

N° 28

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

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

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'uction des collectivités territoriales en faveur du développement économique local,

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Louis Virapoullé, François Gincobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, vice-présidents ; Charles Ledermann, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoëffel, Charles Jolibois, Lucien Lamer, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Sénat : 320 (1988-1989), 27 et 29 (1989-1990).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	11
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE LE RÉGIME JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES AVANT LA DÉCENTRALISATION	12
A L'INTERDICTION DE PRINCIPE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES	12
1 La liberté du commerce et de l'industrie	12
2 Égalité des entreprises devant la réglementation économique	14
3 La responsabilité de la puissance publique	14
B LES ASSOUPPLISSEMENTS APPORTÉS PAR LA JURISPRUDENCE	14
C LES AMÉNAGEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES	16
CHAPITRE PREMIER LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES	19
I LE CADRE GÉNÉRAL MIS EN PLACE EN 1982	19
A LES PRINCIPES GÉNÉRAUX À RESPECTER	19
B LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDES	20
1 Les aides au développement économique	20
a) les aides directes	20
b) les aides indirectes	22
c) les aides fiscales	24
2 Les entreprises en difficultés	25
C LA HIÉRARCHISATION DES COMPÉTENCES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ	27
1 Le rôle prééminent de la région	27

	<u>Pages</u>
2. Les communes : la spécificité du rôle communal	28
3. La situation du département : un rôle mal défini	29
CHAPITRE II : LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES	30
1. Les S.E.M. locales sont placées sous le contrôle des collectivités locales	31
2. La définition de leur objet social est élargie	32
3. Leurs relations avec les collectivités territoriales sont assouplies	32
CHAPITRE III : LES CONTRAINTES COMMUNAUTAIRES ...	34
DEUXIÈME PARTIE : LE BILAN DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES : DES RÉSULTATS INCERTAINS	37
I. APPROCHE STATISTIQUE : UNE PRÉFÉRENCE PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE POUR LES AIDES INDIRECTES	37
A. LA RÉPARTITION ENTRE LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDES	38
B. LE RÔLE DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS : LA PRÉÉMINENCE COMMUNALE	40
II. TENTATIVE D'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DES AIDES ...	43
A. UNE RÉORIENTATION DES INTERVENTIONS FONDÉE SUR UNE MEILLEURE APPRÉCIATION DES RISQUES	43
1. Les critiques adressées au système mis en place en 1982 ..	43
2. La réorientation des aides	45
B. L'IMPACT DES AIDES SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE ABSENCE DE BILAN	46
1. Le poids réel des aides dans les budgets locaux	47
2. L'efficacité de l'aide pour les entreprises	47
III. LES SYSTÈMES D'AIDE À L'ÉTRANGER	49
A. ORIENTATION GÉNÉRALE	49
B. L'ÉCLAIRAGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	50
C. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES À L'ÉTRANGER	53
TROISIÈME PARTIE : EXAMEN DU PROJET DE LOI	55
I. LES AXES DU PROJET DE LOI	55

	<u>Pages</u>
A L'EXTENSION DU RÉGIME DES AIDES DIRECTES	56
B. LE RECOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES POUR RENFORCER LES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES	57
C LE RENFORCEMENT DES POSSIBILITÉS DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES	58
D. LES SUBVENTIONS AUX ACTIVITÉS CULTURELLES LOCALES	58
II LA PORTÉE DU PROJET DE LOI	59
A LES ATTEINTES AUX PRINCIPES	59
B. DES INNOVATIONS HASARDÉES	60
C UN TEXTE DANGEREUX POUR LES FINANCES LOCALES	61
1 Des pressions plus fortes exercées par les milieux écot. uniques	61
2. Des risques de surenchère entre collectivités	62
3. La menace spécifique sur les collectivités rurales	62
EXAMEN DES ARTICLES	63
Article premier. Aides des collectivités territoriales à la création et à l'extention d'activités économiques	63
Article 2. Aides directes des régions	64
Article 3. Aides directes de départements	70
Article 4. Aides complémentaires des communes aux aides directes des départements	72
Article 5. Aides indirectes des collectivités territoriales	72
Article 6. Garanties imposées aux entreprises aidées	74
Article 7. Conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales pour des actions de développement économique local	74
Article 8. Souscription par les communes de titres participatifs émis par les coopératives	75
Article 9. Participation des départements aux sociétés de développement régional - Souscription par les départements de titres participatifs émis par les coopératives	77
Article 10. Attributions des Sociétés d'économie mixte locales	79
Article 11. Aménagement du régime des garanties d'emprunts	82

	<u>Pages</u>
. <i>Article 12</i> : Subventions des collectivités territoriales aux entreprises à vocation culturelle	84
. <i>Article 13</i> : Rapport au Parlement	85
. <i>Article 14</i> : Coordination avec la loi du 2 mars 1982	86
. <i>Article 15</i> : Abrogation	86
TABLEAU COMPARATIF	89

Mesdames, Messieurs,

Ainsi que le précise son exposé des motifs, le présent projet de loi a pour objet d'aménager le cadre législatif de l'action économique des collectivités territoriales "dans le sens d'une participation accrue des régions, des départements et des communes à la vie économique locale". Ceci s'inscrit dans la logique de la politique gouvernementale en faveur de l'emploi, dont l'un des axes consiste à soutenir "les initiatives de développement économique local".

Il convient de souligner d'emblée que les collectivités territoriales n'ont pas attendu cette incitation gouvernementale pour intervenir activement sur le front de l'emploi et pour encourager l'implantation des entreprises sur leur territoire. Les dispositions en vigueur leur offrent déjà des moyens étendus et performants pour répondre aux besoins et pour diversifier leurs initiatives.

En supprimant l'aide directe des communes aux entreprises en difficulté et en encadrant plus strictement le régime d'octroi des garanties d'emprunts, la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a fait disparaître les dispositions qui exposaient les collectivités locales aux risques les plus lourds, dans le domaine de l'interventionnisme économique. Ainsi leur action a-t-elle pu se recentrer sur les formes d'aides les plus conformes à leur vocation et les plus appréciées des entreprises, c'est-à-dire le développement des infrastructures d'accueil, la création de services, le conseil, la formation, et plus généralement tout ce qui concourt à un environnement favorable pour l'activité économique.

Fallait-il dans ces conditions légiférer à nouveau ?

Par une présentation habile, le projet de loi affiche quatre objectifs ambitieux : diversifier le régime des aides directes, associer les collectivités territoriales au renforcement des fonds propres des entreprises, favoriser la participation des sociétés d'économie mixte locales au développement économique, permettre aux collectivités territoriales de soutenir le développement des activités culturelles locales.

Plus concrètement les mesures proposées semblent avoir été inspirées par le souci de porter remède à deux séries d'évolutions préoccupantes pour les pouvoirs publics : l'abandon progressif de la formule des aides directes par les régions qui sont seules compétentes pour initier de telles aides et le développement de pratiques en marge de la légalité, mais que le Gouvernement souhaite néanmoins encourager, telles les aides directes d'initiative départementale et la politique de subvention aux salles de cinéma.

Il en résulte un dispositif relativement hétérogène mais dont les effets risquent de n'être pas pour autant anodins. Certaines mesures ponctuelles, telles la possibilité pour les collectivités locales de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives, recèlent ainsi des dangers pour les finances locales et exposent les élus à des pressions inutiles.

A chaque fois qu'il a eu à débattre de la question des interventions économiques locales au cours des dernières années, le Sénat s'est inspiré de manière constante de trois grands principes :

- ne donner de nouvelles possibilités aux collectivités locales qu'avec prudence et réserve, afin de ne pas faire passer notre pays sous un régime d'économie administrée ;

- clarifier les compétences et éviter la mise en concurrence des différents niveaux de collectivités territoriales ;

- limiter les risques de pression sur les élus locaux, dans le souci d'une bonne gestion des deniers publics.

Ces orientations rejoignent la ferme exhortation de M. Jacques Delors, à l'époque ministre de l'économie, des finances et du budget, aux Présidents des conseils généraux, lors de la journée d'étude du 27 mars 1984 sur les interventions économiques des départements : *"je dois ici rappeler quelques principes et quelques faits. Il faut bien distinguer le monde des affaires et le monde politico-administratif : s'ils sont constamment imbriqués, il n'y a pas de solution et les élus -avec la population- en subirait les conséquences. C'est au monde des affaires -banques comprises- de prendre ses responsabilités dans la création et le développement des entreprises :*

l'expérience étrangère va dans le même sens...". Ces propos restent d'actualité.

Lors de l'examen du présent projet de loi, votre commission des lois a émis plusieurs réserves.

Sur le plan des principes, elle s'est interrogée sur la pertinence d'une démarche consistant à couvrir des irrégularités en les légalisant.

S'agissant de l'attribution des aides directes aux entreprises, la reconnaissance au département d'un rôle subsidiaire à celui de la région, en cas d'abstention de cette dernière, lui a paru très discutable.

Peut-être aurait-on pu adopter une démarche différente bien que tout aussi pragmatique, en se demandant si le moment n'était pas venu de supprimer les aides directes qui ne semblent pas être la forme de concours la plus appropriée au développement économique, ou encore éviter de légiférer de manière précipitée, l'abandon massif du système des primes par les régions ne s'étant produit que depuis 1988.

La préférence pour la formule des aides indirectes manifestée par les collectivités locales étrangères aurait peut être mérité d'être plus largement prise en considération. Nos propres collectivités semblent d'ailleurs également se réorienter dans cette direction.

Quoi qu'il en soit, le rôle supplétif confié aux départements par le projet de loi pour l'action des aides directes a finalement été accepté par la Commission, dans la mesure où il permettra à ceux des départements qui intervenaient déjà en complément des régions pour le versement de primes ou de prêts de poursuivre leur action en faveur des petites et moyennes entreprises. Il reste toutefois à souhaiter que le pouvoir généralisé reconnu à l'ensemble des départements pour accorder ces aides ne les exposera pas tous à une multiplication des demandes et à des pressions difficilement maîtrisables.

D'autres dispositions du projet de loi, celle relative aux titres participatifs en particulier, bien que ponctuelles, n'en présentent pas moins un caractère nocif. C'est pourquoi votre commission des Lois les a écartées.

D'une façon plus générale, votre commission des Lois s'est inquiétée également du risque de mise en concurrence des collectivités locales que le projet de loi risquait d'induire. Les disparités entre collectivités qui ont les moyens d'intervenir et les

autres risquent également de se creuser, mettant ainsi en cause une politique d'aménagement du territoire qui reste toujours à définir.

Un rapport récent de la DATAR a fait ressortir que parmi les motivations conduisant une entreprise à s'implanter en un lieu donné, quatre critères étaient déterminants :

- . La qualité de la desserte ;
- . Le niveau de formation offert à tous les niveaux ;
- . Le contexte de créativité économique et les infrastructures ;
- . La qualité de l'environnement.

Il est clair que lorsqu'une collectivité locale possède la plupart de ces atouts, l'entreprise viendra sur son territoire, que des aides lui soient ou non accordées. En revanche, en l'absence d'un ou plusieurs de ces atouts, les aides de la collectivité pourront sans doute attirer "les chasseurs de primes". Elles ne convaincront pas les porteurs de projets sérieux.

Le rôle que les collectivités locales ont à jouer en faveur du développement économique se situe essentiellement au niveau des infrastructures d'accueil. Les efforts qu'elles accomplissent déjà en matière d'investissements sont considérables. Les problèmes qui se posent à elles sont d'abord d'ordre financier. L'appel à leur concours pour le développement économique local ne doit pas conduire à un désengagement simultané de l'Etat.

Tout en s'efforçant d'aborder l'examen de ce projet de loi dans un esprit constructif, votre commission des Lois tient à insister sur le fait que d'autres réformes législatives s'imposaient avec plus d'urgence pour donner à l'action des collectivités locales sa pleine efficacité, telles que la révision du cadre de la coopération intercommunale et la péréquation des ressources fiscales. C'est sur ces différents axes qu'elle aurait souhaité voir s'engager le gouvernement de façon plus prioritaire.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE

LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les interventions économiques des collectivités locales étaient soumises à un régime juridique strict, d'origine essentiellement jurisprudentielle. Le développement des initiatives locales depuis la fin du XIX^e siècle avait toutefois conduit à assouplir ce cadre d'action, sous le double effet d'une évolution de la jurisprudence et de l'adoption de mesures législatives et réglementaires.

La décentralisation a sensiblement élargi les compétences économiques des collectivités locales, en posant pour règle la licéité des interventions, sous réserve du respect des principes précédemment dégagés par la jurisprudence et étant rappelé que l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.

Après les premières années d'expérience, la loi du 5 janvier 1988 a apporté à ce dispositif quelques aménagements tendant à limiter les risques auxquels peuvent être exposées les collectivités locales dans certaines de leurs interventions, notamment au titre de l'aide aux entreprises en difficulté et pour l'octroi de garanties d'emprunt.

Afin de mieux dégager les éléments de cette évolution, on rappellera brièvement ci-après les règles applicables avant les lois de décentralisation ;

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE RÉGIME JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES AVANT LA DÉCENTRALISATION

A l'origine, aucun texte spécifique ne réglementait les interventions des communes et des départements dans le domaine économique. C'est donc par une construction prétorienne, au demeurant assez restrictive, qu'à tout d'abord été défini le droit applicable en la matière.

A. L'INTERDICTION DE PRINCIPE DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES

Les communes ont reçu de la loi du 5 avril 1884 une compétence de principe pour créer et organiser les services publics nécessaires à l'assouplissement de leur mission et des textes spécifiques ont érigé certains de ces services publics en monopoles communaux (loi de 1904 sur les pompes funèbres et loi de 1945 sur les ordures ménagères). Mais le droit pour les collectivités locales d'intervenir dans le domaine économique était en revanche beaucoup moins évident en l'absence de texte express.

Les interventions économiques locales n'ont ainsi été considérées comme licites qu'à titre exceptionnel et à condition qu'elles ne portent pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie.

Au nombre des principes fondamentaux à respecter, la jurisprudence prendra également en considération l'équilibre des fonds publics, l'égalité de traitement des citoyens et la mise en oeuvre de la responsabilité de la puissance publique.

1. La liberté du commerce et de l'industrie

Son fondement est l'article 7 de la loi des 7 et 17 mars 1791, dite "loi Le Chapelier" aux termes duquel "il sera libre à toute personne

de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourraient être faits".

C'est essentiellement sur cette base que le Conseil d'Etat a opposé une interdiction de principe aux interventions des collectivités publiques dans les domaines industriel et commercial. Mais des circonstances particulières de temps et de lieu peuvent permettre aux collectivités d'intervenir, dès lors qu'un intérêt public le justifie (Conseil d'Etat - 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers). On verra ci-après que le juge a étendu de plus en plus largement ces circonstances qui n'étaient reconnues au départ qu'à titre exceptionnel.

La loi seule peut restreindre la portée de la liberté du commerce et de l'industrie. "Là où aucune loi n'est intervenue, le principe subsiste toujours qui demeure le droit commun de l'activité industrielle en France" (conclusions Gazier sur l'affaire Daudignac, CE 22 juin 1951). Le Conseil d'Etat a fait de nombreuses applications de ce principe et il a aussi été conduit à sanctionner des dispositions constituant des atteintes à la liberté du commerce et de l'industrie et qui, de ce fait, "ne pourraient être valablement décidées qu'en application d'une disposition législative expresse" (CE 29 juillet 1953, Société générale des travaux cinématographiques).

Après 1958, le Conseil d'Etat a rangé la liberté du commerce et de l'industrie au nombre des libertés publiques que l'article 34 de la Constitution place sous la protection du législateur (CE 28 octobre 1960, Martial de Laboulaye).

Il convient d'ajouter qu'en marge de la jurisprudence administrative, le Conseil Constitutionnel a reconnu, par sa décision du 16 janvier 1982 sur la loi de nationalisations, valeur constitutionnelle à la liberté d'entreprendre, en se fondant sur l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme. La Haute Instance ne donne cependant pas une portée illimitée à la liberté d'entreprendre. Elle a non seulement précisé que seules "les restrictions arbitraires abusives" à cette liberté seraient contraires à la Déclaration des droits de l'Homme, mais elle a dans des décisions ultérieures (décisions 141 DC du 27 juillet 1982 et 200 DC du 28 décembre 1985) considéré que la liberté d'entreprendre n'est ni générale ni absolue et ne peut exister "que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi". Force est de reconnaître d'ailleurs que le Conseil Constitutionnel n'identifie pas la liberté d'entreprendre à la liberté du commerce et de l'industrie à laquelle il n'a pas expressément reconnu valeur constitutionnelle (cf. décision 129 DC du 30-31 octobre 1981), ce qui pourrait s'expliquer

par le fait que la liberté du commerce et de l'industrie recouvre à la fois la libre entreprise et la libre concurrence.

2. Egalité des entreprises devant la réglementation économique

Lorsque les pouvoirs publics interviennent dans le domaine économique, le juge veille à ce que soit respecté le principe de l'égalité des citoyens (CE 26 octobre 1949, Ansar ; 22 novembre 1950, Société des ciments français).

La notion d'intérêt général interfère toutefois avec le principe général qui précède et des discriminations introduites dans le cadre de la politique d'économie dirigée ont ainsi pu être acceptées (CE 29 juin 1951 Syndicat de la Raffinerie de Soufre française).

3. La responsabilité de la puissance publique

Dans le domaine économique, le principe de la responsabilité sans faute de la puissance publique reçoit une application très étendue, puisque cette responsabilité peut même être mise en cause en ce qui concerne des mesures législatives (CE 14 juin 1938, Société La Fleurette). Encore faut-il que le préjudice soit spécial et anormalement grave.

B. LES ASSOUPLISSEMENTS APPORTÉS PAR LA JURISPRUDENCE

Avec le développement des interventions économiques des collectivités locales, faisant suite notamment aux guerres et aux crises économiques, la jurisprudence administrative d'abord restrictive, s'assouplit.

Ayant admis dès 1930 que les conseils municipaux pourraient ériger des entreprises à caractère commercial en services publics communaux si, en raison de "circonstances particulières de temps et de lieu", "un intérêt public" justifiait leur intervention en

cette matière, le Conseil d'Etat va progressivement donner un contenu de plus en plus large à ces différentes notions.

Les circonstances particulières de temps et de lieu

Elles peuvent provenir soit d'une défaillance du secteur privé, soit de la satisfaction insuffisante d'un besoin public pour le secteur privé.

L'insuffisance n'est pas nécessairement quantitative (CE 2 novembre 1933 Zénaud). Peuvent même être pris en considération des besoins potentiels, ceux de la population saisonnière, pour un terrain de camping par exemple (CE 17 août 1964 commune de Merville-Franceville).

L'intérêt public local

Un tel intérêt est considéré comme établi, lorsque le juge constate qu'un besoin de la population n'est pas satisfait, en raison soit d'une carence, soit d'une insuffisance de l'initiative privée.

Au fil de l'évolution jurisprudentielle, la conception de "la nécessaire satisfaction des besoins de la population" devient très extensive. Alors que dans une première période, il a été admis que les collectivités locales étaient fondées à satisfaire des besoins primordiaux : hygiène (CE 1933 Blanc), logement (CE 1935 Chouard), santé, alimentation...

Des besoins moins élémentaires ont été par la suite reconnus comme constitutifs d'un intérêt public local : théâtre (CE 1944 Léoni), distractions de plein air (CE 1959 Syndicat des exploitants de cinématographes de l'Oranie) et plus généralement les sports, les loisirs, la culture.

Puis, la jurisprudence a justifié certaines interventions, lorsque par leur nature même elles se rattachaient à un service public administratif, et sans qu'il soit besoin de relever la carence ou l'insuffisance de l'initiative privée ; ainsi de la création d'un service de consultation juridique (CE 23 décembre 1970, commune de Montmagny) ou de la réalisation d'une piscine municipale (CE 23 juin 1972 Société La Plage de la Forêt).

Le Conseil d'Etat a en revanche marqué sa sévérité à l'égard des services locaux créés dans un but purement financier (CE 22 octobre 1937 Agence nationale d'affichage). Toutefois, par un nouvel

assouplissement, il a mis l'accent sur l'importance de l'équilibre financier et ainsi admis la légalité d'activités communales à caractère commercial, à condition que celles-ci constituent le prolongement d'un service public non commercial.

Si la jurisprudence s'est montrée de plus en plus favorable à la création de services publics locaux, elle a encore plus volontiers admis les aides apportées par les collectivités locales à l'économie sous forme d'avantages fiscaux ou d'aides matérielles et financières diverses (CE 26 juin 1974 Société La maison des isolants de France).

Le cheminement du juge administratif en matière de développement économique a ainsi ouvert la voie aux réformes législatives de 1982.

Mais auparavant divers textes avaient déjà fourni aux collectivités locales les moyens juridiques d'étendre leur action en matière économique.

C. LES AMÉNAGEMENTS LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES

Prenant en compte des pratiques qui tendaient à se développer, les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 ont donné aux communes une habilitation générale pour créer et exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial, tout en soumettant ce pouvoir d'intervention à l'approbation préalable de l'autorité de tutelle.

Le décret n° 55-579 du 20 mai 1955 a consacré la légalité de l'intervention des communes dans le domaine économique par une exploitation directe ou par simple participation financière dans des organismes ou entreprises, même de forme coopérative ou commerciale, ayant pour objet l'exécution de travaux d'intérêt public ou l'exploitation de services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les oeuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale ainsi que la réalisation d'améliorations rurales.

Les départements ont été autorisés par l'article 3 du décret du 20 mai 1955 à intervenir dans le domaine économique et social "lorsqu'un intérêt départemental le justifie".

Des dispositions particulières permettaient également aux communes d'intervenir dans des domaines particuliers qu'énuméraient les articles L. 321-1 et L. 381-1 du code des communes.

S'agissant de l'échelon régional, l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 a donné compétence aux établissements publics régionaux pour réaliser des études et participer au financement d'équipements collectifs "présentant un intérêt régional direct".

Deux décrets du 27 juillet 1977 ont renforcé la vocation économique des régions et leur ont fourni de nouveaux moyens d'agir en faveur du développement industriel :

- le premier (n° 77-849) en leur donnant la possibilité de cautionner des prêts accordés à certaines entreprises industrielles et de constituer des fonds de garantie régionaux ;

- le second (n° 77-859) instituant les primes régionales à la création d'entreprises industrielles.

L'article 53 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 a autorisé les collectivités locales à accorder des subventions aux sociétés coopératives ouvrières de production (S.C.O.P.).

Puis un décret du 13 janvier 1981 a autorisé les établissements publics régionaux à favoriser les prises de participation dans les petites et moyennes entreprises.

En dépit de ces textes, les interventions économiques locales demeuraient soumises jusqu'en 1982 au contrôle strict de l'autorité de tutelle, sur la base de circulaires témoignant de la conception restrictive de l'administration en la matière.

En dernier lieu, la circulaire n° 76-429 du 10 septembre 1976 (Intérieur) définissant les modalités pratiques d'intervention des collectivités locales, interdit en particulier à celles-ci d'attribuer une aide financière directe à une opération d'industrialisation, sous forme de prêts directs en capital, de subventions (1), primes et dons, de remboursements de prêts consentis par des tiers et de bonifications d'intérêts.

Etait en revanche ouverte aux collectivités locales la faculté de consentir des facilités de paiement sur les terrains et bâtiments, rabais sur les acquisitions... ces voies d'actions étant toutefois encadrées en pourcentage et en durée.

Les garanties d'emprunts et les cautions n'étaient possibles que si elles étaient expressément prévues par un texte et portaient sur des emprunts réalisés par un concessionnaire de la collectivité locale et

(1.) Mise à part la possibilité ouverte par l'article 53 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 précitée.

par des entreprises poursuivant un objet d'intérêt public indiscutable, l'opération à financer devant en outre présenter "un intérêt départemental ou communal incontestable".

Les collectivités locales ont en outre été autorisées à faire bénéficier les créations, extensions ou conversions d'établissements industriels d'une exonération de taxe professionnelle, en application de l'article 1465 CGI. La durée maximale de l'exonération toujours en vigueur est de 5 ans.

Il est à noter que la circulaire n° 76-288 du 26 mai 1976 (Intérieur) relative à l'intervention des régions en matière de développement industriel et de défense de l'emploi est plus incitative que les instructions concernant les communes et les départements ; elle rappelait néanmoins que toute aide directe aux entreprises en difficulté demeurerait proscrite.

*

*

*

En dépit de cet encadrement juridique strict, les interventions économiques locales ont connu une forte expansion avant la réforme de 1982.

Les modes d'intervention se sont diversifiés : aménagement de zones industrielles, créations d'usines-relais, allègements fiscaux, garanties d'emprunts, etc... Certaines opérations ont même pu déborder le cadre légal.

Un autre trait marquant de cette période est le développement des sociétés d'économie mixtes locales, avec l'appui d'organismes spécialisés et le groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette action multiforme a parfois entraîné les collectivités locales dans des choix coûteux, les risques financiers n'étant pas toujours appréciés avec exactitude, ainsi que devait le souligner la Cour des Comptes dans son rapport de 1982.

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL DES INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES LOCALES

I. LE CADRE GÉNÉRAL MIS EN PLACE EN 1982

L'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983 d'une part, les articles 5, 6, 48 et 66 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions d'autre part, ont délimité un cadre nouveau pour les interventions économiques locales. Ces textes distinguent deux grandes catégories d'aides dont les régimes juridiques sont différents : l'aide au développement économique local d'un côté, l'aide aux entreprises en difficulté complétée par l'aide au maintien des services nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, de l'autre.

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX À RESPECTER

Le législateur de 1982 sous l'impulsion du Sénat a entendu enfermer l'intervention publique locale dans des limites juridiques strictes, en s'inspirant de la jurisprudence antérieure en la matière.

Ainsi les articles 5, 48 et 66 de la loi du 2 mars 1982 rappellent-ils d'emblée les principes généraux au respect desquels sont subordonnées les interventions économiques des collectivités locales.

Est tout d'abord réaffirmée la responsabilité première de l'Etat dans la conduite de la politique économique et sociale et dans la défense de l'emploi, ceci conformément aux principes constitutionnels selon lesquels c'est au gouvernement de déterminer et conduire la politique économique et sociale de la nation et d'assumer la

responsabilité de la défense de l'emploi (1).

Les articles précités font également référence à la liberté du commerce et de l'industrie, "principe essentiel de notre organisation sociale" (rapport Commission des Lois du Sénat n° 33 (1982-1983) tome 1, p. 74).

- le principe d'égalité auquel la loi du 2 mars 1982 confère ainsi une valeur législative. Les interventions économiques trouvent donc leurs limites dans le risque de provoquer des distorsions de concurrence entre les entreprises privées ;

- les règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan. Sans doute la crainte d'une dispersion des aides publiques locales a-t-elle conduit le gouvernement à ajouter cette référence aux règles de l'aménagement du territoire ; mais on peut s'interroger sur la valeur normative de cette limite, compte tenu du caractère indicatif de la planification française et des règles d'aménagement du territoire.

B. LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDES

1. Les aides au développement économique

Cette notion a émergé des débats qui ont conduit à l'adoption de la loi du 2 mars 1982, le Sénat préférant la mise en valeur de cet objectif à celui de la défense de l'emploi.

Répondant également à une préoccupation du Sénat, la loi du 2 mars 1982 distingue en matière de développement économique entre les aides directes et les aides indirectes.

a) Les aides directes

L'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983 énumère limitativement les quatre catégories d'aides directes qu'elle autorise.

(1.) cf. Débats Sénat du 17 novembre 1981 - JO p. 2764 à 2771 et du 18 novembre 1981 p. 2785 et p. 2800 et sq.

Celles-ci sont attribuées par la région et sont soumises à des plafonds, les départements, les communes ou leurs groupements pouvant toutefois les compléter lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond fixé par le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982.

- la prime régionale à la création d'entreprise qui se substitue à la prime à la création d'entreprise industrielle peut être accordée par la région aux entreprises quelle qu'en soit la forme juridique, ayant pour objet une des activités déterminées par le conseil régional, sous la condition que les entreprises bénéficiaires aient été inscrites, créées ou enregistrées, conformément aux textes qui les régissent, depuis moins de douze mois à la date où elles présentent leur demande.

Ces entreprises doivent s'engager à créer un nombre minimal d'emplois permanents, déterminé par le conseil régional.

Le montant de la prime est plafonné à 150 000 francs. Le décret du 22 septembre 1982 (n° 82-806) laisse le conseil régional libre de préciser les règles d'attribution de la prime et ne fixe pas d'effectif ni maximal ni minimal pour les entreprises susceptibles d'en bénéficier.

- la prime régionale à l'emploi.

Cette prime peut être accordée par les régions pour encourager soit la création, soit le maintien d'activité économique et se présente comme une subvention d'équipement. Le nombre d'emplois permanents créés ou maintenus susceptibles d'en bénéficier est limité à 30. En cas de reprise ou de conversion d'activité, la prime est calculée sur les 30 premiers emplois.

Le montant de la prime ne peut excéder 100 000 francs dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants, 20 000 francs en dehors de ces zones et 40 000 francs dans les zones ayant bénéficié de l'aide spéciale rurale.

La prime attribuée pour une opération ne peut dépasser le double du total des capitaux propres et des comptes courants d'associés de la société ou des apports de l'entrepreneur individuel. Elle ne pouvait être cumulée avec la prime d'aménagement du territoire jusqu'à la suppression de celle-ci.

Comme la prime régionale à la création d'entreprise, cette subvention peut être accordée aux entreprises quelle qu'en soit la forme juridique sur délibération du conseil régional qui détermine ses conditions d'attribution.

• **les bonifications d'intérêts, les prêts et avances**

Aux termes de l'article premier du décret n° 82-808 du 22 septembre 1982 qui fixe les conditions d'attribution de ces aides, les régions peuvent, en vue de favoriser la création ou l'extension d'activités économiques "accorder des prêts et avances à long terme à des entreprises à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations à long terme et bénéficier des prêts à long terme à ces mêmes entreprises".

Un arrêté du 14 janvier 1983 a précisé que le taux de ces prêts et bonifications ne devait pas être inférieur à 9,75 % ni excéder la différence entre le taux moyen des obligations garanties et 9,75 %.

Ces aides qui peuvent être accordées sur l'ensemble du territoire sont réservées à des projets créant au maximum 30 emplois dans le même établissement ou à des extensions créant au maximum 10 emplois supplémentaires.

De même que pour les aides précédentes, le conseil régional en détermine les autres règles d'attribution.

b) Les aides indirectes

Au cours des débats relatifs à la loi du 2 mars 1982, le Sénat qui ne fut pas suivi sur ce point avait souhaité en donner une énumération :

- la prise en charge total ou partielle des coûts d'acquisition et d'aménagement des terrains nécessaires aux activités économiques concernées ;

- l'acquisition ou la réalisation préalable, la revente ou l'acquisition des bâtiments accueillant ces activités, la revente ou la location pouvant être affectée de rabais dans des zones prioritaires définies en Conseil d'Etat ;

- les cautionnements et garanties d'emprunt.

Cette énumération considérée comme trop contraignante ne fut pas retenue.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire, les aides indirectes qui ne sont pas autrement définies, peuvent être attribuées librement par les

collectivités territoriales ou leurs groupements ainsi que par les régions (qui en 1982 n'entraient pas dans la première catégorie) intervenant seules ou conjointement sous trois réserves :

1. La revente ou la location de bâtiments par les collectivités locales, leurs groupements et les régions doit se faire aux conditions du marché, étant précisé toutefois qu'il peut être consenti des rabais sur ces conditions, ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens, suivant les règles et des zones fixées par décret.

2. Les garanties d'emprunt et cautions qui peuvent être également accordées librement par les collectivités locales aux entreprises, ont été soumises à un régime de plafonds défini par les articles 6, 49 et 66 de la loi du 2 mars 1982 modifiée. Aux termes de ces dispositions, les communes, les départements et les régions ne peuvent accorder leurs garanties d'emprunt aux personnes privées que dans la mesure ou le montant total des annuités d'emprunt accordées à des personnes privées, déjà garanties à échoir au cours de l'exercice, majorées du montant net des annuités de la dette de la collectivité locale, n'excèdent pas un pourcentage des recettes réelles de la session de fonctionnement.

Ces plafonds ont respectivement été fixés par trois décrets en date du 5 juillet 1983 à 40 % pour les régions, 60 % pour les départements et 70 % pour les communes, mais ces plafonds ne s'appliquent pas aux opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration des logements, bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou de prêts aidés par l'Etat. Ces opérations représentent en fait 90 % du volume total des garanties et cautions accordées par les collectivités locales.

La mise en jeu de ces garanties d'emprunt et cautionnements ayant dans plusieurs cas mis certaines collectivités locales dans une situation financière plus que problématique, les articles 10, 11 et 12 de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation ont défini un nouveau régime de plafonnement, ajoutant au système antérieur deux ratios prudentiels supplémentaires, l'objectif poursuivi par la nouvelle législation étant d'assurer un meilleur partage des risques pour les garanties accordées aux personnes privées.

- Un premier plafond limite le montant de la garantie consentie au profit d'un même débiteur et au titre d'un exercice déterminé.

- Est également soumise à plafonds la quotité susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt, ce second plafond n'étant cependant pas opposable aux organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du code national des impôts.

La loi du 5 janvier 1988 précitée a en outre clarifié le régime des fonds de garantie qui doivent désormais être constitués auprès d'établissements de crédits revêtant la forme d'une société anonyme régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Ces sociétés peuvent associer à leur capital des collectivités locales, mais à condition que leur objet se borne à garantir les prêts accordés aux personnes privées et qu'un établissement régi par loi bancaire du 24 janvier 1984 participe également à leur capital. Les communes, départements ou régions peuvent verser des subventions pour la constitution de tels fonds et participer à leur conseil d'administration, le nombre de sièges détenus par chaque catégorie de collectivités ne pouvant être inférieur à un, ni supérieur à six.

3. L'interdiction est faite aux communes, aux départements et aux régions de participer au capital de sociétés commerciales, sans y avoir été autorisées par décret.

c) Les aides fiscales

Les collectivités disposent de deux possibilités d'exonération de taxe professionnelle en faveur des entreprises nouvellement créées :

- l'exonération de taxe professionnelle de un à cinq ans prévue par l'article 1465 du code général des impôts.

Cette possibilité d'exonération est antérieure aux lois de 1982. Aux termes de l'article 1465 du code général des impôts, les collectivités locales et leurs groupements peuvent décider d'exonérer de taxe professionnelle les entreprises qui, dans leur ressort territorial, procèdent soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique ou

technique ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficulté. Ces exonérations dont la durée peut aller de un à cinq ans peuvent être soit totales, soit partielles. Le dispositif n'est applicable que dans certaines zones définies dans le cadre de l'aménagement du territoire.

- l'exonération de deux ans de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1460-4-b, 1460-4-c C.G.I., loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988).

Les entreprises sont autorisées à accorder ces exonérations depuis 1983 aux entreprises nouvelles, ainsi qu'aux établissements créés ou repris à des entreprises en difficulté. Lorsque le principe de l'exonération est décidé par une collectivité, celle-ci s'applique à toutes les entreprises qui satisfont aux conditions requises.

Les exonérations fiscales temporaires sont une forme d'aide indirecte largement utilisée par les collectivités locales.

2. Les entreprises en difficulté

A l'inverse du dispositif prévu pour les aides au développement économique, le régime des entreprises en difficulté est peu contraignant.

Le souci de protéger les "intérêts économiques et sociaux de la population communale" explique probablement que la loi du 2 mars 1982 ait entendu laisser la liberté la plus large aux communes, aux départements et aux régions pour accorder des aides directes et indirectes aux entreprises en difficulté.

Cette orientation a été confirmée par l'article premier de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui dispose que les collectivités locales règlent par leurs délibérations les affaires d'intérêt local et concourent à ce titre avec l'Etat "à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie".

A l'initiative du Sénat, la loi a également prévu que les collectivités locales disposent de la même marge de liberté pour intervenir en milieu rural lorsque leur action a pour but d'assurer le

maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population et que l'initiative privée est défaillante ou absente.

Aux termes de la loi du 2 mars 1982, les collectivités peuvent passer des conventions entre elles, afin de coordonner leurs moyens d'action.

Ces interventions qui peuvent prendre la forme d'aides directes ou indirectes ne sont soumises à aucune règle particulière si ce n'est l'interdiction de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale (articles 5 alinéa 3, 48 et 66 de la loi du 2 mars 1982).

Observons que la loi ne précise pas la notion d'entreprise en difficulté, ce qu'a tenté de faire la circulaire du ministère de l'intérieur n° 82-102 du 24 juin 1982 en retenant à la fois des critères juridiques et des critères économiques.

L'aide des collectivités locales aux entreprises en difficulté doit s'inscrire dans le cadre de mesures de redressement de l'entreprise faisant l'objet d'une convention conclue entre les deux parties.

Il a été jugé (T.A. Grenoble 1983) que la légalité de l'aide accordée par une entreprise en difficulté était subordonnée à la conclusion préalable d'une convention faisant l'objet d'un plan de redressement présenté par l'entreprise.

Les difficultés pour les collectivités de petite taille d'apprécier l'utilité de leurs aides et d'entreprises en difficultés et l'échec fréquemment constaté des aides de cette nature pour sauver de telles entreprises de la faillite ont conduit à supprimer cette possibilité pour les communes dans la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation (1).

Le Sénat avait également supprimé cette possibilité pour les départements lors de la première lecture du texte, considérant que cette forme était peu efficace et risquait d'entraîner les collectivités locales dans un engrenage auquel les pressions locales ne leur

(1.) Cela est d'autant plus opportun que la jurisprudence commerciale, en cas de faillite de l'entreprise, regarde comme "dirigeants de fait" les collectivités publiques qui ont apporté auparavant des aides à l'entreprise, prolongeant ainsi artificiellement sa survie, ainsi se trouve mise en cause la responsabilité de ces collectivités à l'égard des créanciers de l'entreprise (cf sur l'affaire Manufrance, arrêt Trib. des conflits 23 janvier 1989, Préfet de la Loire / Trib. commerce de St Etienne et note Amselek et Derrida, *Rec. Dall* 1989, p. 367 et sq.).

permettaient pas de résister efficacement mais il ne fut pas suivi par l'Assemblée nationale.

C. LA HIÉRARCHISATION DES COMPÉTENCES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ

De l'articulation entre l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 et les articles 5, 43 et 66 de la loi du 2 mars 1982 ressort une certaine spécialisation des compétences en matière d'aide économique entre les différents niveaux de collectivité territoriale, la région semblant devoir jouer un rôle moteur.

1. Le rôle prééminent de la région

Avant même que la région ne devienne une collectivité territoriale de plein exercice, les dispositions adoptées en 1982 -dans lesquelles il convient de ranger également la loi du 29 juillet 1982 qui définit le cadre de la planification décentralisée- confèrent clairement à la région un rôle prééminent pour la promotion du développement économique et social de la région.

C'est dans cette perspective que l'on peut inscrire la politique des contrats de plan Etat-Région qui confie une mission spécifique aux régions dans le domaine de la planification et de l'aménagement du territoire.

La primauté de la région est surtout affirmée sur le plan législatif en ce qui concerne les aides directes destinées à la création d'entreprise et à la création d'emplois nouveaux. S'agissant de ces aides, on l'a vu, les communes et les départements ne peuvent intervenir que selon un principe de complémentarité. Leur intervention est subordonnée à celle de la région et elle n'est possible que pour autant que les aides régionales n'atteignent pas les plafonds fixés par l'autorité réglementaire.

Il en résulte que les départements et les communes doivent limiter leurs aides directes aux zones dans lesquelles les entreprises bénéficient des aides régionales et seulement en faveur des secteurs d'activités que la région a décidé de soutenir dans la limite des plafonds fixés par décret (cf. supra).

On notera également que les régions peuvent participer indirectement au capital de sociétés privées, par l'intermédiaire des sociétés de développement régional (S.D.R.), dans le capital desquelles elles sont autorisées à prendre des participations. Elles ont également la possibilité de le faire dans les instituts régionaux de participation qui ont vocation à intervenir en capital.

Les départements et les communes, ne bénéficient pas de cette dérogation à l'interdiction faite aux collectivités locales de participer au capital des sociétés commerciales et des organismes à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter un service public ou des activités d'intérêt général. Pour ces deux niveaux de collectivités la levée de l'interdiction ne peut résulter que d'une autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat.

2. Les communes : la spécificité du rôle communal

En matière de développement économique, les communes ne peuvent apporter des aides directes qu'en complément de celles que consent la région.

En revanche, les aides indirectes sont libres sous les réserves rappelées plus haut. Ces possibilités ont d'ailleurs été largement utilisées par les communes qui, sur un plan quantitatif se réservent la part la plus importante des interventions économiques.

L'aide aux entreprises en difficulté leur est interdite depuis l'intervention de la loi du 5 janvier 1988. Les aides qui ont pu être apportées par les communes dans ce domaine entre 1982 et 1988 étaient extrêmement faibles en volume, mais dans la plupart des cas, elles se sont montrées relativement inefficaces et ont pu entraîner les communes qui les avaient accordées dans une situation toutes aussi désespérées que les entreprises qu'elles avaient aidées en pure perte. C'est pourquoi la suppression de cette forme d'aide apparaît comme une décision de bon sens.

Reste la possibilité d'intervenir en milieu rural qui paraît bien adaptée à la vocation de l'échelon communal.

3. La situation du département : un rôle mal défini

Depuis l'intervention de la loi du 5 janvier 1988, la situation du département apparaît intermédiaire entre celle de la région et de la commune.

En effet, comme les communes, le département est tributaire de la politique régionale, s'agissant des aides directes accordées aux fins de développement économique.

Mais le département conserve la faculté d'intervenir pour aider les entreprises en difficulté. On peut s'interroger sur l'opportunité de lui conserver cette compétence, compte tenu des pressions susceptibles de s'exercer plus facilement au niveau départemental qu'au niveau régional. S'agissant bien souvent d'entreprises qui ont épuisé tous les autres moyens de recours, leur situation financière rend très hypothétique l'influence des aides départementales sur leur éventuel redressement.

CHAPITRE II

LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Apparues dans les départements alsaciens et mosellan, dès 1900, pour des raisons tenant au droit local, les sociétés d'économie mixte locales ont connu leur premier développement au lendemain de la première guerre mondiale.

Par la suite, les décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 ont autorisé les prises de participation financières des communes *"dans les entreprises, même coopérative ou commerciale, ayant pour objet le fonctionnement des services publics, le ravitaillement et le logement de la population, les oeuvres d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale, ou la réalisation d'améliorations urbaines"*, sous réserve que ces participations n'excèdent pas 40 % du capital social et qu'elles recueillent une approbation préalable par décret en Conseil d'Etat.

Le décret du 20 mai 1955 vint élargir leur champ d'intervention en disposant que l'objet social de ces entreprises peut être *"la mise au point de projets, l'exécution de services présentant un intérêt public ou l'exploitation de services publics"*. Il portait en outre le plafond de participation à 65 % du capital. Par des décrets du 5 octobre 1957 et des 11 mai et 19 octobre 1959 des règles comparables furent étendues aux départements.

Par la suite et en l'absence d'une législation générale, les régimes particuliers se multiplièrent mais le succès de la formule fut remis en question à partir de 1973 lorsque de nombreuses sociétés d'économie mixte locales durent affronter des difficultés financières importantes. Cependant quelques années plus tard, la nouvelle répartition des compétences résultant des lois de décentralisation imposait une libéralisation du régime applicable. Dès lors la rénovation du cadre juridique était devenue nécessaire : tel fut précisément l'objet de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983.

Le nouveau cadre juridique ainsi mis en place assure aux collectivités territoriales la maîtrise complète du fonctionnement des sociétés d'économie mixte et assouplit aussi bien la définition de leur champ d'intervention que les relations fonctionnelles qu'elles entretiennent avec les collectivités locales.

1. Les S.E.M. locales sont placées sous le contrôle des collectivités locales

Dans le prolongement de la loi du 2 mars 1982, la tutelle jusqu'alors exercée par l'Etat disparaît. Les délibérations par lesquelles les assemblées locales décident d'une participation au capital d'une S.E.M., d'une convention avec une telle société ou de la garantie des emprunts qu'elle a contractés sont en effet régies par les règles de droit commun et deviennent exécutoires de plein droit dès leur transmission au préfet ; dans le même esprit, disparaît également la présence des représentants de l'Etat aux réunions des organes dirigeants de la société, qu'il s'agisse du préfet ou du commissaire aux comptes spécial désigné par celui-ci pour veiller à la protection des intérêts des actionnaires publics.

Outre un droit d'information, -le représentant de l'Etat est destinataire des délibérations du conseil de surveillance et des assemblées générales, dans les quinze jours suivant leur adoption, des contrats autres que ceux qui ont trait à de simples prestations de services, des comptes annuels et des rapports des commissaires aux comptes-, le préfet a en outre compétence, dans un délai d'un mois suivant la date de réception, pour saisir la Chambre régionale des comptes s'il estime qu'une délibération est de nature à aggraver trop lourdement la charge financière d'une ou plusieurs des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires, ou le risque encouru par la ou les collectivités ou leurs groupements ayant apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société. La Chambre régionale des comptes dispose alors d'un mois pour faire connaître son avis au représentant de l'Etat, à la société et aux assemblées délibérantes des collectivités ou groupements concernés. Cette procédure n'entraîne aucune sanction juridique, elle n'exclut toutefois pas qu'en application des dispositions de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, la Chambre assure "*la vérification des comptes*" de ces sociétés.

Ce déplacement du contrôle des S.E.M. de l'Etat vers les collectivités locales se traduit, pour ces dernières, par l'obligation, qui admet certaines exceptions strictement délimitées, de détenir, isolément ou à plusieurs, la majorité du capital et des voix dans les organes dirigeants. Afin d'assurer effectivement ce contrôle, chaque collectivité actionnaire a droit à un nombre de sièges au conseil d'administration ou au conseil de surveillance qui est proportionnel au capital qu'elle détient, ce qui garantit, sauf trop grande pluralité d'actionnaires publics, une représentation directe. Chaque année, les

délégués, désignés, en leur sein, par les collectivités actionnaires, présentent un rapport écrit sur le fonctionnement de la société assurant ainsi une clarification des relations entre les collectivités actionnaires et la S.E.M..

Enfin l'Etat, en contrepartie de la suppression de ses contrôles, ne peut plus être appelé pour compenser par des subventions exceptionnelles les difficultés financières exceptionnelles des communes, lorsque celles-ci résultent de leur participation au capital d'une S.E.M. ou des garanties d'emprunts qu'elles lui ont accordées.

2. La définition de leur objet social est élargie

L'aptitude juridique des S.E.M. à relayer les collectivités territoriales dans l'exercice de certaines de leurs attributions résulte du premier alinéa de l'article premier de la loi de 1983 qui dispose que *ces sociétés peuvent être créées 'pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel et commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général'*.

Cette dernière référence ouvre aux S.E.M. locales un champ d'action très diversifié.

La déspecialisation de ces sociétés est toutefois encadrée, l'article premier précisant que *"lorsque l'objet de ces sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires"*.

3. Leurs relations avec les collectivités territoriales sont assouplies

Un premier élément d'assouplissement résulte de la faculté reconnue aux S.E.M. d'intervenir pour le compte de tiers, personnes publiques ou privées, ne participant pas à leur capital. Ces interventions sont toutefois soumises à des conditions de nature à prémunir les actionnaires contre les risques financiers qui pourraient résulter de telles opérations : commencement d'exécution subordonné à l'apport du financement total ou de la garantie s'il s'agit d'une collectivité locale, ou, à défaut, délibération spéciale du conseil

adoptée à la majorité des deux tiers comprenant au moins la moitié des représentants des collectivités locales.

Par ailleurs, les conventions-types étant supprimées, les S.E.M. sont désormais libres de fixer le contenu des conventions qu'elles passent, sous réserve de préciser certaines rubriques dont la liste est fixée par la loi : objet et durée, modalités de renouvellement et de résiliation unilatérale, obligations des parties, montant et modalités de leur participation financière, rémunération de la société et enfin pénalités applicables en cas de défaillance de la société ou de mauvaise exécution de contrat ; des mentions supplémentaires sont en outre exigées pour les conventions portant sur la réalisation d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments qui doivent notamment préciser les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la personne publique contractante. 17

La coopération ainsi organisée entre collectivités territoriales et partenaires publics et privés du développement local présente une grande souplesse de fonctionnement. Elle permet d'associer des compétences techniques et des moyens financiers tout en garantissant une transparence effective pour les collectivités locales qui ont la maîtrise ; ce sont sans doute ces caractéristiques qui expliquent le succès qu'a rencontré la formule.

CHAPITRE III

LES CONTRAINTES COMMUNAUTAIRES

Les interventions des collectivités locales dans le domaine économique sont soumises aux règles communautaires définies par les articles 92 et 93 du Traité de Rome. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 25 février 1982, a d'ailleurs rappelé de manière incidente cette obligation en relevant que le contrôle administratif prévu par l'article 72 de la Constitution doit permettre "d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels de surcroît se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin".

Il en ressort que les collectivités locales doivent veiller au respect des dispositions précitées du Traité de Rome, dans la mesure où il a été admis que les "aides publiques" visées par le Traité englobent toutes les aides directes et indirectes émanant des collectivités publiques, qu'il s'agisse de l'Etat comme de collectivités locales, ainsi que la jurisprudence européenne a été amenée à le préciser.

Précisons en outre que toutes les formes d'aides sont visées : subventions, exonérations fiscales, bonifications d'intérêts, garanties d'emprunts, cessions de bâtiments ou de terrains à des conditions favorables ainsi que "toutes autres mesures d'effet équivalent" (une taxe parafiscale, redistribuée par une organisation professionnelle, constitue une aide).

L'article 92-1 du Traité de Rome pose le principe d'incompatibilité des aides économiques avec le Traité : "sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats, ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions."

L'article 92-2 énumère limitativement les aides publiques qui peuvent, par dérogation au principe, bénéficier d'une dérogation de plein droit :

- sont ainsi compatibles avec les dispositions du Traité les aides accordées dans un but social à des consommateurs individuels,

ainsi que les aides allouées pour compenser les conséquences des calamités naturelles ou des événements extraordinaires ;

Aux termes de l'article 92-3 peuvent être en outre considérées comme compatibles avec le Traité, sous réserve de l'autorisation de la commission :

. les aides destinées à remédier à une grave perturbation d'un pays membre ;

. les aides accordées en vue d'un grand projet européen ;

. les aides à finalité sectorielle en vue notamment de la correction de déséquilibres régionaux ou de la restructuration de certains secteurs ;

. les aides régionales (art. 92-3-a et art. 92-3-c). Parmi celles-ci on peut considérer que les aides des collectivités locales font partie de la catégorie des "aides régionales" visées à l'article 92-3-c), à savoir les "aides 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". Sont en France considérées comme telles les zones P.A.T..

Les règlements d'application du Traité prévoient que les régimes d'aides mis en place doivent obéir à des règles de plafonds et de zones.

A cette obligation répond la disposition de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les plafonds et les zones dans lesquelles pourront être accordées les aides directes des régions.

Force est d'observer toutefois que les décrets du 22 septembre 1982, s'ils fixent bien des plafonds, ne limite pas les possibilités d'interventions régionales à des zones déterminées, mais ces dispositions réglementaires ont été approuvées par la Commission des Communautés européennes. Les aides directes octroyées sur la base des dispositions en vigueur sont donc conformes aux règles communautaires.

En revanche, il y a lieu d'observer que les aides indirectes qui, à l'exception de l'aide aux bâtiments, sont libres aux termes de notre législation, et doivent en l'absence d'encadrement réglementaire faire l'objet d'une appréciation au cas par cas ; une procédure de notification à la Commission est en effet nécessaire lorsqu'elles atteignent un seuil déterminé. Les distorsions de concurrence sont appréciées en fonction de plafonds calculés en équivalent-subvention net.

La jurisprudence européenne s'est, jusqu'à présent, essentiellement attachée à la définition des aides d'Etat. Par une interprétation extensive, cette définition englobe les aides accordées par les collectivités locales. Il convient de noter que le présent projet de loi ne remet pas en cause le système de plafonds et de zones applicable en matière d'aides directes. Mais en étendant le régime actuel des aides directes régionales aux départements, il pourrait soulever un problème d'appréciation de la part de la commission européenne à laquelle les dispositions réglementaires d'application devront être soumises.

DEUXIÈME PARTIE :
LE BILAN DES INTERVENTIONS
ÉCONOMIQUES LOCALES :
DES RÉSULTATS INCERTAINS

L'analyse de l'évolution des aides depuis 1982 fait apparaître une certaine réorientation des concours des collectivités locales au secteur privé, vers les aides indirectes. Si l'on s'attache à l'effort respectif consenti par les différentes catégories de collectivités, on s'aperçoit que si la région a été dotée par les textes d'un rôle prééminent en matière d'aide au développement économique, les communes demeurent encore les collectivités qui interviennent le plus, probablement parce que ce sont elles qui sont le plus fréquemment sollicitées.

I. APPROCHE STATISTIQUE : UNE PRÉFÉRENCE PROGRESSIVEMENT AFFIRMÉE POUR LES AIDES INDIRECTES

A titre liminaire, on observera pour le déplorer que les données disponibles les plus récentes (1) permettant d'appréhender l'ensemble des aides des collectivités locales en matière économique remontent à l'exercice 1987. Cela est d'autant plus regrettable que :

- d'une part, près de deux ans après la promulgation de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 qui a apporté des modifications importantes au régime des aides aux entreprises en difficulté et à celui des garanties d'emprunt, il n'est pas possible d'en mesurer l'impact ;

- d'autre part, le projet de loi se fonde, pour les plus importantes de ses dispositions, sur des évolutions observées

(1). Recensement de la direction de la comptabilité publique - Notes bleues 418 - 9-15 janvier 1989.

principalement à partir de 1988. Or, il n'est pas possible d'en avoir une approche mesurable. S'agissant du désengagement des régions en matière d'aides directes, votre rapporteur a néanmoins pu obtenir du ministère de l'Intérieur des informations détaillées sur les deux derniers exercices, à partir des budgets primitifs régionaux, mais ces données ne sont pas cohérentes avec celles de la comptabilité publique pour les exercices antérieurs.

Quoiqu'il en soit, il apparaît qu'en 1987, les aides accordées par les collectivités locales aux entreprises privées se sont élevées à 8,7 milliards de francs, chiffre qui est loin d'être négligeable, même s'il est légèrement en retrait par rapport à celui de l'année précédente : 8,9 milliards de francs.

A l'intérieur de ce volume global, il est éclairant d'analyser les évolutions observées, en fonction tant de la nature des aides que des niveaux de collectivités locales.

A. LA RÉPARTITION ENTRE LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDES

Globalement, on constate que les collectivités locales accroissent d'année en année leur effort en faveur du développement économique. Celui-ci représentait 94,2 % de l'ensemble des aides locales en 1985. Sa part a été portée à 97,6 % en 1986 et à 98,1 % en 1987.

L'aide aux entreprises en difficulté bénéficie donc d'un volume d'aide de plus en plus marginal.

En 1987, la répartition a été la suivante :

1987	Communes	Départements	Régions	Total
<u>Aide aux entreprises en difficultés</u>				
Aides directes	75 891	53 541	4 101	133 533
Aides indirectes	14 706	10 819	8 101	33 626
<u>Sous-total (1)</u>	90 597	64 360	12 202	167 159
% de chaque collectivité locale	54,2	38,5	7,3	100
<u>Développement économique</u>				
Aides directes	1 916 550	1 578 010	2 113 590	5 608 150
Aides indirectes	2 187 367	559 759	303 361	3 050 487
<u>Sous-total (2)</u>	4 103 917	2 137 769	2 416 951	8 658 637
% de chaque collectivité locale	47,4	24,7	27,9	100
TOTAL (1) + (2)	4 194 514	2 202 129	2 429 153	8 825 796

Source : Comptabilité publique

N.B. : Les aides directes comprennent ici les achats de bâtiments et de terrains

Une observation complémentaire mérite d'être faite :

- Les aides directes représentaient encore 87,2 % du total des aides régionales en 1987 (ce pourcentage a dû très sensiblement fléchir en 1987 et 1988). Mais les communes ne leur consacraient plus que 36,2 %. Bien que les aides directes du département restent prédominantes (73,8 % du total) en 1987, leur part relative diminue (elle représentait 79,9 % en 1986). Relevons que ces pourcentages fournis par la direction de la comptabilité publique incluent de manière discutable les achats de bâtiments et de terrains dans les aides directes.

- Par contrecoup, la part des aides indirectes est logiquement en progression.

Cela est surtout sensible au niveau des départements dont les aides indirectes sont en très forte croissance (+ 75,6 % de 1986 à 1987).

B. LE RÔLE DES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS: LA PRÉÉMINENCE COMMUNALE

• Bien que les communes aient en 1987 réduit le montant global de leurs aides (4,1 milliards de francs en 1987 contre 5,2 milliards de francs en 1986, soit 21,5 %), elles restent le niveau de collectivités territoriales qui consent l'effort le plus élevé en matière d'aide économique (47,4 % du total). Il convient de préciser que les aides communales sont surtout le fait d'un petit nombre de grandes communes. Parmi les catégories d'aides, celle des aménagements de zones industrielles connaît la plus forte progression, ce qui est significatif de la volonté des communes de se consacrer aux infrastructures.

• Les aides des départements se sont élevées à 2,13 milliards de francs en 1987, en progression sensible par rapport à 1986 (+ 33 %). Les aides qui bénéficient de l'augmentation la plus marquée sont les rabais sur les prix de vente et de location des terrains et bâtiments qui sont passés de 22,4 millions de francs en 1986 à 290,1 millions de francs en 1987. Les départements consacrent également une partie importante de leur effort aux garanties d'emprunts, au profit quasi exclusif du secteur du logement (92,1 % de l'ensemble des garanties).

• Les aides régionales ont atteint 2,4 milliards de francs en 1987, soit un niveau d'aide assez proche de celui des départements, et en hausse sensible également par rapport à 1986 (+ 17 %). Les régions destinent la quasi-totalité de leurs aides au développement économique (99,5 %). Mais dès 1987, se dessine la tendance à l'abandon de certaines formes d'aides directes. Le rapport de la comptabilité publique relève que "le système consistant à verser des primes aux entreprises n'ayant pas produit sur l'emploi tous les effets escomptés, certaines régions ont préféré supprimer ou réduire ce type d'intervention et se tourner vers d'autres formes d'aides : prêts, avances et subventions.

L'évolution des aides directes régionales au cours des trois derniers exercices est retracée dans le tableau ci-après, établi à partir des statistiques communiquées à votre rapporteur par le ministère de l'Intérieur (les montants 1987 sont extraits des comptes administratifs, ceux de 1988 et 1989 des budgets primitifs).

ÉVOLUTION DES AIDES DIRECTES RÉGIONALES

Source : Ministère de l'Intérieur

	Prime régionale à la création d'entreprise (P.R.C.E.)			Prime régionale à l'emploi			Prêts			Bonifications d'intérêt		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
	Alsace	6 030	3 300	5 000	11 026	1 200	2 800	11 000	-	-	2 474	-
Aquitaine	8 120	25 000	24 000	15 760	(1)	(1)	-	-	-	-	-	-
Auvergne	22 786	16 000	3 350	(1)	(1)	(1)	2 899	-	-	-	-	-
Bourgogne	3 740	-	-	8 340	-	-	15 895	40 000	40 000	-	-	-
Bretagne	7 332	8 300	8 000	18 254	9 400	-	-	-	-	-	-	-
Centre	1 420	2 000	1 500	3 681	(3)	(3)	11 850	-	-	-	-	-
Champagne Ardennes	16 790	12 000	11 000	(1)	(1)	6 000	-	-	-	-	-	-
Corse	680	2 100	-	695	1 800	-	-	1 000	-	-	-	-
Franche Comté	4 022	3 100	(2)	-	-	(2)	4 180	-	(2)	800	-	(2)
Ile de France	6 890	-	-	610	-	-	-	-	-	-	-	-
Languedoc-Roussillon	5 200	-	(2)	9 450	-	(2)	875	-	(2)	-	-	(2)
Limousin	4 910	8 000	8 000	14 302	19 000	19 000	-	1 500	1 000	-	-	-
Lorraine	11 182	12 100	14 000	4 565	-	-	7 500	-	-	-	-	-
Midi Pyrénées	16 220	20 000	(2)	28 833	-	(2)	500	10 000	(2)	-	-	-
Nord Pas-de-Calais	9 250	14 200	31 700	14 778	14 200	(1)	19 092	-	-	-	-	-
Basse Normandie	4 300	4 300	4 000	4 471	6 800	3 500	-	-	-	-	-	-
Haute Normandie	5 900	-	500	5 080	-	(1)	450	3 000	4 000	-	-	-

(1) intégré dans le total P.R.C.E.

(2) chiffre non connu

(3) aides accordées dans le cadre de la procédure "après grand chantier"

ÉVOLUTION DES AIDES DIRECTES RÉGIONALES

Source : Ministère de l'Intérieur

	Prime régionale à la création d'entreprise (P.R.C.E.)			Prime régionale à l'emploi			Prêts			Bonifications d'intérêt		
	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989	1987	1988	1989
Pays de Loire	21 500	12 000	(2)	10 778	5 000	(2)	-	-	-	-	-	-
Picardie	1 270	-	-	4 700	-	-	20 750	11 000	-	2 776	-	-
Poitou Charentes	2 284	750	(2)	2 797	-	(2)	18 867	-	-	-	-	-
Provence Alpes Côte d'Azur	4 848	-	-	9 175	-	-	-	-	24 800	-	-	-
Rhône Alpes	9 220	-	-	26 020	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAUX	172 894	143 650	111 050	193 515	58 400	31 300	113 858	66 500	69 800	6 050	-	-

(1) intégré dans le total P.R.C.E.

(2) chiffre non connu

(3) aides accordées dans le cadre de la procédure "après grand chantier"

II. TENTATIVE D'ANALYSE DE L'EFFICIENCE DES AIDES

Sur le plan qualitatif, plusieurs leçons peuvent être tirées de l'évolution des dernières années. Il apparaît en particulier que les collectivités locales ont réévalué leurs interventions en fonction d'une meilleure appréciation des risques et de l'efficacité relative des différents types d'aides accordées. Les instruments dont elles sont dotées sont déjà suffisamment souples et diversifiés pour leur permettre le choix des moyens.

Mises à part quelques expériences malheureuses, des actions efficaces semblent avoir pu être conduites en faveur de l'emploi.

On doit toutefois regretter qu'aucun bilan global n'ait été tenté par l'administration des interventions économiques locales et de leur impact réel sur l'activité économique. Cela éclairerait mieux sur la pertinence des modifications qu'il est envisagé d'apporter.

A. UNE RÉORIENTATION DES INTERVENTIONS FONDÉE SUR UNE MEILLEURE APPRÉCIATION DES RISQUES

Il semble que les collectivités territoriales soient davantage aujourd'hui portées à prendre en compte les mises en garde et les appels à la prudence, lancés notamment par la Cour des comptes.

1. Les critiques adressées au système mis en place en 1982

Après celui de 1982, le rapport public de 1987, appuyé sur l'enquête effectuée l'année précédente par quinze chambres régionales des comptes, dénonçait plusieurs errements.

Étaient plus spécialement critiqués les points suivants :

a) L'atomisation des aides et la juxtaposition des interventions des trois niveaux de collectivités, sans que, le plus souvent, une cohérence soit recherchée.

Cette absence de coordination profite aux "chasseurs de primes". La Cour des comptes relevait ainsi que dans plusieurs régions un quart des entreprises ayant sollicité des aides avaient ainsi pu cumuler une prime régionale à l'emploi et une prime à la création d'entreprise ou une prime à la création d'entreprise et une prime d'aménagement du territoire, la disposition d'un bâtiment industriel vendu ou loué par la commune, tout en obtenant des garanties d'emprunt, voire d'autres formes d'aides de la région, des départements et des communes, ainsi que le cas échéant des aides de l'Etat ou de l'ANVAR.

b) Les collectivités locales ne disposent pas a priori des moyens humains et techniques pour apprécier les chances réelles de succès des projets économiques qu'elles entendent soutenir. Leur capacité d'expertise est généralement limitée, ce qui évidemment peut leur être reproché compte tenu de leur vocation première.

La Cour des comptes signale ainsi certaines mésaventures qui en ont résulté pour certaines collectivités, certaines infrastructures d'accueil ou zones industrielles se révélant trop coûteuses ou vides d'occupants.

c) La lenteur des procédures a pu faire aussi que parfois les aides arrivaient trop tard pour sauver une entreprise.

De plus, de nombreux demandeurs se sont montrés incapables de constituer correctement leur dossier de demande, ce qui d'ailleurs aurait pu mal augurer de leur chance de réussite dans les affaires.

Enfin, était dénoncée une certaine perversion des procédures qui faisait par exemple intituler "aide au développement" ce qui en fait était une aide supplémentaire à une entreprise en difficulté, pour éviter à celle-ci l'obligation d'établir un plan de redressement.

En supprimant les aides des communes aux entreprises en difficulté, la loi du 5 janvier 1988 a supprimé les errements les plus graves.

Toutefois, la recommandation émise par le Conseil économique dans l'avis adopté le 13 mai 1987 sur les *interventions économiques des collectivités territoriales* (rapport de M. Steib) garde toute son actualité.

"Les collectivités territoriales doivent garder l'initiative de leurs interventions en matière économique, le désengagement de l'Etat ne pouvant pas avoir pour effet, d'une part, de l'amener à se désintéresser des grands projets et, d'autre part, de conduire les régions, les départements et les communes à se substituer à l'initiative privée en multipliant par principe leurs aides au secteur économique, quelle qu'en soit la forme".

2. La réorientation des aides

Les collectivités territoriales ont, semble-t-il, pris conscience de la nécessité de mieux sélectionner leurs aides à l'activité économique.

En constitue un premier et significatif exemple le repli progressif des régions en matière d'aides directes, même si on doit en relativiser l'ampleur : il est peu de régions qui aient abandonné toutes les formes d'aides directes. Elles sont nombreuses en revanche à se détourner des primes.

Fallait-il reporter sur les départements la responsabilité de les accorder, alors que leur efficience n'a pas pu être démontrée ?

Deuxième manifestation de la volonté des collectivités territoriales de mieux ajuster leurs concours : la préférence donnée désormais aux infrastructures. Des projets complets peuvent ainsi être lancés, qui dans l'esprit du rapport de la DATAR, déjà mentionné, jouent sur les différents éléments qui peuvent attirer les entreprises :

- réseau de communication ;
- infrastructures d'accueil, services ;
- moyens de formation et qualification de la main-d'oeuvre ;
- qualité de l'environnement...

Mais tous ces efforts n'ont de sens que si les aides locales se révèlent réellement utiles pour l'activité économique et si elles ne

sont pas l'instrument dangereux d'une concurrence destructrice entre collectivités.

Pour apprécier ce point de manière objective, il serait nécessaire que des bilans systématiques soient faits de l'impact des aides locales sur l'emploi et sur la prospérité d'une région.

B. L'IMPACT DES AIDES SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE : UNE ABSENCE DE BILAN

Interrogé dans le cadre de la préparation de ce rapport sur le nombre d'emplois créés grâce aux aides directes de chaque région et sur la durée d'occupation de ces emplois, le ministère de l'Intérieur a fait la réponse suivante :

"L'administration ne dispose pas de données afférentes au nombre d'entreprises bénéficiaires des aides régionales et au nombre d'emplois créés grâce à ces aides.

Il convient de noter, à cet égard, que conformément à l'esprit de la décentralisation, les conseils régionaux ne sont en aucun cas tenus de transmettre au représentant de l'Etat un bilan de l'attribution des différentes aides régionales.

Aucune évaluation précise de la durée d'occupation des emplois créés grâce à des aides directes régionales n'a été établie à ce jour".

Cette absence de bilan pose un problème de fond. Les collectivités locales injectent dans l'économie des sommes importantes soit directement soit indirectement, sans qu'aucune étude véritablement fiable en leur permette de mesurer l'intérêt comparé de leurs différents moyens d'intervention. Ce n'est qu'en cas d'échec patent des projets qu'elles ont accepté de soutenir qu'elles peuvent constater mais trop tard l'inefficacité de l'aide.

Sur deux points au moins, l'absence de repères préalables crée une situation très préjudiciable à l'intérêt des collectivités locales et laisse celles-ci désarmées face aux pressions de toutes sortes qui peuvent s'exercer sur elles :

1. Le poids réel des aides dans les budgets locaux

Si les collectivités locales sont en mesure de chiffrer le montant de leurs aides directes aux entreprises privées, voire d'apprécier le coût de certaines aides indirectes, telles que les rabais sur ventes de terrains, la mise en jeu des garanties d'emprunts, l'équipement de zones industrielles, de nombreuses interventions sont difficilement chiffrables.

D'une façon générale, les engagements financiers des collectivités locales, en matière de développement économique, prennent des formes très diversifiées et sont d'autant plus difficiles à comptabiliser.

Certaines catégories d'aides mériteraient ainsi d'être plus systématiquement prises en considération et chiffrées, car bien qu'en apparence indolores, elles ont un impact financier relativement important :

- les exonérations de taxe professionnelle, largement utilisées, mais sans que la collectivité locale obtienne des services fiscaux une information systématique sur l'incidence budgétaire de ce type d'aide ;

- les avances remboursables qui constituent des aides significatives, d'autant que les collectivités locales ont dans le même temps à supporter pour leur propre compte des charges d'emprunt fort lourdes ;

- les garanties d'emprunt, indolores lorsqu'elles sont consenties, mais qui lorsqu'elles viennent à jouer peuvent représenter une contrainte insupportable pour le budget de la collectivité.

2. L'efficacité de l'aide pour les entreprises

La viabilité des projets soumis aux collectivités locales n'est pas toujours facile à apprécier. Quelles que soient les formes d'aides sollicitées, le partenariat avec les organismes consulaires et les établissements de crédit paraît souhaitable. Mais le secteur bancaire n'a pas nécessairement des intérêts convergents avec ceux des collectivités territoriales. La sollicitation systématique de ces dernières pour l'octroi de garanties d'emprunts souligne combien elles peuvent être exposées.

Au-delà de la difficulté d'expertise des dossiers présentés par les entreprises demanderesse, se pose le problème du choix des aides et de leur efficacité respective pour le succès d'un projet économique.

La tentative de relance des primes au démarrage de l'entreprise -qui constitue l'un des principaux axes du projet de loi soumis à notre examen- ne saurait être approuvée que si l'on avait démontré que ces aides sont réellement déterminantes dans la création durable d'emplois.

Il ne faut pas oublier qu'en cas d'échec, la collectivité locale qui a apporté son aide peut perdre plus que sa mise initiale. En accordant son aide à une entreprise qui est ensuite conduite à la faillite, la collectivité locale peut être considérée comme dirigeant de fait selon la jurisprudence commerciale et condamnée à indemniser les créanciers.

Sans doute n'est-ce que progressivement que les collectivités locales pourront prendre pleinement conscience des dangers que peuvent impliquer pour elles certaines formes d'engagement dans les actions de développement économique.

Mais il serait hautement souhaitable que leurs choix en la matière soient appuyés sur des études donnant toutes les garanties de sérieux, plutôt que sur des expériences qui se sont mal terminées tant pour les entreprises aidées que pour les collectivités qui ont dispensé leurs concours.

III. LES SYSTÈMES D'AIDE À L'ÉTRANGER

A. ORIENTATION GÉNÉRALE

Sous une forme ou sous une autre, les collectivités territoriales de tous les Etats membres de la Communauté européenne interviennent dans le domaine économique et social.

Un rapport établi à la demande du ministère de l'intérieur en juillet 1985 à partir des éléments réunis par le Conseil des communes et régions d'Europe sur les différentes formes d'intervention économique des collectivités locales en R.F.A., au Royaume-Uni, en Italie et aux Pays-Bas, permet de tirer quelques leçons de leur expérience respective.

Il apparaît tout d'abord que les apports effectués au titre de l'intervention économique par les collectivités territoriales restent globalement marginaux dans les pays engagés depuis longtemps dans cette voie, et très inégalement répartis. Ces interventions "ont une efficacité limitée à court terme et tendent à accentuer les disparités spatiales".

Il en ressort également que "la pression des problèmes et la surenchère entre collectivités poussent à une diversification et à une amplification des interventions", cette évolution pouvant "faire croître les tensions entre les différents niveaux de collectivité, sans compter l'incertitude qui pèse sur l'efficacité à long terme" de mesures de diversification.

Enfin, une tendance générale se dégage dans tous les pays soumis à l'enquête. Les Gouvernements centraux cherchent à limiter les effets financiers du développement des initiatives locales dans le cadre d'une politique globale de restriction des prélèvements publics sur le P.N.B..

Les motifs peuvent différer mais la volonté est identique.

En R.F.A. et aux Pays-Bas, l'objectif est de faire respecter les mécanismes de marché, l'accent étant mis également sur l'absence de vocation des collectivités locales à intervenir dans le domaine économique.

En Italie, l'Etat souhaite astreindre les collectivités à une gestion plus rigoureuse.

En Grande-Bretagne, où prévalent la recherche de l'efficiencce et la sélection des aides, une importante réforme est en cours. Une loi devrait être votée prochainement pour limiter les interventions financières des collectivités locales et en particulier supprimer les interventions sur fonds propres pratiquées par les villes. La garantie de prêts, qui est de pratique courante et encouragée par l'Etat britannique serait en revanche maintenue.

On le voit donc, le projet de loi français s'inscrit à contre courant des tendances qui se dégagent chez nos principaux partenaires.

B. L'ÉCLAIRAGE DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

L'exposé des motifs du projet de loi affirmant que les aides des collectivités locales françaises les place "nettement en retrait de ce qui est pratiqué en ce domaine dans nombre d'Etats de la Communauté économique européenne, notamment la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni", votre commission a souhaité obtenir un bilan précis des aides consenties par les collectivités décentralisées de ces pays pour pouvoir apprécier la situation en toute connaissance de cause.

L'encadré ci-après reproduit l'intégralité de la réponse faite au rapporteur par le ministère de l'Intérieur.

Les renseignements fournis font ressortir le caractère très imprécis des informations dont dispose notre administration sur les pays voisins.

Les comparaisons sont difficiles à établir pour plusieurs raisons.

Tout d'abord il parait peu pertinent de mettre en relation les aides des Länder allemands qui ont des prérogatives étatiques et celles des régions françaises par exemple. De plus le contenu des aides comptabilisées n'est pas le même. On en prendra un exemple. Le chiffre donné pour l'Italie inclut les dépenses de formation professionnelle, ce qui n'est pas le cas pour la France. Or les dépenses que consacrent les régions françaises à la formation professionnelle et à l'apprentissage seraient de nature à revaloriser considérablement le

montant des aides de nos collectivités locales au développement économique.

Enfin, sur le plan méthodologique, le choix d'un montant annuel moyen sur la période 1981-1986 masque les évolutions dans les différents pays étudiés, ce qui enlève beaucoup d'intérêt aux informations fournies. Les données présentent de plus un caractère très rétrospectif.

Une leçon peut toutefois se dégager de la réponse du ministère de l'Intérieur : chez nos homologues européens, les collectivités décentralisées privilégient les aides indirectes.

Les aides locales à l'économie dans quatre pays européens

Réponse du ministère de l'Intérieur

Il n'existe pas de statistiques comparatives exhaustives sur les aides aux entreprises octroyées par les collectivités locales de nos principaux partenaires de la Communauté Economique Européenne. En revanche, il a été procédé à des évaluations globales des aides nationales à finalité régionale, comprenant les aides de l'Etat et celles des collectivités locales. Le tableau suivant, fourni par la D.A.T.A.R., indique, sur la période 1981-1986, le montant annuel moyen en ECU des aides à finalité régionale en France, en RFA, au Royaume-Uni, en Italie.

	<u>FRANCE</u>	<u>RFA</u>	<u>ROYAUME-UNI</u>	<u>ITALIE</u>
Montant	265 (1)	3 449	1 372	5 855
(en M écus)	383 (2)			
% du P.I.B.	0.1 (1)	0.5 (2)	0.3	1.2

(1) hors DOM

(2) Y.C. DOM

On voit qu'en montant brut, les aides à finalité régionale sont en France près de dix fois inférieures à celles attribuées en RFA. Des quatre pays retenus, c'est la France qui octroie, et de loin, le moins d'aides régionales.

Sur un plan qualitatif, les principaux régimes d'aides mis en place dans les pays voisins présentent les caractéristiques suivantes :

RFA

1) Les interventions économiques du Land :

Elles privilégient une planification économique régionale et la création d'infrastructures collectives.

Les aides financières se veulent indirectes, limitées et sélectives, mais leur panoplie est cependant très importante.

Le principal organe d'intervention est une "société pour l'aide au développement économique" sans but lucratif, avec une triple mission, de conseil, de formation et de promotion.

2) Les interventions économiques des communes

Les interventions "indirectes" constituent le moyen d'action économique privilégié des communes, prenant la forme de :

- . sociétés de financement relais qui octroient garantie de prêts et bonifications d'intérêts,
- . location à prix de faveur de terrains ou bâtiments,
- . création de centres ou parcs technologiques,
- . conseils.

Les grandes communes ont souvent des bureaux de promotion économique.

On notera, en outre, que de nombreuses communes accordent des subventions forfaitaires par emploi créé.

Les collectivités territoriales peuvent :

- offrir aux entreprises terrains et bâtiments avec des prêts pouvant couvrir 90 % de leur valeur : les "designated districts" peuvent consentir des prêts sur 30 ans pour de telles acquisitions et accorder des subventions allant jusqu'à 1 000 livres,
- créer des organismes relais ("Entreprises trusts", "Entreprises boards", "Coopérative agencies"), participer à leur capital, et subventionner leur fonctionnement.

GRANDE-BRETAGNE

Dans les "entreprises zones", ces organismes peuvent à la fois aménager les sols, construire des bâtiments et prendre des participations dans les entreprises (de 0 à 100 %),

- participer à des programmes de lutte contre le chômage et en faveur de la formation professionnelle en subventionnant des stages ou la création d'emplois d'utilité collective (notamment stages dans le domaine des technologies nouvelles).

ITALIE

1) L'intervention économique des régions :

Elles ont comme compétence la formation professionnelle, le tourisme, l'artisanat.

Dans le PIEMONTE, par exemple, la région promeut la formation professionnelle des chômeurs, la création de coopératives, la constitution de P.M.E. dans le domaine technologique, par acquisition de bâtiments, subventions en capital, bonifications d'intérêts, etc...

De son côté, la région du LATIUM a délégué aux communes l'exécution des formations et mis en place des programmes spéciaux d'aide à la constitution de coopératives de jeunes et de chômeurs.

2) L'intervention économique des provinces :

Elle est très limitée sauf en matière de transports.

3) L'intervention économique des communes :

Elle est également limitée : l'accent est mis sur les aides indirectes, la promotion de la ville et la planification urbaine.

Les communes participent à la lutte pour l'emploi par le biais de la création d'emplois publics.

C. LES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES À L'ÉTRANGER

La plupart des collectivités territoriales des pays de la Communauté économique européenne ont recours à l'association de capitaux publics et privés.

C'est ainsi que la République fédérale d'Allemagne compte quelque quatre-vingt-dix *Eingebetrieb*, entités juridiques dotées d'un patrimoine, d'une comptabilité et d'un budget propres mais qui restent soumises à la surveillance de la collectivité locale qui se charge d'effectuer les recrutements des personnels qui relèvent normalement de la fonction publique.

Ces sociétés développent essentiellement leurs compétences dans le secteur des travaux publics, des transports, de la gestion hospitalière, de l'adduction d'eau et de l'électricité.

En Espagne, aucun texte n'oblige, ni n'empêche les collectivités locales de prendre des participations majoritaires dans le capital des sociétés "mercantiles" ; ces sociétés sont nécessairement soumises au droit privé, toutefois elles doivent mettre en oeuvre un plan d'amortissement du capital privé sur une période donnée afin qu'une fois passée cette période l'actif et le passif de la société reviennent à la collectivité actionnaire.

En Italie, en revanche l'association entre communes et entreprises privées est explicitement proscrite et les collectivités locales recourent très largement aux services d'entreprises à capital public, les "aziende" ou agences, l'appel au secteur privé apparaissant à l'inverse extrêmement rare. Ce système a donc une logique différente de celle des sociétés d'économie mixte françaises.

*

* *

TROISIÈME PARTIE: EXAMEN DU PROJET DE LOI

I. LES AXES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi relatif "à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local" (n° 320 Sénat 1988-1989) déposé sur le Bureau du Sénat le 23 mai dernier, correspond à l'engagement pris par M. Jean-Michel Baylet dès son arrivée au Gouvernement, de réaménager les règles d'intervention des collectivités locales en la matière.

Présenté comme un élément de la politique actuellement menée en faveur de l'emploi, le dispositif -qui comporte 15 articles- aménage les moyens dont sont actuellement dotées les collectivités locales, en les regroupant autour de quatre orientations :

- extension du régime des aides directes destinées aux entreprises "en développement" ;
- appel aux collectivités locales pour le renforcement des fonds propres des entreprises en développement ;
- renforcement des moyens des sociétés d'économie mixte locales ;
- Possibilité de subventions des activités culturelles locales.

Les nouveaux moyens mis en place par le projet de loi en vue d'atteindre ces différents objectifs s'inscrivent davantage dans l'esprit des dispositions initiales de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983 et de la loi du 2 mars 1982 "droits et libertés" que dans celui de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. Celle-ci avait tenté, on s'en souvient, un recadrage des interventions économiques des collectivités locales au vu notamment des rapports de la Cour des Comptes dénonçant des effets pervers du système mis en place par les lois de décentralisation, son absence relative d'efficience, le coût

excessif pour les budgets locaux des garanties d'emprunts lorsque celles-ci viennent à être mises en oeuvre.

A l'encontre de la démarche poursuivie voici deux ans, le projet de loi tend à un élargissement et à une relative diversification du régime des aides des collectivités locales.

On analysera tour à tour les quatre types d'aménagements prévus par le projet de loi :

A. L'EXTENSION DU RÉGIME DES AIDES DIRECTES

Les articles 1 à 7 du projet de loi réorganisent le régime des aides directes et des aides indirectes qu'avait mis en place la loi du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire. Mais l'objectif essentiel est d'élargir les possibilités d'aide directe de la région et surtout de doter le département d'une compétence supplétive en la matière.

- Les régions sont actuellement les seules collectivités territoriales à pouvoir accorder les différentes formes d'aide directe qu'énumère limitativement l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 (primes à la création d'entreprise, primes à l'emploi, prêts, bonifications d'intérêts). Aux termes de l'article 2 du projet de loi, elles conservent ces instruments. Mais leurs aides directes pourront en outre prendre la forme de "concours régionaux à l'innovation", aides qu'elles auront seules compétence pour accorder dans la limite de plafonds qui seront définis par décret. Cela tend à permettre aux régions de soutenir les programmes d'investissement de petites et moyennes entreprises régionales, en matière de recherche technologique, par des aides qui viendraient en complément de celles déjà versées par l'ANVAR (Association nationale pour la valorisation de la recherche) et par les organismes similaires.

- Disposition sans doute la plus importante du projet de loi, l'article 3 ouvre aux départements -qui n'interviennent à l'heure actuelle (comme les communes) qu'en complément des aides directes régionales- la faculté d'accorder des aides directes de leur propre initiative. Toutefois, cette nouvelle liberté est enfermée dans d'étroites limites : les aides directes du département ne seront possibles qu'en cas de carence de la région pour le type d'aide en cause, au profit d'entreprises "en développement". Le département pourra en outre accorder les formes d'aides directes attribuées par la région, mais à des entreprises relevant de secteurs d'activités autres que ceux auxquels le conseil régional a décidé d'apporter son soutien.

Ces aides ne pourront pas prendre la forme de "concours à l'innovation". Enfin, elles ne pourront être accordées qu'aux petites et moyennes entreprises, dont les effectifs n'atteindront pas un seuil fixé par décret.

Cette mesure est à mettre en relation avec le voeu exprimé par l'Assemblée des présidents des conseils généraux, lors de son dernier congrès, de renforcer le rôle économique des départements. Le gouvernement les justifie aussi par le fait que quatorze régions sur vingt deux ont décidé de ne plus accorder d'aides directes aux entreprises, préférant porter leurs efforts sur l'amélioration de l'environnement des entreprises (infrastructures routières, recherche, formation...). Dans ces régions, l'Etat semble donc attendre des départements qu'ils jouent un rôle de substitut de l'instance régionale, au soutien de l'extension ou de la reconversion des P.M.E. et des P.M.I..

- Les communes pourront compléter les aides directes attribuées par le département (art. 4), comme elles le font aujourd'hui pour les aides directes régionales. Il n'est pas en revanche prévu de leur donner le même pouvoir d'intervention directe qu'aux départements.

B. LE RECOURS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES POUR RENFORCER LES FONDS PROPRES DES ENTREPRISES

Les dispositions répondant à cet objectif (art. 8 et 9) semblent s'inscrire dans la ligne des préoccupations exprimées par les pouvoirs publics d'augmenter les fonds propres des entreprises françaises. Force est de reconnaître cependant que les mesures proposées ici sont d'ambition limitée, mais non dépourvues de risques pour les collectivités locales.

- En premier lieu, sera étendue au département la possibilité -ouverte jusqu'ici aux seules régions- de participer de plein droit au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement régionales ou interrégionales (cette participation est aujourd'hui subordonnée à une autorisation gouvernementale, en vue de protéger le département contre les risques éventuels).

- En second lieu, communes et départements pourront être autorisés, sous certaines conditions, à souscrire des titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives ou par les coopératives agricoles et leurs unions, lorsqu'il aura été procédé à cette émission par appel public à l'épargne.

C. LE RENFORCEMENT DES POSSIBILITÉS DES SOCIÉTÉS D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALES

Le projet de loi (art. 10 et 11) élargit les missions définies par la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales et déroge à leur profit aux règles de plafonnement des garanties d'emprunts.

- Les sociétés d'économie mixte locales voient étendue de manière expresse leur mission à la gestion des services de proximité en milieu rural et d'activités touristiques.

- Elles pourront en outre, dans le cadre de la coopération transfrontalière, mais sous réserve d'un accord préalable entre les Etats concernés, bénéficier de la participation à leur capital de collectivités territoriales étrangères. Seraient notamment concernés les transports collectifs et l'adduction d'eau potable.

- Réforme plus notable qui correspond semble-t-il à une demande des SEM, l'article 11 fait sauter un des deux verrous introduits par la loi du 5 janvier 1988 pour le plafonnement des garanties d'emprunts au profit des communes de moins de 10 000 habitants. Celles-ci pourront ainsi recommencer à accorder leur garantie d'emprunt en dépassant le seuil réglementaire de 10 % du montant total de chaque annuité garantie, au profit d'un même débiteur, mais seulement pour les opérations d'aménagement relevant des articles L 300-1 à L 300-4 du code de l'urbanisme.

On notera que les autres plafonnements applicables aux garanties d'emprunts et cautions ne sont pas remis en cause (montant des garanties par rapport à la section de fonctionnement et quotité garantie par des collectivités locales au titre d'un même emprunt).

D. LES SUBVENTIONS AUX ACTIVITÉS CULTURELLES LOCALES

L'article 12 du projet de loi a pour objet d'autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à subventionner des entreprises existantes gérant des services à caractère culturel. Sont plus spécialement visés les exploitants de salles de cinéma.

La loi du 2 mars ouvre déjà la possibilité aux communes et aux départements d'apporter leur aide pour le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, mais seulement en "milieu rural". Or les mesures d'aide au cinéma sont aussi nécessaires en ville qu'à la campagne. D'autres activités culturelles pourraient d'ailleurs, aux termes du dispositif, solliciter ce nouveau type d'aide.

Précisons enfin qu'un bilan de l'application de la loi devrait faire l'objet d'un rapport au Parlement en avril 1994.

II. LA PORTÉE DU PROJET DE LOI

Sur le plan général, il convient d'observer que le projet de loi est composé de mesures hétérogènes dont la rédaction est souvent floue et laisse planer beaucoup d'incertitudes juridiques.

Derrière l'effet d'annonce, le projet de loi appelle trois séries de critiques : il porte atteinte à un certain nombre de principes, il comporte des innovations inutiles ou hasardées, il risque de se révéler dangereux pour les finances locales.

A. LES ATTEINTES AUX PRINCIPES

Plusieurs dispositions de ce texte constituent des atteintes aggravées à la liberté du commerce et de l'industrie et risquent d'entraîner des distorsions de concurrence qui à terme peuvent n'être pas favorables à l'emploi. C'est en particulier le cas de l'article 3 qui étend les possibilités d'octroi des aides directes du département, et des articles 8 et 9 qui ouvrent la possibilité aux communes et aux départements de souscrire des titres participatifs dans les sociétés coopératives sans que le but d'intérêt général contrebalance cette atteinte aux principes.

Le projet de loi soulève également un problème de compatibilité avec le droit communautaire et en particulier avec la jurisprudence issue des articles 92 et 93 du traité de Rome, qui assimile les aides des collectivités locales aux aides de l'Etat et en limite strictement le champ d'application. Si l'exposé des motifs du projet de loi fait bien référence aux exemples étrangers mettant la France en mauvais rang, les comparaisons internationales figurant

dans les réponses de M. Baylet aux questions de la commission des Lois n'apparaissent pas probantes (on ne peut valablement comparer les aides des Länder, qui ont un caractère étatique et celles de nos régions qui interviennent dans le cadre décentralisé, sans également prendre en considération les aides publiques de l'Etat, dans notre pays). En tout état de cause, le développement des aides directes qu'organise le projet de loi risque de conduire les autorités communautaires à en reconsidérer "la vocation régionale".

B. DES INNOVATIONS HASARDÉES

1. Les aides directes que pourront consentir les départements, constituent la principale innovation du projet de loi. Les aides directes ne sont pourtant pas la meilleure forme d'aide que puissent accorder les collectivités locales.

En effet, ces aides ont montré la limite de leur efficacité puisque les régions qui s'étaient engagées dans cette voie, à partir de 1982, y ont aujourd'hui, pour plus de la moitié d'entre elles, renoncé, s'agissant des primes du moins.

2. Certaines possibilités ouvertes ne semblent pas répondre à l'attente majoritaire des élus : ainsi de la participation des départements dans les sociétés de développement régional et dans les autres institutions financières à caractère régional.

3. Le projet de loi donne une portée normative à d'autres types d'interventions, mais on peut se demander si cela n'entraînera pas, en fait, une limitation des possibilités que donne la législation en vigueur.

Il en va ainsi de l'article 10 du projet tend à compléter la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales en leur donnant la possibilité supplémentaire *de gérer des services en milieu rural et des activités touristiques*. Cette précision soulève deux interrogations :

- l'expression "milieu rural" est juridiquement floue et posera sans doute un problème d'application ;

- la loi de 1983 visait toutes les activités d'intérêt général. On peut se demander comment la précision apportée s'articule avec le

texte en vigueur : si la gestion des services en milieu rural et des activités touristiques constitue une activité d'intérêt général, la précision est inutile ; l'adjonction risque au contraire de faire apparaître les activités non mentionnées comme présentant un caractère d'intérêt général moins évident.

4. Enfin, certaines dispositions risquent d'entraîner des dérives. C'est en particulier le cas de l'article 12 qui, en voulant apporter une solution locale aux difficultés que connaissent actuellement les exploitants de salles de cinéma, vise "toute activité de service à caractère culturel" et ouvre ainsi un champ aux contours mal définis.

C. UN TEXTE DANGEREUX POUR LES FINANCES LOCALES

1. Des pressions plus fortes exercées par les milieux économiques

Les nouvelles possibilités données aux collectivités locales par le projet risquent de susciter des pressions supplémentaires sur les collectivités locales de la part des entreprises du secteur concurrentiel.

Ainsi les nouveaux pouvoirs donnés aux départements en matière d'aide directe exposent-ils ceux-ci davantage que les régions, car ce niveau de collectivité est plus proche des entreprises.

Il en va de même des deux dispositions du projet de loi autorisant respectivement les communes et les départements à souscrire des *titres participatifs* émis par les sociétés coopératives. Le danger existe, en particulier en milieu rural, de ne pouvoir résister aux pressions faites par les coopératives agricoles. Cette formule paraît plus dangereuse que les subventions car il est tentant de faire croire aux collectivités locales qu'elles n'interviendront pas à fonds perdus et de les pousser ainsi à majorer leurs efforts financiers.

2. Des risques de surenchère entre collectivités

L'une des conséquences les plus probables du projet est qu'il tend à mettre en concurrence régions et départements (art. 2 et 3). On peut de plus se demander si les départements ne seront pas conduits à faire des surenchères entre eux à l'intérieur d'une même région, au risque de faire perdre de vue toute politique d'aménagement du territoire.

Enfin, les communes apparaissent dans une situation défavorable par rapport aux départements et aux régions puisque maintenant leur action est subordonnée tant à la politique économique de la région qu'à celle du département.

3. La menace spécifique sur les collectivités rurales

Les nouvelles possibilités offertes risquent de renforcer les disparités entre collectivités riches et collectivités pauvres. Plus directement, le projet fait peser une double menace sur les collectivités rurales : c'est en milieu rural que les communes auront le plus de mal à résister aux demandes de souscription de titres participatifs formulées par les coopératives.

La gestion des services de proximité en milieu rural fera appel aux fonds des petites communes qui n'auront pas nécessairement les capacités d'expertise suffisantes pour résister, face à des opérations dont l'intérêt réel ne sera pas toujours évident.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Aides des collectivités territoriales à la création et à l'extention d'activités économiques

Cet article qui reprend, sous réserve d'un simple toilettage, le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983, fixe le cadre juridique général des interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de développement économique local.

Renvoyant aux articles 2 à 6 pour la détermination des conditions dans lesquelles les collectivités locales peuvent intervenir, le présent article se borne à poser le principe que les aides aux entreprises peuvent être directes ou indirectes.

Pas davantage qu'en 1982, il ne donne de définition des aides directes, ni des aides indirectes.

Lors de l'examen du projet de loi approuvant le plan intérimaire, le rapporteur pour avis de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale avait proposé de définir ainsi les aides directes :

"Les aides directes sont celles qui ont le caractère d'attribution de fonds à titre définitif en faveur des entreprises" (avis n° 603 - Assemblée nationale - 7ème leg. - page 17).

De même, la Commission des Lois du Sénat, lors de l'examen du projet de loi portant droits et libertés des communes, des départements et des régions avait souhaité définir les aides directes et les aides indirectes. Mais ces différentes tentatives n'ont pas abouti. La loi procède par voie d'énumération pour les aides directes, le

champ des aides indirectes portant ainsi sur toutes les aides qui ne peuvent être rangées parmi les aides directes.

Les articles 2 à 6 auxquels renvoie le présent article ont respectivement trait :

Article 2 : aux formes d'aides directes que la région peut attribuer seule ou conjointement ;

Article 3 : l'introduction d'une compétence supplétive du département pour accorder des aides directes, lorsque la région n'en accorde pas ;

Article 4 : la possibilité pour les communes de compléter les aides du département ;

Article 5 : au régime des aides indirectes des collectivités territoriales ;

Article 6 : au régime de garantie que les collectivités locales peuvent exiger des entreprises bénéficiaires d'aides.

Cet article n'apporte rien à la législation en vigueur.

Votre commission des lois s'est longuement interrogée sur l'opportunité de légiférer à nouveau, et qui a formulé les plus vives réserves sur les aides directes des collectivités locales au secteur privé. Compte tenu de la position qu'elle a finalement arrêtée sur les articles 2 et 3, elle a décidé d'adopter le présent article sans modification.

Article 2

Aides directes des régions

Cet article, qui se substitue aux deuxième et troisième alinéas de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 précitée, complète l'énumération des aides directes que les régions sont susceptibles d'accorder en matière de développement économique et en aménage le régime.

1) l'énumération des aides

Comme les dispositions qu'il remplace, l'article 2 énumère tout d'abord les différentes formes d'aides directes que la région peut attribuer :

Subsistent :

- la prime à la création d'entreprise ;
- la prime à l'emploi ;

(mais ces deux formes de primes perdent leur caractère régional) ;

- les bonifications d'intérêts ;
- les prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations ;

S'y ajoutent :

- les concours régionaux à l'innovation ;

Disparaissent :

- les avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Depuis peu, un mouvement de repli se dessine dans un nombre croissant de régions qui renoncent à accorder certaines formes, voire la totalité des aides directes prévues par la loi.

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution du nombre de régions accordant des aides directes, par catégorie d'aides, depuis 1986.

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

Source : ministère de l'Intérieur

Le désengagement d'un certain nombre de régions en matière d'aides directes appelle deux commentaires :

- d'une part, l'abandon de la formule des primes par plus de la moitié des régions est un phénomène très récent et qui ne justifiait peut-être pas une telle hâte législative puisqu'il remonte tout juste à 1988. S'agissant des prêts, le désengagement régional est beaucoup plus marqué encore tandis que les bonifications d'intérêts sont une formule qui n'est pratiquement plus utilisée. On est conduit à se demander, dans ces conditions, si le principe même des aides directes n'est pas condamné. A tout le moins, force est d'observer que les catégories d'aides énumérées par la loi ne suscitent pas l'enthousiasme des entreprises. Au demeurant celles-ci tirent sur le plan économique un meilleur profit des efforts que les régions et les autres collectivités locales consacrent aux équipements d'accueil et plus généralement à l'environnement économique (réseaux de transports accessibles, possibilité de formation, etc...);

- d'autre part, deux nouvelles formes d'aides ont été énoncées par les régions depuis 1988 puisque plus de la moitié d'entre elles (15 en 1988, 12 en 1989) ont décidé d'encourager des avances remboursables selon des modalités non prévues par la loi du 7 janvier 1982. Ces avances sont en principe plafonnées au niveau de la prime régional à l'emploi ou de la prime régional à la création d'entreprise. Elles se présentent en fait comme des primes remboursables.

S'agissant des concours à l'innovation, qui sont la seule forme nouvelle aide directe qu'introduit le projet de loi au titre de la diversification des aides, il semble ressortir de la terminologie adoptée "concours" et de l'exposé général du projet de loi, que cette aide ne pourrait intervenir qu'appuyée sur les aides versées par l'A.N.V.A.R. (ou par des organismes similaires) et serait destinée à la prise en charge d'une partie des dépenses consacrées à l'introduction

d'une innovation technologique, les conditions d'attribution devant être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Sachant que les taux d'intervention de l'A.N.V.A.R. sont déjà très élevés (50 à 75 %), on peut s'interroger sur le caractère réellement incitatif que pourra avoir un concours régional complémentaire, à moins qu'il ne s'agisse de préparer à terme un désengagement de l'Etat.

Relevons que l'A.N.V.A.R. et les organismes similaires ne couvrent pas la totalité du champ de l'innovation. C'est précisément dans les domaines où l'Etat n'intervient pas que la région pourrait jouer un rôle d'appoint.

2) aides complémentaires des départements et des communes

L'article 2 maintient en vigueur le principe de complémentarité qui permet aux départements, aux communes et à leurs groupements de compléter les aides directes de la région lorsque celles-ci n'atteignent pas les plafonds fixés par décret. Mais il pose une exception pour les concours qui sont la seule nouvelle forme d'aide directe créée au profit de la région. Cette exclusive ne paraît pas justifiée. Ou la complémentarité est admise et elle doit pouvoir jouer pleinement, ou elle n'a pas lieu d'être.

3) délibération du conseil régional

Le troisième alinéa du présent article prévoit que le conseil régional devra prendre une délibération pour déterminer le ou les types d'aides directes que la région décide d'accorder, en précisant, le cas échéant, les secteurs d'activités concernés.

Bien que l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 n'ait pas explicitement imposé une délibération, il est bien évident que la politique d'aides directes des régions résulte toujours formellement de délibérations du conseil régional.

On peut néanmoins expliquer l'introduction de cet alinéa dans le projet de loi par le souci d'informer le département de la politique conduite par la région, puisque l'article 3 du projet de loi donne aux départements un pouvoir de substitution en matière d'aides directes.

4) régime de plafonnement et délimitation de zones

Dans la loi du 7 janvier 1982, le dernier alinéa du présent article prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat interviendra pour fixer les modalités d'application et déterminer notamment les plafonds et les zones dans lesquels les aides pourront être accordées. Rappelons que trois décrets - n° 82-806, n° 82-807, n° 82-808- du 22 septembre 1982 ont fixé les régimes respectifs des primes régionales à la création d'entreprise, des primes régionales à l'emploi, des prêts, avances et bonifications d'intérêt. A l'exception de la prime régionale à l'emploi dont le montant est modulé en fonction des différentes zones, les autres aides peuvent être accordées sur l'ensemble du territoire.

Le système de plafonnement tient compte des obligations de la France au regard des articles 92 et suivants du Traité de Rome. La Commission des Communautés Européennes a, sur le fondement de ces articles, élaboré un régime d'encadrement des aides à finalité régionale, comportant en particulier des plafonds d'intensité de l'aide. Les décrets de 1982 pris pour se conformer à ces impératifs communautaires ont été approuvés par la Commission et il ne semble pas, d'après les informations fournies à votre rapporteur, que le Gouvernement envisage de modifier le régime actuel des plafonds et des zones.

*

* * *

L'un des constats essentiels qui ont conduit au dépôt du projet de loi est que les régions ont de plus en plus tendance à se détourner des aides directes. Les autres niveaux de collectivités ont également fait connaître leur préférence pour les aides indirectes.

On observe également qu'à l'étranger, les aides au développement économique prennent, de manière pratiquement exclusive, la forme d'aides indirectes.

Si le dispositif soumis à votre examen devait vraiment traduire sur le plan législatif les évolutions observées dans la pratique, la solution logique vers laquelle conduirait ces différentes observations serait la suppression généralisée des aides directes. Telle est la solution vers laquelle inclinait votre rapporteur.

Le principe même du maintien des aides directes a suscité un long débat au sein de votre commission des Lois.

Ont en particulier été soulignés les risques que font peser sur les contribuables locaux les possibilités réaffirmées par le projet de loi. De même ont été dénoncés l'incitation à développer les demandes de primes et de prêts de la part des entreprises et le dévoiement du marché qui en résulte. Enfin la commission s'est inquiétée du laxisme du dispositif qui permet à une même entreprise de cumuler toutes les formes d'aides.

Considérant que la procédure des aides directes ne doit pas être encouragée, elle a toutefois estimé difficile de supprimer cette forme d'aide, dans la mesure où elle est encore utilisée par plusieurs régions et de manière complémentaire par les départements et les communes.

Votre commission des lois s'est donc prononcée pour le maintien de l'article 2, sous réserve de quatre amendements tendant respectivement :

- à substituer aux concours à l'innovation une prime régionale à l'innovation qui pourra être accordée de manière indépendante des aides de l'Etat ;

- à permettre de faire jouer la complémentarité des aides des départements et des communes pour toutes les formes d'aides directes de la région ;

- à imposer la transmission de la délibération du conseil régional à toutes les assemblées délibérantes des départements de la région en vue d'une information systématique de ceux-ci ; en outre, la délibération devrait avoir un caractère annuel afin que la région puisse à tout moment reprendre sa compétence de principe en matière d'aides directes, le département ne statuant que dans un second temps ; la décision du conseil régional pourrait par exemple être prise au moment du débat d'orientation budgétaire, pour les aides à accorder au cours de l'exercice suivant ;

- à limiter le contenu de la délégation au pouvoir réglementaire à l'essentiel.

Article 3

Aides directes des départements

Les régions ont une compétence de principe en matière d'aides directes. Dans la mesure où les départements et les communes ne peuvent intervenir qu'en complément des aides régionales et dans la limite des plafonds fixés pour ces aides, l'abstention de la région conduit les deux autres niveaux d'administration locale à la même attitude.

C'est ce mécanisme législatif que le présent article a pour objet de remettre en cause en confiant aux départements un rôle de substitution à la région, en cas d'abstention de celle-ci.

Le département peut ainsi prendre l'initiative d'accorder les catégories d'aides directes que la région n'accorde pas. De plus, pour les catégories d'aides directes que la région a décidé d'attribuer, mais en les réservant à certains secteurs d'activité, le département se voit reconnaître la possibilité d'accorder ces mêmes aides aux entreprises relevant d'autres secteurs d'activité.

Le principe de subsidiarité devrait s'appliquer à toutes les formes d'aides directes énumérées par l'article 2 à l'exception du concours régional à l'innovation. Cette exclusion ne s'explique d'ailleurs pas davantage que celle prévue par l'article 2 du projet pour les aides complémentaires des départements et des communes. Si le département doit jouer un rôle supplétif, il paraît logique qu'il puisse l'assumer pleinement.

Les aides directes des départements seront réservées aux entreprises dont les effectifs n'excéderont pas un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat. Il semblerait que le seuil envisagé soit de 30 salariés.

Il convient d'observer que ce cantonnement des aides directes départementales aux entreprises de petite dimension n'a rien de nouveau ni de spécifique aux départements puisque les aides directes régionales sont déjà réservées pour la plupart d'entre elles à des entreprises de petite taille.

Ainsi, conformément aux décrets déjà cités du 22 septembre 1982 qui fixent les conditions d'attribution des aides directes régionales, la prime régionale à l'emploi peut être accordée pour des emplois permanents créés ou maintenus dans la limite de 30 emplois. En cas d'extension, la prime n'est accordée qu'aux établissements de moins de 30 emplois. De même, les prêts, avances et bonifications d'intérêt ne peuvent être accordés que pour des projets créant au maximum

30 emplois ou pour des extensions créants au maximum dix emplois supplémentaires.

*

* *

Cet article qui constitue la novation juridique essentielle du projet de loi a suscité une interrogation de fond de la part de votre commission des Lois.

En effet, il convient tout d'abord d'observer que les aides indirectes sont sans conteste le mode d'intervention privilégié des départements. En particulier, une politique très active est menée soit par l'intermédiaire d'agences départementales, de comités d'expansion ou de sociétés d'économie mixte pour la mise à disposition des entreprises de terrains et de bâtiments industriels par les départements.

Sans doute à l'appui de leur demande, les auteurs du projet de loi ont-ils invoqué le développement de pratiques observées dans les départements en matière d'aide directe, pratiques qu'il importait de légaliser, la loi devenant ainsi une simple technique de couverture des irrégularités.

Votre commission des lois a une trop haute idée de la loi pour souscrire à une telle conception de son rôle.

Ensuite, il ne semble pas que les départements souhaitent a priori jouer un rôle de suppléance de la région en matière d'aides directes.

Estimant que le dispositif était de nature à exposer tous les départements à de vives pressions, à créer une concurrence malsaine entre les différentes collectivités et à exposer celles-ci à des surenchères et à des dérives financières, votre rapporteur n'était pas favorable à l'adoption du présent article.

Très partagée, la commission a finalement accepté de reconnaître aux départements un rôle supplétif, en matière d'aides directes, sous réserve d'assujettir les aides au même système de plafonnement et de zonage que celui défini par l'article 2 pour les régions. Elle a en outre souhaité organiser une articulation entre la délibération par laquelle le conseil régional fixe sa politique en

matière d'aides directes et la décision du conseil général et a donné un caractère annuel à cette procédure.

Article 4

Aides complémentaires des communes aux aides directes des départements

Cet article tend à donner aux communes et à leurs groupements la faculté de compléter les aides directes accordées de sa propre initiative par le département, lorsque ces dernières n'atteindront pas le plafond fixé, chaque forme d'aide directe, par le décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 2.

On rappellera que l'article 2 du projet de loi prévoit de manière parallèle que les aides accordées par la région peuvent être complétées par le département, les communes et leurs groupements lorsque l'intervention de la région n'atteint pas le plafond réglementaire.

Le jeu combiné de ces dispositions permet aux communes d'intervenir à titre complémentaire, en matière d'aide directe dès lors que soit la région, soit le département, prend la décision d'en accorder, et que leurs aides cumulées n'atteint pas le montant des plafonds autorisés.

En aucun cas, les communes ne peuvent donc prendre l'initiative en la matière.

Votre commission des lois a adopté cet article sans modification.

Article 5

Aides indirectes des collectivités territoriales

Cet article, qui reprend les dispositions des quatrième, cinquième et sixième alinéas de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 précitée, donne compétence aux collectivités territoriales et à leurs groupements pour accorder, seuls ou conjointement, des aides indirectes aux entreprises.

Pas davantage qu'en 1982, il n'est proposé de définir les aides indirectes, mais il est clair qu'il s'agit de toutes les formes d'aides qui n'entrent pas dans la liste limitative des aides directes donnée par l'article 2 du projet de loi. Il s'agit des aides qui en principe n'entraînent pas de transfert financier direct de la collectivité à l'entreprise bénéficiaire.

A titre indicatif, on peut citer parmi les aides indirectes auxquelles il est plus fréquemment recouru :

- les ventes et locations ou mises à disposition de terrains et de bâtiments, aides qui semblent avoir la préférence des communes, en liaison étroite le plus souvent avec le département ;

- les garanties d'emprunt ;

- l'accueil des entreprises (assistance technique, montage juridiques et financier) ;

- le suivi du développement des entreprises.

Le principe demeure que les aides indirectes sont libres. Mais l'article 5 reprend les dispositions dérogatoires concernant la vente et la location des bâtiments, qui doivent se faire aux conditions du marché. Cette dérogation est d'ailleurs toujours assortie d'une exception puisque les rabais pourront continuer à être consentis sur ces ventes ou locations à condition de respecter les plafonds et les zones fixées par décret. Il peut toutefois paraître curieux de renvoyer pour la fixation de ces plafonds et de ces zones au décret en Conseil d'Etat mentionné à l'article 2 du projet de loi qui est relatif aux différentes catégories d'aides directes, c'est pourquoi il semble qu'un décret spécifique doive être pris.

Sous réserve d'un amendement en ce sens, votre commission vous propose d'adopter le présent article..

Quoi qu'il en soit, votre commission des lois s'est interrogée sur la pertinence d'un régime de dérogation que le système des rabais vides de contenu effectif. C'est pourquoi elle a supprimé cet élinéa et a souhaité affirmer le principe selon lequel toutes les aides indirectes sont libres.

Tel est le sens des amendements qu'elle a adoptés au présent article.

Article 6

Garanties imposées aux entreprises aidées

Cet article reprend sous réserve d'une modification purement formelle les dispositions du septième alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 précité, posant le principe selon lequel les collectivités territoriales peuvent imposer des garanties aux entreprises bénéficiaires d'une aide, ainsi qu'à leurs dirigeants.

Aucune règle précise n'est imposée aux collectivités locales qui sont donc libres de déterminer la nature et le montant de ces garanties. Aux termes de la rédaction adoptée, celles-ci peuvent porter soit sur les personnes, soit sur des critères liés à l'activité des entreprises.

L'objectif essentiel étant de conduire à vérifier le caractère sérieux du projet économique aidé, votre commission des lois a souhaité rendre automatique la demande de garantie aux entreprises. Elle a en outre tenu à préciser la notion de dirigeants à laquelle elle a préféré substituer celle de "mandataires sociaux" et à maintenir le caractère facultatif des garanties pouvant leur être imposées.

Article 7

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

Cet article se substitue aux dispositions du huitième alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 précité et tend à l'établissement de conventions conclues entre l'Etat, d'une part, les collectivités territoriales et leurs groupements, d'autre part, pour la réalisation d'actions de développement économique local. Ces conventions devront préciser notamment les modalités des aides directes et indirectes pouvant être accordées dans ce cadre aux entreprises.

Il convient de rappeler que dans le dispositif en vigueur seules peuvent faire l'objet de telles conventions les actions de politique agricole et industrielle entreprises par les collectivités territoriales et leurs groupements. En adoptant une rédaction beaucoup plus générale, le présent article tend à permettre à ces

conventions de porter également sur des actions intéressant l'artisanat, le commerce, le tourisme, la pêche, etc...

Les dispositions actuelles ont en particulier servi de support juridique à l'établissement des contrats de plan ainsi qu'aux chartes intercommunales, aux programmes de développement concerté, etc...

Sur la base de ces différentes formes de conventions qui impliquent l'accord de l'Etat, ont été octroyées des aides directes et indirectes, dans des conditions dérogatoires du droit commun.

Mais la rédaction du présent article, par son caractère très général, peut donner à croire que seules les actions de développement économique faisant l'objet d'une convention avec l'Etat sont permises aux collectivités territoriales.

De plus votre commission a estimé qu'un texte de loi n'était pas nécessaire pour la mise en oeuvre de la procédure contractuelle entre l'Etat et les collectivités locales. C'est pourquoi elle a décidé de supprimer cet article.

Article 8

Souscription par les communes de titres participatifs émis par les coopératives

Cet article tend à compléter l'article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions en vue de permettre aux communes de souscrire les titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives, les sociétés coopératives agricoles et leurs unions.

Cette possibilité leur sera ouverte à condition que l'émission de titres participatifs soit faite par appel public à l'épargne. Les autres conditions de mise en oeuvre de cette disposition sur lesquelles l'article 8 n'éclaire pas, devraient être précisées par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition semble avoir pour objet essentiel de faciliter l'apport de fonds propres aux sociétés coopératives. Il soulève plusieurs obligations de principe.

On rappellera que sur le fondement de l'article 53 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978, les sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) peuvent déjà recevoir des subventions des

collectivités locales. En bénéficie par conséquent une très forte majorité des sociétés anonymes coopératives puisque 1.400 d'entre elles sont des SCOP.

Les sociétés coopératives bénéficient, en outre, d'un régime fiscal doublement dérogatoire puisque, d'une part, leurs cotisations de taxe professionnelle est réduite de moitié, d'autre part, elles peuvent retrancher de leurs bénéfices imposables à l'impôt sur les sociétés les bonis (ristournes) provenant des opérations avec les associés et distribués à ces derniers. La même possibilité est étendue aux autres organismes coopératifs lorsqu'ils répartissent une fraction de leurs bénéfices entre leurs adhérents, au prorata des opérations traitées avec chacun d'eux ou du travail fourni par lui.

Un certain nombre de coopératives, notamment les sociétés coopératives agricoles sont exonérées de l'impôt sur les sociétés, sauf pour les opérations effectuées avec des non sociétaires.

Les coopératives agricoles renforcent leurs fonds propres régulièrement grâce à l'obligation qui leur est faite de verser en réserve une fraction de leurs excédents financiers affranchis de toute imposition.

Il y a déjà là une rupture évidente de la concurrence avec les sociétés commerciales.

Les titres participatifs qui ont été créés par l'article 21 de la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne, ont permis aux sociétés nationalisées d'accéder au marché financier. Etendus aux coopératives, ils ne peuvent être utilisés en revanche par les sociétés commerciales, ce qui peut s'expliquer par les avantages fiscaux qui leurs sont attachés. Les revenus distribués bénéficient en effet du prélèvement libératoire de 25 %, abaissé à 15 % dans le projet de loi de finances pour 1990.

Il convient d'ailleurs de constater que les titres participatifs du secteur coopératif n'ont pas connu un développement significatif et que par conséquent la liquidité du marché n'existe pas. Cela risque de laisser aux communes et aux départements (article 9) l'ensemble du risque sur une créance de dernier rang.

On peut craindre que le présent article ne crée beaucoup de difficultés et n'apporte pas une réponse très appropriée aux nécessités du développement économique local.

Outre que sa mise en oeuvre risque de pénaliser les petites et moyennes entreprises, on imagine aisément les pressions qu'il est susceptible de susciter sur les élus locaux, notamment en région agricole. Cela risque d'encourager des opérations d'appel public à

l'épargne pour des coopératives qui disposent déjà de moyens très efficaces pour renforcer leurs fonds propres.

C'est pourquoi votre commission des Lois a décidé 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

Cet article fait partie, comme le précédent, du dispositif faisant appel aux ressources des collectivités locales pour renforcer les fonds propres des entreprises et confie à cette fin deux moyens nouveaux aux départements :

I - la faculté est offerte aux départements de participer sans autorisation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés financières régionales ou interrégionales ;

II - par une disposition identique à celle prévue par l'article 8 pour les communes, la possibilité est également donnée aux départements de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives, lorsqu'il aura été procédé à une telle émission par appel public à l'épargne ;

1) S'agissant du premier point, il convient de rappeler que les départements, en vertu de l'article 48-IV de la loi du 2 mars 1982 ne peuvent, sauf autorisation, donnée par décret en Conseil d'Etat, participer au capital de sociétés commerciales. Le paragraphe I du présent article introduit donc une exception à ce principe au profit de la participation des départements au capital des établissements financiers à vocation régionale, auxquels participent déjà les régions.

Cette mesure ne paraît pas correspondre à l'attente des départements qui se proposent d'intervenir en faveur des petites et moyennes entreprises. En effet, les sociétés de développement régional (S.D.R.) ne semblent jouer qu'un rôle négligeable à ce niveau. Force est d'ailleurs de constater que les régions elles-mêmes participent de manière plutôt modeste au capital des S.D.R. ainsi que le fait apparaître le tableau ci-après.

Bilan établi en 1989 sur l'exercice 1988

S.D.R.	Montant du capital (MF)	Région	Part du capital
Bretagne	77,2	Bretagne	16,6
Champex	62,5	Champagne	5 %
Expanso	44,5	Aquitaine	1,12 %
Lordex	80	Lorraine	3,15 %
Méditerranée	50	Provence-Alpes Côte d'Azur	27,96 %
du Nord	105	Nord - Pas-de- Calais	10,71 %
de Normandie	100	Haute et Basse Normandie	9,56 %
de Picardie	73	Picardie	9 %
SADE	142	Alsace	0,53 %
SODERO	108	Pays de la Loire	0,50 %
SODLER	59	Languedoc- Roussillon	6,59 %
du SUD-EST	120	Rhône-Alpes	4,92 %
TOFINSO	75	Midi-Pyrénées	2,93 %

C'est pourquoi votre commission des Lois vous proposera de remplacer ce dispositif par un système spécifique aux départements leur permettant d'apporter des fonds propres aux entreprises en développement par l'intermédiaire d'un fonds de développement économique local géré par un établissement spécialisé ayant la forme d'une société de capital-risque, régie par la loi du 11 juillet 1985 et au capital de laquelle devra obligatoirement participer un établissement bancaire.

2) S'agissant de la possibilité pour les départements de souscrire des titres participatifs émis par les sociétés coopératives que prévoit le II du présent article, il appelle de la part de votre commission des Lois les mêmes commentaires et réserves que la disposition similaire figurant à l'article 8 et offrant la même possibilité aux communes. Elle a en conséquence décidé également la suppression.

Article 10

Attributions des Sociétés d'économie mixte locales

Cet article tend à compléter l'article premier de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relatif aux sociétés d'économie mixte locales sur deux points concernant, le premier, l'objet des sociétés d'économie mixte, le second leur coopération avec des collectivités décentralisées étrangères.

1) Le paragraphe I prévoit expressément que les SEM locales pourront gérer "des services de proximité en milieu rural" et "des activités touristiques". L'exposé des motifs du projet de loi justifie l'introduction de cette précision dans la loi par le souci de conforter la part que prennent ces sociétés au développement local et par le fait "que cette formule peut constituer pour les collectivités locales situées dans des zones rurales fragiles et là où l'initiative privée est défailante ou absente, un instrument leur permettant de lutter contre la désertification et la dévitalisation des campagnes".

Il y a lieu de souscrire à cet objectif. Mais la rédaction actuelle de l'article premier de la loi du 7 juillet 1983 permet déjà tout à fait de l'atteindre, puisqu'il rend possible la création de SEM locales "pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter les services publics à caractère industriel et commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général".

La gestion des services de proximité en milieu rural et des activités touristiques entre clairement dans le cadre de ces activités d'intérêt général, lorsqu'elle tend à lutter contre la dévitalisation des zones considérées. Ainsi que le rappelle la circulaire du 16 juillet 1985 relative aux modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement des SEM, la notion d'intérêt général est bien cernée par la jurisprudence, sous réserve du respect des principes de la liberté du commerce et de l'industrie et de l'égalité des citoyens devant la loi.

Si le législateur précise certaines actions d'intérêt général en omettant toutes les autres, le risque est grand que les missions non expressément mentionnées dans la loi soient considérées comme moins légitimes que celles qui le sont.

La rédaction de la loi de 1983 donnait à cet égard beaucoup de souplesse au système. La réforme proposée risque d'aller à l'encontre de l'objectif poursuivi et de restreindre en fait le champ d'application de la loi.

C'est pourquoi votre commission des lois n'est pas favorable à cette précision nouvelle, même s'il lui paraît entrer très clairement dans les missions des SEM locales de reprendre en tant que de besoin les services de proximité (boulangerie, boucherie, etc...) répondant aux besoins essentiels de la population en milieu rural ou de développer des activités à caractère touristique.

En revanche, il lui semble opportun, conformément à un avis du Conseil d'Etat en date du 7 octobre 1986 cité par une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 7 avril 1987, que les collectivités locales puissent, sous certaines conditions, être autorisées à confier à des SEM la gestion de tout ou partie de leurs services publics administratifs, tels que la restauration scolaire, la collecte des ordures ménagères, qui sont juridiquement des services publics administratifs. D'ailleurs, en pratique, certaines SEM se sont déjà créées pour gérer des services de cette nature, bien que la loi ne les y autorise pas expressément puisqu'elle ne vise que les services publics industriels et commerciaux.

C'est pourquoi votre commission vous proposera à cet article un amendement tendant à viser également des services publics à l'article premier de la loi du 13 juillet 1983, tout en introduisant conformément à l'avis précité du Conseil d'Etat, la réserve que le service en cause 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.

2) Le paragraphe II de cet article tend à ouvrir expressément la possibilité pour les collectivités décentralisées étrangères, de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales françaises exploitant un service public d'intérêt commun, sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés.

Mais ces prises de participation ne seront possibles que dans le cadre de la coopération transfrontalière.

Cette disposition marque une avancée certaine par rapport à l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 qui n'ouvrait que des possibilités étroites aux collectivités locales au titre de la coopération transfrontalière puisqu'il permettait seulement au

conseil régional de décider, avec l'autorisation du gouvernement, d'organiser "des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région".

En ratifiant la Convention cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière le 14 février 1984, la France a subordonné l'application de celle-ci à la conclusion d'accords interétatiques. La convention-cadre, entrée en vigueur le 15 mai 1985 permet non seulement aux régions, mais aussi aux départements et aux communes situées le long des frontières d'avoir des liens de coopération avec les collectivités décentralisées étrangères voisines.

De nombreux accords sont déjà intervenus en application de la Convention cadre entre la France et :

- la République Fédérale d'Allemagne et la Suisse : la commission pour la coopération transfrontalière Rhin supérieur, le communauté d'intérêt économique moyenne Alsace-Breisgau ;

- la République Fédérale d'Allemagne et le Luxembourg : la commission transfrontalière des institutions communes de la grande région Sarre-Lorraine-Luxembourg-Rhénanie-Palatinat (Comregio).

D'autres accords sont intervenus avec la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, la RFA, le Royaume Uni. D'autres sont en cours de conclusion avec l'Italie et l'Espagne.

La possibilité d'associer au capital des SEM locales françaises les capitaux des collectivités décentralisées étrangères paraît positive. Elle soulève toutefois deux questions :

- en premier lieu, faut-il limiter cette possibilité aux collectivités ayant une frontière commune avec la France, alors que les services d'intérêt commun, dans les domaines des transports aériens et de la culture par exemple peuvent être mis en place entre des collectivités qui ne sont pas nécessairement transfrontalières ?

- en second lieu, les prises de participations financières des collectivités publiques étrangères seront difficiles à classer, par rapport aux règles posées par la loi du 7 juillet 1983 pour la composition du capital des sociétés d'économie mixtes.

Il semble clair toutefois que les collectivités territoriales françaises et leurs groupements devront continuer à détenir plus de la moitié du capital. Mais il sera difficile de regarder les collectivités décentralisées étrangères comme des actionnaires privés.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter à ce paragraphe un amendement prévoyant que cette disposition s'appliquera notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière, ce qui laisse la possibilité d'y avoir recours, même en l'absence de frontières communes entre collectivités. En tout état de cause, l'apport de capital de collectivités territoriales étrangères sera subordonné à la conclusion d'un accord préalable entre les États et ceux-ci pourront, le cas échéant, décider de faire participer également des collectivités n'étant pas directement situées le long de la frontière.

Article 11

Aménagement du régime des garanties d'emprunt

Cet article tend à introduire, au profit des communes de moins de 10 000 habitants, une dérogation au dispositif de plafonnement des garanties d'emprunts prévu par la loi du 2 mars 1982 modifiée par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Rappelons que cette dernière a complété le système d'encadrement des garanties d'emprunts et des cautionnements que les collectivités locales sont susceptibles d'accorder aux personnes de droit privé, par de nouveaux ratios prudentiels.

Le système de plafonnement comporte désormais trois plafonds :

- le **plafond général** : le montant total des annuités d'emprunt déjà garanties à échoir au cours de l'exercice, majoré de la première annuité du nouveau concours garanti et des annuités de la dette de la collectivité ne peut dépasser 50 % des recettes de fonctionnement du budget ;

- le **ratio prudentiel de division du risque** : le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur ne peut dépasser 10 % du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées par la collectivité ;

- le **ratio prudentiel par emprunt** : la quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder 50 % du montant total de l'emprunt.

Plusieurs dérogations existent déjà à l'application de ces ratios.

- aucun de ces plafonnements ne s'applique aux garanties accordées pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant des subventions de l'Etat ou réalisées avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat. Précisons que les garanties accordées à ce titre par l'ensemble des collectivités territoriales ont représenté en 1987, 87,9 % du total des garanties d'emprunts.

- le ratio par emprunt ne s'applique pas aux organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du code général des impôts.

- ce ratio est porté à 80 % pour les opérations d'aménagement mentionnées aux articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les opérations relatives à l'habitat, au maintien des activités économiques, au tourisme et aux loisirs, aux équipements collectifs, lutte contre l'insalubrité et la sauvegarde du patrimoine.

La première et la troisième dérogations peuvent déjà s'appliquer aux sociétés d'économie mixte locales.

Le présent article tend à exclure du champ d'application du ratio de division du risque limitant à 10 % la garantie au profit d'un même débiteur, les garanties d'emprunt ou cautionnements accordés par les communes de moins de 10 000 habitants pour les opérations d'aménagement menées en application des articles L. 300-1 à L. 300-4 du Code de l'urbanisme.

Il est en effet apparu que ce ratio de 10 % se trouvait très rapidement atteint dans les petites et moyennes communes souhaitant réaliser une opération d'aménagement important. Cette situation pénalise notamment les sociétés d'économie mixte locales auxquelles, en l'absence de garantie de la collectivité locale, les établissements financiers imposent un surcoût pour le financement des opérations.

Bien qu'elle considère souhaitable de maintenir un système d'écrêtement et de plafonnement des garanties d'emprunt accordées par les collectivités locales, afin que celles-ci ne soient pas sollicitées au-delà de leurs propres possibilités financières, votre commission a admis le principe de ce nouvel assouplissement du dispositif au profit des opérations d'aménagement relevant des articles L. 300-1 à L. 300-4 du Code de l'urbanisme.

Elle a adopté cet article sans modification.

Article 12

Subventions des collectivités territoriales aux entreprises à vocation culturelle

Cet article autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à accorder des subventions à des entreprises existantes "ayant pour objet une gestion de toute activité de service à caractère culturel, notamment l'exploitation des salles de spectacles cinématographiques", sous réserve toutefois du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Cette disposition semble avoir en fait pour origine la volonté de permettre aux collectivités locales d'apporter une contribution à la politique d'aide au cinéma, indépendamment des incitations budgétaires pour la reprise directe par certaines collectivités locales de l'exploitation des salles de cinéma.

Dans l'état actuel du droit, il n'est effectivement pas possible aux communes et aux départements d'attribuer des aides directes sous forme de subventions aux sociétés commerciales et donc aux exploitants privés de salles de cinéma

Il existe toutefois une possibilité en milieu rural, lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population que l'initiative privée est défailante ou absente (art. 5-II et 48-II de la loi du 2 mars 1982).

Les aides directes que les régions sont susceptibles d'accorder, limitativement énumérées par la loi ne sont pas adaptées à l'aide au cinéma.

Mais le présent article, par sa formulation très générale : la gestion de toute activité de service à caractère culturel, ouvre un champ beaucoup plus large que la seule aide ponctuelle au fonctionnement des salles de cinémas.

En permettant de subventionner toutes les activités de service à caractère culturel, il risque d'entraîner des dérives imprévisibles et d'exposer les collectivités locales à des arbitrages difficiles sinon impossibles entre plusieurs sollicitations, avec un coût budgétaire non négligeable.

De plus, cette disposition risque d'inciter la création de nouvelles salles de cinéma dont l'exploitation déficitaire pourrait être au départ masquée par d'importantes subventions communales.

Pour des raisons de principe tenant aux réserve que l'on peut exprimer à l'égard des aides directes des collectivités locales au secteur privé, mais également parce qu'une disposition tendant au soutien de l'exploitation des salles de spectacles cinématographiques paraît avoir mieux sa place, soit dans le projet de loi de finances, soit dans un texte relatif à cette activité, votre commission a décidé de supprimer cet article.

Article 13

Rapport au Parlement

Cet article prévoit que le Gouvernement présentera un rapport au Parlement sur les conditions d'application de la présente loi à l'ouverture de la deuxième session ordinaire de 1993-1994.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce rapport devrait permettre un "réexamen éventuel, dans un délai de cinq ans, du régime juridique de l'action économique des collectivités locales afin de procéder aux adaptations et ajustements rendus nécessaires par l'évolution du contexte économique et des réalités locales."

Le Gouvernement affiche ainsi son intention d'adopter une démarche évolutive et n'exclut pas à terme la redéfinition complète du régime juridique de l'interventionnisme économique local.

Force est de constater que le présent projet de loi ne constitue pas à lui seul la refonte complète de ce régime juridique et il n'est pas certain qu'un rapport réalisé d'ici cinq ans suffise pour éclairer suffisamment le législateur en vue le cas échéant d'une nouvelle réforme d'ensemble.

Il serait beaucoup plus pertinent de réaliser annuellement un rapport sur l'incidence de chacune des mesures du projet de loi sur l'activité des entreprises et sur le marché de l'emploi. Il serait également utile, pour apprécier l'impact de chacune des différentes formes d'aides, de connaître le nombre d'emplois créés ou maintenus grâce à elles et la durée d'occupation de ces emplois .

Enfin, des comparaisons précises avec les aides apportées à l'économie par les collectivités territoriales étrangères

constitueraient également une utile indication pour le législateur national à l'heure de l'ouverture du marché européen.

Telles sont les données que votre commission estime indispensable de voir figurer dans les rapports annuels dont l'amendement présenté à cet article prévoit le dépôt, à compter de 1990.

Article 14

Coordination avec la loi du 2 mars 1982

Cet article tend à établir une articulation entre les dispositions de la loi nouvelle –qui se substitue à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983– et la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

En effet cette dernière qui fixe –en son article 5 pour les communes et en son article 48 pour les départements– le cadre général des interventions économiques des collectivités locales, renvoie aux dispositions de la loi approuvant le Plan, s'agissant des conditions d'octroi des aides directes et indirectes accordées en vue de favoriser le développement économique

Le présent article tend à remplacer cette référence à la loi approuvant un Plan par celle de la présente loi.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 15

Abrogation

Cet article tend à abroger l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, ce qui est la conséquence logique des articles 1 à 7 du projet de loi qui se substituent aux dispositions dudit article 4.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

• •
•

**Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve
des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission a
adopté le présent projet de loi.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire pour 1982-1983</p> <p>Art. 4.- Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises, dans les conditions ci-après.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises dans les conditions prévues aux articles 2 à 6.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier</p> <p>Sans modification</p>
<p>Les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprise, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avancées 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</p>	<p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p>Les aides directes qui peuvent être attribuées par la région revêtent la forme de primes à la création d'entreprise, de primes à l'emploi, de concours régionaux à l'innovation, de bonifications d'intérêts ou de prêts à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations</p>	<p style="text-align: center;">Art. 2</p> <p>La région peut attribuer des aides directes qui revêtent la forme de primes à la création d'entreprise et de primes à l'emploi <i>le cas échéant remboursables</i>, de primes à l'innovation, ... des obligations</p>

Texte en vigueur

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.

Texte du projet de loi

Elles peuvent, à l'exception des concours régionaux à l'innovation, 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 prévu au dernier alinéa du présent article.

Une délibération du conseil régional détermine, le cas échéant par secteur d'activité, le ou les types d'aides directes que la région accorde aux entreprises en application du présent article.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, qui détermine notamment les plafonds et les zones dans lesquels ces aides peuvent être accordées ainsi que le régime des prêts et bonification d'intérêt en tenant compte de la politique nationale de l'aménagement du territoire et des engagements internationaux de la France.

Art. 3.

Le département peut accorder les types d'aides directes que la région n'accorde pas à l'exception des concours régionaux à l'innovation.

Propositions de la commission

Elles peuvent être complétées...

...article.

Chaque année avant le 31 juillet, une délibération... d'activité, la ou les formes d'aides directes que la région décidera d'accorder aux entreprises au cours de l'exercice suivant. Cette délibération est transmise sans délai au conseil général de chaque département de la région.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article et détermine notamment les règles de plafonds auxquelles sont soumises ces aides ainsi que les zones dans lesquelles elles peuvent être accordées, en tenant compte de la politique nationale d'aménagement...

... France.

Art. 3.

Le département... n'accorde pas.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

En outre, dans le cas où la région a décidé de réserver le bénéfice des aides directes prévues à l'article 2, à l'exception des concours régionaux à l'innovation, à des entreprises qui relèvent d'un ou plusieurs secteurs d'activités déterminés, le département peut, de sa propre initiative, accorder ces aides aux entreprises relevant d'autres secteurs d'activité.

Lorsque la région décide de réserver le bénéfice de l'une ou plusieurs des formes d'aides mentionnées à l'article 2 à des entreprises qui ...

... déterminés, le département peut accorder ces mêmes aides ...

... d'activité.

Chaque année, une délibération du conseil général détermine, le cas échéant par secteur d'activité, la ou les formes d'aides directes que le département accordera au cours de l'exercice suivant. La décision du département d'accorder des aides directes aux entreprises ne peut intervenir qu'au vu de la délibération du conseil régional prévue au troisième alinéa de l'article 2 ou, à défaut, après le 1er octobre.

Toutefois, le département ne peut accorder ces aides qu'aux entreprises dont l'effectif est inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat.

Les aides directes des départements sont soumises aux mêmes règles de plafonds et ne peuvent être accordées que dans les mêmes zones que les aides directes des régions, aux entreprises dont ...
... en Conseil d'Etat.

Art. 4.

Les aides directes attribuées par le département en application de l'article 3 peuvent être complétées par les communes ou leurs groupements dans la limite du plafond fixé par le décret mentionné au dernier alinéa de l'article 2.

Art. 4.

Sans modification

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Art. 4.</p> <p>Les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ainsi que par les régions, seules ou conjointement.</p>	<p>Art. 5.</p> <p>Les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seules ou conjointement.</p>	<p>Art. 5.</p> <p>Les aides indirectes peuvent être librement attribuées... ...conjointement.</p>
<p>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.</p>	<p>La vente ou la location de bâtiments par les collectivités territoriales ou leurs groupements doit se faire aux conditions du marché. Toutefois, il peut être consenti des rabais sur ces conditions en respectant les plafonds et les zones prévus par le décret mentionné au dernier alinéa de l'article 2.</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p>Les autres aides indirectes sont libres.</p>	<p>Les autres aides indirectes sont libres.</p>	<p><i>Alinéa supprimé</i></p>
<p>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.</p>	<p>Art. 6.</p> <p>Les collectivités territoriales et leurs groupements déterminent la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires d'une aide ainsi qu'à leurs dirigeants.</p>	<p>Art. 6.</p> <p>Les collectivités... ... imposées aux entreprises bénéficiaires d'une aide ainsi, le cas échéant, qu'à leurs mandataires sociaux.</p>

Texte en vigueur

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.

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Art 5 - L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi.

Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, la commune peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.

I. - Lorsque son intervention a pour objet de favoriser le développement économique, la commune peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.

Texte du projet de loi

Art. 7.

Des actions de développement économique local peuvent être entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir.

Art. 7.

Supprimé

Propositions de la commission

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

Pour compléter les aides visées à l'alinéa précédent, la commune peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite des ces actions, notamment au plan financier

III. - Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 381-1 du code des communes.

Art. 8.

L'article 5 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est complété par un IV ainsi rédigé :

"IV - La commune peut souscrire des titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives ainsi que par les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, lorsqu'il a été procédé à cette émission par appel public à l'épargne.

"Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent paragraphe."

Art. 8.

Supprimé

Art. 48. - L'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi.

Néanmoins, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan, le département peut intervenir en matière économique et sociale dans les conditions prévues au présent article.

I. - Lorsque l'intervention du département a pour objet de favoriser le développement économique, il peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan.

II. - Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population départementale l'exige, le département peut accorder des aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci. Le département peut passer des conventions avec d'autres départements ou régions concernés et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier.

Les mesures visées aux alinéas précédents doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée.

Texte en vigueur

Les mêmes règles s'appliquent lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente.

III. - Sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions analogues à celles prévues, pour les communes, par l'article L. 381-1 du code des communes.

Texte du projet de loi

Art. 9.

I - Le III de l'article 48 de la loi précitée du 2 mars 1982 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"Le département peut participer sans autorisation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région.

Propositions de la commission

Art. 9.

I - Le paragraphe III de l'article 48 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 est complété *in fine* par les dispositions suivantes :

"Le département peut participer par versement de subventions à la constitution de fonds de développement économique local ayant pour objet l'apport de fonds propres aux entreprises et géré par une société de capital-risque régie par l'article premier de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 précitée, dès lors qu'entre dans le capital de cette société un établissement de crédit régi par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Le département passe avec cette société une convention déterminant notamment l'objet, le montant et le fonctionnement du fonds de développement économique local, ainsi que les conditions de restitution des subventions versées en cas de modification ou de cessation d'activité de ce fonds.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi no 83-587 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.</p> <p>Article premier . . . Les communes, les départements, les régions et leurs groupements</p>	<p>II - L'article 45 de la loi précitée du 2 août 1983 est complété par un 7° ainsi rédigé :</p> <p>7° - Le département peut soumettre des titres participatifs émis par les sociétés anonymes coopératives ainsi que par les sociétés coopératives agricoles et leurs unions lorsqu'il a été procédé à cette émission par appel public à l'épargne.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles de placement applicables aux subventions que le département peut verser à un fonds constitutif en application de l'article précédent.</p>
	<p>Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent paragraphe.</p>	<p>II - Supprimé</p>

Texte en vigueur

peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer ces sociétés d'économie mixte locales qui les associent à un ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires

Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à cet effet, acquérir des actions, ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.

Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :

1° La société revêt la forme de société anonyme régie par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 modifiée sur les sociétés commerciales, sous réserve des dispositions de la présente loi ;

2° Les communes, les départements, les régions et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

Texte du projet de loi

Art 10

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 à caractère industriel ou commercial", sont insérés les mots : "pour gérer des services de proximité en milieu rural et des activités touristiques".

II - L'article premier de la loi du 7 juillet 1983 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Propositions de la commission

Art 10

I. Dans

...les mots : "ainsi que des services publics à caractère administratif, sous réserve que ces services ne soient pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par détermination de la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même."

II - Alinéa sans modification

Texte en vigueur

Loi no 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

Art. 6. - 1. - Une commune ne peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement que dans les conditions fixées au présent paragraphe.

Le montant total des annuités d'emprunts déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, ne peut excéder le montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal ; le montant des provisions spécifiques constituées par la commune pour couvrir les garanties et cautions accordées, affecté d'un coefficient multiplicateur fixé par décret, vient en déduction du montant total défini au présent alinéa.

Texte du projet de loi

"Dans le cadre de la coopération transfrontalière, des collectivités décentralisées étrangères peuvent, sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, participer au capital de sociétés d'économie mixte locales exploitant des services publics d'intérêt commun".

Propositions de la commission

"Sous réserve de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés, des collectivités territoriales étrangères peuvent, notamment dans le cadre de la coopération transfrontalière, participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun".

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le montant des annuités garanties ou cautionnées au profit d'un même débiteur, exigible au titre d'un exercice, ne doit pas dépasser un pourcentage défini par décret, du montant total des annuités susceptibles d'être garanties ou cautionnées en application de l'alinéa précédent.</p>	<p>Art 11.</p> <p>Le troisième alinéa du 1 de l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 précitée est complété par la phrase suivante :</p> <p>"Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une commune de moins de 10 000 habitants pour les opérations d'aménagement menées en application des articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme".</p>	<p>Art 11.</p> <p>Sans modification</p>
<p>La quotité garantie par une ou plusieurs collectivités territoriales sur un même emprunt ne peut excéder un pourcentage fixé par décret.</p>		
<p>Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou cautionnements accordés par une commune aux organismes d'intérêt général visés à l'article 238 bis du code général des impôts.</p>		
<p>Aucune stipulation ne peut faire obstacle à ce que la mise en jeu des garanties ou cautions accordées par une commune porte, au choix de celle-ci, soit sur la totalité du concours, soit sur les annuités déterminées par l'échéancier contractuel.</p>		

Les dispositions des alinéas précédents ne sont pas applicables aux garanties d'emprunts ou aux cautionnements accordés par une commune pour les opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements bénéficiant d'une subvention de l'Etat ou réalisés avec le bénéfice des prêts aidés par l'Etat.

Code de l'urbanisme

Art. L.300-1.- Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations.

Art. L.300-2.- 1 - Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :

a) Toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;

b) Toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;

c) Toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a) ou du b) ci-dessus. Un décret en Conseil d'Etat détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.

Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.

A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.

Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.

II - Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunal, auquel elle a délégué compétence pour conduire l'une des opérations mentionnées ci-dessus ou qui est compétent en cette matière de par la loi cet établissement est tenu aux mêmes obligations qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune.

III - Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune.

Art. L.300-3.- Un décret en Conseil d'Etat fixe les cas et les conditions dans lesquels les demandes de permis de construire ou de démolir, d'autorisation de lotir, d'installations et travaux divers, de coupe et d'abattage d'arbres ou d'aménagement de terrains pour l'accueil de tentes, de caravanes ou d'habitations légères de loisirs, ainsi que la déclaration prévue par l'article L. 422-2 sont portées à la connaissance du public.

Texte en vigueur

Art. L.300-4.- L'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics peuvent confier l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent livre à toute personne publique ou privée y ayant vocation.

Lorsque la convention est passée avec un établissement public, une société d'économie mixte locale définie par la loi no 83-597 du 7 juillet 1983, ou une société d'économie mixte dont plus de la moitié du capital est détenue par une ou plusieurs personnes publiques suivantes : Etat, régions, départements, communes ou leurs groupements, elle peut prendre la forme d'une concession d'aménagement. Dans ce cas, l'organisme concessionnaire peut se voir confier les acquisitions par voie d'expropriation.

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art 12.

Sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe de l'égalité des citoyens devant la loi, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer des subventions à des 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 dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art 12.

Supprimé

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. Art.6 : cf supra art.8. Art.48 : cf supra art.9.	<p data-bbox="217 1131 244 1218">Art 13.</p> <p data-bbox="273 862 399 1476">A l'ouverture de la deuxième session ordinaire de 1993-1994, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement sur les conditions de l'application de la présente loi.</p> <p data-bbox="475 1131 503 1218">Art 14.</p> <p data-bbox="532 862 707 1476">I - Dans le I de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 précitée, les mots : "par la loi approuvant le Plan", sont remplacés par les mots : "par la loi n° 89..... du relative à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local".</p> <p data-bbox="756 1131 784 1218">Art 15.</p> <p data-bbox="756 862 930 1476">II - Dans le I de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 précitée, les mots : "par la loi approuvant le Plan", sont remplacés par les mots : "par la loi n° 89..... du relative à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local".</p> <p data-bbox="1071 862 1162 1476">L'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan intérimaire 1982-1983 est abrogé.</p>	<p data-bbox="217 495 244 582">Art 13.</p> <p data-bbox="273 222 399 851">A partir de 1990, le Gouvernement présentera chaque année au début de la première session ordinaire, un rapport au Parlement sur les conditions d'application de la présente loi.</p> <p data-bbox="475 495 503 582">Art 14.</p> <p data-bbox="532 431 560 646">Sans modification</p> <p data-bbox="1014 495 1043 582">Art 15.</p> <p data-bbox="1071 431 1099 646">Sans modification</p>