que les départements puissent bénéficier des mêmes possibilités que les communes, c'est-à-dire, en particulier, de la possibilité de créer des « services publics départementaux ».

Or, la circulaire n° 76-429 du 10 septembre 1976 du Ministre de l'Intérieur, relative à « l'harmonisation des aides de l'Etat et des collectivités locales pour le développement industriel », confirme les limites imposées à l'intervention des départements et des communes dans le domaine économique. Elle reprend les textes antérieurs et, notamment, une circulaire de 1965 aux termes de laquelle « est prohibé l'octroi, par des collectivités locales, à des entreprises industrielles du secteur concurrentiel, de subventions en capital ou en annuité, d'avances ou de prêts, de dons en nature ou en espèces, enfin, de bonifications d'intérêts ».

Cette circulaire s'inscrit donc dans la droite ligne d'une attitude de l'Etat qui, outre la volonté de faire respecter les principes généraux du droit (mais par les seules collectivités locales), est justifiée par deux idées : « le souci de la défense des finances locales et des intérêts des contribuables locaux » et « la nécessité absolue d'harmoniser les initiatives des collectivités locales avec les priorités gouvernementales d'aménagement du territoire traduite par le nouveau régime et la nouvelle carte des aides... Dans ces conditions, tout en tenant compte de la situation locale, elles constitueront un facteur d'accompagnement propre à appuyer la politique des Pouvoirs publics en matière d'expansion industrielle au lieu d'être un élément de distorsion dans la mise en œuvre de la carte des aides » (1). On ne saurait être plus clair.

On comprend, dans ces conditions, que le Gouvernement ne pouvait pas accorder spontanément à de jeunes régions, qui ne sont, de plus, que de simples établissements publics territoriaux à compétence spécialisée, ce qu'il refusait, dans le même temps, à des collectivités locales centenaires dont l'existence est garantie par la Constitution.

---

·1) Dispositions générales de la circulaire du 10 septembre 1976.

## II. — LA PROPOSITION DE LOI DE M. LUCOTTE

### a) LE CHOIX DE L'ÉCHELON RÉGIONAL

La proposition de loi de M. Lucotte est le fruit d'une réflexion sur la contribution que les collectivités locales peuvent apporter dans la solution de la crise de l'emploi.

Les élus locaux ne peuvent rester insensibles aux difficultés actuelles de l'emploi. Ils ne disposent toutefois ni des éléments d'analyse, ni du pouvoir et des moyens efficaces d'intervention.

Dans l'état des textes en vigueur, ils ne peuvent que favoriser l'environnement des entreprises en aménageant des zones d'activités, à la limite en construisant des usines-relais. Ce type d'action est trop limité pour constituer un facteur déterminant d'intervention. Il faut, estime M. Lucotte, aller plus loin en permettant à la collectivité de prendre une participation directe au capital ou de consentir un prêt à certaines entreprises dans des conditions clairement et rigoureusement déterminées.

Mais un tel engagement financier doit-il émaner des communes ou des départements ? Il est, en effet, difficile aux collectivités locales d'avoir une largeur de vue suffisante pour évaluer les risques à prendre et surtout pour intervenir en toute objectivité sans céder à telle ou telle pression locale.

En revanche, la région constitue un cadre d'appréciation d'envergure suffisante. Elle n'est ni trop éloignée des réalités économiques locales, comme peut l'être l'Etat, ni trop soumise à celles-ci comme le sont obligatoirement les collectivités locales. Elle permet la concertation permanente et organisée entre les élus et les responsables socio-professionnels au sein des assemblées régionales. Ces deux raisons conditionnent le choix qu'a fait M. Lucotte du niveau régional, sur lequel votre rapporteur est pleinement d'accord.

De plus, c'est essentiellement dans le cadre régional que peut se manifester, dans les cas difficiles, avec quelque chance de succès, la mobilité de l'emploi.

## b) LES OBJECTIFS

La proposition vise à organiser une possibilité d'intervention financière directe des établissements publics régionaux dans les entreprises. Contrairement à la distinction opérée par les décrets du 27 juillet 1977 qui ne concernent que les nouvelles entreprises, cette intervention est envisagée pour toute entreprise — existante ou nouvelle, en croissance ou en difficulté, sans limitation de taille.

Parallèlement, l'économie régionale doit bénéficier de ressources nouvelles constituées par la mobilisation d'une part importante de l'épargne régionale.

## c) LES MODALITÉS

Après avoir donné explicitement pour mission à la région « de contribuer à la promotion de l'emploi », M. Lucotte propose de lui donner les moyens, tant institutionnels que financiers, dont elle aura besoin pour l'accomplir tout en évitant — ce qui est très important — l'engagement direct des établissements publics régionaux dans le financement des entreprises privées.

L'article 2 pose le principe d'une coresponsabilité entre l'Etat et la région en matière de développement industriel.

Après avoir adopté un « schéma régional d'aménagement des structures industrielles », l'EPR signe avec l'Etat, dans la ligne de la politique contractuelle amorcée en matière de villes moyennes et de pays, « une charte précisant les responsabilités nationales et régionales dans l'action en faveur du développement économique et de la promotion de l'emploi ».

Les moyens institutionnels de la politique régionale sont créés aux articles 3 et 9.

L'article 3 institue un Fonds de développement économique et social chargé des interventions en faveur des entreprises. C'est, en quelque sorte, le « bras séculier » de la politique régionale de l'emploi.

Il est complété par une « mission économique » qui, à « travers un éventuel diagnostic et une évaluation des risques », est chargée d'instruire les demandes d'intervention directe ou indirecte en faveur des entreprises « et d'assurer le suivi des interventions ».

Le Fonds de développement économique et social a deux types de missions :

— il assure l'attribution des diverses primes à l'emploi, à savoir :

— pour le compte de l'Etat, les primes de développement correspondant à des programmes d'investissements inférieurs à 10 millions de francs, et l'aide spéciale rurale ; il reçoit les compétences que le décret n° 76-452 du 24 mai 1976 avait déconcentrées au niveau du préfet de département ;

— pour le compte de la région, les primes régionales à la création d'entreprises industrielles ;

— il assure un rôle de banquier assez proche de celui qu'exercent actuellement les sociétés de développement régional. C'est ainsi qu'il peut prendre des participations, accorder des prêts, consentir des bonifications d'intérêts, accorder sa caution dans des limites strictement définies à l'article 7.

Le fonds est administré par un conseil de direction. Par sa composition celui-ci assure une liaison organique avec les assemblées régionales, les administrations de l'Etat et les organismes financiers publics.

Les assemblées régionales sont tenues informées de la politique suivie et les corps consulaires de la région associés aux activités de la mission économique.

Les articles 8, 12 et 13 mobilisent les nouveaux moyens financiers que M. Lucotte estime nécessaires à une nouvelle politique de l'emploi pour les régions.

Ils sont de quatre types :

— des dotations du budget régional au FDES régional dans la limite de 10 % de ses ressources fiscales (1) ;

— des concours financiers de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics locaux ;

— les remboursements de prêts. Ces trois catégories de ressources bénéficient exclusivement au fonds ;

— une quatrième catégorie, beaucoup plus originale, est constituée par une partie de l'excédent dont disposent les caisses d'épargne locales au titre de « la loi Minjot ». Elle peut être mobilisée sous forme de prêts aux sociétés de développement régional.

---

(1) Ce qui, en 1973, ne représenterait que 300 millions de francs pour l'ensemble des vingt-deux fonds régionaux, somme relativement modeste.

#### d) LES PRÉCAUTIONS A PRENDRE

Le sérieux du diagnostic assuré par la mission économique et la distinction nette du Fonds régional de développement par rapport à l'ensemble du budget constituent d'ores et déjà deux conditions de sécurité.

En outre, le texte prévoit que les financements apportés par le fonds à une entreprise ne peuvent excéder 20 % du total des financements rassemblés par cette entreprise et qu'une catégorie d'interventions ne peut excéder 30 % du total des interventions du fonds.

Enfin, une garantie mutuelle des fonds régionaux de développement est mise en place au niveau national pour réassurer l'ensemble de leurs risques.

Ainsi, la proposition de loi de M. Lucotte offre-t-elle une construction assez complète et cohérente qui, tout en s'inscrivant dans le cadre général tracé aux régions par la loi de 1972, constitue un changement important dans nos comportements. Si elle apparaît comme un pas important dans la lutte contre le problème majeur de notre temps qui est le sous-emploi, elle pose deux problèmes principaux :

— sa compatibilité avec les dispositions constitutionnelles (art. 40 et art. 34 et 37) ;

— l'articulation des dispositions relatives au Fonds de développement économique et social avec :

- les nouvelles mesures intervenues en faveur des EPR depuis le dépôt du texte ;
- le régime des aides de l'Etat ;
- le rôle des SDR.

Votre commission vous propose d'étudier ces différents points à l'occasion de l'examen des articles.

## EXAMEN DES ARTICLES

Après avoir donné de façon explicite à la région une compétence en matière d'emploi et de formation professionnelle par l'article premier, la proposition de loi qui vous est soumise tend par ses articles 2 à 10 à préciser les moyens nouveaux tant institutionnels que financiers qu'il convenait de donner aux établissements publics régionaux pour qu'ils puissent mener efficacement la nouvelle mission qui leur est confiée. L'article 11 est un simple article de coordination législative.

Les treize articles du texte proposé par votre commission s'articulent de la même manière que la proposition de M. Lucotte, mais ils en constituent une rédaction nouvelle.

Cette rédaction est inspirée par plusieurs idées :

— insérer le plus de dispositions possible dans des textes existants. Ce sera le cas, au premier chef, de la loi du 5 juillet 1972 relative à l'organisation des régions, mais aussi du Code des caisses d'épargne qui se trouve modifié par les articles 12 et 13 de la proposition de loi de M. Lucotte ;

— d'autre part, il a paru préférable de distinguer clairement les aspects purement financiers, et notamment les concours directs aux entreprises privées, des aspects proprement économiques et politiques ;

— votre commission a voulu également tenir compte de la réalité régionale actuelle et, en particulier, de l'existence d'organismes possédant une expérience financière et une vocation d'aide aux entreprises : les sociétés de développement régional.

Sans revenir sur l'idée d'un fonds de développement économique et social proposé par M. Lucotte, le nouveau texte concentrera toutes les compétences financières et d'intervention directe entre les mains des sociétés de développement régional et réservera au fonds de développement économique et social devenu Fonds régional de l'emploi toutes les interventions indirectes ainsi que la préparation et le contrôle de l'exécution de la politique définie par les assemblées régionales en matière d'emploi.

Le texte proposé affirmera la vocation de « bras séculier » du fonds au bénéfice de l'établissement public régional. Il s'efforcera de ne pas empiéter sur les compétences du département. De même, il affirmera chaque fois que ce sera possible le rôle et la prééminence des personnalités élues.

*Article premier.*

Cet article est destiné à donner de façon explicite à la région une compétence en matière d'emploi. La disposition proposée par M. Lucotte s'articule en deux alinéas : le premier donne à l'Etablissement public régional une mission générale de promotion de l'emploi et, en même temps, une compétence concrète, celle de l'aménagement des structures industrielles de la région. Le deuxième alinéa permet, en principe, aux régions de participer directement ou indirectement au financement d'investissements privés.

La première idée n'est que la confirmation de la mission générale confiée aux régions par le premier alinéa du paragraphe I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972.

La deuxième, en revanche, traduit un changement complet d'attitude. Elle pose cependant un problème : n'y a-t-il pas un risque pour les établissements publics à soutenir les entreprises privées ?

La rédaction proposée ne revient pas sur la première idée. Elle est plus globale, explicitement centrée sur les problèmes de l'emploi et s'insère mieux dans la rédaction de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972. Toutefois, elle ajoute une précision en parlant de la formation professionnelle qui est l'une des conditions d'une bonne politique de l'emploi.

*Article 2.*

Cet article définit trois modalités de la future politique de l'emploi menée par les établissements publics régionaux.

De même que les établissements publics régionaux peuvent définir un schéma régional des transports, M. Lucotte propose de leur donner la compétence de définition d'un « schéma régional d'aménagement des structures industrielles ».

Il affirme ensuite la co-responsabilité de l'Etablissement public régional et de l'Etat dans l'action en faveur du développement économique et de la promotion de l'emploi et prévoit que leurs obligations respectives seront définies sous une forme contractuelle.

Cette suggestion se situe dans la droite ligne du nouveau style de relations qui devrait s'instaurer entre l'Etat et les collectivités locales ou les régions.

Le dernier alinéa prévoit l'information de l'établissement public régional sur les interventions faites par le Fonds régional de développement économique et social.

La rédaction proposée insère ces dispositions dans l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972 qui détermine les conditions dans lesquelles le Conseil régional participe à la définition de la politique de développement et d'aménagement de la région.

Votre commission a repris l'idée d'un schéma régional d'aménagement des structures industrielles ainsi que le principe d'une coresponsabilité.

Elle s'est, d'autre part, efforcée de définir de façon très explicite le caractère contractuel que devrait revêtir désormais la politique régionale en faveur de l'emploi. C'est ainsi que les dispositions nouvelles prévoient la passation de contrats non seulement avec le Ministère responsable de la Formation professionnelle mais aussi avec ceux du Travail et, ce qui a paru essentiel à votre commission, de l'Education. Il lui a semblé, en effet, que la définition de la carte scolaire, par exemple, devait tout naturellement entrer dans le cadre de la nouvelle politique contractuelle ainsi proposée.

Quand à la troisième idée de M. Lucotte, l'information de l'établissement public régional par le Fonds régional sur ses propres activités, elle sera reprise dans un article ultérieur.

### *Article 3.*

L'article 3 avait pour but de créer dans chaque région un Fonds de développement économique et social. Votre commission ne revient pas sur cette innovation. Toutefois, le contenu de l'article qu'elle vous propose est sensiblement modifié.

Il s'écarte de la rédaction du premier alinéa du texte de la proposition d'origine sur deux points : Il propose une dénomination différente pour le Fonds qui serait désormais « un Fonds régional de l'emploi ». Il fait référence à un « observatoire économique ». Votre commission a préféré l'expression de « Fonds régional de l'emploi » pour deux raisons :

— elle est plus explicite et montre le souci de la commission de répondre très précisément au problème de l'emploi qui est le plus urgent dans la conjoncture actuelle ;

— cette dénomination a déjà été choisie par plusieurs établissements publics régionaux pour regrouper les diverses interventions qu'ils effectuent d'ores et déjà de façon indirecte dans les limites de la circulaire de mai 1976.

Votre commission a également tenu à mieux affirmer la subordination du Fonds par rapport à l'Etablissement public régional et, en particulier, aux élus du suffrage universel.

D'autre part, votre commission a estimé qu'il convenait d'évoquer dès cet article la création de « la mission économique » prévue par M. Lucotte et dont la vocation est complémentaire de celle du Fonds régional de l'emploi.

Là encore, elle vous propose de modifier sa dénomination de façon à bien marquer l'originalité du nouvel organisme par rapport à la mission régionale (qui est un service de la préfecture de région) et à reprendre plusieurs suggestions qui ont déjà été faites, notamment par le président Edgar Faure et par le président du Comité économique et social de la région d'Ile-de-France, M. Jean Gardin. Un tel observatoire économique existe déjà dans la région Picardie.

A la demande d'une majorité de commissaires et, en particulier, de M. de Tinguy qui craignait que « l'observatoire économique » fasse double emploi avec « les observatoires économiques régionaux de l'INSEE », sa création a été laissée à l'initiative de chaque région.

#### *Article 4.*

Cet article a pour but de définir la composition du conseil de direction du Fonds. La nouvelle dénomination et la composition qui vous sont suggérées répondent à un triple souci :

— assurer un contrôle affectif par les assemblées régionales. Ce contrôle impliquait que les représentants des assemblées détiennent la majorité dans ce conseil de direction et qu'un élu régional en soit le président. De même convenait-il, pour tirer les conséquences de la formulation adoptée à l'article précédent, que le conseil de direction ne soit, en fait, qu'un comité de surveillance chargé de contrôler la conformité des actions menées par le Fonds avec les orientations choisies par les assemblées régionales.

Le nombre des représentants de l'établissement public régional est porté de six à huit et il est précisé que le Comité économique et social, qui est particulièrement au fait de la réalité économique régionale, possède trois représentants.

Le nombre de membres est porté de quatorze à quinze de façon à ce que le président soit assuré en permanence d'une majorité ;

— assurer la présence de l'Etat afin que la coresponsabilité ne soit pas un vain mot. Le trésorier-payeur général de la région et le représentant de la Banque de France en font donc naturellement partie ;

— assurer une représentation suffisante des organismes bancaires et financiers qui sont appelés plus particulièrement à intervenir en faveur de l'emploi dans la région.

La présence des délégués régionaux du Crédit hôtelier, du Crédit national, de la Caisse des Dépôts et Consignations, n'appelle pas de commentaires particuliers. La représentation des caisses d'épargne est un hommage à l'activité locale de tels organismes. C'est aussi la sanction d'une réalité. Ce sont elles qui drainent une grande partie de l'épargne des régions.

Votre commission a également pensé que, dans la mesure où le Fonds serait amené à intervenir aussi dans les zones rurales, la représentation du Crédit agricole pourrait être utile.

En revanche, votre commission vous propose de faire disparaître le représentant de la Société de développement régional. En effet, le Fonds ne devrait plus être appelé à effectuer des interventions directes en faveur des entreprises.

#### *Article 5.*

Cet article définit les compétences du Fonds. Ces compétences répondent à un double but :

— donner à un même organisme l'ensemble des moyens publics d'intervention en faveur de l'emploi et du développement économique de façon à éviter la dispersion de ces aides et aussi à apporter une simplification de celles-ci :

— donner à cet organisme les moyens de mener une véritable politique.

Le texte qui vous est proposé donne au Fonds deux possibilités d'action :

— il assure l'adaptation (donc la coordination) des critères d'octroi des différentes primes à la création d'emploi dans la région ;

— il reçoit le pouvoir de répartir les primes à l'aménagement régional, que celles-ci émanent de l'Etat (primes de développement régional, primes à l'installation d'entreprises artisanales, aide spéciale rurale et primes d'orientation agricole), ou, plus récemment, de l'Etablissement public régional (primes régionales à la création d'emploi).

Il s'agit là d'une modification souhaitée à la fois par le Conseil économique et social et par les entreprises. Celui-ci a insisté sur la nécessité d'une plus grande cohérence dans la politique des aides. Celles-là souhaiteraient avoir affaire à un interlocuteur unique.

La proposition de loi Lucotte ainsi modifiée s'inscrirait dans la politique de simplification des relations entre l'Administration et le public, voulue par le Gouvernement.

Votre commission, soucieuse de ne pas enpiéter sur les compétences des départements, a cependant modifié le plafond en-deçà duquel les régions seront amenées à attribuer pour le compte de l'Etat la prime de développement régional. Elle a ainsi maintenu la déconcentration opérée en faveur du département par le décret n° 76-452 du 24 mai 1976 relatif aux attributions du préfet du département pour l'instruction et la notification de certaines décisions portant attribution de primes de développement régional de l'Etat. Le texte prévoit en outre l'institution d'un plafond régional de façon à laisser à l'Etat la responsabilité des opérations de dimension nationale.

Le Fonds reçoit, d'autre part, dans la limite de ses moyens, la possibilité d'intervenir de façon indirecte pour l'emploi, essentiellement par l'entremise des sociétés de développement régional.

Il est seul parmi les organismes régionaux à être habilité à consentir des bonifications d'intérêts aux prêts accordés aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit.

En outre, il reçoit le pouvoir de prendre des participations au capital des sociétés de développement régional, ce qui correspond à une des revendications prioritaires du rapport Guichard en ce qui concerne les régions. Il paraît du reste judicieux de confier cette possibilité de prendre des participations au Fonds plutôt qu'aux établissements publics eux-mêmes, dans la mesure où celui-là sera investi d'une mission permanente.

Votre commission vous propose également que, au lieu d'autoriser le Fonds à accorder sa caution à des emprunts contractés par des entreprises privées, il lui soit permis d'exercer au lieu et place de l'établissement public régional la possibilité de cautionnement des prêts consentis par les SDR qui vient de lui être accordé par le décret n° 77-849 du 27 juillet 1977.

Ainsi, sera établie une articulation logique entre l'établissement public d'une part, le Fonds régional de l'emploi et les sociétés de développement régional d'autre part qui, seules, tant en raison de leurs compétences que de leur caractère privé, pourront avoir des relations directes avec les établissements privés.

Dans ce même article, il est prévu que le Fonds rendra compte au moins une fois par an de ses activités à l'établissement public régional. Il y a, en fait, de bonnes raisons de penser que ces rapports seront assez fréquents.

### Article 6.

Il a paru inutile à votre commission, malgré toute la considération qu'elle a portée à la proposition de loi qui vous est soumise, et en particulier à son auteur, de reprendre le contenu de cet article. Elle considère en effet que les fonds régionaux de l'emploi sont des organismes à caractère public et que, par conséquent, il n'est nul besoin de mettre sur pied un fonds de garantie ou, pour reprendre les termes de la proposition, de « réassurance », qui correspond à des normes et à des pratiques privées.

En revanche, votre commission reprend sous la forme d'un nouvel article 6 les dispositions contenues dans l'article 7 de la proposition tout en les assouplissant légèrement.

### Article 7.

L'article 8 de la proposition, compte tenu de la suppression de l'article 6 devient l'article 7 du texte proposé par votre commission.

Cet article est relatif aux ressources du Fonds. Votre rapporteur a estimé qu'il convenait de lui donner une plus large autonomie que celle que lui consentait M. Lucotte. Celui-ci limitait les concours de l'Etablissement public régional à 10 % des ressources fiscales de la région.

Compte tenu du fait que le Fonds régional de l'emploi ne pourra pas s'engager directement en faveur des entreprises, il vous est proposé de porter de 10 à 15 % la part des ressources fiscales de la région qui seront consacrées à l'emploi (1).

Le Fonds se verra affecter les crédits d'Etat déconcentrés correspondant aux différentes primes dont l'attribution lui sera déléguée.

De plus, il vous est proposé de supprimer l'éventualité d'un concours des collectivités locales ou des établissements publics locaux. Il a paru difficile en effet de demander aux collectivités locales d'intervenir en faveur de la région, alors qu'elles ont elles-mêmes à faire face à des obligations importantes sans avoir toujours les moyens nécessaires.

L'article 7 qui vous est proposé ne prévoit pas explicitement que le remboursement des prêts consentis par le Fonds figurera parmi ses ressources puisque la disposition concernant la possibilité pour le Fonds d'accorder des prêts a été supprimée.

---

(1) Pour l'année 1978, 15 % des ressources fiscales des régions représenteraient un maximum de 450 millions de francs.

### Article 8.

Cet article (article 9 du texte d'origine) définissait la vocation et les pouvoirs de la « mission économique ».

Il conserve dorénavant « l'observatoire économique ».

Les missions proposées à ce nouvel organisme comprennent, pour une large part, les missions attribuées, à l'origine, à la mission économique.

Ces missions sont inspirées par un double souci :

— aider l'Etablissement public régional à connaître la situation de l'emploi dans sa région et à élaborer une véritable politique de l'emploi ;

— assurer l'exécution de cette politique.

Au premier objectif correspond la mission générale d'étude et de diagnostic.

Au deuxième objectif correspond l'analyse particulière des difficultés des entreprises et surtout la mission de « suivi », c'est-à-dire de contrôle des interventions du Fonds (1).

Cet observatoire économique constitue donc le complément indispensable mais non obligatoire de l'organisme d'intervention que serait le Fonds régional de l'emploi.

Sa composition, qui devra être extrêmement diversifiée et qui permettra une concertation effective avec les observatoires régionaux de l'INSEE, les corps consulaires, les organisations professionnelles et syndicales de la région, est laissée à l'initiative des établissements publics régionaux.

Votre commission ne vous propose pas de reprendre l'article 10 de M. Lucotte parce qu'il lui a paru relever trop nettement du pouvoir réglementaire. De plus, les organismes auxquels il fait référence sont déjà associés à la gestion du Fonds régional de l'emploi lui-même. L'article 11 du texte d'origine est repris sous forme d'un alinéa supplémentaire.

---

(1) Depuis juillet 1977 existe en Aquitaine l'« Association pour l'aide aux petites et moyennes industries en mutation ou en difficulté » (APMID). Cette association, créée et financée par la Chambre régionale de commerce et d'industrie « Aquitaine », la SDR Expanso et l'Etablissement public régional, a pour objet d'intervenir au plan régional comme cellule d'analyse, de diagnostic et d'assistance aux entreprises vulnérables, en aval des comités départementaux — institués dans le cadre de l'APMID — comprenant la ou les chambres de commerce et d'industrie du département, le trésorier-payeur général, le directeur local de la Banque de France et, selon les cas, les organismes locaux de développement économique tels que les comités d'expansion.

*Articles 9 et 10.*

Les articles 9 et 10 qui vous sont proposés reprennent les articles 12 et 13 de la proposition de loi initiale en essayant d'intégrer leur contenu dans un texte existant : le Code des caisses d'épargne.

Tous les élus locaux connaissent l'importance des dispositions introduites par la loi « Minjoz » du 24 juin 1950. Cette loi a eu l'immense avantage de permettre à une caisse d'épargne locale d'accorder, dans la limite d'un contingent fixé au niveau national, des prêts directs aux collectivités locales.

Ce contingent représente aujourd'hui deux tiers des prêts accordés sur les fonds d'épargne. 90 % de ces deux tiers sont accordés en application de critères définis par la Caisse des Dépôts et Consignations et 10 % à la discrétion des caisses d'épargne elles-mêmes.

Il y a là un précédent capital en ce qui concerne la mobilisation sur place de l'épargne locale.

La proposition de loi Lucotte proposait de mobiliser une part de cette même épargne au profit des entreprises de la région, donc de l'emploi.

75 % de l'épargne étant collectée en province, cette mobilisation ne représenterait donc que l'application d'un principe de justice trop souvent négligé au profit d'une centralisation excessive par les établissements financiers.

Cette suggestion présente toutefois un inconvénient : elle conduit à réduire une part des fonds d'épargne consacrés au logement social ainsi qu'aux collectivités locales.

Le préjudice ne devrait cependant pas être insupportable puisque les besoins quantitatifs en logements ont beaucoup diminué, grâce à l'effort considérable accompli pendant ces vingt dernières années, le relais étant pris désormais par des opérations de réhabilitation de logements anciens.

La vraie difficulté concerne les collectivités locales dont on connaît l'insuffisance de ressources.

Il convient donc de proposer, parallèlement, un relèvement du contingent dit « Minjoz » des caisses d'épargne.

L'article 9 insère dans le Code des caisses d'épargne une innovation qui reste prudente. Il propose simplement d'ajouter les sociétés de développement régional à la liste des organismes susceptibles de bénéficier de prêts de la Caisse des Dépôts.

Les SDR sont ainsi dotées d'une nouvelle source de financement. Toutefois, la modification proposée reste raisonnable : elle ne se traduit pas *a priori* par une réduction du contingent affecté aux collectivités locales.

Certains fonds d'épargne pourront désormais être mobilisés au profit de l'emploi local mais ils devront transiter par des établissements financiers à l'expérience confirmée et au statut clairement établi.

En contrepartie, la part du contingent minimum de l'excédent des dépôts affectés aux prêts « Minjoz » est portée de 50 à 60 % par l'article 10, ce qui correspond aux suggestions faites par le groupe socialiste de l'Assemblée Nationale (proposition de loi n° 3302 présentée par M. André Billoux et plusieurs de ses collègues le 25 novembre 1977). De même, la part des remboursements des prêts affectés à ces emplois est portée de 50 à 60 %.

Ces modifications n'altèrent en rien les propositions de M. Lucotte. Elles tendent simplement à leur donner à la fois plus de crédibilité et plus d'efficacité.

Votre commission n'a pas cru bon de reprendre l'article 13 qui insituait un comité régional des prêts des caisses d'épargne. En effet, la coordination des actions des caisses d'épargne est d'ores et déjà assurée par le délégué régional de la Caisse des Dépôts et Consignations qui assiste aux réunions de chaque comité départemental. D'autre part, il ne paraît pas bon que le Sénat intervienne dans l'organisation d'établissements qui existent depuis 1895 et fonctionnent à la satisfaction générale.

#### *Article 11.*

C'est un article de pure forme destiné à tenir compte de la création de la région d'Ile-de-France qui est postérieure au vote de la loi du 5 juillet 1972.

Votre commission n'entend pas par là exclure la région d'Ile-de-France du bénéfice des nouvelles dispositions.

Elle devrait examiner lors d'une prochaine session un texte spécifique poursuivant des buts analogues à ceux de la présente proposition et que votre rapporteur se propose de déposer à titre personnel.

**Intitulé.**

Votre commission a jugé utile de le modifier afin de l'harmoniser avec les modifications qu'elle vous propose d'adopter.

Il lui paraît suffisamment explicite et, surtout, de nature à attirer l'attention sur le but réellement poursuivi : permettre une lutte plus efficace contre le sous-emploi par le biais d'une meilleure décentralisation.

..

En conclusion, le texte qui vous est proposé respecte l'esprit de la proposition d'origine, en répondant à un double besoin ardemment ressenti, celui de la lutte contre le sous-emploi et celui d'une décentralisation effective des responsabilités.

Bien que la région ne soit pas une collectivité territoriale, il est opportun que ce texte soit discuté par le Sénat au moment où chacun attend avec impatience le dépôt du projet de loi modifiant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Enfin, il s'agit d'une adaptation de grande actualité et non pas d'un bouleversement puisque les dispositions proposées s'inscrivent dans le cadre de la loi du 5 juillet 1972. Elles ne dénaturent pas l'institution régionale : elles lui donnent, par contre, les moyens de mieux accomplir la vocation économique qui lui a été confiée par le législateur.

Sous réserve de ces explications, votre commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte de la proposition de loi.	Propositions de la commission.
<p>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.</p>		
Art. 3.		
<p>Le conseil régional par ses délibérations, le comité économique et social par ses avis, et le préfet de région par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la région.</p>	<p>Section I. — <i>Mission de l'Etablissement public régional en faveur de l'emploi.</i></p>	<p>Section I. — <i>Mission de l'Etablissement public régional en faveur de l'emploi.</i></p>
	Article premier.	Article premier.
	<p>Il est ajouté à l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 un paragraphe 1 bis rédigé comme suit :</p>	<p>Compléter le paragraphe 1 de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 par un alinéa 5° ainsi rédigé :</p>
Art. 4.		
<p>I. — L'établissement public a pour mission, dans le respect des attributions des départements et des communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :</p>	<p>1 bis. — L'établissement public a également pour mission de contribuer à la promotion de l'emploi à travers l'aménagement des structures industrielles de la région.</p>	
	<p>Il peut participer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et par l'intermédiaire du Fonds régional de développement économique et social au financement direct ou indirect d'investissements réalisés par des entreprises industrielles, artisanales et commerciales.</p>	
<p>1° Toutes études intéressant le développement régional ;</p>		
<p>2° Toutes propositions tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements à réaliser par les collectivités publiques ;</p>		
<p>3° La participation volontaire au financement d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct ;</p>		
<p>4° La réalisation d'équipements collectifs présentant un intérêt régional direct, avec l'accord et pour le compte de collectivités locales, de groupements de collectivités locales, d'autres établissements publics, ou de l'Etat.</p>		
		<p>« 5° La définition et la mise en œuvre d'une politique régionale de l'emploi et de la formation professionnelle. »</p>

**Texte en vigueur.**

II. — Deux ou plusieurs établissements publics régionaux peuvent conclure des accords pour l'étude, le financement et la réalisation d'équipements d'intérêt commun ou pour la création d'institutions d'utilité commune.

Pour la réalisation d'équipements d'intérêt commun, l'accord des collectivités locales est nécessaire.

III. — L'établissement public exerce en outre :

1° Les attributions intéressant le développement régional que l'Etat lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

2° Les attributions, autres que les tâches de gestion, que des collectivités locales ou des groupements de collectivités locales décident de lui confier avec son accord.

L'Etat et les collectivités locales ou groupements de collectivités locales assurent à l'établissement public des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

Art. 8.

Le Conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté.

Il participe aux études d'aménagement régional, à la préparation et à l'exécution du Plan dans ses différentes phases, notamment par l'élaboration de rapports d'orientation générale.

Art. 9.

Le Conseil régional donne son avis, au moins une fois par an, sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux investissements d'intérêt régional ou départemental.

**Texte de la proposition de loi.**

L'Etablissement public régional adopte un schéma régional d'aménagement des structures industrielles.

L'Etablissement public régional signe avec l'Etat une charte précisant les responsabilités nationales et régionales dans l'action en faveur du développement économique et de la promotion de l'emploi.

L'Etablissement public régional est tenu informé chaque année des interventions faites par le Fonds régional de développement économique et social par un rapport que lui fait le préfet de région.

Art. 2.

**Propositions de la commission.**

Remplacer le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972 par deux alinéas ainsi rédigés :

« Il participe aux études...

... par l'élaboration de rapports d'orientation générale et d'un schéma régional d'aménagement des structures industrielles.

Il est associé sous la forme de conventions avec l'ensemble des Ministères intéressés à la définition et à l'exécution de la politique de l'emploi, de l'enseignement et de la formation professionnelle menés par l'Etat dans la région.

Art. 2.

**Texte en vigueur.**

Le Conseil régional est consulté une seconde fois si le préfet de région n'estime pas possible de suivre le premier avis exprimé.

**Art. 10.**

Chaque année, le préfet de région rend compte au Conseil régional de l'exécution du Plan dans la région ainsi que des investissements d'intérêt national ou régional réalisés par l'Etat ou avec son concours.

Le rapport du préfet est transmis au Gouvernement avec les observations du Conseil régional.

Le Gouvernement présente au Parlement, lors de sa seconde session ordinaire, un document faisant la synthèse des rapports et observations ci-dessus.

**Texte de la proposition de loi.**

**Section II. — Le Fonds régional de développement économique et social.**

**Art. 3.**

Dans chaque région, il est créé un Fonds de développement économique et social géré par l'autorité chargée d'exécuter les délibérations de l'Etablissement public régional, assistée d'un Conseil de direction dont la composition est fixée ci-dessous.

Le Fonds de développement économique et social est un compte d'affectation spéciale annexé au budget de l'Etablissement public régional.

**Art. 4.**

Le Conseil de direction du fonds composé comme suit :

- six membres désignés par l'Etablissement public régional ;
- le trésorier payeur général ;
- un représentant de la Société de développement régional ;
- un représentant de la Banque de France ;
- le délégué régional du Crédit hôtelier, industriel et commercial ;
- le délégué régional du Crédit national ;
- le délégué régional de la Caisse des Dépôts ;
- deux représentants des caisses d'épargne ordinaires.

**Propositions de la commission.**

**Section II. — Le Fonds régional de l'emploi.**

**Art. 3.**

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, après l'article 10, un article additionnel ainsi rédigé :

« Article additionnel 10 bis. — Pour l'application du I (5°) de l'article 4 ci-dessus, il est créé dans chaque région un Fonds régional de l'emploi chargé d'exécuter sous l'autorité du Conseil régional les délibérations de l'Etablissement public régional.

« Le Fonds régional de l'emploi est un compte d'affectation spéciale annexé au budget de l'établissement public régional. Il peut être assisté d'un observatoire économique. »

**Art. 4.**

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10, un deuxième article additionnel ainsi rédigé :

« Article additionnel 10 ter. — La gestion du Fonds régional de l'emploi est contrôlée par un conseil de surveillance composé comme suit :

- cinq membres désignés par le Conseil régional ;
- trois membres désignés par le Comité économique et social ;
- le trésorier-payeur général de la région ;
- le directeur régional de la Banque de France ;
- le délégué régional de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- le délégué régional du Crédit hôtelier, industriel et commercial ;
- le délégué régional du Crédit national ;
- un représentant des caisses d'épargne ordinaires de la région ;
- un représentant des caisses de crédit agricole de la région.

Le président du conseil de surveillance est élu parmi les délégués du Conseil régional.

Texte en vigueur.

Texte de la proposition de loi.

Propositions de la commission.

## Art. 5.

Le fonds est habilité à des catégories d'interventions choisies parmi les possibilités suivantes :

-- attribuer pour le compte de l'Etat les primes de développement régional correspondant à des programmes d'investissement inférieurs à 10 millions de francs :

-- attribuer pour le compte de l'Etat l'aide spéciale rurale ;

-- attribuer les primes régionales à la création d'entreprises industrielles ;

-- prendre à un niveau minoritaire et en complément des organismes financiers des participations dans le capital des entreprises :

-- accorder des prêts à moyen et long terme aux entreprises ;

-- consentir des bonifications d'intérêts aux prêts accordés aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit ;

-- accorder sa caution à des emprunts contractés par les entreprises auprès des organismes financiers.

## Art. 6.

Une structure de garantie mutuelle des fonds régionaux de développement économique et social est mise en place au niveau national pour réassurer les risques de l'ensemble de leurs engagements financiers.

## Art. 5.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10 un troisième article additionnel ainsi rédigé :

\* Article additionnel 10 quater. — Le Fonds régional de l'emploi exerce les attributions que l'Etablissement public régional et l'Etat lui délèguent en matière d'emploi et de formation professionnelle.

\* Dans la limite de ces délégations, il est habilité à effectuer les interventions suivantes :

\* 1° Sous réserve des mesures de déconcentration au profit du département :

— l'adaptation, avec l'accord de l'Etat, des critères d'attribution des aides de l'Etat ;

— l'attribution pour le compte de l'Etat de la prime de développement régional pour les programmes d'investissements inférieurs à un plafond fixé par décret et qui ne peut être inférieur à 30 millions de francs.

\* — la prime à l'installation d'entreprises artisanales, l'aide spéciale rurale et la prime d'orientation agricole ;

\* — l'attribution des primes régionales à la création d'entreprises industrielles ;

\* 2° Dans la limite des ressources du Fonds :

\* -- l'octroi de bonifications d'intérêt aux prêts accordés aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit ;

-- la prise de participation au capital de la Société de développement régional de la région ;

\* -- le cautionnement de prêts consentis aux entreprises par la Société de développement régional de la région.

\* Il présente au moins une fois par an un rapport à l'Etablissement public régional sur la situation de l'emploi et le bilan de ses activités. »

## Texte en vigueur.

## Texte de la proposition de loi.

## Propositions de la commission.

## Art. 7.

Deux sortes de limites sont fixées aux interventions du Fonds régional de développement économique et social :

— les financements apportés par le fonds à une entreprise ne peuvent excéder 20 % des financements rassemblés ;

— une catégorie d'interventions ne peut excéder 30 % du total des interventions du fonds.

Les ressources du fonds sont constituées de :

— dotations du budget de l'Établissement public régional dans la limite de 10 % des ressources fiscales de la région ;

— concours financiers de l'État ou des collectivités locales ou établissements publics locaux ;

— remboursement des prêts consentis par le fonds.

## Section III.

## La mission économique.

## Art. 9.

Il est créé auprès du Conseil de direction du fonds une mission économique chargée :

— à travers un éventuel diagnostic et une évaluation des risques, d'inscrire les demandes d'intervention financière directe ou indirecte en faveur des entreprises et de donner un avis au Conseil de direction ;

## Art. 6.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, et après l'article 10, un quatrième article additionnel ainsi rédigé :

\* Article additionnel 10 quinquies. Les financements apportés par le Fonds régional de l'emploi, à une entreprise ne peuvent excéder 25 % de l'ensemble des financements rassemblés par celle-ci.

\* En outre, une catégorie d'interventions du Fonds régional de l'emploi ne peut excéder 30 % de ses interventions totales.

## Art. 7.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10, un cinquième article additionnel ainsi rédigé :

\* Article additionnel 10 sexies. Les ressources du Fonds régional de l'emploi sont constituées par l'ensemble des crédits de la région affectés à des actions en faveur de l'emploi ou de la formation professionnelle.

\* L'ensemble de ces fonds ne peut dépasser 15 % des ressources fiscales de la région.

\* En outre, il reçoit, en application du dernier alinéa de l'article 4, les concours financiers de l'État correspondant aux différentes primes accordées pour le compte de celui-ci.

## Section III.

## L'Observatoire économique.

## Art. 8.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10, un sixième article additionnel ainsi rédigé :

\* Article additionnel 10 septies. — L'Observatoire économique qui peut assister le Fonds régional de l'emploi a pour mission d'effectuer des études intéressant le développement économique et l'emploi dans la région.

Texte en vigueur.

Texte de la proposition de loi.

Propositions de la commission.

— d'assurer le suivi des interventions faites en faveur des entreprises et de faire rapport au Conseil de direction sur les perspectives d'activité et de développement des entreprises ayant bénéficié de ses concours.

« Il peut suggérer toutes mesures qui lui paraissent nécessitées par la situation de l'emploi dans la région.

» Il peut effectuer tout diagnostic sur les entreprises en difficulté de la région et évaluer les risques présentés par les entreprises bénéficiant d'aides de l'Etat ou de la région.

« Il peut assurer le suivi des interventions faites en faveur des entreprises de la région.

Art. 10.

Cette mission travaille en étroite liaison avec :

— les chambres de commerce, de métiers et d'agriculture :

— la Banque de France ;

— le Crédit national ;

— les sociétés de développement régional.

Art. 11.

Sa composition fait l'objet d'un arrêté entre le Ministère de l'Intérieur et celui des Finances.

« Sa composition est fixée par l'Etablissement public régional. »

Code des caisses d'épargne.

Section IV. — *Utilisation régionale en faveur des entreprises d'une fraction de l'excédent des dépôts des caisses d'épargne ordinaires.*

Section IV. — *Sans modification.*

Art. 19.

Les caisses d'épargne sont tenues de verser à la Caisse des Dépôts et Consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants. Sous la réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements, ces sommes sont employées par la Caisse des Dépôts et Consignations :

1° ...

2° En prêts aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, districts urbains, départements, territoires d'outre-mer, chambres de commerce et en prêts ou valeurs bénéficiant de la garantie de ces collectivités ...

Art. 12.

Une traction, qui ne peut dépasser 20 % de l'excédent annuel des dépôts collectés par les caisses d'épargne ordinaires, peut être utilisée à faire des prêts aux sociétés de développement régional destinés au financement des investissements productifs réalisés par les entreprises industrielles, artisanales et commerciales.

Art. 9.

*Rediger ainsi l'alinéa 2° de l'article 19 du Code des caisses d'épargne :*

2° En prêts aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, districts urbains, départements, territoires d'outre-mer, chambres de commerce, sociétés de développement régional et en prêts ou valeurs bénéficiant de la garantie de ces collectivités ; »

Texte en vigueur.

Article 45.

Les caisses d'épargne ordinaires peuvent obtenir qu'une partie de leurs fonds soit employée, chaque année, sur leur initiative, dans les conditions prévues au 2° de l'article 19.

Pour chaque caisse le montant des placements ainsi effectués est limité à un pourcentage de l'excédent des dépôts réalisés par cette caisse, au cours de l'année précédente, pour l'ensemble des premiers livrets ouverts aux déposants.

Ce pourcentage, qui ne peut être inférieur à 50 %, est fixé, pour l'ensemble des caisses, avant le 1<sup>er</sup> novembre pour l'exercice suivant, par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Economie et des Finances après avis de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Commission supérieure des caisses d'épargne.

A la somme ainsi déterminée s'ajoute, pour chaque caisse, la moitié du montant des remboursements effectués au cours de l'année précédente sur le montant des prêts consentis antérieurement.

Art. 47.

Il est institué dans chaque département un comité chargé de donner un avis sur les demandes de prêts émanant des collectivités ou organismes du département où il siège et qui lui sont soumises par les caisses d'épargne.

Ce comité, présidé par le trésorier-payeur général et, à Paris, par le receveur général des finances de Paris, trésorier-payeur général de la Région parisienne, comprend en outre deux représentants des caisses.

Texte de la proposition de loi.

Art. 13.

Les opérations financées par la procédure de l'article 12 sont soumises pour avis à un Comité régional des prêts des caisses d'épargne destinées aux équipements collectifs. Ce comité est une formation spécialisée du conseil de direction.

Propositions de la commission.

Art. 10.

Rédiger ainsi les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas de l'article 45 du Code des caisses d'épargne :

« Ce pourcentage, qui ne peut être inférieur à 60 %...

... caisses d'épargne.

« A la somme ainsi déterminée, s'ajoute pour chaque caisse 60 % du montant...

... antérieurement. »

**Texte en vigueur.**

**Texte de la proposition de loi.**

**Propositions de la commission.**

Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

**Art. 21.**

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à la région parisienne dont l'organisation reste soumise aux dispositions des lois des 2 août 1961 et 10 juillet 1964 modifiées.

**Art. 9.**

Rédiger ainsi l'article 21 de la loi du 5 juillet 1972

« Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à la région d'Ile-de-France dont l'organisation est régie par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976.

*Intitulé.*

Proposition de loi sur les interventions des établissements publics régionaux en faveur de l'emploi et du développement économique

*Intitulé.*

Proposition de loi tendant à assurer de nouveaux moyens aux établissements publics régionaux pour définir et mener une politique régionale de l'emploi.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer de nouveaux moyens aux établissements publics régionaux pour définir et pour mener une politique régionale de l'emploi.*

*Section I. — Mission de l'Etablissement public régional en faveur de l'emploi.*

### Article premier.

Compléter le paragraphe I de l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions par un alinéa 5 ainsi rédigé :

« 5° La définition et la mise en œuvre d'une politique régionale de l'emploi et de la formation professionnelle. »

### Art. 2.

Remplacer le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 5 juillet 1972 par deux alinéas ainsi rédigés :

« Il participe aux études d'aménagement régional, à la préparation et à l'exécution du plan dans ses différentes phases, notamment par l'élaboration de rapports d'orientation générale et d'un schéma régional d'aménagement des structures industrielles.

« Il est associé sous la forme de conventions avec l'ensemble des ministères intéressés à la définition et à l'exécution de la politique de l'emploi, de l'enseignement et de la formation professionnelle menée par l'Etat dans la région. »

*Section II. — Le Fonds régional de l'emploi.*

### Art. 3.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, après l'article 10, un article additionnel ainsi rédigé :

« *Article additionnel* 10 bis. — Pour l'application du I (5°) de l'article 4 ci-dessus, il est créé dans chaque région un fonds régional de l'emploi chargé d'exécuter, sous l'autorité du Conseil régional, les délibérations de l'établissement public régional.

« Le Fonds régional de l'emploi est un compte d'affectation spéciale annexé au budget de l'établissement public régional.

« Il peut être assisté d'un observatoire économique. »

Art. 4.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10, un deuxième article additionnel ainsi rédigé :

« *Article additionnel 10 ter.* — La gestion du fonds est contrôlée par un conseil de surveillance composé comme suit :

- « — cinq membres désignés par le Conseil régional ;
- « — trois membres désignés par le Comité économique et social ;
- « — le trésorier-payeur général de la région ;
- « — le directeur régional de la Banque de France ;
- « — le délégué régional de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- « — le délégué régional du Crédit hôtelier, industriel et commercial ;
- « — le délégué régional du Crédit national ;
- « — un représentant des caisses d'épargne ordinaires de la région ;
- « — un représentant des caisses de crédit agricole de la région.

« Le président du conseil de surveillance est élu parmi les délégués du Conseil régional. »

Art. 5.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972 et après l'article 10 un troisième article additionnel ainsi rédigé :

« *Article additionnel 10 quater.* — Le Fonds régional de l'emploi exerce les attributions que l'Etablissement public régional et l'Etat lui délèguent en matière d'emploi et de formation professionnelle. Dans les limites de ces délégations, il est habilité à effectuer les interventions suivantes :

« 1° Sous réserve des mesures de déconcentration au profit du département :

- « — l'adaptation, avec l'accord de l'Etat, des critères d'attribution des aides de l'Etat dans la région ;
- « — l'attribution pour le compte de l'Etat de la prime de développement régional pour les programmes d'investissements inférieurs à un plafond fixé par décret et qui ne peut être inférieur à 30 millions de francs ;

« — l'attribution pour le compte de l'Etat de la prime à l'installation d'entreprises artisanales, l'aide spéciale rurale et la prime d'orientation agricole ;

« — l'attribution des primes régionales à la création d'entreprises industrielles ;

« 2° Dans la limite des ressources du Fonds :

« — l'octroi de bonifications d'intérêt aux prêts accordés aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit ;

« — la prise de participation au capital de la Société de développement régional de la région ;

« — le cautionnement de prêts consentis aux entreprises par la Société de développement régional de la région.

« Il présente au moins une fois par an un rapport à l'Etablissement public régional sur la situation de l'emploi et le bilan de ses activités. »

#### Art. 6.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, et après l'article 10, un quatrième article additionnel ainsi rédigé :

« *Article additionnel 10 quinquies.* — Les financements apportés par le Fonds régional de l'emploi à une entreprise ne peuvent excéder 25 % de l'ensemble des financements rassemblés par celle-ci.

« En outre, une catégorie d'interventions du Fonds régional de l'emploi ne peut excéder 30 % de ses interventions totales. »

#### Art. 7.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, et après l'article 10, un cinquième article additionnel ainsi rédigé :

« *Article additionnel 10 sexies.* — Les ressources du Fonds régional de l'emploi sont constituées par l'ensemble des crédits de la région affecté à des actions en faveur de l'emploi ou de la formation professionnelle.

« L'ensemble de ces fonds ne peut dépasser 15 % des ressources fiscales de la région.

« En outre, il reçoit, en application du dernier alinéa de l'article 4, les concours financiers de l'Etat correspondant aux différentes primes accordées pour le compte de celui-ci. »

Section III. — *L'Observatoire économique.*

Art. 8.

Introduire dans la loi du 5 juillet 1972, et après l'article 10, un sixième article additionnel ainsi rédigé :

« Article additionnel 10 septies. — L'Observatoire économique qui peut assister le Fonds régional de l'emploi a pour mission d'effectuer des études intéressant le développement économique et l'emploi dans la région.

« Il peut suggérer toutes mesures qui lui paraissent nécessaires par la situation de l'emploi dans la région.

« Il peut effectuer tout diagnostic sur les entreprises en difficulté de la région et évaluer les risques présentés par les entreprises bénéficiant d'aides de l'Etat ou de la région.

« Il peut assurer le suivi des interventions faites en faveur des entreprises de la région.

« Sa composition est fixée par l'Etablissement public régional. »

Section IV. — *Utilisation régionale, en faveur des entreprises, d'une fraction de l'excédent des dépôts des caisses d'épargne ordinaires.*

Art. 9.

Rédiger ainsi l'alinéa 2° de l'article 19 du Code des caisses d'épargne :

« 2° En prêts aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, districts urbains, départements, territoires d'outre-mer, chambres de commerce, sociétés de développement régional et en prêts de valeurs bénéficiant de la garantie de ces collectivités. »

Art. 10.

Rédiger ainsi les troisième et quatrième alinéas de l'article 45 du Code des caisses d'épargne :

« Ce pourcentage, qui ne peut être inférieur à 60 %, est fixé pour l'ensemble des caisses avant le 1<sup>er</sup> novembre pour l'exercice suivant, par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Economie

et des Finances après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Commission supérieure des caisses d'épargne.

« A la somme ainsi déterminée s'ajoutent, pour chaque caisse, 60 % du montant des remboursements effectués au cours de l'année précédente sur le montant des prêts consentis antérieurement. »

#### Art. 11.

Rédiger ainsi l'article 21 de la loi du 5 juillet 1972 :

« Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à la région d'Ile-de-France, dont l'organisation est régie par la loi n° 76-394 du 6 mai 1976. »

## ANNEXE AU RAPPORT

### ACTIONS MENEES PAR LES REGIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI (1)

NIVEAU de la décision.	BENEFICIAIRES a) Par intermédiaire ; b) Directement.	TERRAINS	ZONES INDUSTRIELLES	USINES RELAIS	BATIMENTS industriels (usines à la demande).	ACTIONS directes pour créations et extensions.
EPR Bretagne (pro- jet).	Fonds régional d'inter- vention pour collecti- vités locales.		Subventions.	Bonifications d'intérêts.		
EPR Champagne-Ar- denne (décision).	Fonds régional d'inter- vention pour collecti- vités locales : 1° Fonds : milieu non équipé (zones rurales) ; 2° Fonds : milieu équipé.		1° Zone non équipée : condition — création de 20 emplois. 2° Zone équipée : condition ... création de 40 emplois.  Subventions : — zones non équipées : pla- fond 125 000 F ; — zones équipées : plafond 100 000 F.	Bonification d'intérêt — à la moitié de celle consentie par le départe- ment et limitée à 1,5 %.		
EPR Lorraine (déci- sion).	Collectivités locales direc- tement.	Subventions.	Subventions : a) Zones bénéficiant aide Etat (PDR) : (FAD ou FIAT), condition : créa- tion de 30 emplois (limite : aide de la région et du département jusqu'aux deux tiers de l'investisse- ment) ; b) Zones hors PDR : condi- tion, création de 10 em- plois (limite : 5 F par mètre carré terrain et 3 F par mètre carré ter- rain en cas de création d'emploi qualifié).	Subventions : Longwy, Briez, Lunéville et département de Meur- the-et-Moselle.  Si revente d'usine-relais ayant bénéficié de PDR, subvention rever- sée à l'EPR 2 ans après la vente.	Subventions : 20 %. Plafond : 500 000 F par opération.	

EPR Basse-Normandie (décision).	Collectivités locales directement.	Aides.	Aides.	Aides.	Aides.
EPR Picardie.....	Fonds d'intervention régional par CCI - collectivités locales industrielles.			Surface de 1 000 mètres carrés à 2 000 mètres carrés. Investissement: 1 800 000 F.	Subvention forfaitaire: 325 000 F par usine (restituée en cas de vente).
EPR Poitou-Charentes	Collectivités locales directement.			Aides.	
EPR Midi-Pyrénées...	Collectivités locales qui bénéficient déjà de prêts CAECL.	Réserves foncières: aide 10 % du coût d'acquisition.	1° <i>Création</i> zone industrielle et artisanale: subventions de 10 % des acquisitions, des équipements (voirie, réseaux); limite: 3 F/mètre carré. 2° <i>Commercialisation</i> des zones industrielles: prise en charge moitié du rabais consenti par les communes lors de la revente des terrains; limite: 3,75 F/mètre carré revendu.		
EPR Haute-Normandie.	FAC, <i>Fonds d'action conjoncturelle</i> pour collectivités locales (chômage important, reconversion).	Aides aux réserves foncières.		Dans le cadre du FAC, subvention jusqu'à 20 % aux communes, syndicats de communes pour les petites villes et le milieu rural.	Rachat par collectivité: subvention dans le cadre du FAC jusqu'à 20 % aux CCI, communes et syndicats de communes pour les petites villes et le milieu rural.

(1) Tableau établi par le Conseil national des économies régionales et de la productivité.