

N° 27

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 octobre 1989.

## AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Alain PLUCHET,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Tregouet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collin, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debaveleere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Govasebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gerard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moïnard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :  
Sénat : 320 (1988-1989), 28 et 29 (1989-1990).

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>EXPOSE GENERAL .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Un enjeu économique important .....</b>	<b>6</b>
<i>a) Un désengagement relatif des communes .....</i>	<i>7</i>
<i>b) Une priorité confirmée en faveur du           développement économique .....</i>	<i>8</i>
<i>c) Une préférence marquée pour les aides traditionnelles ...</i>	<i>9</i>
<b>2. Une complexité accrue du régime juridique des     interventions économiques des collectivités locales .....</b>	<b>11</b>
<i>a) La législation actuellement en vigueur .....</i>	<i>11</i>
<i>b) Les modifications proposées par le projet de loi .....</i>	<i>12</i>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>16</b>

*. Article premier*

<b>Aides des collectivités territoriales à la création et à l'extension d'activités économiques .....</b>	<b>16</b>
---	-----------

*. Article 2*

<b>Aides directes des régions et aides complémentaires des autres collectivités territoriales .....</b>	<b>16</b>
---	-----------

*. Article 3*

<b>Aides directes des départements .....</b>	<b>19</b>
--	-----------

*. Article 4*

<b>Aides complémentaires des communes aux aides directes des départements .....</b>	<b>20</b>
---	-----------

*. Article 5*

<b>Aides indirectes des collectivités territoriales .....</b>	<b>21</b>
---	-----------

*. Article 6*

<b>Garanties imposées aux entreprises aidées .....</b>	<b>21</b>
--	-----------

*. Article 7*

<b>Conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales pour des actions de développement économique local .....</b>	<b>22</b>
---	-----------

*. Article 8*

<b>Souscription par les communes de titres participatifs émis par les coopératives .....</b>	<b>23</b>
--	-----------

*. Article 9*

<b>Participation des départements aux sociétés de développement régional. Souscription par les départements de titres participatifs émis par les coopératives .....</b>	<b>24</b>
---	-----------

<i>. Article 10</i>	
Attribution des sociétés d'économie mixte locales .....	25
<i>. Article 11</i>	
Aménagement du régime des garanties d'emprunt .....	28
<i>. Article 12</i>	
Subventions des collectivités territoriales aux entreprises à vocation culturelle .....	30
<i>. Article 13</i>	
Rapport au Parlement .....	31
<i>. Article 14</i>	
Coordination avec la loi du 2 mars 1982 .....	31
<i>. Article 15</i>	
Abrogation .....	31
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>32</b>
<b>AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE : article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 .....</b>	<b>37</b>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local, dont notre Haute Assemblée aborde aujourd'hui l'étude en première lecture, est porteur d'une vaste ambition, mais reste, dès lors qu'on en examine le contenu, d'un apport limité.

Son intérêt premier est de reprendre, dans un cadre législatif que l'on pourrait qualifier "de droit commun", un certain nombre de dispositions figurant jusqu'alors dans des textes épars.

Au premier rang de ceux-ci figure la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 qui, par son article 4, fixait déjà les modalités suivant lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les régions -alors non encore collectivités locales stricto sensu- pouvaient accorder des aides directes et indirectes en faveur du développement économique.

Cet article 4 (1), curieusement accolé aux trois précédents, consacrés strictement à l'approbation du Plan intérimaire, organisait donc sommairement la matière qui nous préoccupe ici.

Or, intégré à un texte dont la particularité était de n'être que d'application limitée dans le temps, sa validité juridique pouvait être contestée ou, pour le moins, discutée. En outre, d'autres textes étant venus par la suite compléter ce dispositif, ils pouvaient se voir, de ce fait, privés de toute base légale.

Le présent projet tend donc à restaurer cet édifice juridique par l'adoption d'un texte de validité incontestable.

S'ajoute à ces considérations d'ordre technique la volonté du Gouvernement d'améliorer le dispositif global organisant l'intervention économique des collectivités locales, qui comporte, outre l'article 4 sus-mentionné, la loi du 2 mars 1982 dite de

(1) Cf annexe page 37

décentralisation, elle-même perfectionnée par la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988.

Il ressort de cette juxtaposition une situation pour le moins confuse : si la loi de décentralisation a bien défini le cadre de l'action des régions, il n'en va pas de même pour les communes et, plus encore, pour les départements qui ne disposent pas de l'autonomie d'intervention dont bénéficient les régions.

Ces dernières ont, en effet, été considérées alors comme l'échelon le mieux adapté à l'intervention économique, à la fois proche des préoccupations locales et suffisamment éloigné pour échapper à des pressions par trop insistantes. Or, les faits ont montré -et l'exposé des motifs du projet de loi est, à cet égard, éloquent- la désaffection croissante des régions pour les aides directes. Depuis 1988, en effet, la plupart des vingt-deux régions métropolitaines a abandonné ce type d'aides aux entreprises, notamment les primes régionales à l'emploi et les primes régionales à la création d'entreprise. Le projet organise donc une "passation de témoin" avec la collectivité locale de rang inférieur en investissant le département de la mission jusqu'alors réservée aux seules régions.

### **1. Un enjeu économique d'importance**

L'enjeu n'est pas mince puisqu'en 1987 -date des derniers chiffres officiels communiqués par la Direction de la comptabilité publique- le montant des aides accordées par l'ensemble des collectivités territoriales aux entreprises du secteur privé s'est élevé à 8,7 milliards de francs (1).

Ce montant, considérable, traduit toutefois un léger tassement par rapport à 1986, année où il atteignait 8,9 milliards reflétant une augmentation de près de 34 % par rapport aux chiffres de l'exercice précédent.

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

Ces trois caractéristiques essentielles des actions économiques des collectivités locales en 1987 appellent les développements suivants :

(1) Cf les notes bleues n° 418

Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget - 9/15 janvier 1989

*a) Un désengagement relatif des communes*

Les communes -et plus précisément un petit nombre de grandes communes- demeurent, en 1987, le principal acteur de l'aide économique locale, bien que la diminution de 21,5 % de leurs interventions ait entraîné le recul de 2,5 % du montant global des aides économiques des collectivités territoriales en 1987 par rapport à l'année précédente.

Les communes n'ont ainsi apporté que 4,1 milliards de francs en 1987, contre 5,2 en 1986, cette baisse concernant les aides directes (-10,7%) et, plus encore, les aides indirectes (-29 %) ; toutefois cette diminution, qui succède d'ailleurs à l'augmentation considérable de 80 % enregistrée l'année précédente, ne modifie pas la place prépondérante des communes dans l'ensemble des interventions économiques locales (47,4 %).

Face aux communes, les autres collectivités territoriales ont accru leur effort, et, plus particulièrement, les départements dont les interventions s'effectuent pour l'essentiel sous la forme d'aides directes (73,8 %) et surtout de subventions et de prêts ou avances ; cette préférence s'établit toutefois de manière moins marquée qu'en 1986 (79,7 %) en raison de la très forte croissance des aides indirectes (+ 75,6 %).

Parmi celles-ci, les rabais consentis sur prix de vente ou de location des terrains et bâtiments sont passés de 22,4 millions de francs en 1986 à 290 millions en 1987, soit désormais 13,6 % du total des interventions départementales, et accordés essentiellement au secteur du logement.

Ce dernier constitue d'ailleurs l'un des postes prioritaires de l'effort départemental puisqu'avec les garanties d'emprunt, il est attributaire de 27,3 % des aides -contre 13,2 % seulement en 1986- en seconde position après le secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (38,3 %).

Enfin, si les aides régionales ont augmenté de 17 % par rapport à l'année précédente, l'évolution récente reflète une certaine désaffection pour le versement de primes ; ce système n'ayant pas produit sur l'emploi tous les effets escomptés, certaines régions ont supprimé ou réduit ce type d'intervention et opté pour d'autres formes d'aides, parmi lesquelles les prêts et avances, en hausse de plus de 51 %. Les subventions et primes demeurent toutefois encore la principale forme d'intervention régionale, correspondant à 80,5 % du total des aides versées.

Deux secteurs bénéficient pour l'essentiel de cet effort : l'industrie, le commerce et l'artisanat (48,2 %) et l'agriculture (27,3 %).

Les interventions respectives des collectivités territoriales en faveur du développement économique local sont retracées dans le tableau ci-après :

**Aides des collectivités territoriales en matière économique**

*(en milliards de francs)*

	1986			1987		
	Ensemble	dont aides directes	dont aides indirectes	Ensemble	dont aides directes	dont aides indirectes
Communes	5,2	2,1	3,1	4,1	1,9	2,2
Départements	1,6	1,3	0,3	2,2	1,6	0,6
Régions	2,1	1,9	0,2	2,4	2,1	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>8,9</b>	<b>5,3</b>	<b>3,6</b>	<b>8,7</b>	<b>5,6</b>	<b>3,1</b>

*b) Une priorité confirmée en faveur du développement économique*

L'axe privilégié d'intervention des collectivités territoriales demeure le développement économique, qui recueille 8,5 milliards de francs, soit 98,1 % de l'ensemble de l'aide, le solde se portant sur les entreprises en difficulté. Ce phénomène s'amplifie d'année en année puisqu'il a bénéficié de 94,2 % des interventions en 1985 et 97,6 % en 1986.

Les actions conduites se répartissent, pour l'essentiel, sur les cinq secteurs suivants :

- industrie, commerce et artisanat : 45,9 %
- logement : 18,6 %
- agriculture : 11,4 %
- tourisme : 8 %
- bâtiments-travaux publics : 3,5 %.

En dépit d'une forte baisse des aides accordées au secteur de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (-23,5 %), les entreprises de ce secteur continuent de bénéficier au premier chef de l'aide accordée par les collectivités locales.

Contrepartie de ce recul, les interventions en faveur du logement, de l'agriculture et du tourisme progressent légèrement en 1987.

### *c) Une préférence marquée pour les aides traditionnelles*

Les aides qui peuvent être attribuées par les collectivités locales prennent la forme soit d'aides directes -subventions, primes, prêts et avances- caractérisées par un transfert monétaire immédiat et sans contrepartie de la personne publique vers l'entreprise bénéficiaire, soit d'aides indirectes, qui, non précisément définies afin de laisser toute latitude aux collectivités locales, comprennent par exemple les garanties d'emprunts ou les rabais accordés sur les prix de vente ou de location des terrains et bâtiments.

En 1987, les aides directes en faveur du développement économique constituent à elles seules 63,2 % de l'ensemble des aides, contre 59 % en 1986, correspondant à un total de 5,5 milliards de francs sur les 8,7 milliards consacrés au développement local.

L'aide économique prend essentiellement la forme de subventions ou primes (41 %) et de prêts et avances (17 %).

Les secteurs du logement et de l'industrie-commerce-artisanat demeurent les bénéficiaires exclusifs des aides consistant en un rabais sur les prix de vente ou de location des terrains et bâtiments, aides qui ont d'ailleurs considérablement augmenté en 1987, passant de moins de 90 millions en 1986 à 420 millions.

Enfin, le secteur du logement est le destinataire principal des garanties d'emprunts, dont il perçoit 87,9 %.

## Évolution des aides des collectivités locales en matière économique de 1986 à 1987

	Communes	Départements	Régions	Total
Subventions .....	- 11,8	+ 27,0	+ 15,1	+ 11,0
Primes .....	- 99,0	- 10,4	+ 7,7	- 0,4
Prêts et avances (encours)* .....	+ 1,9	+ 18,4	- 12,8	+ 2,8
dont :				
- avances résultant de la mise en jeu des garanties d'emprunts .....	+ 21,0	+ 26,6	+ 217,2	+ 25,2
- autres prêts et avances consentis au cours de l'année .....	- 13,4	+ 13,5	+ 45,2	+ 0,1
Bonifications d'intérêts .....	+ 132,0	+ 25,4	+ 343,3	+ 34,4
Achats de bâtiments et de terrains .....	- 13,8	+ 96,1	-	- 7,9
<b>Total des aides directes .....</b>	<b>- 10,7</b>	<b>+ 24,3</b>	<b>+ 15,5</b>	<b>+ 6,9</b>
Rabais sur prix de vente et de location des terrains et bâtiments .....	+ 126,3	-	+ 3,4	+ 370,5
Garanties d'emprunts et cautionnements accordés à des S.E.M. ....	+ 18,6	- 16,9	+ 34,9	+ 9,7
dont :				
- accordés au cours de l'année .....	- 3,9	- 8,3	-	- 4,2
Garanties d'emprunts et cautionnements accordés à d'autres entreprises que les S.E.M. ....	+ 8,6	+ 15,5	+ 66,4	+ 13,3
dont :				
- accordés au cours de l'année .....	+ 10,0	+ 22,4	+ 69,2	+ 17,6
Fonds de garantie .....	-	- 75,9	+ 148,6	+ 49,3
Prises de participation .....	+ 13,6	+ 47,5	+ 35,0	+ 25,4
Divers .....	- 33,6	- 9,8	- 1,6	- 30,6
<b>Total des aides indirectes hors garanties d'emprunts ..</b>	<b>- 29,0</b>	<b>+ 75,6</b>	<b>+ 28,1</b>	<b>- 16,2</b>
<b>TOTAL GÉNÉRAL HORS GARANTIES D'EMPRUNTS ...</b>	<b>- 21,5</b>	<b>+ 34,6</b>	<b>+ 17,0</b>	<b>- 2,5</b>

\* Total des prêts et avances consentis au cours de l'année 1987 et des années antérieures, déduction faite des paiements et remboursements effectués par les bénéficiaires.

## **2. Une complexité accrue du régime juridique des interventions économiques des collectivités locales**

### *a) La législation actuellement en vigueur*

Le droit applicable organise le régime juridique des interventions économiques des collectivités locales autour d'une distinction nette, tenant à la nature des aides en cause, et d'une répartition tranchée des rôles entre les différents échelons de collectivités.

Il opère, en effet, la séparation entre les aides directes d'une part, qui se caractérisent par un transfert financier, opéré sous différentes formes précisément définies, de la personne publique vers l'entreprise et qui ne relèvent que des seules régions, et les aides indirectes d'autre part, dont aucune définition n'existe et qui peuvent être attribuées par toute collectivité qui le jugera bon.

#### **● Les aides directes**

Conformément à l'article 4 de la loi d'approbation du Plan intérimaire, complété par le décret du 22 septembre 1982, les aides directes comprennent :

- les primes régionales à l'emploi d'application limitée aux trente premiers emplois créés et soumises à un plafond de 10 000, 20 000 ou 40 000 francs selon les zones où elles sont versées ;

- les primes régionales à la création d'entreprises d'un montant maximal de 150 000 francs ;

- les prêts, avances et bonifications d'intérêt accordés à des conditions plus favorables que celles proposées par le marché, mais dans des limites fixées par décret.

Ces aides directes relèvent de la compétence exclusive des régions ; toutefois, lorsque l'intervention de celles-ci demeure inférieure au plafond autorisé par la loi, les collectivités locales de rang inférieur sont habilitées à intervenir, dans cette même limite et en seule qualité d'intervenant complémentaire.

● **Les aides indirectes**

Les aides indirectes, auxquelles toute collectivité locale peut procéder sans être subordonnée à l'insuffisante intervention des autres, bénéficient d'un régime plus souple, bien qu'une loi récente en ait partiellement renforcé la rigueur. Deux types d'aides indirectes seulement relèvent ainsi d'un dispositif juridiquement plus strict :

- les rabais accordés aux entreprises pour louer ou acheter des bâtiments industriels, qui sont en principe soumis au "prix du marché" sous réserve d'allègements précisément encadrés ;

- les garanties d'emprunt qui, depuis la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 sont subordonnées à l'application cumulative de trois séries de ratios afin de limiter l'étendue de la garantie assurée par la collectivité locale, d'éviter la concentration des risques sur un même débiteur et de maintenir sur le secteur bancaire la responsabilité qui est somme toute la sienne en l'espèce.

A ces aides directes et indirectes s'ajoutent des dispositions spécifiques aux allègements fiscaux (exonération de la taxe professionnelle et/ou de la taxe sur le foncier bâti) et aux aides aux entreprises en difficulté, mais leur régime n'est pas concerné par le présent texte.

*b) Les modifications proposées par le projet de loi*

Les modifications présentées par le Gouvernement ont été considérées par votre Commission comme relativement décevantes - sans pour autant justifier un rejet de principe - soit qu'elles compliquent à l'envie un dispositif juridique qui n'en a guère besoin, soit qu'elles présentent comme un acquis des collectivités territoriales des libertés qui ne sont qu'illusoirs.

● **Les éléments de complexité du dispositif juridique**

A la répartition relativement claire des compétences entre les différentes collectivités locales, le projet de loi propose de substituer un dispositif organisant l'interpénétration des interventions des différents acteurs, appelés à agir, selon les cas de manière complémentaire ou autonome (tels les départements), ou en renfort des régions ou des départements, agissant ou non de façon

autonome (telles les communes), sans qu'une réelle organisation de ce dispositif ne soit proposée (articles 2, 3 et 4).

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

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

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

Plus grave encore, le projet présente comme un progrès dans la liberté d'action des collectivités territoriales, des dispositions porteuses de faux espoirs.

#### ● Des libertés illusoires

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

Il habilite, par ailleurs, le département à participer de plein droit au capital de sociétés de développement régional, alors même que cette disposition apparaît totalement inadaptée tant aux besoins desdites S.D.R. qu'aux demandes des départements (article 9).

Il envisage, enfin, d'autoriser la souscription de prêts participatifs émis par des sociétés coopératives par les collectivités territoriales qui le souhaiteront (articles 8 et 9), disposition fort dangereuse à laquelle votre Commission ne saurait adhérer.

\*

\* \*

En définitive, ce projet pêche surtout par l'absence de toute dimension "aménagement du territoire" qui seule pourrait apporter une solution à l'exacerbation de la concurrence entre collectivités locales, que ce texte ne peut que favoriser. Tout élu local connaît, par expérience, la surenchère onéreuse et dangereuse à laquelle se livrent les collectivités pour attirer ou maintenir sur leur territoire les activités économiques créatrices d'emplois. Il n'ignore pas davantage la pression locale qui peut s'exercer pour contraindre la collectivité à intervenir dès lors que l'emploi est en jeu. Le dépôt de ce projet de loi constitue, pour votre Commission, une occasion manquée et ce, à un double titre, n'apportant aucune solution au problème de l'inégalité des collectivités locales devant les ressources fiscales et en n'élaborant pas davantage le "code de bonne conduite" qui pourrait réguler la rivalité des collectivités entre elles.

De surcrott, votre Commission aurait tendance à considérer qu'il n'est pas dans la nature même, ni dans la vocation des collectivités locales d'intervenir dans le secteur économique. S'il leur revient indéniablement d'accompagner, et mieux d'aider, le développement local en jouant sur l'environnement économique par la réalisation d'infrastructures ou l'amélioration des transports et des communications, il ne leur incombe certainement pas de se substituer au secteur bancaire, ni à l'Etat à qui il appartient en définitive, de mettre en oeuvre la politique en faveur de l'emploi.

L'opinion des élus locaux eux-mêmes sur cette question n'est d'ailleurs pas aussi claire que le laissait entendre le Gouvernement sur ce point. Ainsi, une étude récente montrait qu'à la question : "D'après vous, dans les années qui viennent, pensez-vous que votre municipalité devra plus intervenir pour aider les entreprises et l'emploi au niveau local, même si cela coûte un peu plus cher aux habitants en impôts locaux?", les réponses recueillies étaient loin d'être nettement tranchées (Oui : 51 % ; Non : 45 % ; Ne se prononcent pas : 5 %), les communes les plus acquises à cette évolution étant celles de plus de 20 000 habitants. (1)

(1) *Le Monde* 3-4 juillet 1988 : étude réalisée par le journal "Le Monde" en juin 1988 auprès d'un échantillon national de 501 maires représentatifs des communes de plus de 2 000 habitants

**C'est pourquoi votre Commission a appréhendé ce projet comme un moindre mal, une solution d'attente dont elle a gommé les aspects les plus critiquables, en émettant le souhait qu'une vaste réflexion, conduite en concertation avec les élus locaux, puisse déboucher sur l'élaboration du projet d'aménagement du territoire qui manque à notre pays.**

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

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

Cet article de principe affirme le droit reconnu à toute collectivité territoriale, ou groupement de collectivités, d'accorder aux entreprises toute aide, directe ou indirecte, dès lors que cette intervention a pour objet la création d'activités économiques ou leur extension.

Ce texte consiste en une reprise quasi-intégrale d'une disposition figurant au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 ; la seule modification réside dans la disparition de la catégorie sui-generis des régions, celles-ci étant désormais collectivités locales à part entière.

Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

### *Article 2*

#### **Aides directes des régions et aides complémentaires des autres collectivités territoriales**

L'article 2 définit de façon limitative les aides directes qui peuvent être accordées aux entreprises, en précisant à la fois la nature de chacune d'entre elles et la collectivité territoriale autorisée à intervenir en la matière.

Ainsi que l'indique le premier alinéa, ces aides directes peuvent revêtir la forme de primes à la création d'entreprise, primes à l'emploi, concours régionaux à l'innovation, bonifications d'intérêts ou prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Cette énumération est très semblable à celle initialement retenue par le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983. Y ont été adjoints les "concours régionaux à l'innovation", tandis que disparaissent les "avances", dont la distinction juridique d'avec les prêts n'apparaissait pas suffisamment évidente pour maintenir cette dichotomie.

Ces interventions relèvent, en principe, de l'échelon régional ; toutefois, le deuxième alinéa de l'article 2 reprend la disposition suivant laquelle les départements, communes, ou leurs groupements, peuvent s'y associer . Cette disposition comporte néanmoins deux limites.

D'une part, si toutes les aides directes sont ouvertes aux collectivités territoriales en complément de l'initiative régionale, les actions en faveur de l'innovation restent réservées, quel qu'en soit le montant, aux seules collectivités régionales.

D'autre part, l'intervention d'autres collectivités n'est possible que lorsque l'apport de la région reste inférieur à un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, tenant compte notamment des zones géographiques et compatible avec la politique d'aménagement du territoire et les engagements internationaux souscrits par la France. L'instauration de ce plafond, par zones, qui peut être considéré comme contraire aux principes de la décentralisation, a pour justification la nécessaire conformité du droit français avec le Traité de Rome, notamment dans ses articles 92 et 93.

En effet, les interventions économiques des collectivités locales contredisent, en droit, les dispositions de l'article 92 qui affirme l'incompatibilité, avec les règles du marché commun, des aides d'Etat aux entreprises, susceptibles de fausser le jeu de la concurrence .

Afin d'être licites au regard du Traité de Rome, les interventions économiques des collectivités locales doivent correspondre à l'une des catégories de dérogations autorisées ; on considère en l'espèce qu'elles relèvent des "aides régionales", c'est-à-dire celles "destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

En outre, les règlements d'application du Traité prévoient des règles de plafonds et de zones qui s'imposent aux régimes d'aides mis en place ; c'est l'objet du dispositif d'encadrement réglementaire maintenu ici, qui, approuvé en 1982 par la Commission des

Communautés européennes, permet la conformité du dispositif français avec le Traité de Rome.

L'innovation essentielle proposée par l'article 2 réside en son troisième alinéa, qui fait obligation au conseil régional de préciser, par voie de délibération, la nature des aides directes qu'il entend accorder, ainsi que, le cas échéant, les secteurs économiques en faveur desquels il a pour intention d'intervenir.

Cette disposition présente l'intérêt de faire connaître par avance, et de façon officielle, les domaines où la région n'interviendra pas, afin de laisser aux départements ainsi qu'il est prévu à l'article 3 ci-dessous, une sphère de compétence autonome.

Votre Commission a considéré que ce dispositif d'affichage constituait, en l'espèce, un préalable peut être inévitable, mais certainement guère satisfaisant. En effet, il suppose une certaine constance dans la politique conduite par la région afin que le département puisse établir avec certitude sa propre ligne de conduite.

Le bon fonctionnement de ce dispositif passe, à l'évidence, par une entente complète entre les deux niveaux de collectivités et une parfaite transparence et publicité de leurs décisions respectives. Ce qui restera peut-être parfois à démontrer dans la pratique...

Afin de laisser aux collectivités territoriales toute latitude dans l'organisation de leur complémentarité, votre Commission a finalement retenu les trois premiers alinéas de l'article 2 dans la rédaction proposée par le projet de loi et accepté de laisser aux seules régions le monopole de l'octroi des concours régionaux à l'innovation. Sur ce point, elle a d'ailleurs estimé que les régions, pour apprécier le bien-fondé de la requête d'une entreprise, prendront vraisemblablement l'attache de l'ANVAR, dont c'est la vocation, pour asseoir leur décision.

En revanche, elle s'est montrée très réservée sur la rédaction proposée pour le quatrième alinéa qui, s'il prévoit les modalités d'encadrement des aides par souci de conformité avec les règles communautaires - exigence devant laquelle elle s'incline - précise également qu'elles tiennent compte "de la politique nationale de l'aménagement du territoire".

Or, elle a observé - et c'était déjà l'une de ses remarques liminaires - que le territoire français souffrait justement, depuis plusieurs années, de l'absence de toute politique d'aménagement, accentuant de ce fait les inégalités entre collectivités face aux recettes fiscales. Témoigne tout particulièrement du désintérêt des

pouvoirs publics pour cette question l'érosion régulière des crédits consacrés à la DATAR qui confinent désormais au symbolique.

Il lui a donc semblé paradoxal -pour ne pas dire provocateur- d'afficher ici l'exigence du respect d'une politique d'aménagement du territoire qui frappe par son inexistence et qui mériterait, à tout le moins, davantage qu'une promulgation par décret.

Aussi, pour montrer son inquiétude, votre Commission vous propose une nouvelle présentation du quatrième alinéa supprimant la mention du respect "de la politique nationale de l'aménagement du territoire", non pas qu'elle y soit hostile, bien évidemment, mais dans un souci d'affichage de ses préoccupations. Cette rédaction permet aussi, accessoirement, d'abrégier le texte proposé en ne réservant pas le cas particulier du régime "des prêts et bonifications d'intérêt", ceux-ci étant clairement inclus dans l'ensemble des aides directes que peuvent verser les collectivités territoriales.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, votre Commission s'est déclarée favorable aux dispositions de l'article 2.

### *Article 3*

#### **Aides directes des départements**

L'article 3 précise les conditions dans lesquelles le département peut être désormais autorisé à accorder des aides directes de sa propre initiative.

Il ressort de ces dispositions que le département intervient, le cas échéant :

- pour certains types d'aides directes non retenues par le Conseil régional, à l'exception, une fois de plus rappelée, des concours régionaux à l'innovation ;
- pour les entreprises appartenant à des secteurs d'activité que le Conseil régional n'aurait pas retenus dans la délibération cadrant son action, conformément aux exigences de l'article 2 ci-dessus.

Dans ces deux hypothèses, l'action des départements n'est plus subordonnée à l'intervention des régions et bénéficie d'une totale autonomie ; elle est toutefois limitée au profit des seules entreprises dont l'effectif est inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat, seuil qui devrait vraisemblablement se rapporter à des entreprises de petites dimensions employant dix à trente salariés. Cette limitation de l'intervention départementale a pour but de répondre au souci des départements de venir en aide aux entreprises petites et moyennes - notamment dans les secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'hôtellerie-, secteur souvent négligé par les régions qui estiment n'avoir pas ici vocation à intervenir.

Satisfaite de la liberté dont bénéficieront désormais les départements en la matière, votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

#### *Article 1*

#### **Aides complémentaires des communes aux aides directes des départements**

L'article 4 précise les conditions dans lesquelles les communes, ou les groupements de communes, sont habilitées à accorder à leur tour des aides directes à l'appui des interventions autonomes des départements.

Il en ressort que la commune peut compléter les aides versées par le département à concurrence de la limite d'intervention fixée par le plafond déterminé par décret en Conseil d'Etat, conformément aux dispositions de l'article 2 ci-dessus. Le rapprochement des dispositions des articles 2, deuxième alinéa, et 4, montre donc que la commune peut toujours intervenir en complément d'autres collectivités locales - régions ou départements- mais ne dispose pas -de façon d'ailleurs fort opportune- de secteurs réservés d'intervention directe.

Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

### *Article 5*

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

L'article 5 confirme l'entière liberté d'attribution des aides indirectes, qu'elles émanent d'une collectivité locale, d'un groupement de collectivités ou d'une action conjointe à plusieurs d'entre eux, ainsi que le prévoyait déjà l'article 4 de la loi 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983.

Ces aides, qui se définissent uniquement par opposition aux aides directes précisément énumérées, peuvent consister, par exemple, dans la création de zones d'entreprises, la mise à disposition de terrains ou l'instauration de pépinières d'entreprises.

Une seule limitation est apportée au cas de vente ou location de bâtiments par les collectivités territoriales, précisant que si les conditions accordées doivent être celles du marché, des rabais peuvent être consentis dans les limites répondant au plafond fixé par le décret envisagé à l'article 2 ci-dessus. Cette disposition consiste également en une reprise du droit déjà applicable.

**Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.**

### *Article 6*

#### **Garanties imposées aux entreprises aidées**

L'article 6 accorde aux collectivités territoriales ou leurs groupements le droit de déterminer librement la nature et le montant des garanties qui peuvent être réclamées des bénéficiaires d'aides publiques. Cette disposition, qui figure déjà dans l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 que le projet de loi se borne à reprendre, autorise par exemple la constitution de garanties portant sur les personnes ou fondées sur des critères liés à l'activité de l'entreprise, afin de vérifier le caractère sérieux et durable du projet économique aidé.

**Votre Commission a considéré, sur ce point, qu'il convenait de supprimer la mention de garanties imposées "le cas**

échéant", afin de mettre l'accent sur la nécessaire prudence dont doivent témoigner les collectivités territoriales en la matière.

Il va de soi que la suppression de cette expression ne conduit pas pour autant à l'exigence d'une garantie systématique ou de montant élevé, mais plutôt à la prise de conscience des risques liés aux interventions économiques utilisant des fonds publics.

Sous réserve de cette modification, votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article.

### *Article 7*

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

Les dispositions de l'article 7 correspondent, à quelques nuances près, au dernier alinéa de l'article 4 de la loi d'approbation du plan intérimaire, dont le contenu est passablement élargi par la rédaction proposée ici.

Il en résulterait -le caractère vague et allusif des termes retenus incitant à la prudence- que, par dérogation au droit commun exposé aux articles 2 à 6, les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à entreprendre "des actions de développement économique local" et consentir les aides qu'ils jugeront adéquates dès lors que cette intervention sera encadrée par une convention conclue avec l'État et fixant les modalités des aides accordées.

Ce dispositif renvoie à l'ensemble des engagements conventionnels contractés par l'État et les collectivités territoriales ayant une incidence sur le développement économique local, tels les contrats de plan ou les chartes intercommunales.

Il faut ici rappeler que le dispositif jusqu'alors applicable, s'il permettait cette dérogation, n'envisageait que la conduite "d'actions de politique agricole, industrielle" ; la formule proposée, plus large, autorisera désormais, à titre d'illustration, une intervention en faveur du tourisme local, de la pêche côtière ou de l'artisanat.

Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article sous réserve, toutefois, qu'il y soit précisément mentionné, par voie d'amendement, qu'il constitue une dérogation au droit commun, afin d'en améliorer la lisibilité et la compréhension.

### *Article 8*

#### **Souscription par les communes de titres participatifs émis par les coopératives**

L'article 8 a pour but de compléter les dispositions de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui, dans son article 5, fixe l'étendue et les limites de l'intervention économique et sociale des communes.

Cet article comprend, pour l'heure, trois paragraphes traitant successivement :

- du droit reconnu aux communes d'accorder, dans certaines conditions, des aides directes et indirectes afin de favoriser le développement économique ;

- du droit reconnu aux communes d'accorder des aides directes et indirectes, dans le cadre d'une convention passée avec le bénéficiaire, lorsque leur intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défailante ;

- de l'interdiction faite aux communes de prendre toute participation dans le capital d'une société commerciale ou d'un organisme à but lucratif non exploitant de services communaux ou d'activité d'intérêt général.

Le projet de loi propose d'y adjoindre une nouvelle disposition suivant laquelle la commune pourra désormais souscrire des titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives ainsi que par les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, lorsque cette émission a fait l'objet d'un appel public à l'épargne.

Votre Commission considère qu'une telle disposition est inacceptable car porteuse de risques incommensurables pour la

commune, qui ne dispose à l'évidence pas des moyens d'apprécier l'étendue de son engagement et risque d'être soumise à une pression locale irrésistible. Si l'on peut concevoir qu'une commune soit amenée à aider au développement économique local, il n'est certes pas dans sa vocation de contribuer au renforcement des fonds propres des entreprises et d'assumer de ce fait une responsabilité qui incombe au secteur bancaire.

En outre, et malgré les dénégations du Gouvernement sur ce point, on peut se poser la question de la compatibilité de cette disposition avec l'interdiction de toute aide des communes aux entreprises en difficulté posée par la loi du 7 janvier 1988. Aussi, compte tenu de l'hostilité de ses membres à l'instauration de ce dispositif, votre Commission vous propose-t-elle de supprimer cet article.

### *Article 9*

#### **Participation des départements aux sociétés de développement régional. Souscription par les départements de titres participatifs émis par les coopératives**

L'article 9 constitue, pour les départements, le pendant de l'article précédent pour les communes. Il comprend deux paragraphes, dont le second, réplique de l'article 8, autorise la souscription par le département de titres participatifs émis par les sociétés coopératives. Signalons d'ailleurs que cette disposition est automatiquement applicable aux régions puisque l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972, modifié par l'article 9 de la loi du 5 janvier 1988, prévoit que ces dernières peuvent procéder aux mêmes interventions économiques, dans des conditions identiques à celles autorisées pour les départements par l'article 48 de la loi du 2 mars 1982.

Les mêmes causes entraînant les mêmes effets, votre Commission vous propose d'observer une attitude semblable de rejet vis-à-vis de cette disposition et de supprimer également cette partie de l'article 9.

Le paragraphe I, pour sa part, autorise le département à participer de plein droit, sans qu'il soit requis d'autorisation préalable, au capital des sociétés de développement régional ou des sociétés de financement interrégionales.

Votre Commission a considéré que l'intérêt qu'il convenait d'attacher à cette disposition restait très limité. En effet, les sociétés de développement régional disposent de nombreuses sources de financement, notamment les marchés financiers, et l'intervention éventuelle, à leur capital, de départements restera probablement minime -donc d'utilité relative- et, en tout état de cause, diluée au milieu d'intervenants plus puissants.

Elle a toutefois décidé de ne pas supprimer cette disposition, malgré son scepticisme sur son efficacité, considérant qu'il ne s'agissait que d'une possibilité offerte aux départements et qui pourrait, le cas échéant, être utilisée de manière ponctuelle.

Votre Commission a donc donné un avis favorable à l'adoption de l'article 9, limité à son seul paragraphe I.

### *Article 10*

#### **Attributions des sociétés d'économie mixte locales**

L'article 10 comporte deux paragraphes complétant la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

Le paragraphe I se rapporte au domaine d'intervention des sociétés d'économie mixte, qui figure à l'article premier de ladite loi et comprend, pour l'heure, la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction, l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

Le projet de loi propose de compléter cette énumération en y ajoutant la mention expresse de la gestion des "services de proximité en milieu rural et des activités touristiques".

Votre Commission n'est guère favorable à cette disposition qui lui semble au mieux, superfétatoire, au pire, porteuse d'ambiguïtés.

En effet, il lui apparaît que ce type d'activités est déjà autorisé par les termes de la loi du 7 juillet 1983 puisque le maintien de "services de proximité en milieu rural" -en pratique, l'existence de commerces locaux par exemple- ou le développement "d'activités

touristiques" correspond indéniablement à la rubrique "activités d'intérêt général".

Il est donc inutile d'y ajouter cette mention qui ne présente qu'un intérêt d'affichage et risque, paradoxalement, d'être interprétée soit comme l'autorisation d'activités n'étant pas d'intérêt général, soit comme l'exclusion de toute autre activité du champ d'application de la loi.

Elle a donc considéré qu'il était plus clair de s'en tenir ici à la rédaction actuelle de la loi de 1983 et vous proposera un amendement en ce sens.

A titre annexe, votre Commission observe d'ailleurs que conformément aux textes en vigueur, une société d'économie mixte de gestion doit disposer d'un capital de 250.000 francs, somme qui lui semble bien lourde par une commune rurale qui envisagerait de maintenir localement un commerce de proximité ; elle s'est donc interrogée sur l'adéquation de cette disposition aux besoins en cause, sans pour autant qu'il lui semble souhaitable d'y apporter des améliorations.

En revanche, s'agissant du champ d'action des sociétés d'économie mixte locales et puisque la modification de ce dispositif est ici envisagée, votre Commission vous suggère de saisir cette opportunité pour mettre en conformité le droit positif avec certaines pratiques aujourd'hui constatées.

En effet, la loi du 7 juillet 1983 autorise l'intervention d'une société d'économie mixte dès lors qu'elle aura pour objet l'exploitation de "services publics à caractère industriel ou commercial".

Or, à différentes reprises, la question s'est posée de savoir s'il était possible, pour une collectivité locale, de déléguer à une entreprise privée la gestion d'un service public administratif local. Un avis, rendu par le Conseil d'Etat le 7 octobre 1986, sur le champ d'application de la gestion déléguée a apporté à cette question divers éléments de réponse, analysés par une circulaire du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux (champ d'application et conditions d'exercice de la gestion déléguée de ces services) (1).

(1) Cf. J.O. du 20 décembre 1987.

Selon le Conseil d'Etat, "le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même".

En conséquence, s'agissant des cantines scolaires, au sujet desquelles ce problème avait été plus précisément évoqué, il a été précisé que les communes peuvent confier à des personnes privées la fourniture ou la préparation des repas, hormis les missions "qui relèvent du service de l'enseignement public, et, notamment, de la surveillance des élèves".

Aussi, votre Commission vous propose t-elle d'ouvrir formellement cette faculté aux sociétés d'économie mixte, en agréant l'exploitation, par elles, de tout service public, même à caractère administratif à l'exception de ceux qui, de par leur nature ou en vertu de la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même.

Le paragraphe II prévoit les conditions dans lesquelles des collectivités décentralisées étrangères peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales exploitant des services publics d'intérêt commun.

Il ressort de ces dispositions que cette potentialité, envisagée dans le cadre de la coopération transfrontalière, est subordonnée à la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés.

Soulignant que cette faculté est d'ores et déjà ouverte dans le cadre de la loi de 1983, votre Commission observe que l'emploi de la formule de "coopération transfrontalière" semble limiter les possibilités d'actions conjointes aux seuls pays avec lesquels la France entretient une frontière commune. Outre que cette approche est étrangement réductrice, alors que les douze Etats européens envisagent l'achèvement du marché unique en 1993, la notion même de "transfrontaliérité" peut être d'appréciation difficile, à titre d'illustration dans nos départements et territoires d'Outre-mer ou, plus banalement, entre la France et la Grande-Bretagne ou la France et l'Algérie. Votre Commission espère donc obtenir sur ce point, au cours des débats, des éléments d'information de la part du Gouvernement.

D'autre part, s'il est plus que justifié de requérir la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, votre Commission souhaiterait qu'il y soit ajouté, de manière expresse, que

ledit accord devra notamment régler les problèmes liés à la réciprocité des interventions, afin de conforter l'expression même de "coopération transfrontalière" et de permettre aux collectivités locales françaises de s'associer à leurs homologues étrangers dans des structures comparables aux sociétés d'économie mixte. Elle vous proposera donc un amendement en ce sens, ainsi qu'une modification rédactionnelle tendant au remplacement de la formule "collectivités décentralisées étrangères" -typiquement française et qui peut être inadaptée dans d'autres systèmes nationaux- par celle, plus "universelle", de "collectivités territoriales étrangères".

Enfin, votre Commission aimerait également que soit éclairci lors des débats en séance publique le point de savoir à quelle part du capital -publique ou privée- se rattachera l'apport d'une collectivité publique étrangère, afin d'éviter toute ambiguïté.

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous a présentés, votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 10.

### *Article 11*

#### **Aménagement du régime des garanties d'emprunt**

L'article 11 se propose de modifier la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui, dans son article 6, fixe les conditions dans lesquelles une commune peut accorder son cautionnement ou la garantie de son emprunt à une personne privée. Certains verrous y ont en effet été introduits par la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988. Il ressort de ce dispositif que la commune doit, dans cette hypothèse, respecter les trois règles suivantes, sachant que les ratios retenus sont cumulatifs :

● **Evaluation de la capacité à garantir de la commune :**

le montant total des garanties que peut accorder une collectivité locale est plafonné à 50 % des recettes réelles de fonctionnement de son budget.

● **Principe de la division du risque :**

aucun débiteur ne peut, au titre d'un ou de plusieurs emprunts, disposer d'une couverture excédant 10 % de la

capacité à garantir d'une collectivité territoriale (décret du 18 avril 1988).

● **Obligation de partage du risque :**

afin d'assurer la protection des finances locales et maintenir une fraction du risque sur le secteur bancaire, les collectivités territoriales ne peuvent garantir au-delà de 50 % d'un emprunt.

Toutefois, ce dernier ratio souffre deux exceptions :

- ce plafond peut être porté de 50 % à 80 % lorsque l'opération en cause consiste en une opération d'aménagement et qu'elle est conduite par une personne privée, aucune limitation n'existant d'ailleurs pour les personnes publiques ;

- de la même manière, ce plafond ne joue pas pour certains organismes -éducatifs, sportifs, culturels...- ainsi que pour certaines associations ayant pour objet le versement d'aides financières à la création d'entreprises.

Le projet de loi apporte un aménagement dans l'application du deuxième ratio -octroi à un même débiteur d'une garantie n'excédant pas 10 % de la capacité de la collectivité territoriale- afin d'exclure ce plafond dans les seules communes de moins de 10.000 habitants et au profit des opérations d'aménagement. Lesdites opérations, telles que définies par les articles L 300-1 à L 300-4 du code de l'urbanisme, sont celles ayant pour objet la mise en oeuvre d'une politique locale de l'habitat, le développement des loisirs et du tourisme, la réalisation d'équipements collectifs, la lutte contre l'insalubrité, ainsi que la sauvegarde ou la mise en valeur du patrimoine bâti ou non bâti et des espaces naturels.

La justification de cette disposition tiendrait au fait que, dans les communes de petites dimensions, où sont menées relativement peu d'initiatives de développement local, une opération, même d'envergure limitée -et, a fortiori, une opération d'aménagement- excède aussitôt le seuil de garantie autorisé par la loi. Aussi, la commune ne pouvant garantir l'emprunt ou accorder son cautionnement, elle se voit contrainte à renoncer au projet, voire même à s'endetter ou à conduire elle-même l'opération, au moyen, par exemple, de la régie directe, ce qui comporte plus de risques encore pour ses finances.

Votre Commission s'est montrée plutôt hostile à l'organisation d'un nouveau régime d'exception qui, s'ajoutant à des dérogations déjà nombreuses, affaiblirait encore un dispositif

d'encadrement strict dans ses intentions mais peu efficace en pratique.

Consciente, néanmoins, des difficultés soulevées par cette question, elle vous propose de supprimer ce seuil au profit des seules opérations conduites par des sociétés d'économie mixte, considérant, alors, que les communes, parties prenantes à l'opération, sont à même d'en estimer les risques.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

### *Article 12*

#### **Subventions des collectivités territoriales aux entreprises à vocation culturelle**

L'article 12 crée une catégorie spécifique d'aides directes dont peuvent bénéficier certaines entreprises à vocation culturelle, répondant à la qualité "d'entreprises existantes ayant pour objet la gestion de toute activité de services à caractère culturel répondant aux besoins de la population et notamment l'exploitation de salles de spectacle cinématographique". Est ainsi concerné l'ensemble des entreprises poursuivant une activité de spectacles à vocation culturelle : exploitants de salles de cinéma, mais aussi gestionnaires de salles de théâtre et de concerts ou centres multimédias.

Ce texte, inspiré par le ministère de la Culture et qui s'inscrit dans le plan de sauvegarde du cinéma français qu'il a récemment mis en oeuvre, a notamment pour objet de favoriser le maintien de salles de cinéma en milieu rural et se justifierait par le fait que différentes collectivités locales ont déjà procédé à des versements de subventions, en marge de la loi puisque n'entrant pas, stricto sensu, dans la catégorie des primes à l'emploi ou à la création d'entreprises.

Bien qu'elle considère de mauvaise législation de juxtaposer, dans ce texte, une succession d'aides plus ou moins spécifiques à certains secteurs économiques, votre Commission ne s'est pas déclarée hostile à son adoption sans modification afin de montrer sa sensibilisation au problème du cinéma en milieu rural.

### *Article 13*

#### **Rapport au Parlement**

L'article 13 fait obligation au Gouvernement de déposer au Parlement un rapport sur les conditions de l'application de la présente loi lors de l'ouverture de la deuxième session ordinaire de 1993-1994, soit le 2 avril 1994.

Si votre Commission est très favorable à la remise d'un rapport sur ce thème, elle a émis le vœu que celui-ci soit annuel -et non ponctuel- et que cette obligation prenne effet dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi. Elle a donc donné un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ainsi modifié.

### *Article 14*

#### **Coordination avec la loi du 2 mars 1982**

Les deux paragraphes de l'article 14 prennent acte de l'entrée en vigueur de la présente loi en prévoyant de substituer sa référence à celle de la loi d'approbation du Plan intérimaire dans les articles 5 et 48 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

### *Article 15*

#### **Abrogation**

Conséquence logique de l'adoption du présent texte, l'article 15 prévoit expressément l'abrogation de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 portant approbation du Plan intérimaire 1982-1983.

**Votre Commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article en l'état.**

\*  
\*     \*

**Compte tenu des réflexions qu'elle vous a présentées et sous réserve de l'adoption des amendements qui figurent ci-après, la Commission des Affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi n° 320 relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local.**

**AMENDEMENTS PRESENTES  
PAR LA COMMISSION**

*Article 2*

**Amendement :**

Rédiger comme suit le quatrième alinéa de cet article :

**Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article, notamment les plafonds et les zones dans lesquels les aides directes peuvent être accordées en tenant compte des engagements internationaux de la France.**

*Article 6*

**Amendement :**

Après les mots :

**le montant des garanties imposées**

**supprimer les mots :**

**, le cas échéant**

*Article 7*

**Amendement :**

Commencer ainsi cet article :

**Par dérogation aux articles 2 à 6, des actions de développement économique local..... (le reste sans changement).**

*Article 8*

**Amendement :**

Supprimer cet article.

*Article 9*

**Amendement :**

Supprimer les trois alinéas du II de cet article.

*Article 10***Amendement :**

Rédiger comme suit le I de cet article :

**I. Dans le premier alinéa de l'article premier de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales, après les mots : "pour exploiter des services publics", remplacer les mots : "à caractère industriel ou commercial" par les mots : "à l'exclusion de ceux qui, par leur nature ou en vertu de la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même"**

**Amendement :**

Dans le second alinéa du II de cet article, remplacer les mots :

collectivités décentralisées étrangères

par les mots :

collectivités territoriales étrangères

**Amendement :**

Dans le second alinéa du II de cet article, après les mots :

les États concernés

insérer les mots :

**prévoyant notamment des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises,**

*Article 11*

**Amendement :**

**A la fin du deuxième alinéa de cet article, après les mots :  
du code de l'urbanisme**

**ajouter les mots :**

**et réalisées par des sociétés d'économie mixte locales**

*Article 13*

**Amendement :**

**Rédiger comme suit le début de cet article :**

**A l'ouverture de chaque deuxième session ordinaire et à compter du 2 avril 1991, le Gouvernement présentera...(le reste sans changement).**

## ANNEXE

ARTICLE 4 DE LA LOI N° 82-6 DU 7 JANVIER 1982

APPROUVANT LE PLAN INTERIMAIRE 1982-1983

**"Les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les régions, peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises, dans les conditions ci-après.**

**Les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêt ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Les aides directes sont attribuées par la région dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat ; ce décret déterminera notamment les règles de plafonds et de zones indispensables à la mise en oeuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire et compatibles avec les engagements internationaux de la France.**

**Ces différentes formes d'aides directes peuvent être complétées par le département, les communes ou leurs groupements, lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond fixé par le décret mentionné à l'alinéa précédent.**

**Les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ainsi que par les régions, seuls ou conjointement.**

**La revente ou la location de bâtiments par les collectivités locales, leurs groupements et les régions doit se faire aux conditions du marché. Toutefois, il peut être consenti des rabais sur ces conditions ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens suivant des règles de plafonds et de zones prévues par le décret mentionné au deuxième alinéa.**

**Les autres aides indirectes sont libres.**

**Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions déterminent la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à leurs dirigeants.**

**En outre, des actions de politique agricole, industrielle, peuvent être entreprises par les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que par les régions dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir."**