

COUR DES COMPTES

Rapport public particulier

**« Les interventions des collectivités
territoriales en faveur des entreprises »**

Novembre 1996

INTRODUCTION
PREMIERE PARTIE - LE DEVELOPPEMENT DES AIDES AUX ENTREPRISES
A. L'évolution du droit applicable
B. La mesure de l'ampleur des aides
C. La multiplication des initiatives
DEUXIEME PARTIE - LES PROBLEMES D'APPLICATION DU REGIME JURIDIQUE
A. Des manquements fréquents au respect des règles : p. 37
B. Des difficultés d'interprétation et de contrôle : p. 59
TROISIEME PARTIE - LA QUESTION DE L'EFFICACITE DES INTERVENTIONS
A. La diversité des objets économiques
B. Des effets décevants et parfois néfastes
C. Une insuffisante préoccupation du résultat des aides
CONCLUSION
GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES
REPONSES DES ADMINISTRATIONS
REPONSES DES COLLECTIVITES ET ORGANISMES LOCAUX

Le champ de l'enquête

Seize chambres régionales des comptes¹ ont en 1995 particulièrement contribué à l'enquête sur les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises concurrentielles du secteur marchand. Elles l'ont fait avec l'appui des chambres compétentes de la Cour des comptes, sous l'égide du comité de liaison qui associe les juridictions financières.

Les investigations menées ont concerné un grand nombre de collectivités territoriales, soit pour l'étude globale de leurs interventions, soit pour l'évocation d'opérations plus ponctuelles : 14 régions, 44 départements, de même que 130 communes et groupements de communes ont ainsi fait l'objet de vérifications.

Ces travaux ont été complétés par le contrôle de 12 sociétés d'économie mixte et de 34 associations, soit, au total, 46 organismes de droit privé. Ceux-ci sont en effet fréquemment utilisés par les collectivités territoriales pour l'animation économique ou l'aménagement de zones d'activité ou aussi, de façon irrégulière, pour l'octroi d'aides publiques. A ces organismes ayant fait l'objet d'une décision spécifique de vérification, il conviendrait d'ajouter ceux, plus nombreux, qui ont été étudiés au titre des relations juridiques et financières qu'ils entretiennent avec leur collectivité de rattachement.

Même si le champ de l'enquête a été assez étendu, il faut souligner que la sélection des observations des chambres régionales des comptes reprises à titre d'exemples dans le rapport ne résulte pas de la constitution préalable d'un échantillon statistiquement représentatif, mais de la participation plus ou moins forte des juridictions à l'enquête, en fonction des moyens qu'elles pouvaient lui consacrer et selon le déroulement de leurs programmes de contrôle. Il serait donc erroné de déduire de la fréquence relative des collectivités citées, dont le champ ne couvre pas au demeurant la totalité du territoire national, un quelconque tableau géographique de l'irrégularité ou de l'inefficacité des aides aux entreprises. Le nombre et la variété des collectivités examinées et des cas relevés suffisent toutefois à montrer l'importance des questions soulevées et à donner le support nécessaire aux conclusions présentées.

Dix chambres régionales Chambres² ont - en sus des renvois consécutifs à l'examen de collectivités publiques et d'organismes privés - fourni des rapports de synthèse. C'est surtout dans les régions de leur ressort que les politiques économiques d'ensemble des principales collectivités territoriales et leur articulation, notamment entre le niveau régional et le niveau départemental et avec les services de l'Etat ou les organismes consulaires, ont fait l'objet d'un examen approfondi. Dans le Centre, les Pays de la Loire, la Picardie et en Rhône-Alpes, des investigations plus complètes ont pu être menées, ce qui explique le nombre de collectivités de ces régions qui sont citées dans le présent rapport.

1) Il s'agit des chambres de métropole et continentales suivantes : Alsace, Bretagne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

2) d'Alsace, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Rhône-Alpes.

En tant que de besoin, l'enquête s'est étendue à la collecte d'informations auprès des services de l'Etat concernés, au premier chef les autorités préfectorales ainsi que les services déconcentrés du Trésor, de l'industrie et de l'équipement. Les chambres de commerce et d'industrie ont également été fréquemment contactées, de même que les directeurs de succursales de la Banque de France et, lorsqu'ils existent, les bureaux régionaux de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Enfin, les relations nécessaires ont été établies, en cours d'instruction, avec les administrations centrales du ministère de l'économie et des finances, du ministère chargé de la décentralisation, de même qu'avec la DATAR et le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI).

Le contenu de l'enquête

La Cour avait déjà, au lendemain des textes nouveaux de décentralisation, dressé dans son rapport public de 1983 un tableau des "aides des collectivités locales aux entreprises privées", qui exposait les risques que de tels concours pouvaient comporter et les interrogations qu'ils suscitaient. Il avait été actualisé, dans les rapports de 1987 et 1988, par trois insertions dont deux étudiaient particulièrement les fonds régionaux de garantie et les garanties d'emprunt.

Depuis lors, aucune étude générale n'avait repris le sujet, même si les insertions au rapport public de 1990, relative aux sociétés d'économie mixte (SEM) d'aménagement et de construction, et de 1995, consacrée aux communes en graves difficultés financières, permettaient dans le premier cas d'analyser un des vecteurs des interventions économiques et, dans le second, d'en signaler l'un des dangers.

Certaines observations particulières, dans les rapports de 1991, 1992 et 1994, ont permis pendant la période la plus récente de témoigner des investigations ordinaires que les chambres régionales des comptes ne manquent pas de faire dans un domaine qu'elles savent sensible.

La présente enquête a été menée parce qu'il apparaissait indispensable de tenter, après une dizaine d'années d'application des nouveaux textes de 1982 et auprès d'un nombre significatif de collectivités de divers niveaux réparties sur une large partie du territoire national, une approche homogène d'un phénomène qui reste, en 1996, mal connu et mal encadré.

Il est mal connu puisque le recensement des interventions économiques n'est actuellement ni complet, ni fiable ; que les données comparatives avec les pays étrangers, notamment ceux de l'Union européenne, sont peu nombreuses et peu exploitées ; que les études économiques, de champs variables, qui devraient renseigner sur les points d'application, les modalités et les incidences des interventions des collectivités, font souvent défaut ou sont incomplètes.

Il est mal encadré, dès lors que les règles communautaires ne sont ni précisément connues, ni a fortiori suivies et contrôlées, par les acteurs territoriaux chargés de les appliquer ou de les faire respecter ; que les règles nationales, mises en place à compter de 1982, sont tournées ou oubliées ; que les réformes d'envergure, visant à rénover le droit de l'interventionnisme local, pourtant reconnues nécessaires par les pouvoirs publics depuis 1988, n'ont pas été conduites à leur terme.

L'enquête a porté d'abord sur le tronc commun des politiques des collectivités territoriales bénéficiant directement aux entreprises concurrentielles du secteur marchand, qu'il s'agisse de l'industrie, du commerce ou de l'artisanat. Elle a exclu les actions spécifiquement menées en faveur du tourisme, du sport et de la culture. Les programmes conçus au profit de secteurs économiques déterminés (comme par exemple l'agriculture, l'aquaculture, la pisciculture ou les pêches maritimes...) ont été étudiés au besoin.

L'enquête proposée aux chambres régionales à la fin de 1994 visait cinq objectifs, formalisés dans un schéma commun établi après une large concertation préalable :

- recenser les instruments de mesure des aides accordées par les collectivités territoriales ; en faire l'analyse critique ; sous cette réserve, les employer pour caractériser les comportements des différents niveaux d'administration décentralisée et leur évolution ;

- discerner les objectifs affichés et poursuivis par les collectivités , dans la définition et la mise en oeuvre de leurs systèmes d'aide et dans des opérations déterminées ; examiner les conditions dans lesquelles les collectivités prennent leurs décisions d'aide ainsi que l'adéquation des moyens humains et des procédures d'organisation correspondantes ;

- caractériser les écarts entre les pratiques observées et le cadre juridique, communautaire et national ; faire ressortir les causes des écarts entre le droit et ces pratiques ;

- étudier, à partir de l'analyse des opérations aidées par les collectivités , les combinaisons des actions et leurs incidences : combinaison entre les interventions de l'Union européenne et celles de l'Etat ; entre ce dernier et la région, entre celle-ci et les autres niveaux d'administration décentralisée ; incidences au regard des politiques d'aménagement du territoire, de l'équilibre des finances publiques (bases de la fiscalité locale ; tensions et risques sur les dépenses locales ; niveaux de prélèvements obligatoires), et des besoins des entreprises ;

- examiner les moyens dont les collectivités et l'Etat se sont dotés pour apprécier l'impact des interventions locales.

L'analyse faite par les juridictions financières aboutit à trois constatations principales :

- les aides des collectivités territoriales aux entreprises, mal recensées et mal suivies, sont restées modérées, rapportées au montant de leurs dépenses ; mais, ressenties comme stratégiques et politiquement importantes, elles se sont développées et diversifiées (1re partie) ;

- le cadre juridique d' intervention des collectivités , complexe et imprécis, est fréquemment transgressé, sans que l'Etat réagisse lorsque c'est nécessaire, ne serait-ce qu'en raison même des incertitudes affectant les règles communautaires et nationales (2e partie) ;

- l'efficacité des aides au regard d'objectifs multiples et en partie contradictoires suscite des interrogations, compte tenu de leurs effets décevants et parfois néfastes et en raison de l'insuffisante appréciation de leur résultats (3e partie).

PREMIERE PARTIE

LE DEVELOPPEMENT DES AIDES AUX ENTREPRISES

Avant d'exposer les constatations des juridictions financières concernant le développement des aides des collectivités territoriales aux entreprises du secteur concurrentiel depuis les lois de décentralisation, il convient de rappeler que ces collectivités sont par elles-mêmes, et à côté de l'Etat, des agents économiques de premier plan. Elles jouent en effet un rôle économique essentiel par l'exercice direct de leurs compétences. Ce rôle doit être distingué de celui d'intervenant au profit des entreprises du secteur marchand, objet de la présente enquête.

Par les flux financiers, en recettes et en dépenses, que produit l'exercice de leurs missions propres, les collectivités territoriales occupent une place particulièrement importante dans l'économie locale en tant qu'acheteurs comme en tant qu'employeurs.

Selon les données issues des comptabilités publiques³ les recettes fiscales locales, hors transferts de l'Etat, ont représenté 317,3 milliards de francs en 1993 contre 223,5 milliards en 1988, soit une progression en francs constants de 22,8 p. 100. Les dépenses totales des collectivités territoriales ont atteint, en 1993, 684,3 milliards de francs contre 506,4 milliards en 1988, soit une progression de 17 p. 100 en francs constants. Dans les budgets primitifs de 1995, les dépenses prévues s'élevaient à 739,3 milliards.

Le secteur public local est bien souvent - à côté du secteur hospitalier, lui aussi très important - l'acheteur principal. Son rôle dans l'investissement est stratégique, notamment dans les secteurs de la voirie, des réseaux, du bâtiment et des travaux publics. Ainsi, les administrations publiques locales (agrégat comprenant, en sus des collectivités territoriales et de leurs groupements, divers organismes d'administration locale, notamment les organismes consulaires) ont, avec 178,8 milliards de francs, contribué en 1994 pour 71,3 p. 100 à la formation brute de capital fixe des administrations publiques et pour 13,3 p. 100 à celle de l'ensemble du pays, soit, à cet égard, la part relative la plus élevée dans les pays de l'Union européenne⁴. Pour leur fonctionnement, les collectivités sont également des acheteurs majeurs de différentes branches d'activité.

Le secteur public local est fréquemment, et de loin si on inclut les hôpitaux, le premier employeur d'un bourg, comme d'une ville, ou d'une métropole régionale. En 1994, la fonction publique territoriale stricto sensu comptait, tous statuts confondus, 1,4 million de personnes, soit environ 6,6 p. 100 de la population active salariée. Les salaires et cotisations sociales des administrations publiques locales ont représenté, en 1994, 236,8 milliards de francs.

Au-delà des masses financières en jeu, les biens et services produits ou consommés par les collectivités et leurs établissements rattachés exercent une influence parfois déterminante sur l'activité des entreprises et donc sur l'emploi. Les collectivités territoriales ont en particulier des responsabilités fondamentales, affirmées et renforcées depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, dans l'équipement du territoire. Elles jouent un rôle essentiel dans la mise en place et la maintenance des infrastructures indispensables au développement économique, par exemple par leurs décisions en matière foncière, d'aménagement et d'urbanisme, par leurs réalisations en matière de voirie, de transport ou d'éducation, par leur participation à la quasi-totalité des investissements publics locaux. Elles concourent à de nombreux services et activités d'intérêt général et liés étroitement au développement économique, comme la formation professionnelle, le logement, le secteur sanitaire et social.

3) Source : les collectivités locales en chiffres, direction générale des collectivités locales, édition 1995.

4) Sources : comptes de la nation 1994 ; organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Ainsi, les programmes conduits par les collectivités territoriales comportent de nombreux aspects économiques et participent largement au développement local. Mais, par ailleurs, les collectivités se sont intéressées de plus en plus directement aux entreprises implantées ou susceptibles de s'implanter sur leur territoire.

Ces interventions se sont intensifiées dans la période récente, en relation avec les profondes transformations du contexte économique général : déclin, voire disparition d'activités industrielles traditionnelles ; restructurations entraînées par l'introduction des techniques nouvelles de production ou de gestion des entreprises ; accentuation de la concurrence, non seulement dans le cadre national, mais aussi à l'échelle européenne et mondiale, à la mesure de l'ouverture des frontières et de la suppression des obstacles aux mouvements de capitaux. Parmi tous ces facteurs, la mobilité accrue des entreprises renforce la tentation pour les collectivités de recourir à différentes formes d'aide pour provoquer une décision d'implantation, sans qu'elles puissent toujours obtenir des engagements précis en matière de création d'emplois et surtout quant à la pérennité de ceux-ci. En effet, en diminuant le coût d'une implantation ou d'une extension d'activité, les aides peuvent rendre plus rapide le "retour sur investissement" et donc contribuer en fait, et paradoxalement, à une nouvelle remise en cause de son implantation par l'entreprise bénéficiaire.

A. - L'EVOLUTION DU DROIT APPLICABLE

L'Etat a reconnu aux collectivités territoriales la possibilité d'intervenir, dans certaines limites et sous certaines conditions, en faveur des entreprises du secteur concurrentiel. Elles tendent de la sorte, par l'octroi d'aides et la conduite d'actions d'animation économique, à orienter le comportement des entreprises privées en faveur du développement local et de l'emploi, autrement que ne le ferait le jeu du marché.

1° L'interventionnisme économique des collectivités territoriales avant les lois de décentralisation

L'interventionnisme local n'est pas un phénomène récent et il ne tire pas son origine de la loi : il est né d'une pratique ancienne, imposée par des situations exceptionnelles (économie de guerre) ou des mutations structurelles (crise économique) et admise, progressivement et avec une grande circonspection par la jurisprudence administrative, puis par des textes.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, édictée par la loi des 2 et 17 mars 1791, a été longtemps interprété comme excluant l'intervention des collectivités locales en cette matière (C.E., 20 janvier 1921, syndicat des agents généraux d'assurances du territoire de Belfort, Rec. p. 82), les seules exceptions tolérées devant être justifiées par la défaillance ou l'insuffisance de l'initiative privée (C.E., 28 mars 1924, Genet, Rec. p. 347). Les conséquences de la première guerre mondiale, puis de la crise économique, ont conduit à multiplier ces exceptions jurisprudentielles, qui ont été consolidées par les décrets des 5 novembre et 26 décembre 1926 autorisant les régies industrielles et commerciales.

Les développements, à chaque niveau de l'administration, de l'action publique dans l'économie après la Seconde Guerre mondiale et à la faveur de la reconstruction, et singulièrement celui de l'économie mixte, se sont traduits, pour les communes et les départements, par un décret du 20 mai 1955 : leurs possibilités d'intervention y demeuraient présentées comme exceptionnelles et ce caractère devait être vérifié préalablement, à l'occasion de l'approbation préfectorale.

Il a fallu attendre les années 70, avec la conjonction de la crise économique et de l'apparition des établissements publics régionaux, pour voir se banaliser - plusieurs années tout de même avant les grands textes de décentralisation - les concours locaux, financiers et en nature, au profit des entreprises du secteur concurrentiel. L'exonération temporaire de taxe

professionnelle a été permise, sous certaines conditions. Deux décrets du 27 juillet 1977 ont autorisé les établissements publics régionaux à faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles et à accorder une prime à la création de telles entreprises. Une circulaire du ministère de l'intérieur du 26 mai 1976, tout en rappelant l'interdiction de principe concernant les prêts et les bonifications d'intérêt aux entreprises, ainsi que celle des rabais consentis sur les bâtiments, a admis les rabais sur les terrains et les garanties d'emprunts.

Dès cette époque où n'étaient pas encore intervenus de transferts majeurs de compétences, de pouvoirs et de financements au profit des collectivités territoriales, l'interventionnisme de ces dernières est présenté, dans les exposés des motifs des textes et circulaires, sans autre forme de justification et d'explication économiques, comme une nécessité et une évidence des temps présents ; dans le même esprit, le guide du ministère de l'intérieur de 1992 consacré à "l'action économique des collectivités locales" rappelle, à son tour, que "de plus en plus, les administrés ou les entreprises demandent aux élus de défendre l'emploi ou de mettre en place des moyens qui favorisent la création d'entreprise".

2° Les conditions juridiques d' intervention dans le cadre de la décentralisation

Bien avant la décentralisation, l'Etat n'était plus le seul maître du jeu pour définir ses marges d'interventionnisme économique et arrêter celles des collectivités territoriales. Le traité de Rome du 25 mars 1957 avait en effet, dans ses articles 92 à 94, posé à son tour le principe de la neutralité d'action des Etats membres de la Communauté et des collectivités les composant. Tout ce qui était susceptible d'affecter le libre jeu de la concurrence des entreprises dans les échanges entre ces Etats était prohibé ; des dérogations étaient expressément prévues par le traité pour certains types d'aides considérées comme compatibles avec l'existence d'un marché commun.

Sous couvert d'une conception essentiellement libérale et libre-échangiste, fondée sur le souci de la concurrence équitable entre les entreprises, la Commission des communautés européennes a été conduite, par des "communications", à introduire des politiques publiques, en faveur de l'aménagement du territoire communautaire comme du soutien à certaines initiatives et mutations économiques, ainsi que de l'emploi.

La loi de plan du 7 janvier 1982 et la loi de décentralisation du 2 mars 1982 ont, en France, entendu définir un nouveau régime juridique d'intervention des collectivités territoriales. Celui-ci s'inscrit dans le cadre de principes généraux du droit, dont la jurisprudence doit assurer la sauvegarde : les interventions économiques doivent s'exercer dans le respect du principe de liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que de l'égalité des entreprises devant la loi. L'Etat reste seul compétent pour définir et arbitrer les objectifs de la politique économique et sociale de la nation et, en particulier, de l'aménagement du territoire.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales, et au premier chef les régions, disposent d'un pouvoir d'intervention, désormais consacré par la loi, non négligeable. Elles peuvent accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982.

Les aides qualifiées de directes sont limitativement énumérées : primes régionales à l'emploi (PRE) ; primes régionales à la création d'entreprises (PRCE) ; prêts, avances et bonifications d'intérêt accordés à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Elles ne peuvent concerner que les petites et moyennes entreprises. Elles sont plafonnées et sont associées à la création d'emplois. Les régions exercent à cet égard un rôle essentiel, puisque l'octroi par les départements et les communes de ces aides directes est subordonné à la mise en place préalable des régimes d'aides correspondants par la collectivité régionale. La prépondérance de la région en matière économique est ainsi globalement affirmée par les lois de décentralisation, puisqu'il lui échoit également de promouvoir le développement

économique régional et, aux termes de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, d'élaborer le cas échéant un plan régional de développement, de négocier et signer le contrat de plan Etat-région définissant des objectifs communs de développement et indiquant les moyens financiers nécessaires à leur mise en oeuvre.

Les aides "indirectes" peuvent, pour leur part, être accordées par les différentes collectivités territoriales sans que la région ne joue en droit un rôle prééminent. Les aides à l'immobilier d'entreprise, relatives à l'achat ou à la location de bâtiments, sont réglementées, un rabais limité ne pouvant être consenti que dans les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire. Les autres aides indirectes, comme celles portant sur les terrains, sont laissées libres.

Deux formes d'aides ont fait l'objet de dispositions législatives spécifiques : les garanties d'emprunt accordées par les collectivités, pour lesquelles ont été définis des ratios prudentiels ayant pour objet de limiter les risques encourus, et les prises de participation dans le capital de sociétés commerciales, qui, sauf cas particuliers limitativement énumérés, nécessitent une autorisation par décret en Conseil d'Etat. Enfin, la loi a, dans certains cas, prévu l'intervention des collectivités territoriales, non plus au profit du développement et de l'emploi, mais de la "protection des intérêts économiques et sociaux des populations", s'agissant d'entreprises en difficultés ou de zones rurales dans lesquelles l'initiative privée est insuffisante ou absente.

Les exonérations de fiscalité locale (qui n'ont pas été directement contrôlées dans le cadre de la présente enquête) bénéficiant aux entreprises qui s'implantent ou se développent sur un territoire constituent un dernier aspect des politiques économiques locales. Les aides fiscales peuvent constituer un levier pour des entreprises en phase de croissance, qui ont une rentabilité encore fragile. Aux termes des articles 1465 et 1466 du code général des impôts, les collectivités ont la faculté d'accorder une exonération temporaire, totale ou partielle, de la taxe professionnelle aux entreprises qui procèdent sur leur territoire et dans des zones définies par arrêté, soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités de différentes natures, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficultés.

Les pouvoirs publics ont récemment réaffirmé leur intérêt pour cet instrument à travers les mesures proposées par le Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire en faveur des zones de revitalisation rurale et de zones urbaines sensibles. La réflexion sur les aides prenant la forme de dépenses publiques ne devrait plus, contrairement à la situation actuelle, être dissociée de celle relative aux "dépenses fiscales" que forment les exonérations temporaires de taxes. La Commission européenne assimile en effet les secondes aux premières pour mesurer l'intensité globale des aides de nature économique.

B. - LA MESURE DE L'AMPLEUR DES AIDES

1° Le recensement des aides demeure incomplet et imprécis

a) Le recensement annuel par les services du ministère de l'économie et des finances repose sur des données saisies par les services du Trésor, à partir des comptes de gestion des comptaibles publics. Ainsi, chaque année depuis 1980, la direction de la comptabilité publique effectue un recensement des aides à caractère économique, qui répondent désormais à plusieurs critères conjugués : avoir été versées par une commune de plus de 5 000 habitants, un département, une région ou un groupement de ces collectivités ; être destinées en dernier ressort à des entreprises du secteur privé ; avoir une finalité économique, s'appréciant au regard du secteur dont relève l'aide ; avoir enfin été effectivement réalisées, l'enquête prenant en compte les versements des aides au cours de l'année donnant lieu à recensement.

Tel qu'il est effectué, ce recensement présente des caractéristiques qui affectent considérablement l'interprétation que l'on peut faire de ses résultats.

En premier lieu, la notion d'aide à caractère économique des collectivités locales retenue est très extensive et dès lors critiquable. Elle comprend ainsi les aides publiques aux sociétés et offices de logement social.

Inversement, le recensement des aides à caractère économique stricto sensu est incomplet. Il est limité depuis 1991 aux collectivités de plus de 5 000 habitants, contre 700 précédemment ; de ce fait lui échappent notamment l'aménagement de nombreuses zones d'activités, ainsi que la construction de bâtiments industriels, domaines dans lesquels interviennent régulièrement des communes de taille modeste, de même que des aides ayant pour objet d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, alors que les communes de moins de 5 000 habitants regroupent 40 p. 100 de la population française.

Les rabais sur prix de vente ou de location des terrains et bâtiments ne sont plus pris en compte depuis 1992, alors que ce type d'aide indirecte représente un moyen d'intervention privilégié des collectivités .

Ce recensement apparaît également imprécis. La distinction qu'il opère entre aides directes et aides indirectes ne recoupe pas celle découlant de l'article 4 de la loi de plan du 7 janvier 1982. Elle donne lieu, dans les services déconcentrés du Trésor, à des interprétations divergentes dans la collecte des données locales. Ainsi, l'achat aux entreprises en difficultés de bâtiments ou de terrains, dans l'intention de les leur revendre ou de les leur donner en location ou location-vente lorsque leur situation sera plus favorable, est considéré dans le recensement comme une aide directe. Il en est de même pour les dépenses résultant de la mise en jeu de garanties d'emprunts.

Il n'est pas établi de distinction selon que l'aide constitue une dépense définitive (subventions, primes, bonifications,...) ou temporaire (prêts et avances). Il n'est ainsi pas effectué de mesure des transferts nets des collectivités vers les entreprises dans la mesure où ne sont pas pris en compte les flux en retour, comme dans le cas des ventes de bâtiments à paiement échelonné ayant donné lieu à investissement initial de la collectivité ou du remboursement des prêts et avances. En outre, dans ce dernier cas, ne devrait être retenu que l'équivalent-subvention correspondant à l'avantage actualisé que représentent la différence entre le taux consenti par la collectivité et le taux du marché ainsi que le défaut ou le retard de remboursement. Or, la notion d'équivalent-subvention, qui permet de déterminer le coût réel d'une bonification d'intérêts ou d'une avance, est fréquemment ignorée.

Enfin, il y a lieu de noter qu'une catégorie d'opérations très répandue, par laquelle le bailleur (la collectivité ou l'organisme qu'elle a habilité) construit un bâtiment adapté aux besoins du preneur (l'industriel) pour le lui louer sur une période de quinze ans en général à l'issue de laquelle le locataire dispose d'une option d'achat pour une valeur symbolique, ne fait pas l'objet d'une ligne spécifique dans les tableaux dressés par la direction de la comptabilité publique.

La fiabilité des résultats est très sujette à caution. Les incertitudes tenant à la distinction entre aides directes et aides indirectes sont sources d'erreurs parfois importantes. Il est ainsi apparu que des prêts, avances et bonifications d'intérêts accordés par une région, un département ou une commune dans l'intention de consentir un rabais sur la valeur vénale d'un bâtiment industriel, étaient parfois considérés comme des aides directes, alors que tout concours à l'immobilier d'entreprise, quelle que soit sa nature, constitue une aide indirecte. Il en résulte un gonflement notoire des aides directes.

Selon les recensements opérés, les aides directes auraient de la sorte atteint 76 p. 100 du total des aides attribuées en 1992 et 82 p. 100 en 1993, les subventions en constituant la part la plus importante. Dans le secteur "industrie, commerce et artisanat", et pour les seules communes, ces subventions auraient représenté au cours des deux années considérées environ 42 p. 100 du montant des aides directes, soit 305 millions sur un total de 719 millions en 1993. Or, la nature précise des aides que le terme générique de subvention recouvre n'est pas connue.

L'incidence de l'imputation retenue peut être également importante pour les départements, qui interviennent beaucoup sous forme de subventions, prêts et bonifications d'intérêts, accordés à des communes ou à des organismes relais, dans des opérations d'immobilier d'entreprise. Or, les indications portées sur les tableaux relatifs aux départements ne permettent pas par elles-mêmes d'identifier la finalité des aides, seule la forme financière de celles-ci étant précisée.

En définitive, les imprécisions sur le contenu du recensement effectué et les difficultés rencontrées dans la collecte et la classification des données ne permettent pas de considérer ce recensement comme exhaustif et ses résultats comme fiables.

La publication de ses résultats intervient d'ailleurs avec un décalage de temps important et croissant : les aides des collectivités territoriales en 1992 ont fait l'objet d'une publication dans les "Notes bleues de Bercy" ⁵ en août 1994 ; les résultats de 1993 n'ont été publiés qu'en mars 1996.

b) Les données provenant de l'analyse des comptes administratifs

Le recoupement des données du recensement avec les données tirées en cours d'enquête des comptes administratifs des collectivités s'est avéré souvent peu probant, à quelques exceptions près comme la région CHAMPAGNE-ARDENNE.

Pour la région d'ILE-DE-FRANCE, aucun recoupement n'a pu être fait entre le recensement et les chiffres des comptes administratifs, sauf pour l'année 1991, les montants retenus par la direction de la comptabilité publique étant très inférieurs. N'auraient été pris en compte que les montants versés directement à des entreprises privées, alors que des sommes importantes transitent par des organismes intermédiaires.

Plus généralement apparaît la difficulté d'identifier la destination économique finale de sommes transitant par un organisme tiers. Cette difficulté a été relevée en PICARDIE, s'agissant notamment des dépenses de prospection et de promotion économiques. Le rapprochement effectué a débouché sur des différences importantes : au compte administratif de 1993, les dépenses à caractère économique telles que les regroupe la région atteignaient 86 millions de francs, alors qu'elles ressortaient à 26 millions dans le recensement de la direction de la comptabilité publique.

Dans le département de LOIRE-ATLANTIQUE, qui utilise un système d'aides varié (aides aux terrains et aux bâtiments industriels, aux pépinières d'entreprises, à la réhabilitation de friches industrielles, aides au conseil et paiement des commissions d'intervention d'une société de capital risque, la SOFARIS), les libellés utilisés par la direction de la comptabilité publique pour son recensement ne permettent pas d'identifier les aides correspondant aux montants recensés. Globalement, le cumul des montants sur les années 1990-1993 est quelque peu inférieur dans ce recensement (88 millions de francs contre 98 millions aux comptes administratifs). A un niveau plus fin, il devient impossible d'établir une corrélation entre les deux approches, cette constatation valant pour la grande majorité des cas étudiés. Pour les années 1991 à 1993, le montant le plus important des aides recensées par la direction de la

5) Publication bimensuelle du ministère de l'économie et des finances.

comptabilité publique est rattaché successivement en 1991 aux "rabais sur bâtiments et terrains industriels" (aides indirectes, cette rubrique étant ensuite supprimée), en 1992 aux "subventions" (aides directes), en 1993 à la rubrique "autres" des aides indirectes. Cette absence d'homogénéité des séries a été relevée dans plusieurs cas ; elle fait douter de l'exactitude des collectes et de la continuité des imputations concernant les différentes natures d'aides.

L'approche directe par les comptes administratifs, effectuée lors des contrôles des collectivités concernées, n'est pas exempte de difficultés. Dans la nomenclature comptable utilisée au cours des exercices sous revue par les communes de plus de 10 000 habitants et par les départements, les dépenses à caractère économique stricto sensu relèvent en fonctionnement du chapitre 961, mais peuvent également être dispersées sur différents chapitres des comptes de programmes 96. En investissement, ces dépenses pourront être réparties entre différents chapitres du compte 91 "programmes non communaux" ou "programmes non départementaux". Inversement, les chapitres consacrés aux interventions économiques générales comportent des imputations plus larges, pouvant être en liaison avec le tourisme, l'urbanisme, la formation etc.

Le mode de recensement des interventions des collectivités territoriales est donc à réexaminer. Si des améliorations du système actuel peuvent être aisément recherchées, la révision du régime juridique des aides, donc de leur classification, paraît constituer un préalable à un recensement plus exact : en effet, une imputation précise des données chiffrées est impossible si les catégories d'interventions traduites dans les nomenclatures demeurent floues.

Cette clarification étant opérée, le recensement pourrait reposer sur une exploitation croisée et contradictoire, entre l'ordonnateur et le comptable, des informations du compte de gestion et du compte administratif. Ces données quantitatives et qualitatives seraient validées conjointement par les services de la préfecture et du Trésor, à destination de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la direction de la comptabilité publique.

Après une évaluation des coûts et avantages de cette méthode, le recensement pourrait être généralisé à la totalité des communes et à l'ensemble des types d'aide. En revanche, il devrait exclure des données qui sont sans relation avec l'appui aux entreprises du secteur concurrentiel marchand, comme les subventions d'équilibre aux réseaux de transport public concédés ou les concours financiers au logement collectif social.

Le recensement des aides s'inscrivant en dépenses dans les comptabilités publiques devrait enfin, à l'avenir, s'accompagner de celui des moins-values de recettes de taxe professionnelle, ce qu'une action conjointe des services fiscaux et de la direction générale des collectivités locales pourrait permettre. Il serait également utile, bien que l'exercice soit sans doute plus délicat, d'estimer le coût du "portage" par les finances locales (soit directement, soit à travers des SEM d'aménagement) de zones d'activité, dans l'attente de la vente ou de la location de leurs lots à des entreprises. Sur ce point, les services du ministère de l'équipement, qui devraient être en mesure de assembler les données physiques relatives aux zones inoccupées, pourraient se rapprocher des services fiscaux pour effectuer les estimations nécessaires.

2° Le montant global des aides, bien qu'important, ne représente qu'une part assez réduite des budgets locaux

a) Les sommes en cause

Bien que la mesure exacte des interventions économiques et leur ventilation par nature soient malaisées et que les informations disponibles soient à utiliser avec la plus grande précaution, ces données, corrélées avec les constats effectués lors du contrôle des comptes d'un large échantillon de collectivités, montrent que les interventions économiques strictement entendues restent modestes, rapportées à l'ensemble des dépenses. Les sommes en cause sont, toutefois, souvent concentrées sur quelques instruments. Elles apparaissent souvent très

appréciables au regard des opérations aidées : l'intensité des concours financiers locaux est très forte dans certains cas.

Les données nationales du recensement de la direction de la comptabilité publique font ressortir un total de 13,3 milliards en 1992, et de 15 milliards en 1993. Bien que les régions aient été choisies par le législateur pour être les dispensatrices principales d'aides aux entreprises, elles distribuent seulement 30 p. 100 du total, les départements environ un quart, et les communes et leurs groupements, 45 p. 100. Le secteur de l'industrie (BTP inclus), du commerce et de l'artisanat est le premier bénéficiaire, avec 6,1 milliards en 1993.

En moyenne période, une augmentation notable est relevée. De 1988 à 1993, les dépenses d'intervention ont en effet connu une progression annuelle moyenne de plus de 11,2 p. 100, près de deux fois supérieure à celle - pourtant déjà remarquée, au regard de l'inflation et de la croissance - des dépenses totales des collectivités locales, égale à 6,2 p. 100.

La stagnation apparue en 1992, qui pouvait être rapprochée de l'atonie économique et de la baisse de nombreux investissements dans les entreprises, ne s'est pas confirmée en 1993. Tout se passe comme si les collectivités entendaient jouer, en période de dégradation de la situation, notamment du point de vue de l'emploi, un rôle d'amortisseur, voire agir de façon contra-cyclique.

Les dépenses consacrées par les collectivités aux interventions économiques stricto sensu représentent généralement une part du total de leurs dépenses variant de 1 à 5 p. 100. Ces proportions, relevées dans les comptes des collectivités, pèchent par défaut : elles sous-estiment l'impact financier des aides aux terrains ou à l'immobilier d'entreprise (quantitativement les plus importantes) qui prennent la forme de moins-values de recettes ; elles n'intègrent pas le coût du financement des zones d'activité, avant rétrocessions à des entreprises ; enfin, elles ne mesurent pas l'aide fiscale que représente l'exonération temporaire de taxe professionnelle.

Sur ce dernier point, les données sur les montants de bases de taxe professionnelle exonérées et les produits correspondants ont, pour la première fois, et à la demande de la Cour, été rassemblées et traitées par les services statistiques de la direction générale des collectivités locales. Elles ne sont regardées comme fiables, par celle-ci, que pour la seule année 1995. Les bases de taxe exonérées y ont atteint 5,8 milliards pour les communes et 1,7 pour leurs groupements. L'évaluation des produits exonérés mesurés s'élève à 680 millions pour les communes, et à près de 115 millions pour leurs groupements, soit un total de moins de 800 millions de francs.

b) L'importance des aides accordées par certaines collectivités

Les aides accordées par la grande majorité des collectivités examinées à l'occasion de la présente enquête se situent dans l'ordre de grandeur précité.

La région d'ILE-DE-FRANCE a consacré en moyenne, sur la période 1989-1994, 1,5 p. 100 de ses dépenses aux interventions économiques : environ 200 millions de francs par an de 1991 à 1993 et 135 millions en 1994. La région de BOURGOGNE y a affecté de 1990 à 1992 environ 100 millions, soit jusqu'à 6 et 7 p. 100 de ses dépenses, ce pourcentage ayant sensiblement diminué en 1994, même si l'on tient compte des admissions en non-valeur (le coût apprécié est celui des dépenses nettes des remboursements). La région de BASSE-NORMANDIE y a consacré une moyenne annuelle de 40 millions de francs entre 1990 et 1992, soit entre 3,2 et 4,6 p. 100 de ses dépenses totales ; les dépenses d'intervention économique des départements de cette région se situent, suivant les années et les collectivités, entre 1,7 p. 100 et 4,4 p. 100 de leurs dépenses réelles totales.

Les aides, directes ou indirectes, octroyées aux entreprises par la région des PAYS DE LA LOIRE représentent environ 60 millions de francs par an pendant la période de 1989 à 1993, soit 4 p. 100 de ses dépenses, celles des départements de cette région, de 1 à 2 p. 100. Dans le CENTRE, les dépenses d'intervention économique de la région sont passées de 30 millions de francs en 1990, soit 1,8 p. 100 des dépenses totales, à 60,5 millions de francs, soit 2,5 p. 100 en 1993. Les dépenses des départements contrôlés se sont situées, selon les collectivités et les exercices, entre 1 et 4 p. 100 des dépenses totales. La ville d'ORLEANS (Loiret) a consacré une moyenne de 12,5 millions de francs annuels entre 1992 et 1994 aux aides et à l'animation économique, soit environ 1 p. 100 de ses dépenses réelles.

En valeur absolue, les montants précités sont loin d'être négligeables ; ils représentent une part élevée des dépenses d'intervention facultatives. En outre, l'intensité des aides prises individuellement peut représenter, comme cela sera montré plus loin en matière d'immobilier d'entreprise, une part importante du financement des projets aidés.

Un département comme le LOIRET a dépensé, sur la période 1992-1994, une moyenne annuelle de 51 millions de francs en aides aux entreprises, soit 3 p. 100 de ses dépenses.

En RHONE-ALPES, l'analyse des comptes administratifs de la région et des huit départements montre que ces collectivités ont consenti, en moyenne annuelle, environ 290 millions de francs aux interventions économiques pendant la période 1990-1993, soit 1,3 p. 100 de leurs dépenses totales, avec une pointe en 1990 de 338 millions et une décroissance récente à mettre en relation avec la baisse de l'investissement industriel. En ajoutant aux aides publiques ainsi recensées les exonérations de taxe professionnelle et le coût estimé du portage financier des zones d'activités inoccupées, les fonds des collectivités régionale et départementales consacrés aux interventions économiques ne seraient alors pas inférieurs à un milliard de francs par an, dont plus de 80 p. 100 sont consacrés au foncier et à l'immobilier d'entreprise.

C. - LA MULTIPLICATION DES INITIATIVES

Les difficultés économiques et la dégradation de l'emploi ont provoqué, à la faveur de la décentralisation, une implication directe plus forte, qu'elle soit volontaire ou contrainte, des élus locaux dans le développement local et des interventions renforcées en faveur des entreprises implantées ou désirant s'implanter sur les territoires concernés. D'accompagnateurs du développement local, les élus en sont bien souvent devenus des acteurs très sollicités.

Face à des projets économiques, notamment d'entreprises, plus rares, les élus sont soumis à une double pression : celle des citoyens directement touchés par les problèmes du chômage ou du maintien de l'emploi ; celle des entreprises qui, dans un contexte de crise, risquent de conduire à une surenchère dans l'offre d'aides publiques, à laquelle les responsables politiques locaux peuvent difficilement se soustraire.

La pression sur les élus en faveur de l'interventionnisme économique s'exerce d'abord à la base. L'émiettement communal, l'insuffisance des solidarités intercommunales, renforcent le risque d'un traitement politique du dossier, indépendamment de l'instruction de sa viabilité et de ses effets induits. L'opinion, la presse locale accordent une importance prioritaire à l'action économique des collectivités. Celle-ci est mise en avant et valorisée, la pertinence de l'intervention semblant aller de soi, et le refus d'intervention apparaissant socialement injustifiable.

Pendant, les élus locaux, confrontés directement aux problèmes de terrain, ne disposent pas toujours du recul nécessaire pour évaluer la cohérence globale et l'efficacité dans le temps des aides publiques. Ils tendent à entrer dans le jeu de la surenchère pour, à court terme, emporter la décision de maintien ou d'implantation d'une activité, fût-ce au détriment d'une autre collectivité.

A côté de cet enjeu politique et social, l'impact direct sur les finances locales des mesures en faveur des entreprises ne peut être ignoré. Le produit de la taxe professionnelle dont elles s'acquittent représente près de 50 p. 100 du produit des impôts locaux. Le développement économique et, partant, celui de la collectivité concernée conditionnent également le produit des autres impôts locaux, par les mouvements de population, les mutations immobilières et l'évolution de la consommation qui en sont la traduction. Les dépenses des collectivités sont également corrélées à l'activité économique et sociale, par exemple par les interventions que la crise suscite en matière de politique sociale et de politique de la ville. Ce sont là autant d'éléments qui incitent les collectivités à s'impliquer davantage dans le développement économique de leur territoire.

1° Le cadre légal d' intervention a laissé aux collectivités territoriales et aux organismes qui en dépendent d'importantes possibilités d'initiatives

Les collectivités ont fait preuve d'imagination, les formes d' intervention se diversifiant. En 1987, le rapport public de la Cour relevait déjà que la réglementation n'avait pas empêché les collectivités territoriales, directement confrontées à des difficultés économiques et sociales d'une acuité croissante, de multiplier les initiatives juridiquement incertaines. Aux moyens d'action prévus par les textes, se sont ajoutés des soutiens de différentes natures que le cadre légal délimite mal en pratique : développement de nouvelles modalités de financement, comme le crédit-bail très utilisé en matière d'immobilier d'entreprise, prêts et avances hors du cadre réglementaire ; aides en matière foncière et aménagement de zones d'activités ; construction d'équipements collectifs au bénéfice d'entreprises privées ; concours divers, accordés souvent par l'intermédiaire d'un organisme relais ; actions de promotion et de prospection.

Le développement des initiatives aux différents niveaux d'administration publique a débouché sur une certaine confusion institutionnelle. Les objectifs des lois de décentralisation ne se sont pas en ce domaine traduits dans les faits, dans la mesure où les régions, qui s'étaient vu reconnaître par la loi une compétence d'impulsion, de coordination et d'initiation, parallèlement à celle de l'Etat, ont rarement exercé ce rôle, ne serait-ce qu'en raison du caractère très précisément localisé des interventions . De ce fait, les collectivités d'autres niveaux ont cru pouvoir se fonder sur leur compétence générale à régler les affaires locales pour s'impliquer librement dans le développement économique de leurs territoires respectifs. Les départements ont bien souvent, directement ou par le truchement de leurs comités d'expansion économique ou agences de développement, conduit leur propre politique, faisant échec au principe de complémentarité posé par les textes. Enfin, les contraintes de l'aménagement du territoire au plan national sont généralement refusées par celles des collectivités qui n'en bénéficient pas et qui entendent en premier lieu développer leur propre ressort.

2° Les pratiques des collectivités ont considérablement évolué au regard des catégories juridiques définies en 1982

a) Les aides directes

Les contrôles des chambres régionales des comptes, de même que les enquêtes de la direction générale des collectivités locales, indiquent que les aides directes, notamment les primes régionales à la création d'entreprises (PRCE) et les primes régionales à l'emploi (PRE), sont relativement délaissées et que les collectivités agissent largement sans référence au cadre législatif de 1982. L'aide aux investissements immatériels et au savoir-faire se trouve peu promue, sauf à travers certaines actions du contrat de plan.

Une enquête menée en 1994 par la DGCL auprès des préfetures, chargées du contrôle de la légalité, montre que les régions ont recours à chaque type d'aide directe légale de manière limitée : les 3/5 accordent des PRE et/ou des PRCE ; moins des 2/5 accordent des prêts et avances dans les conditions définies par les textes. De surcroît, lorsqu'elles sont utilisées, ces

aides directes sont souvent complétées par d'autres aides non prévues par les textes : seules quatre régions utilisaient uniquement les instruments prévus par la loi.

L'abstention d'un nombre significatif de régions pour chaque type d'aide directe interdit normalement aux collectivités infra-régionales concernées d'octroyer légalement l'aide directe correspondante. Par ailleurs, 18 départements seulement sur les 66 qui en gardaient la possibilité avaient choisi d'abonder les systèmes d'aides directes des régions.

Le montant total des PRE et des PRCE versées en 1987 s'élevait à 407 millions de francs. En 1993, il n'était plus que de 130 millions de francs, soit trois fois moins. A quelques exceptions près (ALSACE, BASSE-NORMANDIE), ces primes jouent désormais un rôle mineur ou ont été abandonnées. Le conseil régional du CENTRE, qui les avait supprimées en 1990, les a rétablies en 1993 mais, dans le nord de la région, les a limitées au franc symbolique, afin de permettre aux départements qui le souhaiteraient de les accorder.

Dans les régions où des PRE et des PRCE continuent à être servies, leur montant comparé à celui des autres modes d'intervention reste modeste. En RHONE-ALPES, le montant des PRE et PRCE versées au titre d'engagements antérieurs à leur abandon a atteint, entre 1986 et 1993, 99 millions de francs pour la région et 25 millions pour les départements concernés, contre respectivement 146 millions et 798 millions pour les aides au foncier et à l'immobilier. En FRANCHE-COMTE, seuls la région et le département de la HAUTE-SAONE utilisaient encore en 1993 ces procédures, pour de faibles montants : 1,2 million de francs, soit 2,8 p. 100 du total des aides, pour la région, et 0,08 million de francs, soit moins de 1 p. 100 du total des aides, pour le département.

Les collectivités sont plutôt tentées d'accorder des prêts et avances à taux très bonifiés ou nuls. En 1994, treize régions accordaient des avances et des bonifications non conformes aux textes en vigueur, de même qu'un tiers des départements. L'utilité économique de ces prêts à taux très faibles ou nuls est mise en avant par les collectivités, notamment lorsqu'ils sont destinés à l'artisanat ou à des PME, dans la mesure où ils permettent d'accroître les capitaux permanents de ces entreprises. Ils répondent ainsi pour partie au manque de fonds propres des sociétés petites ou moyennes, régulièrement identifié par les analystes. Les collectivités sont ainsi appelées à pallier le défaut d'engagement des établissements bancaires, lorsqu'il est constaté.

b) Les aides indirectes

S'il apparaît, au vu des statistiques de la direction de la comptabilité publique concernant les garanties d'emprunt ou les cautionnements apportés à des entreprises privées par les collectivités territoriales, que celles-ci, et principalement les communes, ont freiné leurs interventions sous cette forme, cette tendance n'a toutefois pas été compensée par un recours accru aux fonds de garantie dont la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 entendait faire un instrument de mutualisation des risques pris par les collectivités en matière de garantie d'emprunt.

Cette loi a autorisé la participation de plein droit des régions, des départements et des communes au capital de sociétés anonymes ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers octroyés à des personnes de droit privé. Les nouvelles possibilités offertes par la loi semblent toutefois avoir été peu utilisées. En 1994, seuls cinq régions et cinq départements participaient au capital de telles sociétés de garantie, les communes en étant absentes. En outre, les fonds créés avant 1988, dans les conditions fixées par le décret du 27 juillet 1977, et qui continuent à fonctionner sont parfois délaissés, les sommes résiduelles restant sans emploi ou ayant été réaffectées à d'autres instruments de soutien à l'économie.

Les sociétés de capital-risque, qui permettent d'apporter un soutien en fonds propres aux PME-PMI afin de les aider dans leur phase de démarrage ou de développement, rencontrent une faveur apparemment plus grande des collectivités. En droit, seules les régions peuvent participer librement au capital de telles sociétés, une autorisation par décret en Conseil d'Etat étant nécessaire pour les départements et les communes. Quinze régions participaient en 1994 au capital de sociétés de développement régional, dix-huit à celui de sociétés de capital-risque, quatre au capital de sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie (SICOMI) et sept au capital d'autres sociétés à but lucratif (hors Crédit local de France). Par ailleurs, vingt et un départements avaient souscrit au capital de sociétés de capital-risque, neuf participaient au capital de SICOMI et sept participaient à celui d'autres sociétés à but lucratif (hors Crédit local de France et SEML). Ces participations restent toutefois souvent modestes. Là aussi, les collectivités estiment pallier un défaut d'engagement des établissements financiers.

Les collectivités elles-mêmes, des associations ou des SEM agissant à leur instigation et avec leur soutien financier ont également développé des actions d'animation pour la promotion économique de leur territoire (insertions publicitaires, participation à des foires et salons ...), la prospection d'investisseurs à l'échelle nationale ou internationale, le conseil et la diffusion d'informations. Pour coordonner les efforts de prospection à l'étranger, la DATAR a suscité en 1992 la création d'une association, Invest in France Network, qui fédère les initiatives nationales ou locales.

L'essentiel des interventions des collectivités territoriales reste concentré sur les aides à l'immobilier d'entreprise et aux terrains : aménagement de zones d'activités économiques ; réalisation d'ensembles immobiliers ("pépinières" ; ateliers-relais) destinés à accueillir des entreprises ; aides foncières et aides à la construction d'immeubles destinés à des entreprises particulières. Avant même que de profiter à des entreprises déterminées (les coûts n'étant que pour partie répercutés et correspondant alors, aux termes de la typologie juridique française, à une aide indirecte), ces aménagements peuvent, comme il a été vu, représenter des charges importantes pour les collectivités jusqu'à ce qu'ils trouvent preneurs.

L'enquête de la DGCL indique que 20 régions et 78 départements pratiquaient cette forme d'aide indirecte. Pour ne prendre que quelques exemples tirés des contrôles des chambres, les interventions en matière foncière et immobilière constituaient un peu plus de la moitié des aides en ALSACE ; elles représentaient en PICARDIE la moitié du total en 1993 et le tiers en 1994, mais respectivement 92 et 90 p. 100 des financements communaux ; elles ont atteint près de 84 p. 100 des interventions régionales et départementales pendant la période 1989- 1993 dans les PAYS DE LA LOIRE, 54 p. 100 pendant la période 1986-1993 en RHONE-ALPES. La ville d'ORLEANS (Loiret) a consacré 73 p. 100 de ses aides, entre 1992 et 1994, à des montages immobiliers en crédit-bail via des SICOMI.

Cette concentration sur les aides à l'immobilier s'explique par différents facteurs, indépendamment du fait que l'aide affectée aux terrains et aux bâtiments est la plus "visible" et la plus concrète. D'une part, il s'agit d'une forme d'aide que les collectivités ont le sentiment de maîtriser, par rapport à des aides immatérielles, soulevant plus de problèmes d'expertise économique. La plupart des petites communes et de leurs groupements, dans l'incapacité administrative et technique de concevoir et de gérer des dispositifs d'incitation indirects, pensent pouvoir être maître d'ouvrage de zones d'activité, et de bâtiments industriels, d'autant qu'existe la possibilité de déléguer l'ingénierie et le suivi des réalisations à des intermédiaires comme les SICOMI.

D'autre part, les collectivités pensent disposer de certaines garanties, vis-à-vis des entreprises utilisatrices, en quelque sorte liées aux terrains, aux réseaux ou aux bâtiments mis à leur disposition. Ces garanties peuvent cependant se révéler illusoire lorsque de tels

équipements, conçus pour une entreprise donnée n'ont, après son départ, plus de vraie valeur vénale ou locative, notamment en milieu rural.

Ce type d'aide participe d'une logique privilégiant l'installation d'entreprises nouvelles. Les collectivités axent leurs efforts sur l'obtention de décisions d'implantation plutôt que sur l'accompagnement du développement, même si certaines opérations aidées d'immobilier d'entreprise consistent seulement en un déplacement, dans une même commune, d'un centre ville devenu inadapté à une zone d'activité située en périphérie permettant mieux une extension ou une modernisation.

Les collectivités ont donc essentiellement utilisé une forme d'aide simple dans son principe, valorisante à court terme en cas de succès, car visible.

De leur côté, les entreprises restent demandeuses, dans la mesure où cette aide leur permet de réduire leurs immobilisations en ne les capitalisant pas (par exemple par le recours au crédit-bail) et de moins grever leur haut de bilan. Cette aide n'agit pas toutefois sur la compétitivité des facteurs de production. Elle apparaît également comme étant la plus coûteuse et comportant l'effet de levier le moins important ; on peut penser qu'elle rend plus mobiles les investisseurs.

De façon générale, il y a lieu de remarquer que les collectivités ont de plus en plus délégué une partie de leurs compétences dans le domaine de l'action économique en ayant recours, au-delà même des actions de promotion et de prospection, à des structures spécialisées de droit privé, placées sous leur contrôle, telles que des "agences économiques" ou comités d'expansion, constitués sous forme d'associations ou de sociétés d'économie mixte.

Cette tendance peut refléter leur souci d'accroître leur capacité d'expertise dans les phases d'études préalables, de démarchage des entreprises, d'instruction et de suivi des dossiers d'aides, chaque fois que les collectivités entendent ne s'appuyer, pour ce faire, ni sur les chambres consulaires, dont c'est l'une des vocations, ni sur les services spécialisés de l'Etat ou la Banque de France. Elle est par exemple marquée dans la région RHONE-ALPES où les organismes d'appui du développement économique mis en place, essentiellement par les départements, ont bénéficié entre 1986 et 1993 de près du quart des crédits alloués aux interventions économiques.

Au contraire des autres aides, qui restaient dépendantes de l'incitation à investir et qui de ce fait régressaient avec la crise, ces dépenses se sont accrues au cours de la période, témoignant ainsi de la volonté des collectivités d'utiliser les voies les plus variées pour tenter de lutter contre le sous-emploi croissant.

**Deuxième partie :
Les problèmes d'application du régime juridique.**

L'enquête des chambres régionales des comptes a permis de constater que la pratique suivie s'écarte fréquemment des règles en vigueur, dont l'interprétation, et donc aussi le contrôle de l'application qui en est faite, soulèvent de réelles difficultés.

A. - DES MANQUEMENTS FREQUENTS AU RESPECT DES REGLES

Les articles 5, 48 et 66 (respectivement consacrés aux communes, départements et régions) de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 disposent que les collectivités peuvent accorder des aides dans les conditions prévues par la loi approuvant le plan. Celles-ci sont précisées à l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 relative au "plan intérimaire" 1982-1983. Le caractère permanent de ces dispositions, aujourd'hui encore objet de discussion au sein de la doctrine, a pourtant été récemment confirmé par le Conseil d'Etat.

La loi ne définit pas les catégories, qu'elle crée, d'aides "directes" et "indirectes". Il est parfois admis, au sein de l'administration, que les "aides directes" se traduisent par la mise de moyens financiers à la disposition de l'entreprise bénéficiaire. Les "aides indirectes" consistent, soit à louer ou vendre à des entreprises des immeubles (aides aux bâtiments), soit à favoriser l'environnement économique général, à faciliter l'implantation ou la création d'activités économiques, à créer les conditions propices à un meilleur développement économique local.

1° Parfois, les collectivités territoriales créent des régimes d'aides directes ou versent des concours financiers aux entreprises sans fondement juridique

Les aides directes autorisées sont limitativement énumérées par la loi et leur régime est défini par des décrets du 22 septembre 1982. Elles sont régies par le principe de complémentarité, qui subordonne les interventions des départements et des communes à celle, préalable, de la région. Ce n'est que dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat que les collectivités sont fondées à attribuer des aides s'écartant par leur nature ou leurs modalités, de ces règles, selon le dernier alinéa de l'article 4 de la loi de plan du 7 janvier 1982.

Les aides directes revêtent la forme soit de subventions d'équipement destinées à augmenter les fonds propres, soit de prêts accordés à des conditions plus favorables que celles du marché.

Ce sont :

- la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE), dont le montant est plafonné à 200 000 F (300 000 F en Corse) : elle a pour objet de favoriser la création d'entreprises ; son attribution n'est pas légalement subordonnée à la création d'emplois ;

- la prime régionale à l'emploi (PRE) qui a pour objet de favoriser les opérations de création, d'extension, de conversion ou de reprise d'activités : son montant varie de 10 000 à 40 000 F par emploi permanent créé ou maintenu, dans la limite d'un nombre maximal de trente emplois, selon sa localisation ; il ne peut dépasser le double des capitaux propres et des comptes courants d'associés ;

- les prêts, avances et bonifications d'intérêts accordés à un taux plus favorable que le taux moyen des obligations à long terme : leur montant n'est pas plafonné en valeur, mais seuls peuvent être aidés les projets créant au maximum 30 emplois dans un même établissement et les extensions créant au maximum 10 emplois supplémentaires.

a) De nombreuses aides directes des régions sont sans fondement juridique

L'enquête précitée de la DGCL a indiqué que treize régions attribuaient des avances et bonifications à des conditions beaucoup plus favorables que celles permises par les textes.

La région BRETAGNE accordait des avances à taux nul ; en 1991, elle a introduit des avances au taux de 5 p. 100, puis à partir de 1993 à un taux égal à la moitié du taux moyen des obligations. Dans ce système mixte, les avances portant intérêt sont réservées à des situations comme l'extension d'entreprises de taille importante ou une seconde demande d'avance. La région des PAYS DE LA LOIRE a mis en place, en 1987, une aide régionale à la création et au développement des petites entreprises (ARCE) qui coexiste, depuis 1991, avec la PRCE. Il s'agit d'une avance à taux nul, remboursable en six ans (dont trois ans de différé), accordée même pour des projets créant plus de 30 emplois.

Cette transgression de la réglementation est liée au fait qu'à l'exception des années 1992 et 1993, le taux minimum exigé par les textes était voisin, parfois même supérieur, au coût du crédit à moyen et long terme aux entreprises tel qu'il ressort des enquêtes trimestrielles de la Banque de France. Le mécanisme mis en place par l'arrêté ministériel d'application d'un des décrets du 22 septembre 1982 perdait ainsi tout intérêt. La nouvelle définition donnée à ce taux minimum par l'arrêté du ministre des finances du 31 janvier 1996 permet, lors de sa mise en oeuvre, une bonification de près de trois points et donc redonne une certaine pertinence financière au dispositif.

b) De nombreux départements accordent des aides alors que la région ne les octroie pas

Le "principe de complémentarité" signifie que les départements et les communes ont seulement la possibilité de compléter des aides régionales, lorsque l'intervention de la région n'atteint pas les plafonds réglementaires. Si la région a décidé de ne pas intervenir, elle prive les autres collectivités de toute possibilité. Il en va de même lorsqu'elle utilise à plein les possibilités qui lui sont données.

Selon l'enquête de la DGCL, 66 départements peuvent, théoriquement, abonder les aides directes des régions. Parmi eux, 18 le font ; mais seuls 9 de ceux-ci n'octroient que les aides conformes aux textes ; 25 autres n'octroient que des aides non prévues. Par ailleurs, sur les 33 départements appartenant à des régions qui n'interviennent pas, 17 attribuent des aides, nécessairement irrégulières.

Plusieurs types d'aides directes accordées par les départements et les communes, sans mise en place préalable d'un régime d'intervention régional, peuvent être relevés.

La fréquence de ces irrégularités vient parfois de ce que nombre de départements contestent en la matière la prééminence donnée par la loi à la région. Celle-ci leur paraît peu conforme à l'un des principes de la décentralisation : l'absence de hiérarchie entre les collectivités et l'impossibilité pour l'une d'entre elles d'exercer, sous quelque forme que ce soit, une tutelle sur les autres (article 2 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

- Les aides à l'artisanat

Le BAS-RHIN et le HAUT-RHIN accordent des subventions lors de la première installation des artisans. Les interventions du MORBIHAN en leur faveur ont revêtu des formes variées : des prêts assortis d'un taux de 7 p. 100 jusqu'en 1989 ; puis de 5 p. 100 jusqu'en 1992 ; depuis lors, une avance remboursable sans intérêt. Le dispositif du département des ARDENNES comporte à la fois des subventions et des avances sans intérêt.

- Les aides au financement des petites entreprises

Il est fréquent que les départements cherchent à soutenir les petites entreprises, notamment lors de leur création. Les moyens utilisés sont variables : les prêts, le plus souvent à taux nul, fréquemment sous la forme de prêts d'honneur, c'est-à-dire sans garantie, constituent la forme la plus répandue. Le soutien se fait parfois par l'intermédiaire d'associations.

De 1988 à 1994 inclus, l'association Anjou-Initiative qui regroupe des collectivités territoriales (notamment le département de MAINE-ET- LOIRE), et diverses personnes morales (entreprises, organismes consulaires, établissements financiers) a reçu de ses membres 6,1 millions de francs, dont 3 du département. La majeure partie a été affectée à la constitution d'un fonds associatif permettant l'octroi de prêts à taux nul. Grâce au remboursement des prêts, le dispositif est autofinancé depuis l'exercice 1994. Ce dispositif est utilement complété par l'accès à des prêts bancaires et un soutien technique dans le cadre d'un parrainage par des entreprises implantées dans le département.

Anjou-Initiative est l'une des 65 "plates-formes d'initiatives locales", fédérées au sein de l'association France Initiative Réseau, qui a bénéficié de l'appui du ministère chargé de l'industrie. Ces entités sont habilitées à recevoir des dons des entreprises, déductibles de leur bénéfice imposable dans la mesure où un agrément ministériel a été accordé. Elles recherchent souvent le concours des collectivités territoriales. Les prêts accordés par ces associations, qui présentent l'intérêt de réunir des partenaires publics et privés, ne sont pas en conformité avec les deux conditions posées par la loi : le respect de l'écart maximal du taux des prêts bonifiés par rapport au taux moyen des obligations et le principe de complémentarité.

Certains départements se sont orientés vers des aides destinées à faciliter l'accès des PME à des financements de type capital-risque garantis par la SOFARIS. Cette société est une institution financière spécialisée, créée en 1982 à l'initiative de l'Etat pour inciter les banques et les organismes de fonds propres à accorder plus facilement aux entreprises les concours financiers dont elles ont besoin aux différentes étapes de leur développement. L'Etat détient 34 p. 100 de son capital.

De façon générale, toute opération de financement d'entreprise en fonds propres peut faire l'objet d'une garantie dans la limite de 50 p. 100 du risque de l'organisme intervenant. Le taux de la commission annuelle demandée par la SOFARIS est de 0,5 à 0,6 p. 100 de l'encours garanti.

Le département de LOIRE-ATLANTIQUE, qui ne participe pas au capital de la SOFARIS, finance les 2/3 du montant de la commission due par les entreprises. Les banques et la SOFARIS opèrent la sélection des entreprises, le département venant seulement faciliter l'opération pour les entreprises bénéficiaires de la garantie. Le montant de l'aide était modeste au cours des 3 premières années (250 000 F en 1992, 380 000 F en 1993) ; la tendance est à son augmentation, du fait du caractère attractif que revêt ce système auprès des banques.

A titre d'exemples, les départements de la DROME, du HAUT-RHIN et de MAINE-ET-LOIRE participent également à un dispositif de même nature.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, la prise en charge par les collectivités territoriales des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunt accordées par les établissements de crédit était illégale, dès lors que la région dont font partie ces départements n'était pas préalablement intervenue.

- Les aides au financement d'études et de conseil

Quelques départements interviennent pour aider les entreprises à accéder à des prestations de conseil ou de formation.

Celui de LOIRE-ATLANTIQUE offre une aide au pré-diagnostic à l'exportation, non inscrite dans le contrat de plan Etat-région. Le département souhaite l'intégrer dans un cadre contractuel. Le comité d'expansion de l'ORNE gère le fonds Orne études, qui accorde des avances en vue de régler les frais d'études (diagnostics divers, études de marché, études préalables à des restructurations). Il va être mis fin à cette procédure. Jusqu'en 1994, des aides à la réalisation d'audits étaient accordées par le département de la SARTHE, agissant par l'intermédiaire du fonds d'intervention pour le développement économique, lui-même géré par le comité d'expansion économique de ce département. Le département de la VENDÉE subventionne la formation de créateurs ou repreneurs d'entreprise.

Des aides sont présentées quelquefois comme venant en complément d'aides de l'Etat, mais sans qu'existe une convention au titre de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982. Le département de l'ISERE a ainsi octroyé de 1990 à 1993 des primes à l'emploi sur le Plateau Matheysien. Elles venaient en compléments d'aides versées par l'Etat, mais sans qu'une convention ait été conclue avec lui.

c) Divers autres avantages à des entreprises peuvent être regardés comme des aides directes ; ne se rattachant à aucun texte, ni à un dispositif régional, elles sont irrégulières

Voulant faire bénéficier une entreprise d'une exonération totale de taxe professionnelle, le TERRITOIRE DE BELFORT, qui avait pris une délibération préalable lui permettant d'accorder une exonération à hauteur de 20 p. 100, a versé à l'entreprise le montant correspondant aux 80 p. 100 restants de la part départementale, contournant ainsi tant les textes de 1982 que l'article 1465 du code général des impôts.

Le département de la VENDÉE a pour sa part apporté, de manière détournée, son aide à une entreprise de thalassothérapie, en accordant à la commune de SAINT-JEAN-DE-MONTS, lieu d'implantation de cette entreprise, un prêt de 2 millions de francs à 1 p. 100. Pour justifier ce procédé, la commune avait été qualifiée de maître d'ouvrage du projet, ce qu'elle n'était pas en réalité. Elle s'est contentée de rétrocéder ce prêt à l'entreprise.

Le département de MAINE-ET-LOIRE, par son fonds de réserve pour l'industrialisation, a consenti une avance de trésorerie de 1,5 million de francs pour couvrir les frais de déménagement d'une entreprise.

La commune de TARASCON (Bouches-du-Rhône) a accordé, en 1986, une avance de 3 millions à une entreprise de matériel de télévision par satellite, à laquelle l'ANVAR avait également apporté une aide. Outre cette irrégularité, il faut noter que l'exploitant a quitté la France sans avoir remboursé l'avance, ni laissé de matériel.

2° Les aides indirectes à l'immobilier d'entreprise excèdent largement les limites posées par les textes qui les réglementent

La loi du 7 janvier 1982 prévoit que la vente ou la location d'un bâtiment par une collectivité territoriale doit se faire aux conditions du marché. Toutefois, des rabais peuvent être consentis, ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens, suivant des règles de plafond et de zones.

Ainsi, en vertu du décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 pris pour l'application de cette loi, les collectivités territoriales peuvent :

- sur l'ensemble du territoire, "acquérir des immeubles industriels existants et, afin d'en favoriser la réutilisation, les rétrocéder ou les louer, après rénovation, en accordant à l'entreprise acquéreur ou locataire un rabais, les collectivités prenant en charge au maximum la différence entre le prix de revient après rénovation et le prix correspondant aux conditions du marché" ;

- en sus de cette aide, dans les zones éligibles à la prime d'Etat d'aménagement du territoire (PAT), "accorder des rabais sur le prix de vente ou de location des immeubles qu'elles cèdent ou louent aux entreprises, dans la limite de 25 p. 100 de la valeur vénale des bâtiments ou des loyers correspondant à cette valeur évaluée aux conditions du marché".

Les mêmes règles s'appliquent, lorsque la collectivité a recours pour attribuer son aide à un "organisme relais" (autre collectivité, chambre de commerce et d'industrie, SICOMI).

Cette réglementation sur les rabais pouvant être accordés lors de la mise à disposition de bâtiments est très souvent transgressée.

a) L'interdiction de consentir des rabais sur les locations ou rétrocessions aux entreprises situées dans des zones non éligibles à la PAT n'est pas respectée

Pour aider les communes à consentir des rabais sur les bâtiments, la plupart des régions et de nombreux départements ont mis en place des systèmes :

- de subventions, plafonnées en valeur absolue ou en pourcentage de l'investissement réalisé ;

- d'avances remboursables, avec des différés d'amortissement ;

- de bonifications d'intérêts des emprunts contractés par les maîtres d'ouvrages.

Ces formes peuvent se cumuler.

Lorsque la commune vend le bâtiment à l'entreprise, le prix est généralement fixé par différence entre le coût de la construction et les aides extérieures collectées. Mais la collectivité peut elle-même consentir un rabais.

Lorsque la collectivité loue le bâtiment, le loyer correspond souvent à l'annuité qu'elle supporte pour rembourser l'emprunt ayant servi au financement de l'équipement. Si la commune procède ainsi, il s'agit pour elle d'une opération neutre financièrement, mais elle supporte le risque locatif et les coûts de gestion.

Les aides à l'immobilier d'entreprise accordées par les régions et les départements ne sont régulières que si elles visent la réalisation de projets situés en zone éligible à la PAT.

La région RHONE-ALPES, exclue pour l'essentiel de son territoire du bénéfice de la PAT industrielle, a néanmoins un régime d'aide à l'immobilier d'entreprise applicable à l'ensemble des départements qui la composent, destiné depuis 1987 à lutter contre la désertification des campagnes. Les départements du RHONE, de l'AIN, de la DROME, de l'ISERE et de la SAVOIE ont également mis en place des régimes d'aide applicables à l'ensemble de leur territoire, alors que ceux-ci étaient, avant 1995, totalement exclus de la PAT pour les projets industriels.

Réorientant ses interventions économiques en 1988, la région ALSACE s'est entendue avec ses deux départements pour clarifier la mission de chaque collectivité, en confiant aux départements et aux communes la prise en charge des aides aux zones d'activités et à l'immobilier d'entreprise. Dans ce dernier cas, l'aide prend presque exclusivement la forme d'avances remboursables avec différé d'amortissement, accordées par les collectivités par

l'intermédiaire de la SICOMI Alsabail. Néanmoins, pour des opérations exceptionnelles, le principe d'une intervention régionale a été maintenu. A ce titre, cinq aides, pour un total de 9 millions, ont été accordées au cours de la période 1990 à 1994. Aucun de ces projets ne se situait en zone éligible à la PAT industrielle.

Dans le HAUT-RHIN, ni la délibération instituant le régime d'aide, ni les dossiers d'instruction ne contiennent de référence à la réglementation applicable, alors que l'essentiel du département n'est pas éligible à la PAT et que sur les 122 interventions réalisées de 1990 à 1994, seules 52 étaient localisées dans une zone éligible. Il en va de même dans le BAS-RHIN où seuls quelques cantons sont éligibles. Sur 44 opérations ayant bénéficié d'une avance de 1990 à 1994, 39 se situaient hors de ces zones.

Dans les PAYS DE LA LOIRE, la SARTHE n'était, jusqu'en 1995, pas éligible. Avant cette date, la région y est cependant intervenue tout comme le département, qui a aidé de 1989 à 1993 à la réalisation de 212 projets pour 71 millions.

Le département de l'AISNE intervient sur l'ensemble de son territoire, y compris les zones non éligibles, de même que celui de SEINE-MARITIME.

Pour contourner la réglementation sur le zonage, certaines collectivités n'hésitent pas à masquer la destination des aides qu'elles collectent ou attribuent. Il en est ainsi pour des implantations dans le département du LOIRET, non éligible à la prime d'aménagement du territoire. Les protocoles passés avec les entreprises stipulent que l'aide est relative au terrain et à son aménagement ; mais celle-ci est, pour quelques dossiers importants, très supérieure au coût du terrain aménagé et elle est utilisée pour financer en toute irrégularité une partie substantielle de la construction des bâtiments. L'intensité des aides peut aller, dans certains cas, jusqu'à 40 à 50 p. 100 du coût déclaré du projet d'investissement immobilier.

Ces pratiques ont été relevées à ORLEANS (Loiret) : pour trois opérations importantes, les rabais irrégulièrement consentis ont été respectivement de 31,5 millions de francs, 17 millions de francs et 6,1 millions de francs.

Une telle irrégularité a également été constatée à CHATEAUNEUF-SUR- LOIRE (Loiret), où la ville et le département se sont engagés à accorder une aide de 6 millions de francs pour l'aménagement des terrains en vue de la réalisation d'une base logistique au profit d'une entreprise. Les travaux de voirie réalisés par la commune se sont élevés à 1,3 million et elle a versé une somme de 4,4 millions, dont 3 millions provenant du département, sous forme de subvention à la SICOMI en charge du dossier, pour qu'elle puisse consentir un rabais sur la location du bâtiment dont le coût total s'élevait à 16,3 millions.

b) Dans les zones éligibles, le plafonnement du rabais est souvent perdu de vue

Les aides obtenues auprès des régions et départements par les maîtres d'ouvrage des bâtiments dépassent souvent 25 p. 100 de la valeur vénale de ces derniers. Parfois, le concours d'une seule collectivité est supérieur au plafond. Ce fut le cas en MAYENNE, où le département accordait jusqu'à une date récente des aides selon deux modalités qui s'additionnaient. Sur 42 opérations réalisées au cours des années 1992 et 1993, 11 ont bénéficié d'un taux de subvention départementale supérieur à 25 p. 100.

Dans quelques régions, une répartition des compétences a été fixée entre les niveaux de collectivités, permettant une complémentarité des interventions. Ainsi en BASSE-NORMANDIE, la région participe aux rabais accordés sur le prix des terrains industriels par les collectivités cédantes, les départements subventionnent l'édification et la mise à disposition des bâtiments et les communes prennent en charge les créations de zones d'activités.

Cependant la pratique la plus observée est l' intervention conjointe des régions et départements, sans coordination des politiques. Il en résulte des cumuls d'aides, qui dépassent les plafonds autorisés.

Ainsi, dans les PAYS DE LA LOIRE, la région intervient en faveur de l'immobilier d'entreprise par des avances à taux nul dont l'équivalent- subvention représente la moitié de l'avance accordée. Pour sa part, le département de LOIRE-ATLANTIQUE accordait également jusqu'en 1993 une subvention de 25 p. 100 du montant de l'investissement plafonnée à 2 millions de francs. Pour la moitié des opérations subventionnées - 197 projets aidés de 1988 à 1993 - le cumul des aides régionale et départementale aboutit à un taux nettement supérieur à 25 p. 100.

Ces dépassements ont été également observés pour des opérations réalisées dans d'autres départements, dont celui de la SEINE-MARITIME, où un bâtiment mis en 1990 à la disposition d'une société dans une zone industrielle à MARTIN- EGLISE (coût : 46,8 millions de francs) a bénéficié de 17,1 millions de francs de subventions diverses, soit 36,6 p. 100 du coût global ; sur ce total, 6,6 millions provenaient d'EDF au titre des versements "après chantiers" relatifs aux centrales nucléaires de Paluel et Penly. L'extension du site a conduit à la réalisation d'un nouveau bâtiment en 1992 pour un coût évalué à 57,4 millions de francs ; les différents concours obtenus se sont élevés à 24 millions de francs (dont 4,5 millions d'EDF), soit plus de 40 p. 100 de ce montant.

L'implantation de deux unités de production d'un groupe pétrolier sur le site de PORT-JEROME, également en SEINE-MARITIME, a conduit la société à réaliser elle-même l'investissement immobilier, puis à le vendre au syndicat mixte pour le développement industriel de Port- Jérôme pour 180 millions, celui-ci louant ensuite les installations à la société exploitante sous forme de crédit-bail. Pour cette acquisition, le syndicat a bénéficié de 45 millions de subventions du département et 8,5 millions de la région, complétés par sa subvention propre de 10 millions. Le solde - 116,5 millions - a fait l'objet de deux emprunts de la part du syndicat dont les annuités sont identiques aux loyers versés par la société. Le montant total des aides a représenté 35 p. 100 de l'investissement.

Quatorze entreprises ont été subventionnées par le district de FORBACH (Moselle) pour environ 15 millions de francs au titre de l'aide à l'implantation industrielle sur son technopôle, dont le coût d'aménagement est resté par ailleurs à la charge de l'établissement intercommunal à hauteur de 80 p. 100 (environ 70 millions). Les opérations ont toutes bénéficié d'un taux global de subventionnement compris entre 40 et 60 p. 100 du coût de l'investissement.

Les avantages financiers consentis aux occupants vont parfois jusqu'à la mise à disposition gratuite des bâtiments pour des durées variables. Ainsi la ville de BLOIS (Loir-et-Cher) a construit, puis agrandi des bâtiments destinés à être loués à une société d'informatique. Elle a accordé une exonération d'un an de loyer (900 000 F), en indiquant que cet avantage ne faisait que compenser le refus de la direction générale des impôts d'appliquer à cette société l'exonération de la taxe professionnelle dont le principe avait été décidé par la ville.

Le département de l'AIN a pour sa part accordé la gratuité d'occupation des locaux réalisés au profit d'associations qui regroupent exclusivement des entreprises, telles que le pôle européen de la plasturgie (PEP) (investissement de 89 millions de francs).

c) Plus grave, les plafonds sont aussi dépassés dans des zones non éligibles à la PAT, où ne devrait être appliqué aucun rabais

La région RHONE-ALPES, dont l'essentiel du territoire est hors zone PAT, accorde une aide à l'immobilier d'entreprise qui prend la forme d'une subvention égale, depuis 1989, à 30 p. 100 du coût total hors taxes du projet, plafonné à un certain montant. Pour les groupements de communes, le taux est porté à 40 p. 100.

Les aides du département de l'AIN peuvent atteindre 30 p. 100 de l'investissement, celles du département de la DROME également.

Dans le département de l'ISERE ont aussi été versées des aides importantes pour des entreprises situées dans des zones non éligibles à la PAT. Ainsi, dans le cas de l'implantation d'une entreprise à BOURGOIN-JALLIEU, la commune a cédé en 1991 à cette société, pour le prix de 6,7 millions, un bâtiment industriel qu'elle avait acquis le même jour auprès d'une autre entreprise pour un montant de 12,17 millions, soit un rabais de 44 p. 100. Le département de l'ISERE a accordé, pour cette opération, une aide exceptionnelle de 3,6 millions et la région RHONE-ALPES a apporté 1,8 million.

De même, la construction d'un bâtiment de 7 500 mètres carrés, sur un terrain cédé au franc symbolique par la ville de GRENOBLE, a donné lieu au versement par le département d'une subvention de 12 millions à la SEM Grenoble Isère développement, maître d'ouvrage du projet. Le bâtiment a été vendu en 1995 à une entreprise pour le prix de 18,2 millions, soit la différence entre le coût des travaux (30,2 millions de francs) et la subvention du département. Le rabais atteint près de 40 p. 100.

Selon une étude réalisée par la région RHONE-ALPES elle-même, son aide conjuguée à celle des autres collectivités permet d'atteindre, dans tous les départements de la région, un taux de subvention supérieur à 30 p. 100 du coût des projets. Pour 271 projets ayant, de 1990 à 1994, conduit à 240 millions de subventions, le taux de subvention moyen est de 36 p. 100 et il varie de 31 p. 100 dans l'ISERE à 41 p. 100 dans l'AIN.

L'aide du département du BAS-RHIN peut atteindre 35 p. 100 de l'investissement immobilier, que celui-ci soit situé ou non en zone PAT lorsqu'une collectivité est maître d'ouvrage ou crédit-bailleur. Accordée sous la forme d'une avance à la SICOMI Alsabail, l'aide représente au plus un équivalent-subvention de 22 p. 100 du coût de l'immobilier, formant l'assiette éligible.

Pour certaines implantations dans le département de l'AISNE, le taux global de subvention a dépassé les 25 p. 100. Un dépassement similaire a été relevé dans la commune de CLERVAL (Doubs) qui a cédé un bâtiment pour 1 million de francs alors que le service des domaines l'avait estimé à 4 millions.

d) L'usage juridiquement abusif du crédit-bail

Parmi les modes de mise à disposition de bâtiments industriels figure le crédit-bail immobilier, opération par laquelle le bailleur construit un bâtiment adapté aux besoins du preneur, afin de le lui louer pour une période en principe de quinze ans, à l'issue de laquelle le locataire dispose d'une option d'achat à un prix symbolique.

Les opérations de crédit-bail, soumises aux dispositions de la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966, ont été assimilées à des opérations de crédit par l'article 3 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Elles ne doivent donc, en principe, être réalisées que par des établissements bancaires et les collectivités territoriales ne peuvent y recourir "qu'à titre exceptionnel", comme l'a souligné une circulaire du ministère de l'intérieur du 13 juillet 1989.

Certaines collectivités ont nettement outrepassé cette tolérance. Ainsi, au cours de la période 1986-1991, le département de VAUCLUSE a réalisé 30 opérations de crédit-bail, au bénéfice de diverses sociétés, représentant un montant total de créances de plus de 425 millions de francs hors taxes. Cet encours concerne pour 29 p. 100 une même entreprise, ce qui conduit à une forte concentration du risque locatif.

On notera toutefois que la doctrine selon laquelle une collectivité ne peut consentir qu'exceptionnellement un crédit-bail est aujourd'hui elle-même remise en question (voir infra).

3° Les irrégularités concernant l'octroi des garanties, la participation à des fonds de garanties, à des sociétés de capital risque et au capital d'entreprises sont apparues moins nombreuses et moins flagrantes

a) Les irrégularités observées en matière de garanties d'emprunt se rapportent également à l'immobilier d'entreprise

La loi du 2 mars 1982 permet aux collectivités territoriales d'accorder leur garantie aux emprunts contractés par des personnes de droit privé. A l'origine, la loi n'imposait comme limite que le respect d'un plafond d'engagement en termes d'annuités garanties, déterminé par rapport aux recettes réelles de la section de fonctionnement des collectivités territoriales (70 p. 100 pour les communes, 60 p. 100 pour les départements).

Un niveau jugé excessif d'engagements, des sinistres d'une certaine importance et une gestion peu maîtrisée par certaines des collectivités de ce moyen d'intervention - constatations faites notamment dans les rapports publics de la Cour de 1983, de 1987 et de 1988 - ont conduit le législateur à introduire, dans la loi du 5 janvier 1988, des règles plus contraignantes.

Cette loi et le décret du 18 avril 1988 pris pour son application se traduisent par l'abaissement du plafonnement à 50 p. 100 des recettes réelles de fonctionnement, la limitation des garanties au profit d'un même emprunteur à 10 p. 100 de l'encours (division du risque), la limitation à 50 p. 100 du montant d'une même opération, portés à 80 p. 100 lors d'opérations d'aménagement définies aux articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme, de la garantie apportée par une ou plusieurs collectivités pour une même opération (partage du risque entre collectivités).

La règle de partage du risque entre collectivités a été parfois transgressée lors de réalisations de bâtiments industriels. Selon une interprétation discutable, elles ont été analysées par certaines collectivités comme des opérations d'aménagement au sens des articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme. La commune de ROMORANTIN- LANTHENAY (Loir-et-Cher) a ainsi garanti à 80 p. 100 des emprunts réalisés par la Société d'équipement du Loir-et-Cher (SELC).

Certains départements, tels ceux du CHER, de LOIRE-ATLANTIQUE, de SAONE-ET-LOIRE, ont accepté de garantir des emprunts souscrits par des communes en vue de réaliser des bâtiments industriels mis à disposition d'entreprises par crédit-bail immobilier. Ces garanties couvrent de 40 à 80 p. 100 du montant emprunté suivant les cas. Etant appelées à jouer en cas de défaillance des entreprises, elles peuvent s'assimiler à des garanties de loyer, illégales au regard des dispositions de la loi du 2 mars 1982.

b) Des régions continuent d'abonder d'anciens fonds de garantie

La loi du 5 janvier 1988 entendait faciliter la mutualisation des risques associés aux garanties d'emprunt, en autorisant les collectivités, sans distinction, à participer au capital d'établissements de crédit revêtant la forme de sociétés anonymes et ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des personnes morales de droit privé, notamment celles qui exploitent des entreprises nouvellement créées. Avant la loi du 5 janvier 1988, on l'a vu, un décret du 27 juillet 1977 avait autorisé les établissements publics régionaux (EPR) à

passer avec certains établissements financiers une convention en vue de constituer un fonds de garantie. Aujourd'hui coexistent des fonds de garantie relevant de ces deux régimes.

La plupart des fonds actuels ont été créés avant la loi du 5 janvier 1988. Contrairement à ce que prévoit ce texte, ils sont constitués auprès de sociétés n'ayant pas pour objet exclusif de garantir des concours financiers, voire de sociétés ne relevant pas de la loi bancaire.

Il est douteux que les collectivités territoriales soient juridiquement fondées, dans ce contexte, à continuer d'abonder les fonds existants. Le décret du 27 juillet 1977 qui les autorisait a été en effet abrogé par celui du 10 février 1988.

c) Des collectivités ont pris des participations dans des sociétés privées en dehors des conditions fixées par la loi ; des régions ont aussi accordé leur aide à des sociétés de capital-risque dont elles sont actionnaires

La loi du 2 mars 1982, dans son article 5-III, a posé le principe d'une interdiction des prises de participation des collectivités territoriales dans le capital des sociétés commerciales et autres organismes à but lucratif. Cette interdiction est la traduction du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qui prohibe toute intervention des collectivités tendant à concurrencer l'initiative privée, en dehors des exceptions prévues par la loi, qui sont en l'espèce les suivantes :

- les participations autorisées par décret en Conseil d'Etat ;
- les prises de participation dans le capital de sociétés d'économie mixte locales ;
- les participations des seules régions au capital de sociétés de financement régionales, dont font partie les sociétés de développement régional (SDR), les instituts régionaux de participation, les sociétés locales de capital-risque, les SICOMI ;
- les participations des communes, des départements et des régions au capital de sociétés ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers.

Des départements ont pris des participations directes sans avoir sollicité l'autorisation par décret en Conseil d'Etat. Le département du HAUT-RHIN et celui de LOIRE-ATLANTIQUE ont ainsi souscrit au capital de sociétés de développement régional sans accomplir cette formalité. En CHAMPAGNE-ARDENNE, des départements ont participé, en contravention avec la loi même si c'est de manière symbolique, au capital de l'Institut régional de participation (IRPAC).

Ces participations sont parfois prises par le biais de satellites, comme des sociétés d'économie mixte locales ou des associations. L'article 76-II de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 précise désormais que "toute prise de participation d'une SEML dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration (...)". Il devient ainsi plus facile au contrôleur de la légalité de vérifier que la société dans laquelle la participation est prise a un objet social comparable à celui de la société mère ou complémentaire de celui-ci.

Le département de la MAYENNE avait contribué en 1990 à la création d'une société de capital-risque Ambition Mayenne, en versant à la société d'économie mixte d'équipement de la Mayenne (SEMEEM), une subvention de 500 000 F destinée à permettre à celle-ci de devenir actionnaire de la société de capital-risque. Il a renouvelé cette opération dans les mêmes conditions en 1993. L'objet de la SEMEEM est la constitution et l'aménagement de zones d'activités, ainsi que l'immobilier d'entreprise, sans rapport par conséquent avec celui de la société Ambition Mayenne.

Dans la région CENTRE, à la suite de suggestions d'un cabinet de conseil, des associations ont été créées par des collectivités pour entrer au capital de pépinières d'entreprises constituées en société anonyme : ainsi, la ville d'ORLÉANS (Loiret) finance l'association Innov'Alpha présente au capital d'une société anonyme.

L'article 66 de la loi du 2 mars 1982 prévoit que les régions peuvent librement prendre des participations dans le capital de sociétés de financement à caractère régional et interrégional. Les sociétés de capital-risque, définies par la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985, entrent dans la catégorie des sociétés de financement ; la participation des régions y est donc libre, mais des dysfonctionnements et des irrégularités découlent parfois d'une implication excessive de leur part.

Créée en 1984 à l'initiative de la région PICARDIE qui détient 84 p. 100 de son capital, Picardie Investissement est une société anonyme. La prépondérance de la région a conduit à des choix d'investissements peu conformes à ceux d'une société de capital-risque : les interventions en faveur d'une société gérant un parc de loisirs ou encore d'une filiale d'un groupe japonais ont participé davantage du redressement d'entreprises en difficultés, au demeurant liées à des groupes disposant de solides moyens financiers, que du développement ou de la création d'entreprises.

Face aux difficultés rencontrées par les sociétés de capital-risque pour assurer, au moins dans une phase de démarrage plus ou moins longue, leur fonctionnement au moyen de leurs ressources propres, des régions leur ont accordé des aides, notamment des avances sans intérêts. Quelle que soit sa justification économique, cette pratique n'apparaît pas conforme aux textes de 1982.

La région RHONE-ALPES a ainsi approuvé en 1989 la constitution de la société Rhône-Alpes création. Sa participation initiale était de 5 millions de francs, soit environ 25 p. 100 du capital ; elle atteignait 17 millions à la fin de 1995, soit 40,7 p. 100 du capital. En même temps était institué un fonds régional de réserve de 30 millions mis à disposition de Rhône-Alpes création, sous forme d'avance en compte courant d'associé.

Ces avances, présentées comme un complément d'apport en capital à la société, plus que comme une avance remboursable à une société anonyme de droit commun, ont répondu à deux objectifs. Il s'agissait, selon la région, d'une part, d'exercer un effet de levier permettant de mobiliser davantage de capitaux privés et d'investir, en conséquence, des montants plus importants dans chaque opération, d'autre part, d'obtenir une meilleure rentabilité des capitaux investis. Mais il s'agissait aussi de permettre à la société de couvrir ses frais généraux, au moyen des produits financiers résultant du placement du fonds de réserve. En tant qu'aides directes accordées à une entreprise privée, ces avances pourraient être considérées comme irrégulières, car consenties sans intérêts.

4° Certaines collectivités , par l'intermédiaire d'un de leurs satellites, interviennent dans le secteur concurrentiel en dehors du champ de leur compétence

La loi du 7 juillet 1983 n'autorise les collectivités à créer des sociétés d'économie mixte locales (SEML) que dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi. L'objet social de ces sociétés doit se rapporter à des opérations d'aménagement ou de construction, à l'exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial, ou à toute autre activité d'intérêt général. Tel n'est pas toujours le cas.

La commune de PORT-SAINT-LOUIS-DU-RHONE (Bouches-du-Rhône) a participé à la création en 1990 de la SEMMEC, avec les artisans et les petites entreprises concernées par la mytiliculture locale, afin de gérer une station d'épuration des coquillages. Le capital provenait à 63 p. 100 de la commune, sous forme d'apport en nature constitué par la station de purification.

En CHARENTE-MARITIME, la société d'économie mixte SEMDAC intervient dans des domaines qui ne relèvent pas avec évidence des compétences des collectivités : aide aux aquaculteurs, à l'écoulement des productions, à l'élevage d'esturgeons, etc.

5° Diverses pratiques facilitent la transgression de la loi notamment celles confiant à un tiers l'octroi de concours publics

Des fonds globaux d' intervention sont parfois créés. Ils sont constitués dans les écritures des collectivités , mais utilisés selon des procédures et des critères distincts de ceux normalement fixés par les assemblées délibérantes.

Le département de LOIRE-ATLANTIQUE a institué en 1988, sous la forme de deux lignes budgétaires, un fonds d' interventions départementales (FID). Son but était de lui permettre d'intervenir rapidement en faveur du développement économique, dans un contexte de concurrence croissante entre les collectivités soucieuses de favoriser l'implantation d'entreprises. Cette procédure a permis des opérations s'écartant des textes : des aides à l'immobilier d'entreprise ont été accordées pour des implantations situées dans des zones non éligibles à la prime d'aménagement du territoire ; d'autres aides, également à l'immobilier d'entreprise, ont été accordées dans des conditions qui, sans être irrégulières au regard des textes nationaux, se sont écartées du règlement adopté par le conseil général.

Le MORBIHAN a créé, en 1991, un fonds d'action économique. Son objectif était de rendre équivalentes les conditions de création et de développement d'entreprises dans l'ensemble du département dont certaines zones pouvaient bénéficier d'aides européennes. Les règles d'attribution des aides par ce fonds ne sont pas définies de manière précise par le conseil général ; une marge d'appréciation est laissée à la commission permanente dans l'attribution des diverses aides aux terrains, aux bâtiments industriels ou par bonification d'intérêt. La seule règle posée a été le respect d'un plafond financier par emploi créé ou repris.

Rien n'interdit d'associer une structure externe à la collectivité - telle une chambre de commerce ou un comité d'expansion économique - à l'instruction des dossiers, pour rendre un avis technique qui ne lie pas cette collectivité . Mais il advient fréquemment que la gestion même de certaines aides soit confiée à un tiers, par exemple à une institution financière à capitaux publics, à un organisme consulaire, à une association subventionnée ou à une SEM locale.

Ces pratiques sont constitutives de gestions occultes de deniers publics lorsque les tiers, à partir de subventions qui leur sont globalement versées, ne font qu'exécuter des décisions individuelles qui demeurent prises par la collectivité ; ces subventions sont en effet qualifiées de fictives par la jurisprudence de la Cour des comptes. Plusieurs chambres régionales des comptes ont été conduites à intervenir pour qu'il soit mis fin à de tels procédés. Tantôt, une intervention auprès de l'autorité locale a suffi pour obtenir la réforme de structure nécessaire, le reversement du reliquat des sommes versées, la justification de celles employées ; tantôt, la procédure de gestion de fait a dû être mise en oeuvre.

De telles pratiques demeurent irrégulières dans l'hypothèse où l'organisme bénéficiaire de subventions dispose d'une réelle autonomie dans la définition des régimes d'aides aux entreprises et la décision d'attribution. La jurisprudence administrative a en effet rappelé que les textes n'autorisent pas les assemblées délibérantes à déléguer à des tiers la définition ou l'exécution d'une politique d' intervention économique. Le bon sens commande cette solution, sous peine que les conditions légales de l'interventionnisme local puissent être systématiquement tournées.

De telles anomalies sont fréquentes.

L'agence de développement du département du LOIRET (ADEL) servait, jusqu'en décembre 1995, de service économique au département ; elle instruisait les dossiers relatifs aux aides de celui-ci. Celle de LOIR- ET-CHER (ADELEC) octroie des prêts d'honneur au taux de 3 p. 100 aux petites et moyennes entreprises.

L'association dépendant de la ville de SAINT-JEAN-DE-LA-RUELLE (Loiret) a été amenée, pour permettre l'implantation d'un groupe financier, à verser une somme de plus de 6 millions, couverte en totalité par une subvention de la commune.

Jusqu'en 1993, le comité d'aménagement, d'expansion et de promotion de la MOSELLE (CAPEM) a assuré l'attribution d'une aide directe de ce département destinée à favoriser la création et le développement d'entreprises artisanales dans les zones rurales.

Dans le GERS, des primes à l'installation d'entreprises artisanales sont versées aux bénéficiaires par le biais de l'agence départementale de développement économique. Le département lui a également confié l'octroi d'aides spécifiques : une aide à la délocalisation d'une entreprise, une autre à la formation professionnelle de nouveaux employés d'une société.

Le fonds d'intervention pour le développement économique de la SARTHE a été créé en 1985. Il est destiné à "financer un certain nombre d'actions... répondant à des objectifs de modernisation et de développement du tissu industriel, en coopération ou non avec d'autres partenaires". Il est doté par le département et dispose d'un important portefeuille de valeurs mobilières de placement. Jusqu'en 1992, le règlement de ce fonds résultait d'une délibération très précise du conseil général et la commission spéciale chargée de l'attribution des aides n'était composée, dans les faits, que de conseillers généraux. Depuis une délibération de 1993, les conseillers généraux sont minoritaires dans le comité d'agrément. La majeure partie des aides du fonds concernent l'immobilier d'entreprise. Or le département de la Sarthe n'était pas, jusqu'à une date très récente, éligible à la prime à l'aménagement du territoire ; en conséquence, le conseil général n'avait pas la possibilité d'accorder ce type d'aides.

B. - DES DIFFICULTES D'INTERPRETATION ET DE CONTROLE

Les incertitudes nombreuses et importantes qui demeurent sur le régime juridique applicable sont à l'origine de bon nombre des situations diverses qui viennent d'être décrites ; elles expliquent également en partie les difficultés rencontrées en ce domaine par le contrôle de légalité exercé au nom de l'Etat par les services préfectoraux.

1° Les normes de référence sont complexes et floues

Aux difficultés d'application du droit communautaire qui n'a pas été intégralement transposé et repris dans les règlements français, mais qui s'impose néanmoins aux responsables nationaux et locaux, s'ajoutent des incertitudes touchant, sur certains points, le droit français.

a) Le cadre communautaire

- Les principes

L'article 92-1 du traité de Rome dispose que les aides accordées par les Etats "sous quelque forme que ce soit" sont incompatibles avec le marché commun "dans la mesure où elles affectent les échanges entre les Etats membres" et "faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions". Le traité prévoit toutefois des catégories d'aides pouvant être considérées comme compatibles (art. 92-2 et 3).

Parmi celles-ci figurent "les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques quant elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun". C'est le plus souvent sur ce fondement

que la Commission des Communautés examine la compatibilité des régimes nationaux d'intervention économique avec les règles du marché commun (article 93-1 du traité).

Au sens du droit communautaire, la notion d'aide est très large. Doivent être ainsi considérées comme des aides, en sus des subventions, les exonérations d'impôts, de taxes et de taxes parafiscales, les bonifications d'intérêts, les garanties de prêts à des conditions favorables, les fournitures de biens ou services à des conditions préférentielles, la couverture de pertes d'exploitation et, de manière générale, toute autre mesure d'effet équivalent dès lors que l'entreprise qui en profite, grâce à l'intervention des pouvoirs publics, n'aurait pas obtenu cet avantage dans les conditions normales de marché et améliore ainsi sa position par rapport à ses concurrents.

Sont couvertes par le même vocable des "aides d'Etat" celles qui sont accordées par l'Etat lui-même, sous quelque forme que ce soit, mais aussi par les collectivités régionales ou locales ou par des organismes publics ou privés institués par une collectivité publique pour gérer un régime d'aide. Dès lors, les aides des collectivités territoriales sont soumises au respect des obligations communautaires.

Dans le contrôle qu'elle exerce, la Commission apprécie les effets que les aides peuvent produire sur les marchés concernés. Cette appréciation est très largement fondée sur des circonstances de fait, telles que l'intensité de l'aide, l'importance de l'entreprise bénéficiaire et des courants commerciaux, la situation du marché (notamment au regard de difficultés conjoncturelles et structurelles), les éventuelles conséquences sur d'autres secteurs d'activité, l'incidence sur les marchés extérieurs et intérieurs.

La Commission dispose ainsi d'une compétence exclusive et d'un large pouvoir d'appréciation, sous le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes qui veille au respect des règles de procédure, afin d'assurer la protection des droits des tiers (Etats, entreprises concurrentes et entreprises bénéficiaires), tant par rapport aux décisions prises par les dispensateurs d'aide que par rapport à celles de la Commission.

En vertu de l'article 93-3 du traité, les Etats membres sont dans l'obligation de notifier tout projet d'aide particulière ou de régime d'aides afin de permettre à la Commission de procéder à son examen préalable ; le projet ne peut être mis en oeuvre avant que la Commission ait reconnu définitivement sa compatibilité avec le marché commun.

Le non-respect des dispositions relatives à la notification des régimes d'aide peut être sanctionné par la Commission. Il peut l'être aussi par un juge national saisi par un concurrent de l'entreprise, même en l'absence de décision de la Commission, en raison de l'effet direct reconnu à l'article 93-3 par la Cour de justice.

En cas d'absence de notification, la Commission, saisie d'une plainte ou agissant d'elle-même, peut inviter l'Etat membre, par une décision provisoire, à suspendre l'exécution de l'aide et à mettre en oeuvre la procédure de récupération de l'aide auprès du bénéficiaire. Ainsi, il appartient à l'Etat de faire respecter les règles communautaires : à défaut, il pourrait faire l'objet d'une procédure en manquement devant la Cour de justice et, en conséquence, subir une condamnation assortie de sanctions pécuniaires. Par ailleurs, la responsabilité de l'Etat ou de la collectivité territoriale pourrait être engagée devant le juge national pour violation du droit européen.

Seules les aides jugées d'un montant trop modeste pour affecter les échanges entre les Etats membres, ou aides "de minimis", échappent à l'obligation de notification⁶. Il en est ainsi "lorsque le montant total de l'aide accordée à une entreprise individuelle pour chacune des deux grandes catégories de dépenses, à savoir les investissements, d'une part, et les autres activités, d'autre part, cumulée avec toute aide perçue ou à percevoir pour le même type de dépenses, ne dépasse pas, sur une période de trois ans, 50 000 écus", ce montant ayant été porté à 100 000 écus, soit environ 650 000 F, en mars 1996.

Le traité définit de manière très générale les conditions de mise en oeuvre des dérogations au principe de l'incompatibilité des aides avec le marché commun ("quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun"). En effet, conformément à l'article 94 du traité, le régime des aides aurait pu faire l'objet de règlements d'application arrêtés par le conseil, sur proposition de la Commission. En leur absence, la Commission dispose d'une très large marge d'intervention qui lui a permis de définir les conditions de fond de la compatibilité des aides avec le marché commun, ainsi que les réglementations générales relatives aux différentes aides étatiques.

- La coexistence de normes de droit communautaire et de droit national

Trois séries de difficultés sont à noter :

Le droit interne distingue les aides directes et les aides indirectes (art. 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982). A l'exception de l'aide à l'immobilier d'entreprise, les aides indirectes sont libres et ne font l'objet d'aucune réglementation. Or, au regard du droit communautaire, l'aide indirecte libre n'a pas de fondement et, dans l'appréciation des dossiers dont elle a à connaître, la Commission intègre toutes les aides apportées.

L'enquête a fait apparaître qu'une même entreprise pouvait bénéficier, en France, d'aides diverses d'une ou de plusieurs collectivités (aides au foncier, à l'immobilier d'entreprises, à l'équipement et au conseil) dont le cumul excède le seuil fixé par la règle "de minimis". Bien que régulières au regard du droit national, ces aides ne le sont pas sur le plan du droit communautaire, tant au regard de la procédure (notification) que du fond (non-respect des plafonds d'intensité définis par la communication de la Commission relative à l'encadrement communautaire n° 92/C213/02).

Une seconde difficulté tient au fait que les dispositions communautaires applicables résultent d'actes de la Commission dont la valeur juridique demeure incertaine ; en effet, la Cour de justice ne s'est prononcée jusqu'à présent ni sur la compétence de la Commission pour arrêter de telles normes, ni donc sur leur portée et leur caractère contraignant effectifs dans l'ordre juridique interne des Etats membres. Il en découle deux conséquences : des difficultés d'intégration dans le dispositif réglementaire national ; une précarité de la norme juridique, dans la mesure où "communications" et "encadrements" de la Commission ne sont, en général, applicables que pour une durée déterminée et proviennent le plus souvent d'aménagements, d'éclaircissements et d'interprétations apportés au cours de la période d'exécution. Ainsi, l'encadrement communautaire des aides aux PME et la règle dite "de minimis" ont fait l'objet d'une mise au point interprétative moins d'un an après leur adoption ; le régime a été significativement réaménagé (cumul avec les régimes notifiés, secteurs d'application, montant total de l'aide), d'ailleurs dans le sens d'un allègement.

6) Sous réserve qu'elles ne concernent pas les secteurs soumis à des règles communautaires spéciales en matière d'aides d'Etat.

Enfin, ni les administrations déconcentrées de l'Etat, ni les collectivités territoriales ne sont suffisamment et précisément informées des obligations de notification qui sont susceptibles de s'imposer au regard du droit communautaire. Il est, du reste, parfois difficile d'apprécier si telle aide locale doit être notifiée.

Il s'agit, en premier lieu, de déterminer si l'intervention constitue bien une aide au sens du droit communautaire. En second lieu, la règle "de minimis" limite les obligations de notification, mais sous réserve d'éventuels cumuls d'aides. Enfin, lorsque le régime d'aide général a été notifié à la Commission, il n'est plus nécessaire de notifier les mesures particulières d'application de ce régime. Cependant, comme cela a déjà été souligné, les interventions économiques des collectivités dépassent souvent largement le cadre législatif ou réglementaire autorisé. Dans un tel cas, la mesure de notification est insuffisante au regard du droit communautaire. Dès lors, l'autorité de contrôle devrait s'assurer dans un premier temps que le régime général a été notifié dans tous ses éléments, puis que l'intervention de la collectivité entre bien dans le cadre de ce régime.

Dans l'intérêt même des collectivités et des entreprises bénéficiaires qui peuvent être financièrement sanctionnées en cas de non-respect des obligations communautaires de la France, la nécessité d'assurer la conformité des interventions économiques locales à ces obligations a certes été rappelée par les pouvoirs publics français, notamment par une circulaire du Premier ministre du 20 juillet 1993, chargeant les préfets de région de coordonner les différents services détenant les informations utiles, de manière à conseiller les responsables locaux et à permettre au Gouvernement de répondre en connaissance de cause aux questions de la Commission. L'enquête a permis de constater que ces instructions ont souvent été perdues de vue.

b) La réglementation nationale

Certaines ambiguïtés avaient été soulignées dès la parution des textes de 1982, qui, partant de traditions anciennement établies, modelées par le juge administratif, avaient entendu "refondre" le droit des interventions dans le cadre nouveau de la décentralisation. Elles n'ont pas disparu depuis lors. Au contraire, les jurisprudences récentes ont eu tendance à en soulever de nouvelles, soit que des pratiques courantes se trouvent remises en cause à l'aune de principes généraux, à valeur constitutionnelle ; soit que des prohibitions, classiquement établies au regard d'une norme juridique, n'apparaissent plus clairement justifiées au regard d'une autre norme.

Un tel développement de la confusion et de l'insécurité juridique, près de quinze ans après les textes fondateurs, ne traduit pas seulement leur insuffisance propre. Il a, sans doute, deux autres causes : d'une part, le contrôle de légalité, encore largement absent en ces matières, tend cependant, depuis quelques années, à soulever des difficultés dont le juge administratif est nouvellement saisi ; d'autre part, plusieurs catégories de normes, et donc d'approches juridiques, sont ici applicables : les règles d'interventions économiques s'insèrent dans le droit administratif général, mais elles coexistent avec, notamment, le droit bancaire, celui des sociétés, et des principes de droit commercial ou civil. Le juge de l'ordre judiciaire, dès lors, intervient également.

La première ambiguïté tient à la distinction entre aides directes et indirectes. La loi a certes énuméré limitativement les aides directes, mais n'a pas précisé la notion, pas plus que celle d'aide indirecte. L'enjeu de cette distinction est naturellement lié à la différence des régimes juridiques établis par la loi de 1982 : dans la mesure où, à l'exception de l'immobilier d'entreprise, les aides indirectes sont libres, il est tentant pour une collectivité d'instaurer un dispositif qui puisse être considéré comme une aide indirecte.

Les rabais susceptibles d'être consentis au profit de l'immobilier d'entreprise ne peuvent excéder 25 p. 100 de la valeur vénale des bâtiments ou des loyers aux conditions du marché. Cette évaluation suppose qu'il existe un marché localement, ce qui n'est pas toujours le cas, en zone rurale notamment. Une difficulté supplémentaire consiste à apprécier le montant du rabais possible lorsque le loyer ou la cession sont calculés sur une assiette incluant à la fois l'immeuble mais aussi le terrain, sachant que, pour ce dernier, l'aide n'est pas soumise à limitation.

Entre l'immeuble et le terrain nu apparaissent aussi divers aménagements (voirie, réseaux, traitement de l'environnement) pris en charge par la collectivité, soit sur l'emprise de l'entreprise, soit pour son usage exclusif ou principal. La prise en compte, pratique et juridique, de tels aménagements est souvent éludée.

De nombreuses transactions foncières ou immobilières ont eu lieu au profit de sociétés civiles immobilières (SCI) formées de personnes physiques et non au profit de la personne juridique apparaissant comme l'opérateur commercial et industriel susceptible de créer ou de développer une activité économique et des emplois. Il en résulte que l'aide publique a bénéficié au patrimoine de personnes physiques sans contribuer à renforcer l'entité engagée dans un processus de développement économique. De telles pratiques apparaissent peu en conformité avec le principe constitutionnel selon lequel "des biens faisant partie de patrimoines publics" ne peuvent être "cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur" (décision du Conseil constitutionnel des 25 et 26 juin 1986).

A ces difficultés permanentes d'application de la réglementation, s'ajoutent donc aujourd'hui, à la suite de décisions juridictionnelles, des interrogations sur ce qui paraissait alors communément admis.

Il en va, ainsi, en premier lieu, des libéralités en matière de terrains. L'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 indique que les "aides indirectes qui peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, ainsi que par les régions, seules ou conjointement" sont libres à l'exception de la revente ou de la location de bâtiments, qui dans certains cas et conditions, ne peuvent faire l'objet que de rabais. Il a été déduit de ces dispositions, que les collectivités pouvaient céder aux entreprises les terrains aménagés ou non, au prix de leur convenance, pouvant aller jusqu'à une cession au prix symbolique. Cette analyse reprise par le guide du ministère de l'intérieur consacré à l'action économique des collectivités locales, et confirmée par une réponse du ministre à une question écrite de janvier 1990, est aujourd'hui remise en question. Le tribunal administratif de Besançon, dans un jugement du 6 avril 1995, a annulé la délibération d'un conseil municipal décidant la cession à une entreprise d'une parcelle du domaine communal pour 1 franc symbolique, en se référant à la décision précitée du Conseil constitutionnel en date des 25 et 26 juin 1986.

La limitation à des cas exceptionnels du recours à la technique du crédit-bail semble remise en question par un arrêt du 30 novembre 1993 de la Cour de cassation, qui considère le crédit-bail non plus comme une opération de crédit, mais comme un contrat de louage. Une telle interprétation laisserait aux collectivités la possibilité d'y recourir sans limitation, sans se voir opposer le monopole bancaire.

En matière de garanties d'emprunts, la loi du 5 janvier 1988, par les dispositions précédemment rappelées, avait resserré l'encadrement des possibilités offertes aux collectivités. Mais le Conseil d'Etat a considéré dans un arrêt récent (20 octobre 1995 ; commune de Montbrison) que, contrairement à la lecture qu'en avait donné le décret du 18 avril 1988 pris en application de ces textes, le calcul du plafond des engagements en cours de la collectivité ne devait pas prendre en compte les garanties accordées aux emprunts des personnes de droit public ou aux opérations dans le domaine du logement social. L'état du droit, tel qu'il ressort de cet arrêt, pouvait exposer les collectivités à des risques financiers excessifs. Aussi la loi du 12

avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier vient-elle de clarifier les règles applicables dans le sens d'une protection des intérêts des collectivités en donnant une base légale au dispositif restrictif qu'avait voulu préciser le décret du 18 avril 1988.

Le régime des aides des collectivités territoriales aux sociétés d'économie mixte n'est plus clairement établi. Certaines collectivités considèrent que leur participation dans le capital des sociétés d'économie mixte locales confère à celles-ci un caractère particulier permettant d'échapper aux règles sur les interventions en matière économique. Mais à deux reprises, en présence d'avantages financiers accordés à une SEML par sa collectivité actionnaire, le Conseil d'Etat les a considérés sous l'angle des relations financières entre une collectivité et une entreprise : dès lors qu'il s'agissait d'aides directes, celles-ci, accordées par des communes en dehors de tout dispositif régional, ont été jugées irrégulières.

Un tempérament a été apporté, lié aux conventions que l'article 5 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEM locales permet de conclure dans certaines conditions. Un jugement du tribunal administratif de Paris du 21 avril 1994 (commune du Blanc-Mesnil) admet le caractère régulier d'avances consenties dans le cadre d'une convention pour l'exploitation de logements sociaux, par laquelle la commune s'engageait à couvrir le déficit d'exploitation. Un autre jugement du 21 juin 1994 (commune de Sevran) du même tribunal administratif a annulé une délibération, autorisant par voie contractuelle à verser à une SEM, sur le fondement des dispositions précitées, des sommes (remboursables ou non) à hauteur des "pertes portées au débit de la commune". Le tribunal a, dans ce cas, considéré qu'aucune disposition de la loi de 1983 sur les SEM ne pouvait autoriser une collectivité à s'écarter, à leur profit, des règles relatives aux aides aux entreprises.

Enfin la portée du dernier alinéa de l'article 4 de la loi de janvier 1982 est incertaine. Celui-ci prévoit que des actions de politique agricole ou 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. Les contrats de plan Etat-région constituent l'illustration la plus connue de ces dispositions législatives, car ils contiennent de nombreux volets qui visent à coordonner les efforts des régions et de l'Etat en faveur du développement économique et auxquels les autres collectivités peuvent s'associer.

Il est admis que de telles aides contractualisées avec l'Etat peuvent s'écarter du cadre limitatif fixé par les lois du 7 janvier et du 2 mars 1982 (Conseil d'Etat, 18 novembre 1991, département des Alpes-Maritimes c/association Agriculture 06). Encore faut-il que les modalités de ces aides aient été déterminées dans la convention : le Conseil d'Etat a en effet estimé que la circonstance qu'une aide ait été mentionnée dans le contrat de plan liant la région et l'Etat ne suffisait pas pour lui conférer une base légale qui faisait par ailleurs défaut (Conseil d'Etat, 15 février 1993, région Nord - Pas-de- Calais).

2° L'exercice du contrôle de légalité est malaisé

Devant l'abondance de questions juridiques non clairement résolues, il n'est pas surprenant que le contrôle de légalité, incombant à l'autorité préfectorale, s'exerce malaisément, surtout lorsque les aides sont versées à partir d'un fonds global ou par l'intermédiaire d'un tiers. Aux problèmes de fond s'ajoutent d'ailleurs d'autres difficultés.

Les décisions à analyser sont nombreuses ; elles peuvent émaner, pour une même opération ou plusieurs opérations liées entre elles, de plusieurs collectivités, parfois de niveaux différents (commune, groupement de communes, département, région). Les bureaux chargés du contrôle de légalité peuvent, à propos d'une même affaire, se trouver à la fois au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), dans une préfecture de département et une sous-

préfecture. Chacune des décisions peut ne pas être réellement explicite, notamment si elle ne fait pas référence aux autres interventions publiques complétant un plan de financement.

Mais surtout, l'exercice du contrôle de légalité se situe dans un contexte particulier, les autorités préfectorales devant prioritairement apporter leurs concours au développement économique local et à la lutte contre le chômage.

Sur des opérations connexes ou liées d'une certaine manière à un projet d'implantation, de développement ou de modernisation d'une entreprise, les services de l'Etat peuvent être impliqués dans la recherche négociée de financements auprès d'acteurs publics locaux. Cette recherche prend parfois la forme - juridiquement ambiguë lorsqu'elle porte atteinte à des principes généraux du droit français ou communautaire - de systèmes d'aide contractualisés avec l'Etat en application de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, tels qu'ils viennent d'être évoqués.

De façon générale, le domaine des interventions économiques des collectivités territoriales illustre bien la dualité, délicate à gérer, du rôle du représentant de l'Etat dans la région ou le département. Celui-ci est appelé à participer activement à la sauvegarde ou au développement de l'emploi, alors que les moyens propres dont il dispose sont limités et qu'il est dès lors conduit à s'appuyer sur ceux des collectivités territoriales. Il lui est dès lors difficile d'exercer en toute neutralité son contrôle de légalité en cette matière, d'autant que cette légalité s'apprécie au regard de principes d'équilibre nationaux et européens, alors que le préfet, autorité déconcentrée de l'Etat, est d'abord attentif au développement du territoire départemental ou régional sur lequel il exerce sa responsabilité.

Au surplus, l'Etat n'est fréquemment plus capable de dégager, en face des crédits des fonds structurels européens qu'il doit mettre en oeuvre, les contreparties nationales requises par le principe communautaire d'additionnalité. Celles-ci sont alors négociées auprès des collectivités territoriales. Un contrôle strict de la légalité de l'intervention de ces dernières pourrait, dans de telles hypothèses, aboutir indirectement à priver notre pays de certains financements communautaires.

Troisième partie :
La question de l'efficacité des interventions.

Au cours de la présente enquête, les responsables d'une grande collectivité ont exprimé, au sujet de l'efficacité des interventions économiques des collectivités territoriales, un point de vue qui, explicitement ou implicitement, inspire certains de leurs homologues : "Toute aide économique apporte un atout aux entreprises bénéficiaires, et tout atout supplémentaire ne peut que produire des effets positifs sur l'activité et sur l'emploi". Or, la diversité des objectifs économiques des aides des collectivités territoriales est grande. Des effets décevants, parfois même néfastes, peuvent être mis en évidence. Il est donc nécessaire de porter une plus grande attention aux résultats obtenus.

A. - LA DIVERSITE DES OBJECTIFS ECONOMIQUES

Les interventions des collectivités territoriales sont, pour l'essentiel, financées au moyen des prélèvements obligatoires effectués sur les agents économiques. Leur efficacité n'est établie que s'il est possible de démontrer que les décisions prises par ces collectivités publiques ont permis d'obtenir un développement plus rapide, plus riche en emplois, plus harmonieux qu'en l'absence d'intervention et de prélèvement.

Une telle démonstration suppose d'abord d'identifier les objectifs poursuivis, ce qui souvent ne ressort pas clairement des délibérations des assemblées locales.

En théorie, trois types d'objectifs sont concevables.

1° Le soutien indifférencié aux entreprises

Il s'agit pour les collectivités territoriales de favoriser la création ou l'extension d'entreprises, et plus particulièrement les petites et moyennes. A cet objectif, correspondent souvent des aides sous forme d'avances, de garanties d'emprunts, d'apports en capitaux propres ou de primes à la création d'emplois.

Or, il n'est pas certain que les entreprises attendent des concours financiers ou en nature directs de la part des collectivités territoriales.

Elles sont d'abord attentives à un niveau de charge fiscale locale modéré. Au-delà, il ressort de toutes les enquêtes d'opinion auprès des chefs d'entreprise qu'ils sont particulièrement sensibles au contexte de développement offert par les collectivités publiques : aménagement de l'espace, y compris certes de zones d'activités ; voiries et infrastructures ; services publics de la formation professionnelle et de l'emploi, mise en réseau des initiatives privées et publiques et développement de synergies (par exemple, en matière de transferts de technologie et de savoir-faire).

Autrement dit, les entreprises attendent d'abord des collectivités territoriales, agents économiques et sociaux de premier plan, qu'elles exercent leurs propres compétences, qu'il s'agisse de faire usage des prérogatives de puissance publique ou de faire jouer la solidarité sociale dans leur ressort.

2° Le développement différencié des territoires

Certains territoires disposent, au regard des mécanismes spontanés du marché, d'atouts moindres du fait de la désertification rurale, du déclin d'activités industrielles traditionnelles ou des handicaps sociaux dont souffrent les quartiers défavorisés d'agglomérations par ailleurs dynamiques.

En l'absence d'intervention publique, la stagnation voire la régression économique de ces territoires sont susceptibles de nuire à la collectivité et à ses membres : conséquences humaines ou écologiques, surcoûts importants pour certains services publics : transports, éducation, alimentation en énergie...

La nécessité d'actions de rééquilibrage a donc été prise en compte, au niveau européen comme au niveau national. La loi du 4 février 1995 a ainsi défini, à son article 42, des "zones d'aménagement du territoire" caractérisées par leur faible niveau de développement et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire : les "territoires ruraux de développement prioritaire" et les "zones urbaines sensibles". Cette même loi (art. 43) a également créé un "fonds national de développement des entreprises" destiné à renforcer leurs fonds propres, à favoriser leur accès au crédit et à concourir à la mobilisation de l'épargne de proximité.

L'Etat dispose d'incontestables atouts pour mener une politique d'aménagement du territoire : en charge de l'intérêt national, il peut plus facilement définir et imposer, en dépit des pressions locales, des décisions qui, par définition, en soutenant de manière différenciée le développement de certains territoires, diminuent les avantages comparatifs dont jouissent d'autres zones.

Les collectivités territoriales sont concernées, chacune dans son ressort, par les répercussions de la politique d'aménagement du territoire menée par l'Etat ou des zonages définis à l'échelle européenne.

Les aides qu'elles accordent sont susceptibles de renforcer les effets de cette politique en lui apportant des moyens financiers supplémentaires, mais aussi de l'infléchir ou de la contrarier dans le souci bien compréhensible de ménager les intérêts locaux.

3° L'orientation du développement des entreprises

Les collectivités territoriales se montrent également soucieuses d'aider les entreprises, notamment les plus petites, à anticiper et à financer les progrès qualitatifs indispensables à leur survie, au maintien de leurs positions ou à leur développement. Proches des entreprises, elles pensent être à même de connaître aussi bien, voire mieux que l'Etat, leurs besoins réels sur un territoire déterminé.

Les outils qui correspondent à cet objectif sont notamment les fonds d'aide au conseil, à la communication, à l'embauche de cadres, à l'exportation. Ils s'inscrivent assez fréquemment, mais pas nécessairement, dans le cadre d'un contrat conclu avec l'Etat.

La détermination d'objectifs divers, plus ou moins précis et plus ou moins compatibles entre eux, et l'adoption de mesures destinées à les atteindre ne garantissent pas l'efficacité économique des interventions des collectivités territoriales.

En tant qu'administrations, celles-ci subissent en effet des contraintes techniques, juridiques - comme le principe d'égalité de traitement devant les charges et les services publics - et politiques qui ne les prédisposent guère à différencier leurs aides suivant les territoires ou suivant les entreprises. Elles ne peuvent se substituer sans danger aux banquiers, qui ne subissent pas de telles contraintes et peuvent plus aisément traiter les dossiers en modulant leur concours en fonction des besoins réels et des risques encourus.

Il n'est pas davantage établi que les collectivités puissent utilement interférer avec le rôle qui est celui des chambres consulaires, qui devraient normalement disposer d'une meilleure connaissance des besoins des entreprises, et qui, elles aussi, opèrent des prélèvements obligatoires sur le secteur productif pour financer des actions de conseil aux entreprises et de promotion économique.

Enfin, pour les raisons déjà évoquées, les collectivités choisissent de préférence des aides aussi "visibles" que possible : elles privilégient l'aide à la terre et au béton, plutôt qu'aux machines et l'aide aux investissements matériels, plutôt qu'à la formation ou au savoir-faire.

Les conclusions de la présente enquête confirment à bien des égards ce diagnostic.

B. - DES EFFETS DECEVANTS ET PARFOIS NEFASTES

A l'occasion de la présente enquête, des constats positifs ont souvent été dressés par les chambres régionales des comptes : coopération efficace entre plusieurs collectivités , dans l'animation économique (ALSACE, CENTRE) ou l'aide à l'immobilier industriel (ALSACE) ; accompagnements réussis à la création d'emplois par l'aide à l'immobilier (ISERE, JURA) ; maîtrise financière d'un dispositif d'avances à l'artisanat (FRANCHE-COMTE, PICARDIE) ; bon rapport coût- efficacité des aides au développement technologique destinées à permettre aux PMI de faire expertiser des projets (RHONE-ALPES) ou des prêts d'honneur (MAINE-ET-LOIRE) ; participation réussie de la région à une société de capital-risque (MIDI-PYRENEES)...

A cette liste non exhaustive, il convient cependant d'opposer les cas dans lesquels des aides conçues pour favoriser la création d'emplois et le développement économique n'ont pas eu d'effets significatifs, ou même ont eu des effets néfastes.

Plusieurs types de risques ont ainsi été identifiés.

1° Un impact incertain ou nul sur le comportement des entreprises

A la différence d'autres domaines d'intervention , les collectivités territoriales, pas plus que l'Etat d'ailleurs quand il poursuit des objectifs comparables, n'ont aucune assurance d'avoir une influence sur les entreprises pour deux raisons essentielles :

- la décision d'investir et de recruter ne leur appartient pas ;
- les résultats obtenus peuvent être remis en cause à court, moyen ou long terme par une multitude de facteurs sur lesquels elles n'ont aucune prise : stratégie des groupes internationaux, conjoncture économique, capacités de gestion des dirigeants des entreprises aidées...

Dans ce contexte, qui est celui de toute intervention publique en matière économique, de nombreuses aides peuvent se révéler d'une efficacité incertaine, que les collectivités en prennent ou non conscience.

La cause peut notamment résider dans une mauvaise appréciation des besoins et des comportements des entreprises. A cet égard, un outil d'intervention qui pouvait paraître pertinent dans une conjoncture déterminée ne le sera plus dans une autre, et bien souvent les collectivités sauront elles-mêmes en tirer les conséquences. Par exemple, on peut voir à l'origine du dépérissement des aides directes sous la forme de primes régionales.

Les raisons pour lesquelles une aide déterminée n'aura pas l'effet attendu sur les entreprises sont multiples.

Le montant de l'aide, par exemple, peut être selon les cas trop élevé ou trop faible pour infléchir utilement les comportements des entrepreneurs. Ces deux hypothèses peuvent être illustrées par les dispositifs d'aides mis en place par la région PICARDIE.

Dans le cas de l'aide au conseil, destinée à favoriser la réalisation d'études ou de diagnostics présumés utiles à la gestion ultérieure des entreprises bénéficiaires, le montant de l'aide atteignait jusqu'à 95 p. 100 du coût supporté par l'entreprise. Cette dernière ne s'en sentait plus responsable, et n'accordait à l'étude ni un regard critique, ni même l'intérêt souhaité.

Il en est de même pour l'aide aux ressources humaines instaurée en 1991. La région lui a consacré 14 millions de 1991 à 1993, pour 23 dossiers. Une très large prise en charge des dépenses de formation engagées par des entreprises, lors d'une implantation en Picardie comportant au moins 50 emplois ou d'une extension concernant au moins 25 emplois, a donné lieu à d'importantes dérives, quant à la nature et au coût des dépenses subventionnées, ainsi qu'à l'absence de vérification du service fait.

Le cas inverse d'une aide trop faible pour exercer une influence significative est illustré par les 1 200 avances en faveur de la modernisation ou de la création d'entreprises artisanales accordées de 1987 à 1995 par cette même région Picardie, pour un montant total de 39 millions. Si le taux de non-remboursement des avances est très faible (moins de 3 p. 100 en 1995 pour les avances versées en 1992), le montant des avances l'est aussi. Celles-ci ne représentent, en équivalent-subvention, que 1,5 à 3 p. 100 du financement des projets, ce qui fait craindre que l'avance n'ait déclenché aucun projet.

Certes, les entreprises ont ainsi pu réduire leurs frais financiers, mais l'existence d'un "effet d'aubaine" n'est guère contestable, c'est-à-dire que l'aide n'a guère d'effet incitatif. Elle est encaissée par les entreprises qui remplissent les conditions requises mais ne modifie pas leur comportement. La prime à l'embauche du premier salarié instaurée de 1990 à 1992, et qui a coûté à la région 22,5 millions de francs, encourait le même risque. Par ailleurs, elle se superposait à un dispositif national comparable, mais incluant de surcroît des exonérations de charges sociales : les contrats de retour à l'emploi.

L'insuffisante prise en compte des besoins réels des entreprises est enfin manifeste dans le système d'avances aux petites et moyennes entreprises de la région Picardie. En effet, de 1988 à 1993, les PMI de Picardie ont connu un niveau d'investissement au moins comparable et sans doute légèrement supérieur à la moyenne nationale, et ont disposé pour couvrir leur investissements d'une capacité d'autofinancement largement suffisante, notamment à partir de 1991.

Au demeurant, l'examen de l'ensemble des entreprises ayant bénéficié, de 1989 à 1994, des avances de la région, pour un montant total de 118 millions de francs, a montré que la plupart d'entre elles autofinançaient leurs projets d'investissement sans avoir besoin de l'avance, ou même envisageaient des distributions de dividendes, le versement de l'avance régionale ne l'excluant pas dans la plupart des cas.

Ce constat se trouve renforcé lorsque, sans modifier notablement son comportement, l'entreprise est en mesure de cumuler les aides de plusieurs entités ou collectivités publiques.

2° Une dispersion inefficace des initiatives

La multiplicité des niveaux d'intervention : communal, intercommunal, départemental, régional, étatique, européen, constitue à l'évidence une seconde grande cause d'inefficacité.

Sans une bonne coordination de l'ensemble de ces mesures, non pas seulement sur un plan général, mais dossier par dossier, comme y incite, pour les seuls services de l'Etat, la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994, des projets peuvent se trouver sur-financés, et des "chasseurs de primes" encouragés.

Au-delà même de dossiers particuliers, des stratégies justifiables pour une collectivité prise isolément aboutissent à de coûteux doubles emplois. Deux domaines illustrent particulièrement ce risque : les actions de promotion et de prospection économique et le développement de zones d'activités.

a) L'animation et la prospection

L'animation économique, qui pourrait logiquement être dévolue aux seules chambres consulaires, souffre d'un manque assez général de coordination des initiatives, préjudiciable à l'efficacité des opérations menées.

Ce défaut tient lui-même à l'existence de multiples structures (technopôles, SEM, pépinières d'entreprises, comités d'expansion, associations para-administratives relevant d'une collectivité déterminée) intervenant sur le même territoire, avec des objectifs parfois similaires, parfois concurrents, mais selon des modalités non concertées.

Ainsi, en SAONE-ET-LOIRE, outre les deux chambres de commerce et d'industrie territorialement compétentes, il n'existe pas moins de sept agences locales de développement de tailles contrastées, ainsi qu'un comité d'expansion intégré à l'association Saône-et-Loire Promotion. Chaque bassin d'emploi mène sa propre politique de développement économique. Le département invoque les différences géographiques, économiques et culturelles existant sur son territoire pour justifier son refus d'organiser une coordination systématique des efforts.

Dans la région CENTRE, à partir de 1990, une SEM dépendant de la ville de TOURS (Indre-et-Loire, 133 403 habitants) a fait appel à un cabinet qui a été chargé, moyennant des honoraires de 3,3 millions de francs (HT) par an et un forfait annuel de 300 000 F (HT) pour les frais de mission et sans obligation de justifier ses dépenses, de "faire tous ses meilleurs efforts pour provoquer une décision d'implantation en faveur de Tours".

Au 1er janvier 1993, le contrat a été renouvelé pour quatre ans, la rémunération étant ramenée à 2,2 millions (HT) et le forfait à 225 000 F (HT) sans obligation plus précise mise à la charge du cabinet.

La seule opération qui ait connu un commencement d'exécution s'est soldée par un échec et un détournement d'aides publiques. A la rupture du contrat en mai 1993, la ville de Tours avait versé au total plus de 15 millions de francs à la SEM pour financer cette action, sans obtenir en retour aucune installation d'entreprise.

Parallèlement, le comité d'expansion économique du département d'INDRE-ET-LOIRE a mené à partir de 1988 une action de prospection au Japon par l'intermédiaire d'un consultant rémunéré à hauteur de 1,5 million par an, somme à laquelle était susceptible de s'ajouter une prime de 10 000 F par emploi créé. Cette action n'avait pas encore permis cinq ans plus tard d'obtenir les implantations d'entreprises espérées, en dehors d'un lycée japonais.

Enfin, au niveau régional, l'Association de développement économique du CENTRE menait, jusqu'à sa dissolution par la région en 1994, et sans résultats tangibles, des actions de prospection au Japon, au Canada, dans les pays de l'Est et en Scandinavie.

Outre la dispersion et l'inefficacité des actions menées, ce constat illustre aussi l'insuffisance des garanties contractuelles dont se sont entourées les collectivités concernées.

La région PICARDIE, jusqu'en 1992, a financé simultanément plusieurs associations : l'AREX (Agence régionale pour l'exportation), Promopic chargée de la promotion de la région à l'étranger, et Picardie-Export qui, à défaut de jouer le rôle de coordination pour lequel elle avait été créée, a servi pour l'essentiel à répartir des financements régionaux entre les associations précitées et la chambre de commerce et d'industrie de l'Aisne, responsable de la cellule régionale foires et salons.

De leur côté, l'Agence de développement de l'Aisne (ADA) et l'Agence de développement de l'Oise (ADO), financées respectivement par chacun des départements, menaient, sans concertation véritable avec les structures régionales, leurs propres actions de prospection à l'étranger.

Sans prétendre à l'exhaustivité et dans le seul champ de l'enquête, plus d'une dizaine de collectivités de tous niveaux prospectant aux Etats-Unis ont été identifiées et presque autant pour le Japon. La cohérence et donc l'efficacité de ces multiples initiatives, au demeurant souvent coûteuses, peuvent être mises en doute.

La coordination des actions, au moins au sein d'une même région, n'est toutefois pas hors de portée et, lorsqu'elle a pu s'établir, peut donner de bons résultats.

Ainsi, dans le HAUT-RHIN, le comité d'action pour le progrès économique et social (CAHR) assure pour l'ensemble de la région et un coût moyen annuel de 3,5 à 4 millions de francs, la promotion de l'Alsace au Japon⁷ Dans le BAS-RHIN, l'association de développement (ADIRA) prospecte pour sa part les Etats-Unis, là aussi pour l'ensemble de la région et pour un coût moyen annuel de 4,5 à 5 millions de francs.

Dans l'agglomération orléanaise, l'ADEPRO, agence économique de la commune de SAINT-JEAN-DE-BRAYE (Loiret, 16 739 habitants) privilégie le développement local et Orléans Technopole, association principalement financée par la commune d'ORLEANS (107 965 habitants), les délocalisations en provenance de la région parisienne, cette commune se chargeant elle-même de prospecter les Etats-Unis et l'Italie, et l'ADEL (Agence de développement du département du Loiret) d'autres pays, notamment le Japon.

Dans la région MIDI-PYRENEES, où deux structures se concurrençaient en matière de prospection d'entreprises étrangères pour l'agglomération toulousaine, un partage des zones de prospection semble être également intervenu entre le bureau régional d'industrialisation (BRIA), qui dépend de la région, et la SEM de la technopôle, contrôlée par le district de TOULOUSE.

Il reste que, d'une manière générale, la coordination des initiatives locales avec l'action de l'Etat, lui-même représenté non seulement par les services de l'expansion économique, mais aussi par les bureaux à l'étranger de la DATAR, demeure à l'évidence nécessaire.

b) Les zones d'activités

L'aménagement de zones d'activités constitue un domaine qui, comme l'animation économique, se prête trop souvent à une multiplication d'initiatives non concertées et parfois contradictoires. Si l'intervention des collectivités dans le but de créer et d'orienter l'offre de terrains aménagés est pleinement légitime, elle n'est souvent pas maîtrisée quantitativement et apparaît qualitativement peu adaptée.

Ainsi, en RHONE-ALPES, aucun régime départemental en faveur du développement par les communes et les groupements de communes de zones d'activités ne prend explicitement en compte l'existence de terrains déjà équipés situés dans des zones voisines de celles pour lesquelles des subventions sont sollicitées.

Rien ne freine l'apparition de surcapacités d'autant plus difficiles à résorber que la zone est moins attractive et que la conjoncture économique est peu favorable. Or, ces excédents durables de surfaces aménagées disponibles représentent pour les collectivités concernées des immobilisations de fonds considérables.

En se fondant sur des données certes hétérogènes et partielles, la chambre des comptes de Rhône-Alpes a estimé à plus de 6 000 hectares les surfaces disponibles dans la région, ce qui, au prix de revient moyen de 100 F par mètre carré, représente une immobilisation de 6 milliards et, en retenant un taux d'intérêt moyen de 10 p. 100, une charge financière annuelle de 600 millions, montant très supérieur à l'ensemble des aides économiques recensées des collectivités de la région.

7) Dans le courant de 1995, cette mission a été reprise par l'Association de développement de l'Alsace, subventionnée par la région.

Ce constat n'est évidemment pas propre à la région Rhône-Alpes.

La chambre régionale des comptes d'Alsace a évalué à 2 000 hectares la superficie inutilisée des zones d'activités de cette région. Avec un calcul analogue, le coût du portage financier de ces investissements s'élève à 200 millions, soit environ le tiers des produits fiscaux annuels de la région ALSACE. Pour autant, il n'existerait pas suffisamment de terrains disponibles pour répondre rapidement à certains types d'usages industriels.

De 1988 à 1993, la région des PAYS DE LA LOIRE a apporté une aide à 413 créations de zones industrielles et artisanales pour 67 millions. Cette intervention n'ayant été aucunement sélective, elle semble, bien que les données disponibles soient partielles, avoir favorisé l'apparition de capacités excédentaires difficiles à résorber. Dans la MAYENNE, une étude réalisée en 1992 par la direction départementale de l'équipement a fait ressortir que le stock de terrains équipés a triplé entre 1982 et 1992 et qu'au rythme d'occupation constaté entre 1987 et 1992, et qui n'a cessé de baisser depuis lors, il faudrait sept à huit ans pour l'écouler. En outre, l'offre de zones d'activités est inadaptée géographiquement et qualitativement à la demande des entreprises et, de plus en plus, les ventes se concentrent sur les terrains situés près des pôles économiques existants.

Une étude similaire réalisée en 1993 par la direction de l'équipement de la VENDEE fait ressortir un constat encore plus préoccupant : au rythme de commercialisation constaté au cours des quinze dernières années, mais qui a fortement baissé depuis 1991, il faudrait onze ans pour écouler les 602 hectares de superficie disponible à court terme.

Dans la SARTHE, le syndicat mixte de Spay-Allonnes, qui unit la commune de SPAY (2 321 habitants) et la COMMUNAUTE URBAINE DU MANS, a investi quelque 30 millions dans l'aménagement d'un parc d'activités de 157 hectares dont 12 à peine ont été vendus. Le syndicat n'a donc été en mesure de rembourser à la communauté urbaine ni les 3 millions de francs d'avances consenties, ni les annuités des emprunts contractés par celle-ci en son lieu et place, dont la charge annuelle atteint près de 1,5 million de francs.

En PICARDIE, selon une étude de la direction régionale de l'équipement réalisée en 1995, la région compte 4 660 hectares de zones d'activités dont 1 970 (soit 42 p. 100) sont disponibles et cette proportion atteint 58 p. 100 dans le département de l'AISNE et, à l'intérieur de ce département, 91 p. 100 en Thiérache. Au niveau régional, les besoins des dix prochaines années seraient estimés à 1 979 hectares, soit environ le stock actuel. Néanmoins, cet équilibre global masque des déséquilibres locaux qui, cumulés, conduiraient d'une part à créer 453 hectares de zones nouvelles, et, d'autre part, à ne pas utiliser dans ce délai près de 444 hectares, soit 22,5 p. 100 des disponibilités actuelles. A lui seul, le bassin d'habitat de Méru- Chaumont, dans le sud-ouest de l'OISE, supporterait 269 de ces 444 hectares qui demeureraient inoccupés au bout de dix ans.

Dans bien des cas, la conjoncture économique, l'absence de stratégie de la région et des départements mais aussi et surtout la concurrence entre communes voisines pour conserver et attirer les entreprises ont ainsi favorisé une multiplication coûteuse des zones d'activités.

Les personnes rencontrées au cours de l'enquête ont souvent insisté sur l'insuffisance qualitative résultant de la dispersion des initiatives et d'une concurrence stérile : trop de zones d'activité demeurent "banalisées", peu attractives par les services offerts et inadaptées aux besoins propres de certaines activités, telles que les industries agro-alimentaires.

3° Des surenchères entre collectivités

a) La concurrence provoquée par les entreprises

Les entreprises, particulièrement celles de taille importante, peuvent être tentées de mettre en concurrence plusieurs collectivités françaises ou une collectivité française et une collectivité étrangère. La situation actuelle de l'emploi favorise de telles attitudes qui peuvent concerner tant l'implantation d'activités nouvelles que le maintien de sites existants.

Dans le premier cas, la concurrence très vive à laquelle se livrent les collectivités pour accueillir les entreprises peut les conduire non seulement à mobiliser des financements importants, mais, comme il a été vu, à transgresser les règles qu'elles se sont fixées à elles-mêmes.

Ainsi, le département de la COTE-D'OR a assuré, à titre exceptionnel, la maîtrise d'ouvrage d'un bâtiment destiné à accueillir un laboratoire précédemment implanté à Paris et qui souhaitait exploiter localement une source thermale. Sa décision a été justifiée par le fait que la petite commune (350 habitants) où devait se réaliser l'implantation ne pouvait prendre en charge un tel projet. Par ailleurs, une intervention du département limitée aux aides habituellement prévues (200 000 F) semblait insuffisante pour permettre la réalisation du projet en Côte-d'Or, car d'autres collectivités territoriales offraient des montages financiers plus avantageux pour l'entreprise. Cette opération, d'un coût de 7 millions de francs, a donné lieu à une aide globale des collectivités de 1,5 million, non compris le terrain d'assiette cédé gratuitement par la commune d'implantation. L'entreprise, qui devait créer 20 emplois en trois ans, ne s'est pas installée dans les locaux et ne s'est acquittée que des quatre premières échéances trimestrielles de loyer. Un contentieux est en cours.

En 1990, devant la perspective d'implantation d'une entreprise souhaitant se délocaliser, la commune de JARNY (Meurthe-et-Moselle, 8 703 habitants) a procédé en urgence, en usant de procédures expéditives, à l'aménagement de l'ancien carreau d'une mine. L'entreprise ayant renoncé à son projet, l'opération s'est soldée, pour cette commune de moins de 10 000 habitants par ailleurs en situation financière difficile, par un déficit de près de 5 millions de francs du bilan de la zone.

Le désir de la collectivité d'obtenir la délocalisation d'une entreprise sur son territoire ne devrait pas la dispenser d'examiner attentivement la situation financière de cette société. Tel n'a pas été le cas en 1991 de la commune de FONTENAY-LE-COMTE (Vendée, 16 053 habitants). Afin de favoriser le transfert d'une entreprise spécialisée dans la fabrication de produits phytocosmétiques jusqu'alors implantée dans la Manche, cette commune a emprunté près de 2 millions pour financer la construction d'un bâtiment industriel adapté aux besoins de l'entreprise. Avant d'être déclarée en liquidation judiciaire, cette dernière a occupé les locaux pendant moins de deux ans sans payer un seul des loyers prévus par le contrat de crédit-bail signé avec la commune.

Des collectivités sont sollicitées par des entreprises déjà implantées sur leur territoire et qui exigent des aides pour maintenir tout ou partie des emplois existants.

Ainsi, en excipant des conditions obtenues par les entreprises de teinturerie concurrentes de la région de Troyes, une société a obtenu de la commune de CORBIE (Somme, 6 279 habitants) la mise en place d'un mécanisme lui permettant de récupérer le montant de la surtaxe d'assainissement qui lui incombait : l'entreprise a été exonérée par le syndicat intercommunal compétent, ce dernier étant subventionné à due concurrence par la commune (50 000 F par an).

De même, "mis en demeure" par une entreprise implantée sur son territoire de procéder à l'extension de son bâtiment industriel dans des délais très brefs sous la menace d'un transfert de ses activités, le district de MESLAY-DU-MAINE (Mayenne, 4 556 habitants) a fait réaliser les travaux prescrits sans appel d'offres. Ces travaux d'un montant de 9,5 millions de francs ont été payés sur un simple mémoire, après réquisition du comptable public par l'ordonnateur.

Sous la menace d'un possible déménagement à Marne-la-Vallée ou à Reims, une entreprise de SAINT-DIZIER (Haute-Marne, 35 558 habitants) a obtenu en 1993 des aides importantes, notamment de cette ville et de la région CHAMPAGNE-ARDENNE (près de 19 millions d'avances, et l'aménagement gratuit de parcs de stationnement). Peu après, la société a été rachetée par son principal concurrent qui, lui, n'a pris aucun engagement de rester à Saint-Dizier, tout en récupérant des équipements financés en partie par des fonds publics.

La même région CHAMPAGNE-ARDENNE a également aidé en 1993, par le biais d'une avance sans intérêt de 3,6 millions de francs, l'extension d'une usine située dans les Ardennes et appartenant à une filiale française d'un groupe américain qui menaçait, de manière semble-t-il peu crédible, de procéder à un transfert en Espagne.

b) Les tentatives des collectivités elles-mêmes

Généralement, les collectivités territoriales subissent plus qu'elles n'organisent ces phénomènes de surenchère. On notera toutefois que le Comité d'expansion et de développement de la région d'ELBEUF (Seine-Maritime) a fait réaliser des études pour un million de francs dans le but de préparer et de favoriser le transfert sur son territoire, où se trouve l'usine automobile de Cléon, de divers sous-traitants de l'industrie automobile implantés dans d'autres régions françaises.

S'il arrive que de telles délocalisations soutenues par des fonds publics s'effectuent d'une région plutôt favorisée vers une qui l'est moins, l'inverse existe aussi.

Ainsi le département de LOIRE-ATLANTIQUE s'est engagé à partir de 1990, aux côtés d'autres collectivités, dans une opération destinée à permettre à une entreprise de fabrication de voitures de sport de quitter Cholet (Maine-et-Loire), dans un bassin d'emploi en difficulté, pour s'implanter à COUERON (Loire-Atlantique, 14 367 habitants), commune de l'agglomération nantaise dont le territoire n'est pas éligible à la prime d'aménagement du territoire (PAT). Le coût de la construction à Couëron d'une piste d'essai destinée pour l'essentiel à cette entreprise a dépassé 12 millions de francs, financés à plus de 90 p. 100 sur des fonds publics dont plus de 8 millions de francs provenant du département. Cette collectivité, appelée à rester propriétaire de l'équipement, en a confié l'exploitation à une SEM, mais a dû apporter, en 1994, 144 000 F de subventions de fonctionnement. Le département a également contribué, pour 1,5 million, à l'achat et à la réhabilitation du bâtiment destiné à accueillir le constructeur automobile.

Au total, cette implantation a entraîné une dépense de 22 millions de francs dont 10 ont été financés par des fonds d'origine départementale, avec l'aide il est vrai des fonds structurels européens (programme du FEDER en vue de la réhabilitation des friches industrielles liées au déclin des activités navales, dit "Renaval"). Alors que 150 emplois devaient être créés, l'effectif ne dépassait guère une soixantaine de personnes en 1995, et l'entreprise avait déposé son bilan.

Le caractère improductif, voire contre-productif, de telles surenchères paraît mieux perçu au fil des années tant par l'Etat que par les collectivités territoriales. Tandis que cinq présidents de conseils régionaux du "Grand Est" signaient, le 15 mars 1995, une clause de non-concurrence destinée à "éviter toute délocalisation d'une région vers l'autre", des préfets s'inquiétaient de ce phénomène. La circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets du 5 octobre 1995 reflète cette prise de conscience. Elle rappelle que ces pratiques s'inscrivent dans une logique financière à court terme qui méconnaît les réalités sociales, que leur impact sur l'emploi

est nul et leur coût pour les finances publiques élevé, enfin qu'elles affaiblissent la crédibilité de l'action publique pour l'aménagement du territoire.

4° La neutralisation des politiques d'aménagement du territoire

Les collectivités qui bénéficient d'un niveau d'activité économique supérieur, voire très supérieur, à la moyenne nationale disposent, à pression fiscale égale et malgré l'existence de dispositifs légaux de péréquation, de moyens financiers beaucoup plus importants pour aider les entreprises installées ou s'implantant sur leur territoire. Leurs interventions risquent de neutraliser le soutien différencié que l'Etat et l'Union européenne s'efforcent d'apporter, par leurs politiques d'aménagement du territoire, aux zones défavorisées.

Ainsi, il ressort de l'enquête que l'intensité des aides et la diversité des initiatives des collectivités territoriales ne le cèdent en rien, en ALSACE et en RHONE-ALPES, à celles constatées dans d'autres régions, notamment pour l'immobilier d'entreprises, et que ces collectivités sont en mesure de maintenir des taux de taxe professionnelle modérés et donc attractifs.

Or, ces deux régions se classent immédiatement après l'ILE-DE-FRANCE - où les volumes d'aides ne sont pas non plus négligeables - en termes de produit intérieur brut par habitant comme de salaire annuel moyen et enregistrent des taux de chômage nettement inférieurs à la moyenne nationale.

Cet "effet de richesse" qui peut contrarier les politiques d'aménagement du territoire est parfois obtenu en distribuant des aides régulières. Dans bien des cas, il résulte toutefois d'une volontaire méconnaissance des règles en vigueur. L'exemple le plus caractéristique est constitué par les aides à l'immobilier d'entreprise. Sans reprendre ici les multiples illustrations données à propos de la régularité des aides, on rappellera que des rabais significatifs sont très fréquemment consentis de manière irrégulière par des régions ou des départements dans des zones exclues de la prime d'aménagement du territoire, où tout rabais est prohibé. Il arrive, comme il a été vu, que le rabais accordé en zone non éligible à la PAT excède même le plafond de 25 p. 100 qui s'impose en zone éligible.

Ces pratiques sont significatives à plusieurs titres. Elles témoignent du souci de chaque collectivité de développer en priorité son propre territoire, au mépris des règles instituées pour parvenir à un certain rééquilibrage de l'activité économique.

Elles attestent aussi de la non-reconnaissance par les élus locaux des zonages arrêtés par l'Etat, considérés parfois comme peu représentatifs de la réalité économique locale. Les élus croient ainsi pouvoir anticiper sur des évolutions qu'ils estiment justifiées et qu'ils pensent pouvoir obtenir ultérieurement.

Elles démontrent également un refus d'opérer au plan régional ou départemental des choix en faveur des zones les plus défavorisées. Le cas des régions ou des départements qui incluent à la fois des zones éligibles à la PAT et des zones non éligibles, et qui accordent de manière indifférenciée dans les unes et les autres des aides à l'immobilier d'entreprise, est à cet égard patent. De tels comportements, qui ne peuvent que renforcer les pôles les plus dynamiques, accroissent non seulement les handicaps des zones défavorisées, mais diminuent aussi l'efficacité relative des fonds publics européens, nationaux ou régionaux qui leur sont affectés.

Rares sont les régions qui ont opéré des choix explicites en faveur d'une partie de leur territoire. La région CENTRE a créé un fonds spécifique destiné à ses départements les plus méridionaux. La région RHONE-ALPES a signé des contrats de développement économique de bassin. De même, la région ALSACE accorde la PRE en fonction d'un zonage géographique et

majore, dans le cadre de sa politique des filières, l'aide aux très petites entreprises en fonction de leur localisation.

S'agissant des départements, on peut également noter le cas du HAUT-RHIN qui a majoré de 5 points (soit 25 p. 100 de la subvention accordée) ses aides au développement des zones d'activités lorsqu'elles sont situées dans des zones moins favorisées (vallées vosgiennes, notamment). Cet exemple doit être relativisé dans la mesure où le département ne fait pas varier ses aides à l'immobilier d'entreprise, dont le niveau est nettement plus important, puisqu'elles équivalent à subventionner le projet à hauteur de 22 p. 100, et que parallèlement des rabais considérables (ventes de terrains à 10 p. 100 du prix de revient) ont été consentis à de grandes entreprises. De son côté, le BAS-RHIN majore la prime aux nouveaux artisans qui s'installent en zone de montagne.

De même, pour reprendre un exemple déjà cité, les efforts de la région CENTRE au profit du sud de son territoire risquent d'être contrebalancés par le niveau des aides du département du LOIRET, qui excède sensiblement la moyenne régionale. Associé à la ville d'ORLÉANS, ce département est en mesure de dégager des masses financières élevées, comme l'a illustré l'implantation à Orléans d'une entreprise internationale spécialisée dans le papier. Cette entreprise a bénéficié de la cession au franc symbolique d'un terrain de 48 hectares, d'un apport du département et de la ville de 80 millions de francs, et de divers avantages fiscaux. Au total, et en y incluant l'amortissement des emprunts souscrits par les deux collectivités pour les besoins de ce montage financier, la dépense a excédé 150 millions pour 180 emplois subsistant fin 1995 (850 000 F par emploi). Il convient de préciser qu'à cette date l'entreprise avait été rachetée par un autre groupe.

Au-delà des surenchères entre collectivités et des répercussions qu'elles peuvent avoir sur l'aménagement du territoire, cette opération illustre ainsi avant tout le coût démesuré pour les finances publiques de certaines interventions économiques.

5° Des risques financiers pour les collectivités

Ces risques restent relatifs lorsque les sommes en cause, quoiqu'élevées, représentent une fraction minime du budget de la collectivité concernée ; c'est le cas le plus général. Il advient toutefois, comme l'avait déjà montré l'enquête sur les communes en graves difficultés financières, dont les résultats figurent dans le rapport public annuel de la Cour de 1995, qu'ils puissent conduire certaines des plus fragiles d'entre ces communes, ou leurs groupements, à la cessation temporaire de paiement.

Les risques financiers proviennent d'interventions variées, dont l'importance relative a évolué dans la période récente.

a) Certains types d'aides sont en voie de régression

En plusieurs occasions, les rapports publics de la Cour avaient relevé le niveau excessif des engagements financiers découlant pour certaines collectivités de l'octroi de garanties d'emprunts. La loi du 5 janvier 1988 avait pris en considération ce danger et introduit plusieurs dispositions destinées à limiter et à répartir les risques encourus.

Selon les recensements réalisés par la direction de la comptabilité publique, l'encours des emprunts garantis et des cautionnements accordés à des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales autres que des SEM a diminué au cours de la période 1986-1993, passant de 3,03 milliards de francs à 1,94. Cette tendance est surtout marquée à partir de 1989 et concerne principalement les communes. Néanmoins, les avances résultant de la mise en jeu des garanties d'emprunts se sont élevées à 730 millions de francs au cours de la même période, soit plus de 24 pour cent de l'encours garanti de 1986 (24,6 p. 100 pour les communes, 28,9 p. 100 pour les départements, 9 p. 100 pour les régions).

La présente enquête a permis de constater que d'assez nombreuses régions (par exemple, ALSACE, BOURGOGNE, CHAMPAGNE-ARDENNE, BASSE-NORMANDIE, PICARDIE, RHONE-ALPES) avaient abandonné cette forme d'aide, et qu'il en était progressivement de même d'un nombre significatif de départements, parfois à l'issue d'expériences malheureuses.

Pour des motifs analogues, l'aide aux entreprises en difficultés qui, à la suite de divers sinistres financiers, a été interdite aux communes par la loi du 5 janvier 1988, semble délaissée par la plupart des collectivités, y compris les régions et départements qui ont toujours la faculté d'y prendre part.

b) D'autres modes d'intervention ont conduit à des pertes financières importantes

Il s'agit en premier lieu de l'immobilier d'entreprise et de l'aménagement de zones d'activités.

Ainsi, grâce aux recettes fiscales tirées de la centrale électronucléaire de Flamanville, le district des PIEUX (Manche) a investi en 1988 environ 25 millions de francs dans la construction de serres à tomates. Les études préalables faisaient pourtant ressortir l'impossibilité pour l'exploitant d'honorer les conditions financières du crédit-bail envisagé. De fait, malgré les aides reçues pour son installation, l'entreprise n'a jamais été en mesure de régler son loyer annuel de 1,65 million. Contraint, pour sauver les 25 emplois créés, d'accepter la résiliation du contrat de crédit-bail et une annulation de créances sur l'entreprise de 3,1 millions, le district a ensuite signé avec celle-ci un simple bail rural qui, pour les trois premières années (1995-1997) et peut-être au-delà, ne lui garantit en principe qu'un loyer de 200 000 F par an.

Bénéficiaire quant à elle des ressources fiscales liées à l'implantation de la centrale nucléaire de Paluel, la commune de CANY-BARVILLE (Seine-Maritime, 3 365 habitants) a engagé au total plus de 24 millions de francs pour construire une unité industrielle qui devait permettre à une filiale d'un grand groupe agro-alimentaire français de créer à terme 300 emplois. Courant 1993, la société, qui n'avait au demeurant souscrit aucun engagement à cet égard, a cessé toute activité sur ce site. Certes, cette société continue, comme convenu initialement, de verser sous forme de loyers le montant des échéances de l'emprunt de 13,8 millions qui a été nécessaire pour compléter le financement de l'opération, jusqu'à ce que les locaux soient repris par une autre activité. Mais cette reprise demeure aléatoire en raison du caractère par trop spécifique des travaux immobiliers entrepris.

La commune de RAMBERVILLERS (Vosges, 6 036 habitants) a construit 13 bâtiments industriels dont le coût a varié de 1,5 million pour les premiers à 26,5 millions pour le dernier en date, l'investissement total s'élevant à 63,5 millions, financé à hauteur de 85 p. 100 par l'emprunt. Le coût pour la collectivité (rabais à la revente, impayés sur loyers) l'a conduite à différer progressivement, depuis 1992, le paiement des factures courantes, jusqu'à un total d'environ 10 millions de francs fin 1995, alors même que l'endettement par habitant est déjà supérieur de plus de 50 p. 100 à la moyenne départementale.

Toujours dans les Vosges, la commune d'ANOULD (2 987 habitants) a construit, en 1991, deux bâtiments industriels pour des entreprises qui ont cessé rapidement toute activité. Un de ces bâtiments a été revendu en 1994 pour 1 250 000 F alors que l'autre est toujours inoccupé, hormis une partie utilisée par les services techniques de la commune. Pour ces deux opérations, la collectivité a emprunté près de 6 millions dont l'amortissement devait normalement être couvert par les loyers versés par les entreprises. Conséquence de cette situation, la collectivité a dû, là aussi, suspendre le paiement de ses fournisseurs, ce qui a entraîné le paiement d'intérêts moratoires pour plus de 400 000 F.

A la suite de la construction d'ateliers-relais et de l'aménagement de zones d'activités, la dette par habitant de la commune de MELESSE (Ille-et-Vilaine, 4 696 habitants, dans le bassin de Rennes) atteignait 9 944 F au 31 décembre 1993, soit plus du double de la moyenne départementale des communes de la même strate. Ce chiffre n'inclut pas les lignes de trésorerie mobilisées pour 500 000 F au 31 décembre 1993, après avoir atteint 5,7 millions de francs, fin 1991.

Les investissements dans l'immobilier industriel de la commune de MONTCEAU-LES-MINES (Saône-et-Loire, 23 308 habitants), de plus de 18 millions de francs de 1989 à 1993, se sont traduits par de nombreux déboires : vente à perte d'un bâtiment quelques semaines après son acquisition, révision à la baisse ou rééchelonnement de loyers, voire abandons de créances. Ces déboires ont fragilisé la situation financière qui se caractérise par une marge d'autofinancement courant⁸ négative pendant toute la période (- 6,5 millions de francs en 1993).

Le syndicat intercommunal pour l'emploi et le développement économique de SAVENAY (Loire-Atlantique), qui unit 8 communes groupant 18 000 habitants, n'a pas connu meilleure fortune. De 1986 à 1992, ses investissements dans l'immobilier industriel ont coûté près de 90 millions, financés presque exclusivement par emprunt. Les annuités de ces emprunts devaient être couvertes par les loyers. Malheureusement, des locaux sont restés vacants, des loyers n'ont pas été réglés et à la suite de ces difficultés, le budget primitif 1993 n'a pas été voté en équilibre réel, le montant du capital à rembourser ayant été volontairement minoré. Devant l'impossibilité de mobiliser des ressources définitives suffisantes auprès des communes adhérentes, la dette a dû être renégociée et étalée.

Pour venir en aide à la principale entreprise implantée sur son territoire, la commune de CHATEAUBRIANT (Loire-Atlantique, 13 378 habitants) a été conduite à intervenir pour un montant net de près de 13,4 millions de francs incluant notamment le rachat d'un bâtiment industriel. Cette dépense a contribué à la dégradation sensible de sa situation financière : à la fin de l'année 1992, l'endettement par habitant s'élevait à 14 500 F (pour une moyenne nationale de 6 500 F) et la fiscalité était supérieure de 36 p. 100 à la moyenne nationale. Avec le concours des banques, la commune a été conduite à mettre en oeuvre un plan de redressement qui s'est avéré efficace, mais sa situation financière a alors été de nouveau compromise par les difficultés de deux autres entreprises locataires de bâtiments industriels lui appartenant, dont les arriérés de loyers irrécouvrables atteignent près de 3,3 millions de francs.

Pratiquées le plus souvent par les régions, les prises de participation des collectivités dans des sociétés privées (autres que des sociétés d'économie mixte) correspondent à des engagements financiers moins importants que les autres formes d'intervention. Cependant l'analyse du fonctionnement des sociétés de capital-risque auxquelles participent des régions - et parfois des départements - témoigne de la difficulté pour ces sociétés d'atteindre l'équilibre financier, sans une implication financière des collectivités actionnaires allant sensiblement au delà de leur participation au capital.

Dans la région MIDI-PYRENEES, l'IRDI, premier organisme de capital-risque de la région par le volume des capitaux engagés et doté d'une bonne structure financière, affiche des résultats satisfaisants. Cependant la participation de 28,5 millions de francs de la région à son capital a été complétée, depuis sa création, par des concours de 63,5 millions de cette collectivité sous la forme de subventions (25 millions), de dotations à un fonds de garantie des

8) Différence entre, d'une part, les produits réels de fonctionnement, d'autre part, les charges réelles de fonctionnement auxquelles s'ajoutent les dépenses liées à la dette. Ces dernières comprennent l'annuité en capital et les intérêts dans la marge "courante" ou "nette" et seulement les intérêts dans la marge "brute".

prises de participation (34 millions) et de la prise en charge de la commission due à la SOFARIS (4,5 millions). Toutefois, le montant de ces différents concours reste inférieur à la part qui reviendrait à la région dans la valeur liquidative de l'IRDI, à laquelle peut être ajouté le solde disponible des fonds de garantie.

Dans la région RHONE-ALPES, comme en ILE-DE-FRANCE, où la création de sociétés de capital-risque est relativement récente, les régions actionnaires ont complété leurs apports par des fonds de réserve importants. Pour Rhône-Alpes création, pour laquelle toute appréciation de performance serait encore prématurée, le taux de défaillance supporté par la seule région s'établit, selon les éléments fournis à la Cour par la société, à 44 p. 100 de ses apports, au vu des résultats affichés en 1995, alors que le taux global est de 34 p. 100.

Au 30 juin 1994, la contribution de la région PICARDIE pouvait globalement être évaluée à 87 p. 100 du financement de la société de capital-risque Picardie-Investissement. Au bout de dix ans de fonctionnement de cette société et du fait notamment d'un démarrage particulièrement malencontreux, la différence négative entre le montant actualisé (au taux de 8 p. 100) des apports successifs de la région et la valeur de sa part du portefeuille s'établissait à environ 86 millions.

Cette dernière région, au même titre que certaines de ses homologues, a subi les conséquences financières des déboires enregistrés par plusieurs sociétés de développement régional (SDR) après l'échec d'une tentative de diversification initiée par la SDR Picardie, qui avait racheté une banque de dépôt, le Crédit Naval.

Cette opération qui, selon un rapport du Sénat, s'est soldée par une perte d'environ 600 millions de francs pour les SDR concernées, a mis en difficultés plusieurs d'entre elles et provoqué l'arrêt d'activité de la SDR Picardie. L'application de la loi bancaire impliquant une responsabilité illimitée des actionnaires, la région Picardie, en qualité d'actionnaire principal (9 p. 100 du capital), a dû supporter une perte de 53 millions de francs. En outre, les difficultés de la SDR s'étant répercutées sur une filiale de celle-ci, la SICOMI Picardie-Bail, la région a également été conduite à engager 21 millions pour préserver son activité.

Une dernière situation, d'une nature très différente, doit être mentionnée même si elle se réalise rarement : c'est le détournement d'aides publiques.

Ainsi, en 1991, dans le cadre du projet d'implantation à TOURS (Indre-et-Loire) par des investisseurs canadiens d'une entreprise d'outillage qui devait créer d'abord 180 emplois, puis jusqu'à 400, des contreparties publiques très importantes ont été sollicitées : 6 millions de francs au titre du Fonds national de l'emploi, mais non versés par l'Etat du fait de l'absence de création d'emplois ; mise à disposition de terrains achetés par la ville de TOURS pour 9,1 millions, minoration de loyer de 1 million et rabais de 2 millions accordés par la ville sur le prix de vente final du bâtiment ; subvention de 1 million versée par le département d'INDRE-ET-LOIRE, prélevée en fait sur une subvention de voirie destinée initialement à la ville ; apport de 3 millions par la région CENTRE, destiné à l'acquisition de matériels de production.

Les investisseurs devaient eux apporter 5 millions de dollars canadiens par l'intermédiaire d'une société de capital-risque. Un million de dollars canadiens a bien été versé, le 5 février 1992, sur un compte ouvert au nom de la société, déclenchant le paiement sur le même compte de 4 millions de francs d'aides publiques ; mais l'ensemble de ces sommes ont ensuite été virées sur un autre compte et détournées par un intermédiaire qui disposait de la délégation de signature nécessaire. En définitive, les investisseurs canadiens se sont retirés, et la liquidation judiciaire de l'entreprise a été prononcée.

La ville de Tours ne s'était pas entourée des garanties indispensables. Instruit dans la précipitation, le dossier n'a pas comporté d'étude sur les chances de succès du projet. Surtout, des aides publiques d'un montant élevé ont été consenties à une société dotée d'un capital de 50 000 F, sans que leur versement soit même conditionné par l'ouverture d'un compte bloqué.

C. - UNE INSUFFISANTE PREOCCUPATION DU RESULTAT DES AIDES

L'évocation de situations dans lesquelles des aides de collectivités territoriales à des entreprises ont été inefficaces ou contre-productives ne saurait conduire, à elle seule, à affirmer que le bilan global de ces interventions est négatif.

Elle devrait toutefois inciter l'Etat et les collectivités territoriales à s'inquiéter en permanence de l'efficacité de ces interventions, même s'il est le plus souvent impossible d'isoler la seule influence des aides accordées tant sur les motivations qui ont conduit une entreprise à investir ou à créer des emplois que sur la réussite à moyen et long terme de ses projets.

L'évaluation des politiques territoriales reste une préoccupation assez neuve, même si elle s'inscrit désormais dans un contexte d'obligations européennes, ainsi que de recommandations étatiques pour celles de ces politiques qui sont inscrites dans les contrats de plan Etat-régions.

Au plan national, la direction de la comptabilité publique s'efforce seulement de mesurer les masses financières en jeu, avec les difficultés qui ont été vues. La direction générale des collectivités locales essaie pour sa part de recenser les systèmes d'aides mis en place, avec comme préoccupation principale l'examen de leur régularité. Le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) s'intéresse pour l'essentiel aux dossiers susceptibles de soulever des problèmes de compatibilité avec les normes juridiques européennes. La DATAR finance des études présentant les systèmes d'aides en vigueur dans les différents pays européens et tente de recueillir auprès des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) des informations sur les pratiques constatées dans les collectivités françaises.

Sur le plan local, peu d'aides ont fait l'objet d'un bilan, même si on observe une évolution récente dans plusieurs régions, comme le CENTRE, qui a mis en place en 1995 une structure d'évaluation, la BRETAGNE, l'ILE-DE-FRANCE, les PAYS DE LA LOIRE ou RHONE-ALPES.

Les difficultés théoriques et pratiques de l'évaluation de n'importe quelle intervention publique dans une économie de marché - celles de l'Etat comme celles des autres collectivités - sont considérables. Elles ne dispensent cependant pas les collectivités territoriales, à toutes les étapes de leur démarche, de se préoccuper davantage des résultats de leurs initiatives en faveur des entreprises.

1° La nécessité d'un diagnostic préalable

Au stade de l'élaboration d'une politique d'aides, chacun des dispositifs envisagés devrait faire l'objet d'un diagnostic, qui conduirait d'abord à préciser les objectifs poursuivis : il n'est pas systématiquement possible de rechercher à la fois l'amélioration de la productivité et la création d'emplois supplémentaires. Si l'objectif n'est pas précis, toute recherche d'une évaluation est compromise, voire impossible.

Ainsi, pour reprendre le cas des avances aux PMI consenties par la région PICARDIE, la moitié des crédits ont été engagés pour des investissements de productivité n'ayant pas d'incidence positive sur l'emploi, le contraire étant plus vraisemblable. Les résultats d'une évaluation de ces aides ne seraient pas identiques si l'objectif était la création d'emplois ou s'il était, conformément au contrat de plan, "la modernisation de l'appareil productif, l'amélioration de la qualité et de la productivité".

Le diagnostic préalable suppose ensuite une étude de la situation et des besoins des entreprises auxquelles les aides sont destinées : il n'est pas indispensable de verser des aides à l'investissement à des entreprises qui ne connaissent en la matière ni retard technique particulier, ni besoin de financement extérieur.

D'autres types d'aides nécessitent un examen préalable du marché sur lequel la collectivité veut s'engager.

Les difficultés de certaines sociétés de capital-risque régionales, ou au contraire le succès de certaines autres, s'expliquent souvent par les caractéristiques d'un marché régional, parfois trop étroit, parfois marqué par une forte concurrence.

Le caractère décevant de nombreuses actions de prospection internationale tient souvent à l'absence de toute étude ou réflexion préalable tant sur les marchés étrangers visés, sur les atouts et les faiblesses de l'économie locale que sur la notoriété et les moyens financiers requis pour atteindre l'objectif fixé et dont la collectivité, notamment lorsqu'il ne s'agit pas d'une région, ne dispose pas toujours.

L'échec de nombreux projets dans l'immobilier industriel s'explique également par l'insuffisance des études préalables, des prises de risques inconsidérées ou une mauvaise appréciation de la demande. Aux exemples déjà évoqués peuvent être ajoutés plusieurs autres.

Ainsi, le département de MEURTHE-ET-MOSELLE, la région LORRAINE, par l'intermédiaire du syndicat mixte de BRIEY, et l'Etat, par l'intermédiaire du fonds d'industrialisation de la Lorraine (FIL), ont décidé en 1992 d'apporter leur soutien financier à l'extension du bâtiment industriel d'un sous-traitant de l'industrie automobile ; le total des aides publiques allouées s'élevait à 1,6 million de francs pour un total de 3,5 millions de dépenses immobilières primables. Une étude plus approfondie des documents comptables de l'entreprise aurait fait apparaître une baisse de la productivité entre 1990 et 1991 consécutive à une croissance des effectifs de 30 p. 100. Ce constat, indépendamment de la crise automobile, aurait pu permettre à l'Etat et aux collectivités d'apprécier l'engagement de l'entreprise de créer 60 emplois supplémentaires, qui n'a pu être tenu. L'entreprise a procédé au licenciement de 30 personnes en 1993 et 1994, ce qui a conduit le département et la région à suspendre le versement du solde de leurs subventions.

Pour des motifs analogues - absence d'études préalables et de véritables plans de financement - des opérations immobilières localisées dans la Manche et conduites par la commune de BRECEY (2 223 habitants) ou par celle de LESSAY (1 741 habitants) se sont soldées par des pertes financières significatives pour les collectivités en cause.

Le coût prévisible d'une intervention devrait aussi pouvoir être évalué. Bien des déboires évoqués tiennent en partie à une mauvaise appréciation des répercussions financières d'un engagement (prise de participation dans une SDR, garanties d'emprunt, immobilier industriel). Plus généralement, les modalités d'attribution d'une aide et l'enveloppe budgétaire correspondante gagneraient à être étudiées conjointement, de manière à éviter, comme les chambres régionales des comptes ont pu l'observer, que des entreprises éligibles soient pénalisées par l'épuisement des crédits prévus ou, au contraire, que des aides soient attribuées principalement pour consommer les crédits disponibles.

2° Le suivi des aides accordées

L'attention à porter aux résultats ne saurait être intégralement différée jusqu'à l'achèvement d'un régime d'aide, pour deux raisons.

Si des imperfections existent dans la procédure d'attribution des aides, il est préférable d'y remédier au plus tôt, afin de ne pas compromettre par des raisons d'organisation une politique par ailleurs pertinente. Un audit des procédures d'attribution des aides et des structures qui en ont la charge permettrait ainsi de détecter de manière précoce les dysfonctionnements administratifs : retards dans l'annonce ou le versement des aides déjouant les prévisions des entreprises ; complexité ou caractère excessivement changeant des régimes d'aide institués par les différents niveaux de collectivités publiques et apparition corrélatrice de cabinets privés orientant, moyennant rémunération, les entreprises vers les financements qui leur sont destinés ; ciblage insuffisant des aides sur les entreprises prioritaires au regard de l'objectif poursuivi.

En second lieu, la mesure de l'impact des actions conduites ne peut, en tout état de cause, être effectuée qu'en se dotant dès l'origine des outils nécessaires. Or, il advient fréquemment qu'aucun bilan physique et financier ne soit tenu ou que de tels bilans soient insuffisants. Ainsi, plusieurs départements n'établissent même pas de bilan financier annuel de leurs interventions .

Les deux départements d'ALSACE, en dépit du volume financier de leurs aides à l'immobilier industriel et alors même que leurs aides sont en principe soumises à des conditions de création d'emplois ou de développement des investissements, ne recueillent ni directement, ni systématiquement les informations permettant de vérifier le respect des engagements souscrits ; ils dépendent ainsi des renseignements que leur fournissent les associations de promotion économique et la SICOMI qui suivent les dossiers.

C'est ainsi que le département du HAUT-RHIN, qui avait octroyé en 1990 une avance de 15,5 millions de francs à une entreprise située à Cernay en contrepartie de la création de 260 emplois, a accordé en 1994 une nouvelle avance à la même entreprise pour la création de 117 emplois, alors que les engagements précédents n'avaient pas été respectés.

S'agissant de la région CENTRE, aucune modalité relative au suivi et au contrôle des aides attribuées, ni aux dispositions à prendre au cas où l'entreprise ou l'organisme relais n'exécuterait pas ses obligations contractuelles n'était prévue jusqu'en 1993. Le département de la HAUTE-MARNE n'était pas en mesure de préciser le nombre d'emplois réellement créés par ses aides à l'immobilier industriel.

Il convient toutefois de relever que des collectivités se sont donné, parfois récemment, les moyens de mieux suivre leurs aides. Depuis juin 1994, le département du CALVADOS subordonne le versement de toute subvention à un organisme relais à la passation d'une convention dont les dispositions permettent à la collectivité d'exercer les contrôles nécessaires. Des efforts comparables sont faits par le département de MAINE-ET-LOIRE.

3° Le bilan des politiques d'aide

S'il importe que les données concernant les sommes versées, les emplois, les investissements, soient recueillies sans délai, car leur reconstitution a posteriori s'avère hasardeuse voire impossible - comme l'ont montré des tentatives d'évaluation menées en BASSE-NORMANDIE sur les PRE et PRCE -, d'autres aspects de l'efficacité des aides ne peuvent, en revanche, être examinés qu'a posteriori : par exemple, la pertinence des choix réalisés par une société de capital-risque ne saurait être valablement appréciée à l'issue d'un seul exercice.

C'est aussi au terme d'une période longue que l'on saura si les résultats escomptés et qui peuvent d'ailleurs être imputables à d'autres causes que les aides, ont été durables ou non : les nouveaux emplois existent-ils toujours ? Un dispositif d'aide à l'exportation a-t-il eu des répercussions sensibles notamment pour les PME, au-delà d'un engouement passager ? La délocalisation obtenue à grands frais, et le cas échéant au détriment d'une autre collectivité moins favorisée, n'a-t-elle pas à son tour été remise en cause pour tout ou partie, par une nouvelle surenchère ? Dans quelle mesure les aides accordées sont-elles susceptibles d'être compensées à terme, pour les collectivités, par des recettes fiscales supplémentaires ? Les avantages associés aux opérations soutenues financièrement sont-ils correctement et complètement identifiés ?

Le département de la SAVOIE a mis en place, avec ses partenaires et les services de l'Etat, un observatoire économique chargé de mesurer l'évolution de l'économie départementale. Des études ponctuelles ont également été réalisées pour apprécier l'évolution de l'emploi dans le département. Il apparaît au total que les entreprises cibles de la politique du département n'auraient pas complètement compensé les pertes d'emploi des grands groupes industriels, dont les effectifs ont diminué de 1986 à 1993 de 2 144, alors que ceux des PME-PMI ont progressé de moins de 2 000 salariés. Un tel résultat serait satisfaisant s'il était acquis qu'en l'absence des aides départementales le bilan aurait été négatif de plusieurs centaines d'emplois.

L'établissement systématique d'un bilan permettrait de mettre en évidence, toutes choses étant égales par ailleurs, les aides qui ont eu, à coût égal pour les finances publiques, le meilleur effet de levier.

Ainsi, une étude réalisée par les services de la région RHONE-ALPES a montré le montant élevé, par emploi créé, des aides à l'immobilier d'entreprise (112 500 F).

Une évaluation réalisée par le département de l'ISERE sur les exonérations de taxe professionnelle a conduit ce dernier à supprimer les exonérations quadriennales qui représentaient un coût de 9 millions de francs par an, contre seulement 4 millions pour les exonérations limitées à deux ans, et ne bénéficiaient pour les deux tiers de leur montant qu'à cinq entreprises, fortement aidées par ailleurs.

Dans les PAYS DE LA LOIRE, l'Etat et la région ont conduit en 1994 une évaluation des aides au conseil attribuées en 1990 et 1991. Les résultats de cette évaluation ont conduit la région à s'interroger sur une reconduction en l'état du fonds régional d'aide au conseil dans le contrat de plan 1994-1998. Après négociation avec l'Etat, il a été décidé que ce programme d'action serait centré sur des thèmes prioritaires et qu'un tableau de bord évaluatif serait mis en place pour faciliter le suivi des concours publics et de leurs effets sur les décisions des entreprises et la situation financière de ces dernières.

La région FRANCHE-COMTE, qui soutient de manière importante la participation d'entreprises régionales à des salons professionnels, a fait évaluer deux fois cette politique, en 1990 par un cabinet de conseil, et en 1994 par les chambres consulaires. Ces évaluations ont permis d'engager la redéfinition des actions et de dégager des cibles prioritaires, dans ce domaine où l'efficacité n'est pas garantie.

La région ALSACE réalise annuellement un compte rendu de l'ensemble de sa politique d'aide aux entreprises. Ce rapport fait ressortir l'impact des interventions ainsi que, pour certains instruments, l'effet de levier de ces aides sur l'investissement industriel.

Les enjeux comme les difficultés d'une évaluation a posteriori inciteraient, en outre, à confier cet exercice à une structure suffisamment autonome par rapport aux responsables qui ont conçu et mis en oeuvre les actions examinées et à veiller à ce qu'elle puisse recourir à des compétences diverses et incontestables : c'est particulièrement vrai s'agissant des instances régionales mises en place récemment pour évaluer les contrats de plan.

Alors que l'évaluation est présentée, dans la circulaire du Premier ministre de juillet 1995 sur la réforme de l'Etat, comme une priorité de l'action publique, sa mise en pratique selon des méthodes garantissant un minimum d'indépendance se heurte à bien des résistances. L'enquête, qui a porté aussi sur les conditions de mise en oeuvre des volets d'aide aux entreprises des deux dernières séries de contrats de plan Etat-Région (1989-1993 ; 1994-1998), a montré d'une part que la simple obligation de suivi physique avait été, pour la première période, incomplètement remplie, d'autre part que le bilan financier, pour la seconde période, se heurtait le plus souvent à une grande inertie.

L'autonomie de l'évaluation est d'autant plus indispensable qu'elle présente des risques de biais méthodologiques et d'erreurs d'interprétation : par exemple, le simple décompte des emplois créés, surtout lorsqu'il n'est réalisé que a posteriori pour justifier un instrument d'action économique, peut prêter à contestation. A titre d'illustration, on citera le cas d'une société régionale de capital- risque dont le bilan global, établi par elle, faisait ressortir près de 3 000 emplois créés. En fait, ce résultat prenait en compte la progression de l'emploi dans l'ensemble des groupes industriels de rattachement des sociétés dans lesquelles elle avait pris une participation, quels que soient la durée et le montant de cette participation. Le résultat incluait même des emplois localisés ailleurs que sur le territoire de la région. En outre, certains emplois créés lorsque la société détenait une participation, et comptabilisés à ce titre, avaient disparu depuis lors.

Aussi importe-t-il, au-delà des résultats immédiats, d'évaluer les retombées en termes d'implantations et d'emplois durables, d'autant que certaines sociétés internationales ont tendance à obtenir des aides publiques sur un site avant de se désengager et de reprendre ailleurs le même processus.

Conclusion

La réforme du régime juridique des interventions économiques des collectivités territoriales a été trop longtemps retardée. Elle est devenue indispensable. La plupart des interlocuteurs rencontrés à l'occasion de l'enquête, dans les collectivités, parmi les comptables publics, au sein des services préfectoraux et des administrations déconcentrées et centrales de l'Etat, en conviennent.

Certains avantages de la situation présente sont néanmoins reconnus par beaucoup d'entre eux.

Elle permet aux élus de prendre des initiatives en faveur du développement économique et de l'emploi, à charge pour l'Etat d'user exceptionnellement de ses pouvoirs de contrôle budgétaire et de contrôle de la légalité, lorsque ces initiatives menacent trop ouvertement, soit un équilibre financier, soit les règles de la concurrence nationale ou intracommunautaire, soit encore les priorités nationales de l'aménagement du territoire. Elle offre à l'Etat et aux collectivités décentralisées des occasions de coopérer en faveur de territoires et de populations prioritaires.

L'opinion prévaut - sans être pour autant étayée par des études indiscutables, complètes et actualisées - que les principes communautaires ne sont pas toujours respectés au même degré dans tous les Etats de l'Union européenne. L'insuffisante information sur les systèmes existant à l'étranger est d'ailleurs à souligner. Leur connaissance repose, aujourd'hui, d'abord sur une compilation des pratiques et des textes des différents pays européens, assurée par une université écossaise, parrainée et financée pour ce faire par les administrations centrales concernées, dont, en France, la DATAR. Quant à leur analyse, elle a été confiée, sous forme de monographies par pays, à une association proche de la DATAR.

Pendant, la mesure de l'efficacité des aides accordées aux entreprises par les collectivités territoriales a été largement négligée, la même remarque pouvant être faite d'ailleurs à propos de diverses aides de l'Etat. La difficulté théorique d'une telle appréciation est admise et reconnue par les économistes, ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité des facteurs déterminant l'investissement et de l'incertitude quant à leur poids relatif dans la décision des entreprises. La complexité de la tâche ne devrait pourtant pas empêcher tout essai de mesure pour connaître, même imparfaitement, l'incidence d'une aide publique.

En tout état de cause, l'incertitude même qui entache les effets des aides pourrait conduire les collectivités publiques à préférer une utilisation de l'argent public à des fins dont l'utilité soit plus facilement mesurable, comme c'est le cas lorsqu'une collectivité investit directement dans un domaine de sa compétence.

Parfois regardées comme utiles par nature, les aides sont plus généralement ressenties, par ceux qui les accordent, comme un jeu à somme nulle : les collectivités se dispenseraient bien souvent d'offrir des aides aux entreprises du secteur concurrentiel, si leurs voisines faisaient de même.

Enfin, les risques de contentieux, nés des décalages entre les pratiques actuellement constatées et les règles communautaires ou nationales, font qu'il ne paraît plus possible de laisser perdurer la situation actuelle.

Or les choix nécessaires sont retardés depuis plusieurs années. Un projet de loi avait été déposé par le Gouvernement en 1989, qui étendait, dans une mesure limitée et sous certaines conditions, les possibilités d'intervention économique des collectivités territoriales. Sa discussion parlementaire ne fut pas menée jusqu'à son terme.

Le débat national sur l'aménagement du territoire, conduit à partir de 1993, avait, logiquement, repris cette question. Mais si les administrations centrales intéressées avaient préparé des propositions de réforme, celles-ci n'ont pas abouti au niveau politique. Le projet de loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire n'a, en conséquence, pas compris de dispositions intéressant les interventions économiques. Le texte voté, devenu la loi du 4 février 1995, n'en comporte pas davantage.

Les lettres de mission, que le Premier ministre a adressées au printemps 1995 aux ministres chargés respectivement de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, reprenaient une perspective de réforme. Un an plus tard, seules quelques mesures relatives aux garanties d'emprunt ont été incluses dans la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

A l'évidence, de nombreuses raisons expliquent la situation constatée par les juridictions financières, en premier lieu l'organisation de l'administration territoriale du pays, avec ses multiples niveaux qui favorisent des interventions parfois redondantes, parfois peu cohérentes, ainsi que bien entendu la priorité donnée à toute initiative estimée favorable au maintien ou à la création d'emplois.

Quatorze ans après que le législateur a réaffirmé, de façon solennelle sinon large, la légalité d'aides économiques accordées par des collectivités territoriales, dont la jurisprudence avait depuis longtemps déjà admis certaines formes, le besoin d'une réforme d'envergure se fait donc sentir. Quelle que soit l'importance des facteurs politiques dans la situation actuelle, les constatations réunies dans le présent rapport montrent qu'une clarification et une remise en ordre s'imposent en ce domaine.

Le système de 1982 reposait sur quelques postulats fondamentaux :

- l'action économique locale peut concourir au financement des investissements privés, à la condition qu'ils soient créateurs d'emplois ;
- l'objectif prioritaire des interventions économiques locales est d'aider à la création d'entreprises et à leur extension, plutôt qu'au maintien (sauvegarde, modernisation, développement) du tissu existant ou à la consolidation, quelques années après leur lancement (grâce à des fonds propres suffisants et à un accès satisfaisant au crédit), des nouveaux projets ;
- les systèmes d'aides, fonctionnant à guichet administratif ouvert, privilégient la subvention indistincte, directe ou indirecte ("en nature", à travers les bâtiments ou les terrains), budgétaire ou fiscale (exonération de taxe professionnelle), plutôt que l'accès aux prêts bancaires, aux prises de participation, à tous autres concours remboursables ou rémunérés, octroyés sélectivement et destinés à exercer un "effet de levier" à l'égard des mécanismes normaux de financement des entreprises concurrentielles.

Ces postulats ne sont plus adaptés à une période de profondes transformations économiques au cours de laquelle, par exemple, les projets d'investissement des entreprises, visant à préserver ou à reconstituer leur compétitivité et leur part de marché, sont sans relation avec un effet direct et a fortiori immédiat sur l'emploi.

Cependant, si les pouvoirs publics nationaux ont su limiter assez efficacement, depuis 1986, les risques que l'interventionnisme économique fait peser sur l'équilibre des finances publiques locales (à travers les garanties d'emprunt et l'aide aux entreprises en difficultés), ils ont continûment hésité sur la hiérarchie et la nature même des objectifs à poursuivre.

Tantôt, les aides des collectivités territoriales apparaissaient en elles-mêmes comme un facteur efficace du développement des territoires, complémentaire de l'action de l'Etat : l'implication des élus locaux, proches des populations et des milieux professionnels, responsables des services publics de proximité, de l'urbanisme, des réseaux, des infrastructures et des transports, semblait nécessaire à une politique vivante de développement, que les services de l'Etat, fussent-ils déconcentrés, n'avaient pas à eux seuls la possibilité de promouvoir.

Tantôt, au contraire, le seul parti raisonnable paraissait être de brider l'interventionnisme local pour préserver une véritable politique nationale d'aménagement du territoire. On dénonçait alors la surenchère stérile entre collectivités et ses effets néfastes sur le niveau des prélèvements obligatoires, les équilibres des finances publiques locales et le développement des collectivités les plus pauvres. Les mécomptes rencontrés du fait de la fermeture ou de la "délocalisation" d'entreprises, alors que des concours financiers publics avaient favorisé leur installation, et plus généralement en raison de la mobilité accrue des industries, venaient à l'appui de cette thèse.

Au cours des dix dernières années, cette diversité des opinions a contribué à figer une réglementation dont l'adaptation eût été nécessaire, alors que dans le même temps on pouvait constater qu'elle était pour partie inapplicable et en tout cas largement inappliquée.

Il appartient évidemment aux seuls pouvoirs publics de se prononcer sur un certain nombre de choix fondamentaux qui conditionnent la nature, les limites et les modalités d'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises. Il en est ainsi de la cohérence à définir entre une politique nationale d'aménagement du territoire et les initiatives locales, comme de sa traduction dans les systèmes d'aides publiques définis au niveau communautaire ou national et les types d'interventions mis à la disposition des pouvoirs locaux.

De même, si l'existence de quatre niveaux d'administration décentralisée - régions, départements, organes divers de coopération intercommunale, communes - est clairement à l'origine de certains des risques de dispersion, de contradiction et d'inefficacité des aides aux entreprises mis en évidence dans le rapport, la définition du cadre institutionnel de la décentralisation et son évolution future posent des questions d'ordre beaucoup plus général et relèvent de l'appréciation exclusive des pouvoirs constituant et législatif.

Il revient en revanche à la Cour et aux chambres régionales des comptes de dégager de la présente enquête les enseignements d'ordre juridique ou financier capables d'inspirer une réglementation plus rationnelle, mieux appliquée et plus efficace des aides des collectivités territoriales aux entreprises.

1° Le cadre juridique devrait préciser sans ambiguïté les hypothèses où les collectivités territoriales ne doivent pas intervenir, celles où elles peuvent intervenir seules, celles où elles ne peuvent intervenir qu'après avoir signé un contrat avec l'Etat.

2° Le niveau d'intervention devrait être choisi de façon claire. Dans certains cas, la région est la mieux placée pour intervenir seule, dans d'autres, c'est la commune, voire le département ; à cet égard, la règle de subordination de l'octroi des aides directes par les départements et les communes à l'initiative préalable de la région mériterait d'être réexaminée au regard des principes généraux de la décentralisation.

Les cas où le meilleur niveau d'intervention est celui du regroupement entre communes sont également à préciser : les progrès récents de la coopération intercommunale devraient logiquement avoir des prolongements en ce domaine. L'enquête a montré en effet que la concurrence à laquelle se livrent les communes d'une même agglomération, ou d'un même bassin de vie et d'emploi rural, y compris à travers les différences de taux de taxe professionnelle, n'est actuellement pas exceptionnelle, alors qu'elle est fâcheuse au plan économique.

3° L'applicabilité d'une politique nationale d'aménagement du territoire supposerait un respect strict et une bonne articulation des zonages des aides. La situation actuelle est peu satisfaisante : les collectivités territoriales, en fait toujours, en droit parfois, peuvent ne pas tenir compte des zones définies pour l'application de la politique de l'Etat. Une harmonisation est à recommander entre les différents zonages existants qui ont eu tendance à se multiplier et à évoluer rapidement : ceux applicables aux aides des collectivités territoriales, et ceux des exonérations de taxe professionnelle ; ceux, aussi, afférents aux interventions de l'Etat (prime à l'aménagement du territoire) et aux aides de l'Union européenne (FEDER).

Une clarification de la valeur juridique des actes de la Commission européenne pris dans le domaine des aides économiques serait en tout état de cause nécessaire, de même qu'une bonne information sur les obligations communautaires.

4° La distinction entre "aides directes" et "indirectes", serait à reconsidérer et il conviendrait que les "classifications" des aides soient aisées à comprendre pour les collectivités et permettent d'asseoir le contrôle des préfets et des chambres régionales des comptes, comme l'intervention éventuelle des juridictions administratives.

Les aides aux bâtiments et aux terrains mériteraient d'être réglementées conjointement (la sommation des deux étant à faire) et plus précisément qu'aujourd'hui. Les interventions des collectivités territoriales ayant un "effet de levier" sur le renforcement des fonds propres des entreprises ou l'accès au crédit pourraient sans doute être facilitées. Mais, pour éviter des prises de risque mal appréciées, les collectivités territoriales ne pourraient intervenir qu'en appui minoritaire des initiatives de professionnels privés spécialistes du financement des entreprises du secteur concurrentiel.

Symétriquement, il conviendrait de réfléchir au bien-fondé des systèmes de subvention à guichet ouvert instaurés en 1982 (PRE, PRCE), de moins en moins incitatifs puisque les plafonds d'aide n'ont pas varié depuis l'origine, et dont les collectivités se détournent progressivement.

5° L'octroi de tout concours financier par une collectivité territoriale devrait découler d'une décision prise au vu d'un plan complet de financement de l'opération et du rappel des autres concours publics reçus par l'entreprise, au titre de la même opération et durant une période écoulée de référence.

6° La recherche d'une meilleure efficacité des interventions en faveur des entreprises et le souci de se prémunir - dans toute la mesure du possible - contre les conséquences du comportement de certains bénéficiaires (attrait de "l'effet d'aubaine", attitude de "chasseur de primes") impliquent un meilleur suivi des aides accordées, comprenant l'établissement d'un diagnostic sérieux des besoins de l'entreprise et l'analyse de son environnement, la mise à jour régulière d'un bilan physique et financier de l'opération aidée et l'évaluation ex post des résultats obtenus. Les avantages à attendre d'une telle démarche pour la définition des meilleures conditions d'intervention peuvent justifier le recours éventuel à une expertise extérieure à la collectivité.

Une nouvelle définition claire des conditions juridiques d'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises du secteur concurrentiel devrait s'accompagner d'un meilleur suivi des interventions, depuis leur mesure statistique jusqu'à leur évaluation. Un tel effort en vue d'une connaissance plus complète et d'une réelle appréciation des résultats des aides accordées implique, dans le respect des pouvoirs respectifs, aussi bien les administrations centrales que les autorités territoriales déconcentrées et les élus locaux.

Si les déboires et les contentieux sont demeurés jusqu'ici limités, de trop nombreux doutes sur l'efficacité économique des aides ont été exprimés et leur régularité juridique est trop souvent en question.

Il convient donc de mieux s'assurer que les deniers publics employés pour modifier le comportement des entrepreneurs ont un impact, réel et favorable ; qu'ils ne contrecarrent pas la politique française d'aménagement du territoire et le principe européen de libre concurrence ; qu'enfin, ils ne font pas courir des risques mal appréciés aux collectivités qui les distribuent.

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISES

(Hormis les sigles propres à des organismes locaux déterminés)

- ANVAR Agence nationale pour la valorisation de la recherche.
- DATAR Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.
- DGCL Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur).
- FEDER Fonds européen de développement régional.
- PAT Prime d'aménagement du territoire (Etat).
- PRCE Prime régionale à la création d'entreprise.
- PRE Prime régionale à l'emploi.
- SCI Société civile immobilière.
- SDR Société de développement régional.
- SEM Société d'économie mixte.
- SEML Société d'économie mixte locale.
- SGAR Secrétariat général pour les affaires régionales (préfecture de région).
- SGCI Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.
- SICOMI Société immobilière pour le commerce et l'industrie.
- SOFARIS Société française de garantie de financement des petites et moyennes entreprises.

Réponses des administrations, des collectivités et organismes

REPONSE CONJOINTE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DU MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION

Vous nous avez adressé pour observations le projet de rapport que la Cour se propose de publier sur les interventions des collectivités locales en faveur des entreprises.

De manière générale, cet état des lieux rejoint notre analyse sur les risques que peuvent faire peser sur les finances locales des interventions dont l'efficacité ne fait pas toujours, en outre, l'objet d'une évaluation satisfaisante.

La première partie du rapport relève la multiplication des initiatives des collectivités locales dans ce domaine alors même que le régime juridique de leurs interventions en faveur des entreprises, ayant simplement consacré des possibilités d'action encadrées par la loi, ne constitue nullement un transfert de compétences de l'Etat. En effet, les collectivités locales, voulant lutter avec vigueur pour développer, ou souvent, préserver l'emploi sur leur territoire, sont soumises à la surenchère de certaines entreprises qui, se comportant parfois en véritables "chasseurs de primes", mettent en concurrence les collectivités entre elles.

Même si, comme le souligne le projet de rapport, les sommes consacrées aux interventions en faveur des entreprises restent globalement limitées, certaines collectivités locales engagent ainsi des sommes importantes dans le but de favoriser l'implantation d'entreprises, en combinant parfois imprudemment versements d'aides directes, cessions gratuites de terrains et garanties d'emprunts.

Un certain nombre de dérives, signalées par les préfets de nombreux départements, ont conduit le ministère de l'intérieur à diffuser une circulaire incitant ces derniers à informer leur collègue du département d'accueil d'une entreprise se délocalisant des aides publiques dont celle-ci a pu bénéficier précédemment (circulaire du 5 octobre 1995 sur la cohérence des interventions publiques au profit des entreprises).

Pour autant, chaque collectivité territoriale intervient librement en faveur des entreprises, dans le cadre du dispositif législatif et réglementaire existant.

Dès lors, le recensement national par les administrations de l'Etat de ces interventions, qui n'impliquent par ailleurs aucune comptabilité de transferts de charges ou de ressources, ne pouvant avoir un caractère obligatoire, leur connaissance statistique demeure inévitablement imprécise. Il en est ainsi aussi bien des aides donnant lieu à des dépenses budgétaires qu'à celles donnant lieu à des dépenses fiscales.

Nous avons cependant demandé à nos services de rechercher à améliorer, dans la mesure du possible, et notamment sans en augmenter le coût, la fiabilité des enquêtes statistiques existantes.

Le projet de rapport relève qu'on assiste de plus en plus à une diversification prononcée des modes d'intervention des collectivités locales et que de nombreuses initiatives s'écartent du cadre juridique en vigueur : non-respect du principe de complémentarité de l'intervention des communes et des départements avec celle de la région, octroi d'aides directes non prévues par la loi, non-respect des règles de plafond et de zone, notamment.

Les pratiques illégales des collectivités locales s'expliquent en partie, selon le projet de rapport, par la complexité du régime juridique applicable. Cette complexité rendrait plus difficile le contrôle de légalité. Elle conduirait également à des "inégalités de traitement" entre collectivités locales selon la rigueur du contrôle exercé.

A titre d'exemple, la qualification juridique de la cession de terrain est en effet incertaine. Jusqu'à un jugement récent d'un tribunal administratif, la cession d'un terrain par une collectivité locale était considérée comme une aide indirecte, totalement libre à ce titre, alors même que la cession d'un immeuble est quant à elle réglementée. Ce jugement étant frappé d'appel devant le Conseil d'Etat, cette incertitude juridique devrait être levée.

La question des zonages représente également une série de difficultés : les décrets relatifs à la prime régionale pour l'emploi font en effet référence à des zonages anciens, différents de ceux issus de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire ; la référence, en matière d'immobilier d'entreprise, au zonage de la prime d'aménagement du territoire pose quant à elle la question de l'articulation avec le zonage des fonds structurels européens.

Enfin, la latitude laissée aux collectivités locales d'intervenir dans le cadre de conventions avec l'Etat selon des modalités différentes de celles prévues par les textes législatifs et réglementaires peut en pratique paraître difficile à évaluer, le Conseil d'Etat ayant adopté sur ce point une jurisprudence restrictive.

La dimension communautaire du régime des aides des collectivités locales aux entreprises doit également faire l'objet d'une attention extrême. En effet, dans le contexte actuel de la multiplication des initiatives des collectivités locales en faveur des entreprises, il convient d'éviter qu'une collectivité, dans le même temps, accorde des aides légales au regard de notre droit interne mais contraires à l'encadrement communautaire des aides d'Etat, en raison notamment de leurs montants. Cela fait courir à la France le risque de ne pas respecter des articles 92 et 93 du Traité de Rome qui interdisent les aides publiques aux entreprises faussant ou menaçant de fausser la concurrence, sous réserve de leur notification à la Commission, qui doit alors les approuver expressément.

Une jurisprudence récente de la Cour de justice des Communautés européennes engage les juridictions nationales à faire procéder au reversement d'aides non notifiées (arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 21 novembre 1991, Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon), puisque la méconnaissance de l'obligation de notification posée par l'article 93 du Traité de Rome affecte la validité même de l'acte.

En sens inverse, il arrive que les collectivités territoriales cherchent à bénéficier des financements communautaires en respectant les critères d'éligibilité européens, tout en s'affranchissant par ailleurs des règles du droit interne.

Les travaux menés actuellement par nos services, sous l'égide du SGCI, ont notamment pour objectif d'examiner l'ensemble des programmes régionaux d'utilisation des crédits d'origine communautaire afin, d'une part de régulariser les montages non conformes au régime juridique national des interventions et, d'autre part, de veiller à leur conformité au droit européen avant leur transmission à Bruxelles.

En conclusion, l'application du régime des interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises, telle qu'elle est décrite par le projet de rapport, peut conduire à poser les questions de son adaptation aux besoins des entreprises et de son innocuité au regard des finances locales.

Le Gouvernement souhaiterait encourager les collectivités locales à agir davantage en association avec les organismes professionnels spécialisés dans le financement des entreprises. Cette intermédiation devrait permettre de mieux répondre aux besoins réels de celles-ci. Une amélioration en ce sens du régime des interventions économiques des collectivités locales fait actuellement l'objet de réflexions au sein de nos services. Les observations contenues dans votre projet de rapport seront, dans ce contexte général, exploitées avec profit par le Gouvernement.

N.B. - Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration a fait connaître qu'il souscrit aux observations contenues dans la réponse conjointe publiée ci-dessus.

REPONSE DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES, CHARGE DES AFFAIRES EUROPEENNES

Le ministère délégué chargé des affaires européennes partage l'analyse globale de la Cour des comptes sur les multiples difficultés auxquelles peuvent être confrontés, lorsqu'ils doivent prendre en compte les exigences du droit communautaire telles qu'elles découlent, en matière d'aides d'Etat, des articles 92 et 93 du traité de Rome, les collectivités territoriales - dans le cadre de leurs interventions économiques - et les services déconcentrés de l'Etat - dans le cadre du contrôle de légalité qu'ils exercent sur ces interventions. A cet égard, les observations dont souhaite faire part ce département tendent essentiellement à apporter à ce document des précisions d'ordre technique.

LE CADRE COMMUNAUTAIRE

Les principes

Sur le contrôle par la Cour de justice des Communautés européennes

Il peut être utile de rappeler que, parallèlement au contrôle exercé sur recours des Etats membres par la Cour de justice des Communautés européennes, les décisions de la Commission en matière d'aides d'Etat font également l'objet d'un contrôle du tribunal de première instance des Communautés européennes, sur recours des "particuliers", c'est-à-dire en pratique des entreprises ou, le cas échéant, de leurs groupements professionnels. Peuvent ainsi, dans certaines circonstances, contester une décision de la Commission devant le tribunal de première instance non seulement le bénéficiaire réel ou potentiel de la mesure en cause, mais également ses concurrents. Le recours est assez largement ouvert en ce qui concerne les décisions portant sur des aides individuelles. Aussi, le tribunal de première instance est devenu la principale juridiction ayant à connaître des décisions de la Commission en matière d'aides d'Etat. Il exerce à leur égard un contrôle relativement étroit.

L'absence de règlement de procédure en la matière, qui aurait pu, comme le note la Cour des comptes, être adopté sur la base de l'article 94 du traité, a contribué à la construction par la Cour de justice et le tribunal d'un ensemble de règles de procédure d'origine jurisprudentielle donnant aux tiers des droits d'intervention assez étendus, que ce soit dans le cadre des procédures d'examen menées par la Commission ou dans le cadre de procédures engagées devant les juridictions nationales pour faire sanctionner le non-respect des obligations incombant aux Etats membres au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Sur les compétences respectives de la Commission et des juridictions nationales en matière de non-respect des dispositions relatives à la notification des régimes d'aide.

Les rôles respectifs de la commission et des juridictions nationales, s'ils se complètent, sont différents et visent chacun des finalités propres.

L'article 93, paragraphe 3, du traité dispose :

"La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun (...) elle ouvre sans délai [la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité]. L'Etat membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale."

Dans son arrêt du 14 février 1990 rendu dans l'affaire C-301/87, France contre Commission, dit arrêt "Boussac", la Cour de justice des Communautés européennes a dit pour droit :

"La Commission, lorsqu'elle constate qu'une aide a été instituée ou modifiée sans avoir été notifiée, a le pouvoir, après avoir mis l'Etat membre concerné en mesure de s'exprimer à cet égard, d'enjoindre à celui-ci, par une décision provisoire, en attendant le résultat de l'examen de l'aide, de suspendre immédiatement le versement de celle-ci et de fournir à la Commission, dans le délai qu'elle fixe, tous les documents, informations et données nécessaires pour examiner la compatibilité de l'aide avec le marché commun."

"La Commission dispose du même pouvoir d'injonction au cas où l'aide a été notifiée à la Commission, mais où l'Etat membre concerné, sans attendre l'issue de la procédure prévue par l'article 93, paragraphes 2 et 3 du traité, procède à la mise à exécution de l'aide, contrairement à l'interdiction prévue au paragraphe 3 de cet article."

"(...) si l'Etat omet de suspendre le versement de l'aide, il convient de reconnaître que la Commission a le droit, tout en poursuivant l'examen au fond, de saisir directement la Cour pour faire constater cette violation du traité (...)"

La Cour de justice a par ailleurs admis depuis longtemps que la Commission peut demander au terme de la procédure le remboursement d'une aide qu'elle estime incompatible, sur le fond, avec le marché commun (arrêt du 12 juillet 1973, Commission contre Allemagne, rendu dans l'affaire 70/72).

De plus, sur question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat, la Cour de justice a précisé, dans l'arrêt "Saumons" du 21 novembre 1991 rendu dans l'affaire C-354/90, que la dernière phrase de l'article 93, paragraphe 3, du traité, imposant la notification des aides nouvelles à la Commission et empêchant leur octroi avant décision favorable de la Commission, "impose aux Etats membres une obligation dont la méconnaissance affecte la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aides". La Cour a ajouté :

"Les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables qui sont en mesure de se prévaloir d'une telle méconnaissance que toutes les conséquences en seront tirées, conformément à leur droit national, tant en ce qui concerne la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aides, que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition ou d'éventuelles mesures provisoires."

Indépendamment d'une intervention de la Commission elle-même au titre de ses pouvoirs rappelés précédemment, tout intéressé contestant une mesure d'aide d'Etat mise en oeuvre sans autorisation de la Commission peut donc se porter devant les juridictions nationales pour obtenir non seulement la suspension de la mesure en cause si elle est encore en vigueur, mais également le remboursement des aides reçues par les bénéficiaires avant l'éventuelle autorisation de la Commission. La Cour de justice vient à cet égard d'indiquer dans un arrêt du 11 juillet 1996⁹ que les juridictions nationales saisies sont en principe tenues de faire droit à une demande de remboursement des aides versées en méconnaissance des règles

9) Arrêt Syndicat français de l'express international et autres contre La Poste et autres, rendu dans l'affaire C-39/94, non encore publié.

de procédure¹⁰, à moins d'être en présence de circonstances exceptionnelles justifiant d'écarter ce principe.

A cet égard, en matière de remboursement des aides, la Cour a précisé d'une part que le droit national devait être appliqué de manière à ne pas rendre impossible la récupération exigée par le droit communautaire (elle a, à ce sujet, rappelé qu'un Etat membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour se soustraire à l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire) et d'autre part, qu'en présence d'une décision de la Commission ordonnant la récupération d'une aide incompatible avec le marché commun, "l'Etat membre dont les autorités ont octroyé une aide en violation des règles de procédure prévues à l'article 93, ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue (...) de récupérer l'aide" (arrêts Commission contre Allemagne des 2 février 1989 et 20 septembre 1990, rendus dans les affaires 94/87 et C-5/90). L'Etat membre est donc tenu d'engager les procédures visant à récupérer les aides indûment versées si la Commission l'ordonne en constatant qu'elles sont incompatibles avec le marché commun. De même, comme indiqué précédemment, les juridictions nationales éventuellement saisies en ce sens doivent en principe ordonner la récupération des aides versées sans autorisation de la Commission. Les bénéficiaires ne peuvent normalement pas invoquer de confiance légitime dans la régularité d'une aide non notifiée pour échapper à l'obligation de remboursement. La Cour de justice a en effet jugé que le caractère impératif du contrôle des aides, énoncé à l'article 93 du traité, interdit à l'opérateur économique normalement diligent de placer sa confiance légitime dans une aide ayant été accordée en méconnaissance des règles de procédure. Seule l'existence de circonstances particulières exceptionnelles qui pourraient avoir légitimement fondé la confiance du bénéficiaire dans la régularité de l'aide peut être avancée par celui-ci pour tenter d'échapper à l'obligation de remboursement demandé par la Commission ou par un opérateur économique concurrent.

Sur les compétences de la Commission en cas d'absence de notification

La Cour de justice vient, dans un arrêt récent¹¹ de préciser que la Commission ne dispose pas, contrairement aux juridictions nationales, du pouvoir d'ordonner, fût-ce par décision provisoire, la récupération d'une aide pour le seul motif qu'elle aurait été versée en méconnaissance des dispositions de l'article 93. La Commission dispose en revanche du pouvoir d'ordonner dans une décision finale rendue au terme de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, le remboursement d'une aide qu'elle juge incompatible, sur le fond, avec le marché commun.

10) La Commission avait indiqué dans une lettre du 30 mars 1995 adressée aux Etats membres qu'elle s'estimait également en droit de demander par injonction provisoire à l'Etat membre concerné de récupérer auprès des bénéficiaires les aides versées sans son autorisation, et ce avant même de s'être prononcée sur le fond. La Cour de justice vient toutefois, dans l'arrêt du 11 juillet 1996 précité, d'écarter cette possibilité qui reste l'apanage des juridictions nationales (point 45 de l'arrêt). Il est ainsi confirmé que la Commission ne peut, en ce qui la concerne, demander le remboursement d'une aide qu'au terme de la procédure et si elle l'estime incompatible, sur le fond, avec le marché commun.

11) Arrêt du 11 juillet 1996, syndicat français de l'express international et autres contre La Poste et autres, rendu dans l'affaire C-93/94.

L'application, par ailleurs, de sanctions pécuniaires à l'encontre d'un Etat membre qui aurait manqué à ses obligations communautaires ne peut pas intervenir dès la première constatation d'un manquement par la Cour de justice. L'article 171, paragraphe 2, du traité, qui fonde cette possibilité, ne s'applique que dans l'hypothèse où l'Etat membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt de la Cour de justice constatant un manquement de sa part. La mise en oeuvre de ces dispositions nécessite l'introduction d'un nouveau recours en manquement par la Commission, qui jouit à cet égard d'un pouvoir totalement discrétionnaire. Ce nouveau recours doit être précédé de la procédure habituelle (mise en demeure adressée à l'Etat membre et émission d'un avis motivé). Si l'Etat membre ne se conforme pas au nouvel avis motivé de la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice en indiquant le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre qu'elle estime adaptée aux circonstances. Si la Cour juge alors que l'Etat membre ne s'est pas conformé à son précédent arrêt, elle peut, à la demande de la Commission, lui infliger le paiement d'une amende ou d'une astreinte. Cette procédure suppose donc le non-respect par l'Etat membre d'un premier arrêt en manquement et repose sur un pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la Commission et, pour la fixation du montant de la sanction, de la Cour.

Sur la marge d'appréciation de la Commission quant à la compatibilité des aides avec le marché commun

La marge d'intervention de la Commission peut laisser penser que celle-ci dispose d'un véritable pouvoir réglementaire en matière d'aides d'Etat, ce qui n'est pas exact.

En l'absence, certes, de règlements d'application relatifs au régime des aides arrêtés par le Conseil, la Commission dispose d'une marge d'appréciation qui l'a conduite à préciser dans des communications par grands secteurs économiques ou par types d'aide la position de fond qu'elle entend adopter à l'égard des cas d'aide qui lui seront soumis. De même, la Commission a défini dans des communications ou dans des directives un certain nombre de principes relatifs aux modalités de notification des aides ou à la manière dont les Etats membres doivent s'acquitter de leur devoir de coopération lorsqu'elle exerce son contrôle.

LA COEXISTENCE DE NORMES DE DROIT COMMUNAUTAIRE ET DE DROIT NATIONAL

Sur les aides indirectes libres

La Cour des comptes indique que "(...) au regard du droit communautaire, l'aide indirecte libre n'a pas de fondement". Il est effectivement utile de souligner que l'absence de limitation en droit interne de l'action des collectivités territoriales en matière d'aides indirectes hors immobilier ne soustrait pas ce type d'aide aux prescriptions des articles 92 et 93 du traité.

Sur les cumuls d'aides excédant le seuil fixé par la règle "de minimis"

Une aide qui entraîne le dépassement pour son bénéficiaire du seuil de minimis sur une période de trois ans n'est pas nécessairement contraire au droit communautaire. Elle doit être notifiée à la Commission, à moins qu'elle ne relève de l'application d'un régime déjà approuvé par la Commission dans des conditions dispensant de la notification du cas individuel concerné. Dans son appréciation de la compatibilité de l'aide qui lui aura été notifiée, la Commission appréciera l'aide compte tenu de ses caractéristiques propres, de sa finalité et de son bénéficiaire. A cet égard, les plafonds de taux d'aide évoqués par la Cour des comptes, qui sont issus de "l'encadrement des aides aux PME"¹², ne concernent que les régimes généraux d'aide à l'investissement au profit des PME¹³ et ne sont pas des plafonds applicables dans tous les cas de figure. Une aide faisant dépasser le plafond "de minimis" n'est donc irrégulière au regard du droit

12) Communication de la Commission publiée au JOCE n° C-213 du 19 août 1992.

13) Ces plafonds sont différenciés selon les régions et majorés au profit des PME par rapport aux taux "de droit commun" des aides régionales à l'investissement.

communautaire que si elle ne se rattache pas à un cas d'application d'un régime approuvé par la Commission la dispensant de notification et si elle n'a pas été autorisée par la Commission, après notification par l'Etat.

Sur le statut juridique des actes de la Commission

La Cour des comptes souligne à juste titre l'incertitude qui s'attache à la valeur juridique des différentes communications de la Commission en matière d'aides d'Etat. Bien qu'elle ait déjà eu l'occasion de connaître de ces communications dans différents litiges, la Cour de justice n'a pas encore tranché de manière claire la question de leur force juridique¹⁴. Ceci provient vraisemblablement du fait que ces communications n'ont pas toutes le même fondement, certaines se rattachant explicitement à une disposition du traité (l'article 93, paragraphe 1, relatif à l'examen permanent des régimes d'aides existants) alors que d'autres apparaissent comme des circulaires, non prévues par le traité, par lesquelles la Commission fait connaître par avance les critères qu'elle utilisera en principe pour exercer son pouvoir d'appréciation ou par lesquelles elle indique aux Etats membres selon quelles modalités elle exercera ce pouvoir. Ces communications sont très importantes sur le plan pratique dans la mesure où la Commission y expose publiquement la façon dont elle entend, sauf exception, traiter les différents cas d'aide qui lui seront soumis. Comme le note la Cour des comptes, ces communications font l'objet de modifications qui peuvent parfois gêner les opérateurs économiques et les autorités administratives pourvoyeurs d'aides.

Cette souplesse, dont la Commission n'abuse pas¹⁵, est néanmoins nécessaire pour adapter la politique communautaire en matière de contrôle des aides d'Etat à l'évolution de la situation économique et concurrentielle des secteurs intéressés. De plus, l'examen périodique des encadrements fondés sur l'article 93, paragraphe 1, du traité s'impose à la Commission, aux termes de cette disposition¹⁶.

Sur les mesures particulières d'application d'un régime d'aide général préalablement notifié

Lorsque le régime d'aide général a été notifié à la Commission, il n'est en principe plus nécessaire de notifier les mesures particulières d'application de ce régime. Cependant, comme cela a déjà été souligné, les interventions économiques des collectivités dépassent souvent largement le cadre législatif ou réglementaire autorisé. L'autorisation de la Commission donnée au régime de base est alors insuffisante au regard du droit communautaire et il faudrait notifier le projet d'aide en cause. Dans un tel cas, l'autorité de contrôle devrait s'assurer dans un premier temps que le régime général a été notifié et autorisé dans tous ses éléments, puis que l'intervention de la collectivité entre bien dans le cadre de ce régime. A défaut, l'autorité de contrôle devrait normalement agir pour empêcher la mise en oeuvre de la mesure d'aide, tant que celle-ci n'a pas été notifiée et autorisée par la Commission.

Pour conclure, il peut être indiqué qu'un groupe de travail interministériel sur la conformité des interventions économiques locales aux obligations communautaires a été constitué depuis un peu plus d'un an et devrait produire prochainement un document synthétisant les principales règles de procédure en matière d'aides d'Etat et mettant en évidence les conséquences de leur méconnaissance.

14) Voir notamment les arrêts Deufil contre Commission, du 24 février 1987, rendu dans l'affaire 310/85, au recueil p. 901, CIRFS contre Commission, du 24 mars 1993, rendu dans l'affaire C-313/90, au recueil p. 1125 et Espagne contre Commission, du 29 juin 1995, rendu dans l'affaire C-135/93, au recueil p. 1651.

15) Les précisions apportées par la Commission à l'encadrement des aides aux PME et à l'interprétation de la règle de minimis, auxquelles la Cour des comptes fait allusion, étaient plutôt bienvenues et répondaient à des interrogations des Etats membres.

REPONSES DES COLLECTIVITES ET ORGANISMES LOCAUX

Avertissement

1. Les réponses apportées par les responsables élus des collectivités territoriales ou présidents d'organismes locaux sont présentées par régions et ensuite dans l'ordre des départements.

2. Le président du conseil régional de Midi-Pyrénées, les maires de Jarny (Meurthe-et-Moselle) et de Fontenay-le-Comte (Vendée) ont fait connaître qu'ils ne souhaitaient pas apporter de remarques aux extraits communiqués.

3. Des précisions ou modifications ont été apportées au texte de la Cour à la suite des réponses des présidents des conseils généraux d'Ille-et-Vilaine, de l'Indre, de la Sarthe et de la Haute-Savoie, des maires de Château-Gontier (Mayenne), Metz (Moselle), Saint-Etienne (Loire) et Saint-Quentin-Fallavier (Isère). En conséquence, ces réponses ne sont pas publiées. Il en est de même de la réponse du président de la Société d'économie mixte d'équipement de la Mayenne, dont le texte est repris dans l'une des parties de la réponse du président du conseil général de ce département.

16) Voir l'arrêt Espagne contre Commission, précité à la note (6) page précédente.

ALSACE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ALSACE

En ce qui concerne les remarques particulières du rapport sur l'immobilier d'entreprise, la région Alsace a effectivement accordé cinq aides régionales dans le cadre de la procédure exceptionnelle en faveur des bâtiments-relais (FIE) sur la période de 1990 à 1994, dont une a été accordée à un district pour la construction d'une pépinière d'entreprises dans le Sud de l'Alsace, et quatre à des projets de recherche-développement qui ont, selon notre interprétation, été examinées dans le cadre du zonage de la PAT-tertiaire, pour laquelle tout le territoire est éligible.

Sur la modulation de ses taux d'intervention, la région Alsace a gardé le système de la PRE sur les zones prioritaires d'aménagement du territoire régional en fonction du nombre d'emplois créés ou maintenus, et a mis en place une politique de filières dont les taux d'intervention sont également modulés en fonction de leur localisation géographique et des emplois créés ou maintenus dans les limites des directives européennes. Par ailleurs, les aides à la création d'entreprise ont été maintenues en Alsace dans une optique d'aménagement du territoire (PRE) ou de renforcement de fonds propres de la nouvelle entreprise (PRCE) avec un suivi qui permet d'évaluer l'impact des appuis de la région et surtout d'éviter les dérives financières.

Enfin, la région Alsace s'interroge sur l'opportunité de confier l'animation économique aux seules chambres consulaires qui n'ont pas, dans le cadre de l'enquête réalisée par la Cour, été expertisées quant à l'efficacité de leur action.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU HAUT-RHIN

La Cour des comptes relève l'irrégularité de certaines interventions départementales et développe une analyse sur les conséquences de ces interventions sur l'aménagement du territoire et sur l'évaluation et le suivi des aides départementales.

En ce qui concerne l'irrégularité de certaines interventions, il s'agit notamment des aides aux financements garantis par la SOFARIS et de la participation du département au capital de la SADE.

L'AIDE AUX FINANCEMENTS GARANTIS PAR LA SOFARIS

Le département du Haut-Rhin a répondu en 1994 à la proposition de la SOFARIS et décidé de financer une partie de la commission de garantie due par les entreprises à la SOFARIS. Le but de cette décision était, dans une situation économique difficile, de faciliter l'octroi de crédits bancaires aux PME régionales afin de leur permettre soit de renforcer leurs capitaux permanents, soit d'engager des programmes de développement. Cette mesure, non prévue dans les textes, présente un intérêt économique certain et a d'ailleurs contribué à inciter les banques régionales à s'adresser à la SOFARIS pour diminuer leur risque et ainsi répondre de manière moins restrictive aux entreprises qui rencontraient des besoins de financement. Cette intervention semble donc répondre à un réel besoin et constitue pour le département une intervention à caractère moins risqué que les garanties d'emprunt autorisées par les textes.

La Cour des comptes relève elle-même l'intérêt économique d'une telle intervention. Il ne serait toutefois pas conforme au principe de non-tutelle entre collectivités de conditionner l'

intervention du département à une intervention de la région, et cela d'autant plus que, en Alsace, la coordination régionale mise en place dans le domaine économique, au titre des interventions et de l'animation économiques, a eu pour objectif de limiter les financements "croisés" et de définir pour chaque collectivité des champs d'intervention complémentaires, mais différents.

LA PARTICIPATION AU CAPITAL DE LA SADE (SDR)

Cette participation a été décidée en 1983 sur la base de l'analyse faite par le ministère de l'intérieur qui, consulté par les deux départements alsaciens, avait jugé que cette participation pouvait intervenir sans autorisation par décret en Conseil d'Etat, compte tenu de la mission à caractère d'intérêt général qui avait été confiée aux SDR lors de leur création. Le département a donc appliqué cette interprétation.

L'interprétation des textes ayant changé, le département vient néanmoins de demander l'autorisation d'augmenter sa participation au capital de la SADE dans le cadre d'une décision associant la région et les deux départements alsaciens.

L'ANIMATION ET LA PROSPECTION ECONOMIQUE

La Cour des comptes estime que l'animation économique pourrait logiquement être dévolue aux seules chambres consulaires.

Il n'est cependant pas certain que ces organismes soient les mieux à même d'intervenir dans ce domaine. Les organismes consulaires représentent en effet leurs mandants, c'est-à-dire les entreprises assujetties à la taxe professionnelle. Il leur est, dans ces conditions, souvent difficile d'intervenir au profit d'entreprises nouvelles ou, a fortiori, dans le domaine de la prospection économique qui vise à l'implantation de nouvelles entreprises parfois perçues par les entreprises existantes comme des concurrents potentiels (main- d'oeuvre, marchés, produits...). Les collectivités locales, qui ont pour mission d'assurer le bon développement de leur territoire et dont les ressources sont diversifiées, peuvent intervenir plus en amont pour renforcer et renouveler leur tissu économique.

La Cour des comptes relève par ailleurs les résultats de la coordination des actions de prospection qui s'est établie en Alsace entre le CAHR (Comité d'action pour le progrès économique et social du Haut-Rhin) et l'ADIRA (Association de développement du Bas-Rhin). Cette coordination mise en oeuvre depuis plusieurs années a permis effectivement d'organiser et de rationaliser l'action des départements dans ce domaine. Elle a donné des résultats satisfaisants et devrait être poursuivie.

"LA NEUTRALISATION DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE"

La Cour des comptes reproche aux collectivités locales de neutraliser, par leurs interventions, le soutien différencié que l'Etat et l'Union européenne s'efforcent d'apporter aux zones défavorisées et regrette que les collectivités n'opèrent pas de choix en faveur des zones les plus défavorisées de leur territoire en estimant que de tels comportements, qui ne peuvent que renforcer les pôles les plus dynamiques, accroissent les handicaps des zones défavorisées et diminuent l'efficacité relative des fonds publics qui leur sont affectés.

Dans le Haut-Rhin, les interventions départementales prennent en compte la situation géographique des projets lorsque cette situation nécessite des soutiens particuliers. Deux délibérations de 1993 prévoient ainsi :

- d'une part, une majoration de l'aide aux zones d'activités réalisées dans les vallées vosgiennes (majoration de 5 points) ;

- d'autre part, un effort particulier pour les projets situés en vallées vosgiennes. Depuis cette date, un certain nombre de projets ont fait l'objet d'aides particulières qui ont permis de fixer des entreprises vitales pour l'économie de ces vallées.

Le taux de l'aide départementale (22 %) évoqué dans le rapport de la Cour des comptes ne correspond pas tout à fait à la réalité puisque le taux varie en fonction de la nature des projets.

En tout état de cause, ce taux (dont le niveau a très fortement diminué ces dernières années compte tenu de l'évolution des taux d'intérêt) ne représente pas seulement le montant de l'aide départementale mais le total des aides publiques (le taux de l'aide départementale variant plutôt entre 7,5 % et 17 %). De plus, l'aide ne porte que sur le seul programme immobilier et non sur la totalité du programme d'investissement. Or généralement, ne sont aidés que les programmes comportant un investissement productif significatif. Le taux d'intensité de l'aide calculé par rapport à l'investissement global est donc notablement plus faible.

Le rapport de la Cour des comptes fait allusion à des ventes à 10 % du prix de revient. Il s'agit de rabais sur le prix de vente de terrains consentis par des communes.

En ce qui concerne les interventions dans des régions non éligibles à la prime à l'aménagement du territoire, il est nécessaire de rappeler que le département est amené à intervenir pour anticiper des situations qu'il est difficile d'appréhender au titre de zonages nationaux et européens : le cas du Sundgau est à ce titre exemplaire. Cette région connaît en effet un taux de chômage peu élevé en raison de la proximité de la Suisse et de l'Allemagne dont l'attractivité s'est accrue au cours des vingt dernières années. Cette situation de dépendance n'est toutefois pas pérenne et le but des interventions départementales est, dans cette région, de maintenir un tissu industriel. L'annonce récente par le Groupe Novartis du prochain licenciement de plusieurs milliers de frontaliers à Bâle vient malheureusement confirmer la fragilité de cette région. Or, s'il est difficile de tenir compte de ces particularités sur le plan national, il est du devoir d'une collectivité locale comme le département de tenter d'anticiper ces difficultés.

Une partie du territoire départemental qui n'est pas classée en zone PAT est d'ailleurs classée en zone de reconversion au titre de l'objectif 2 ou de l'objectif 5B par la Communauté européenne.

Sur un plan plus général, la Cour des comptes estime que les aides accordées dans des régions qui ne sont pas classées en zone PAT accroissent les handicaps des zones défavorisées.

L'expérience rencontrée en Alsace ne paraît pas confirmer cette crainte. En effet, les entreprises sélectionnent leurs sites d'implantation en fonction de nombreux critères et celles qui contactent l'Alsace ne sont généralement pas celles qui seraient susceptibles de s'implanter dans des zones très défavorisées. Les aides susceptibles d'être accordées en Alsace sont en effet sans commune mesure avec celle qui peuvent être obtenues dans certaines régions, françaises et surtout étrangères, classées en zonage très aidé.

Les aides départementales visent plutôt soit des projets internationalement mobiles - et la concurrence est alors entre pays ou régions présentant des atouts comparables -, soit des entreprises déjà implantées dont il s'agit de soutenir le développement.

La suppression des aides locales ne bénéficierait donc probablement pas aux régions françaises en situation difficile d'autant qu'il ne semble pas démontré qu'une moindre attraction économique de certaines régions profite systématiquement à des régions en difficulté comme si les économies régionales fonctionnaient selon le système des vases communicants.

LE SUIVI DES AIDES ACCORDEES

La Cour des comptes reproche au département de ne pas recueillir directement les informations permettant de vérifier le respect des engagements souscrits par les entreprises et de dépendre des renseignements fournis par les associations de promotion économique et la SICOMI qui suivent les dossiers. Il n'en est rien.

Le suivi des programmes aidés par le département est effectué à partir de différentes sources : le CAHR, la SICOMI Alsabail et, systématiquement, les statistiques d'emploi par entreprise fournies par les ASSEDIC. Un bilan annuel est réalisé sur la situation des emplois existant dans les entreprises aidées.

Le département s'appuie effectivement sur les informations données par le CAHR et par la SICOMI Alsabail comme il semble normal de le faire compte tenu des liens existant entre le département et ces deux organismes, et de la mission confiée au CAHR qui est chargé par le conseil général du suivi et des contacts avec les entreprises. Le souci du département est de ne pas multiplier les interlocuteurs pour les entreprises et de leur proposer une entrée unique afin de leur offrir un système d'information et d'appui, clair et lisible (et d'éviter ainsi l'intervention de cabinets privés se rémunérant à la commission pour orienter les entreprises dans le dédale des interventions publiques).

A partir de ces données (données statistiques, rencontres avec l'entreprise, analyses financières...) le département examine la situation de l'entreprise (au regard de ses engagements en matière d'emploi notamment) pour envisager le remboursement éventuel de l'aide accordée, comme cela vient récemment d'être le cas pour une entreprise. Cet examen est également réalisé très précisément en cas de deuxième intervention au profit d'une entreprise et, le cas échéant, il est alors demandé à l'entreprise les motifs de non-réalisation de ses engagements avant toute nouvelle intervention. La non-réalisation des prévisions en matière d'emploi peut alors, mais pas systématiquement, constituer un motif de refus de nouvelle aide. L'analyse de chaque dossier tient en effet compte à la fois du programme prévisionnel de l'entreprise, de sa situation financière et commerciale et de la conjoncture économique.

Compte tenu de ces éléments, la remarque de la Cour des comptes concernant l'entreprise aidée à Cernay en 1990 et 1994 est surprenante : la situation de cette entreprise avait en effet bien fait l'objet d'un examen d'une part dans le cadre du bilan annuel des emplois créés par les entreprises aidées, d'autre part dans le cadre de l'instruction du dossier.

Le dossier de la première intervention est d'ailleurs intégré au deuxième dossier comme c'est toujours le cas lors d'intervention nouvelle. Sont ainsi regroupées dans un dossier unique toutes les données relatives à une même entreprise.

La décision adoptée en 1994 tenait compte à la fois de l'évolution de la conjoncture économique qui, en 1994, était très différente de celle de 1990, en particulier sur le plan de l'emploi, et des projets de l'entreprise décrits dans le rapport au conseil général. Il était alors souhaitable de renforcer la situation de cette entreprise industrielle, située en zone PAT et dans un secteur économique fortement touché par les réductions d'emplois.

Il semblerait par ailleurs important de souligner que le système des interventions départementales constitue un ensemble cohérent, élément d'une stratégie à long terme qui vise à travers différents outils, à faciliter la diversification du tissu économique du département et les reconversions (industrielles et foncières) rendues indispensables par les évolutions économiques. Les évaluations de ces interventions directes et indirectes prennent donc en compte, autant que possible, l'ensemble des retombées réalisées en termes d'emplois créés et maintenus, de recettes fiscales et d'aménagement du territoire.

BOURGOGNE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BOURGOGNE

La Cour fait observer que 1994 a fait apparaître une baisse sensible du pourcentage des dépenses globales que représentent les dépenses nettes affectées aux interventions économiques de la région de Bourgogne.

Si les chiffres cités correspondent bien aux montants inscrits dans le compte administratif 1994, il convient de préciser que, pour cet exercice, le montant des recettes comprenait une part importante (plus de 30 MF) de titres de recettes émis à la suite de sinistres d'entreprises constatés de 1989 à 1994 et rendant le capital des prêts restant dû immédiatement exigible, en application des conventions des prêts. Avant de constater une perte sur ces prêts, il faut en effet d'abord émettre un titre de recette pour la totalité du capital dû, ce titre de recettes ne pouvant simplement pas faire l'objet d'un recouvrement ultérieur, du fait de l'insolvabilité, totale ou partielle, du bénéficiaire.

Les admissions en non-valeurs correspondantes, elles, n'ont été constatées que sur l'exercice 1995, après inscriptions budgétaires. Il y a donc eu un décalage dans le temps entre deux opérations de constatation de recettes puis de dépenses qui, sur le plan comptable, se sont annulées, mais sur deux exercices budgétaires successifs. Or, le caractère exceptionnel d'une purge des prêts consentis à des entreprises ayant subi un sinistre au cours d'une période de cinq ou six ans a artificiellement gonflé le poste "recettes" de l'exercice 1994.

De ce fait, le pourcentage de 2,4 % qui apparaît après comptabilisation de ces titres de recettes s'établit en réalité à 4,2 % si l'on ne tient compte que des remboursements réellement encaissés.

On notera par ailleurs que cette maîtrise des dépenses nettes consacrées aux interventions économiques, dont on peut constater la stabilité sur la période étudiée, est uniquement due à une politique de soutien aux entreprises privilégiant les concours remboursables qui responsabilisent davantage les entreprises et réduisent sensiblement le coût réel à supporter par la collectivité.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA COTE-D'OR

J'ai l'honneur de vous transmettre, ci-après, les réponses qu'appelle de ma part l'extrait du projet de rapport de la Cour relatif à l'aide consentie par le département de la Côte-d'Or à la Société des laboratoires Gresval.

Sur un plan général, il convient tout d'abord de signaler que le département de la Côte-d'Or n'agit qu'en accompagnement des autres collectivités locales, en ce qui concerne les aides au développement économique et conformément au cadre fixé par le législateur en la matière.

Si l'on compare le budget du Fonds de développement économique départemental (FIED) qui est d'environ 8 MF par an aux autres départements voisins, avec lesquels la Côte-d'Or est souvent en concurrence en matière d'implantation d'entreprises, on peut constater que la volonté du conseil général de la Côte-d'Or s'analyse davantage comme une démarche d'accompagnement plutôt que d'interventionnisme économique.

En effet, la plupart de nos départements voisins consacrent des dotations plus importantes à ce type d'actions.

Ainsi, les chiffres en 1993 concernant l'aide à l'immobilier industriel s'élevaient, à titre d'exemple, à :

- Saône-et-Loire : 14 MF ;*
- Doubs : 26,5 MF ;*
- Jura : 8 MF ;*
- Aube : 20 MF.*

Une réflexion nationale sur ces dispositifs tant au plan des zonages que des compétences respectives des collectivités locales paraît s'imposer pour éviter les phénomènes de concurrence et de surenchère.

Dans l'attente, cependant, de ce cadrage national qui pourra résulter notamment de la mise en oeuvre de la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, il serait particulièrement dangereux pour la Côte-d'Or de prendre isolément l'initiative de supprimer de son budget les interventions économiques, sous peine d'assister à des délocalisations vers des départements voisins plus attractifs.

Telle est l'analyse faite par le conseil général qui entend bien, néanmoins, évaluer le résultat de ses politiques.

C'est ainsi qu'une première évaluation a été réalisée au second semestre 1994. Si cette évaluation est encore imparfaite, elle témoigne, à tout le moins, de la volonté de l'exécutif et de l'assemblée départementale de poursuivre en ce sens.

Une première réflexion est aujourd'hui bien avancée, afin de réorienter les aides départementales vers le tissu rural et fragile de la Côte-d'or.

Jusqu'à présent, le conseil général a accordé dans ce cadre des subventions à l'immobilier industriel.

La loi n° 82-6 du 7 janvier 1982, dans son article 4, énumère clairement les types de soutien qu'elle considère comme relevant du régime des aides directes, celles-ci étant octroyées uniquement par le conseil régional.

Par contre, la loi ne paraît pas avoir précisé la notion d'aide indirecte. L'aide à l'immobilier industriel n'étant pas énumérée dans la liste des aides directes, les nombreuses collectivités qui l'utilisent l'analysent comme relevant du régime des aides indirectes.

Dans le cas particulier des laboratoires Gresval, le département de la Côte-d'Or a effectivement assuré la maîtrise d'ouvrage du bâtiment, conformément au dispositif législatif et réglementaire qui autorise les collectivités locales, à titre exceptionnel et lorsque l'intérêt local l'exige, à effectuer des opérations de crédit-bail en vue d'assurer le développement ou le maintien d'activités économiques dans le cadre notamment du décret n° 82-809 du 22 septembre 1982.

Pour le cas précis, le caractère exceptionnel est bien respecté dans la mesure où il s'agit de la seule opération comportant une maîtrise d'ouvrage départementale intervenue depuis 1982.

En outre, une modulation des loyers avait été prévue de façon à faciliter le démarrage de l'activité de l'entreprise concernée, avec une année de loyers minorés, puis des loyers pleins dès la seconde année. Ce dispositif devait permettre de couvrir les annuités de l'emprunt effectué par le département.

J'ajoute qu'afin de permettre une assistance technique, juridique et administrative du projet, une convention de mandat avait été signée entre le département et une société d'économie mixte locale, la SOCORAM.

Ces garanties devaient normalement permettre une réalisation satisfaisante de l'opération envisagée.

En tout état de cause, compte tenu des difficultés inhérentes à une telle opération et en l'absence d'un cadre législatif clair, le conseil général ne souhaite plus s'engager sur la voie de la maîtrise d'ouvrage dans des dossiers similaires.

La défaillance de l'industriel qui a compromis la réalisation du projet, malgré toutes les précautions prises, ne peut être imputée au département. Dès que celle-ci a été constatée, le conseil général a pris toutes les initiatives juridiques et contentieuses destinées à sauvegarder les deniers publics.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE SAONE-ET-LOIRE

"Des manquements fréquents au respect des règles"

Les critiques de la Cour appartiennent au passé puisqu'elles concernent des garanties accordées pendant la période 1988-1991. Depuis lors une sur-garantie a été accordée en 1992 et le règlement d'intervention relatif aux garanties a été supprimé début 1993.

"Animation et prospection"

Si le département de Saône-et-Loire est le premier à regretter l'éparpillement des structures de développement économiques, il n'a cependant aucune légitimité pour les fédérer.

Ce n'est pas le département de Saône-et-Loire qui a créé deux chambres de commerce ; de surcroît, les disparités géographiques, économiques et culturelles du territoire départemental ne sont aucunement invoquées comme prétexte par le département comme obstacle majeur.

L'Etat serait sans doute plus à même de tenter cette restructuration.

BRETAGNE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE

Le texte (extrait) qui nous est soumis pour réponse porte sur la mise en oeuvre par les collectivités territoriales de régimes d'aides directes créés par elles sans fondement juridique.

Le rapport s'appuie sur la liste des régimes d'aides énumérés par la loi et définis par les décrets du 22 septembre 1982.

Nous estimons tout d'abord que, s'agissant de la Bretagne, les régimes d'aides appliqués sont situés dans ce cadre quant à leur définition générique (prime régionale à la création d'entreprise, prime régionale à l'emploi, avances remboursables) même si dans leur appréciation ils s'affranchissent des modalités précisées par le législateur et par l'autorité réglementaire.

Cette pratique, si elle est critiquée sur le plan de la légalité formelle, est bien analysée par la Cour qui précise que, s'agissant des taux des prêts aux entreprises, l'application stricte du décret n° 82- 808 et de l'arrêté du 22 septembre 1982 rendait le système sans intérêt.

Considérant cette situation, la région de Bretagne a de manière générale accordé des prêts à taux nul ayant le caractère d'une avance remboursable.

Cette position nous apparaît d'autant plus fondée que les textes réglementaires n'ont pas été revus depuis 1982, alors même que les politiques économiques ont conduit à une baisse progressive des taux.

Par ailleurs, la loi relative aux établissements de crédit adoptée le 24 janvier 1984 ayant précisé les caractéristiques des opérations de banque n'a pas conduit à une révision de la législation s'appliquant aux collectivités en matière de prêts consentis aux entreprises, voire des textes réglementaires, notamment le décret n° 82-808 relatif aux prêts et avances.

Par contre, l'administration ayant été amenée en 1994 (circulaire NOR-INT-B-94-00069-C du 24 février 1994) à examiner le problème de la rémunération des garanties d'emprunt consenties par les collectivités locales, s'est appuyée sur la loi du 24 janvier 1984 et notamment sur son article 3, pour relever comme illégale la rémunération des garanties d'emprunt consenties par les collectivités locales.

Il semblerait donc qu'en l'espèce la doctrine de l'administration se soit fondée sur la loi du 24 janvier 1984 pour proscrire la rémunération d'une garantie.

S'agissant des prêts et avances, la mise en oeuvre d'une doctrine de même nature s'appuyant sur le caractère illicite d'opérations de crédit pratiquées à titre habituel, pourrait conduire à militer pour la mise en oeuvre d'avances remboursables à taux nul, donc sans rémunération et qui n'ont pas, de ce fait, le caractère d'opérations de crédit au sens de l'article 3 de la loi du 24 janvier 1984.

Ainsi la collectivité estime être dans son bon droit lorsqu'elle accorde aux entreprises des facilités sous forme d'avances remboursables à taux nul.

De telles pratiques ne sont d'ailleurs pas spécifiques à des collectivités territoriales, l'Etat ou des établissements sous sa tutelle l'utilisant : ministère de l'industrie dans le cadre de la procédure Atout, ANVAR dans le cadre des aides à l'innovation, ministère du logement pour le prêt à taux zéro (Plan Périssol).

N'ayant jamais eu à connaître de contentieux avec les organismes financiers et bancaires sur cette pratique qui est parfaitement connue d'eux, il m'apparaît souhaitable que pour permettre à l'administration d'établir un corps de doctrine homogène, et pour être en bonne cohérence avec la loi relative aux opérations de crédit, soit retenu le principe que la collectivité, lorsqu'elle accorde une facilité à l'entreprise, le fasse sans rechercher une rémunération, ce qui n'est ni de son objet, ni de son rôle dès lors qu'elle souhaite encourager le développement de l'économie sur son territoire.

Sur le plan de l'utilisation des crédits publics, le dispositif des avances remboursables s'avère comme nettement plus efficace que celui de la subvention. A titre d'information, la région de Bretagne a inscrit en 1996, au titre des recettes provenant des remboursements d'avances par les entreprises, la somme de 85 MF, tandis qu'elle inscrivait en dépenses pour le même exercice la somme de 120 MF. Le dispositif ayant été initié en 1988, la durée des prêts étant de sept ans dont deux années de différé en moyenne, nous obtenons progressivement le résultat escompté, c'est-à-dire la prise en charge par les entreprises elles-mêmes, au titre des remboursements, du dispositif d'avances.

En termes d'effet sur l'emploi, compte tenu des clauses d'accès aux avances, la région a depuis 1988 encouragé la création de 24 061 emplois pour un encours global de prêts mis en place de 742 millions de francs. Si l'on tient compte des échecs, c'est-à-dire des non-remboursements (admissions en non-valeur et recours gracieux) qui portent sur 72 MF, et du coût financier supporté par la collectivité (en admettant que la ressource utilisée provienne intégralement de l'emprunt), le coût par emploi industriel encouragé (il s'agit exclusivement d'emplois CDI) est inférieur à 9 000 F par emploi. Cette quotité est très faible comparée au coût par emploi de tout autre dispositif.

Dès lors que ce dispositif fait l'objet d'une instruction sérieuse et d'une procédure de contrôle adaptée, il permet d'apporter aux entreprises des capitaux permanents dans la période sensible de réalisation de leur projet, et à la région d'élaborer au fil du temps une politique dont le coût est faible et l'impact budgétaire progressivement réduit à un taux normal d'échec jusqu'alors contenu à 10 % de l'encours en place.

C'est ce qu'ont compris les préfets successifs de la région de Bretagne qui, s'ils ont été tenus de faire connaître leurs réserves, n'ont jamais jugé opportun de déférer les actes de la collectivité .

REPONSE DU MAIRE DE MELESSE (ILLE-ET-VILAINE)

La situation financière tendue dans laquelle se trouve la commune de Melesse à la suite de la construction d'atelier-relais et de l'aménagement de zones d'activités est le fait de la municipalité précédente. Je ne suis donc pas en mesure de justifier cette politique qui a conduit à un surendettement de la collectivité .

Mon équipe et moi-même avons pris acte des observations de la chambre régionale des comptes de Bretagne. Afin de rétablir la situation, les dispositions suivantes ont été prises :

- consolidation sur dix ans des emprunts à court terme (5 000 000 francs) contractés pour l'aménagement de la zone d'activités ;*
- participation du budget principal de la commune afin de ne pas aggraver le déficit de la zone avec inscription explicite des crédits nécessaires au budget ;*
- mise en vente des ateliers-relais (un atelier vendu à ce jour, un autre en cours de vente) ;*
- limitation du crédit de trésorerie à 600 000 francs) ;*
- limitation des programmes d'investissement à environ 4 000 000 francs pour les deux à trois années à venir ;*
- recours à l'emprunt modéré (1 000 000 francs en 1996, pas plus de 2 000 000 francs pour les deux à trois années à venir) ;*
- suivi du recouvrement des loyers des ateliers-relais ;*
- relance de la vente des terrains disponibles (un terrain de 10 000 mètres carrés vendu).*

La commune a, par ailleurs, adhéré à la communauté de communes du Val d'Ille qui assure la compétence du développement économique. En vertu du principe de solidarité, la commune n'assumera donc plus à elle seule les risques liés aux interventions dans le domaine économique.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU MORBIHAN

Sur les aides à l'artisanat

Le département du Morbihan a accordé à des entreprises artisanales des prêts assortis d'un taux de 7 % jusqu'en 1989, puis de 5 % jusqu'en 1992, date à laquelle ces prêts ont été remplacés par un système d'avance remboursable sans intérêt. La Cour observe que ces aides ne sont pas conformes à l'arrêté du 9 décembre 1986, qui impose que le taux des prêts, avances et bonifications d'intérêts consentis par les collectivités territoriales aux entreprises soit "au minimum égal au taux moyen des obligations à long terme pour les emprunts du secteur public de première catégorie".

Il est exact que, pendant toute la période visée par la Cour, ledit taux a évolué entre 8,85 % et 10,85 %. Cependant, le conseil général du Morbihan a considéré que l'arrêté du 9 décembre 1986 était obsolète. En effet, à cette époque, les entreprises pouvaient contracter auprès du réseau bancaire des prêts à des taux inférieurs au minimum fixé par cet arrêté. En respectant cette disposition réglementaire, les collectivités territoriales auraient ainsi été privées du droit, que leur reconnaissent les alinéas 1, 2 et 3 de l'article 4 de la loi n° 82-6 (devenus les articles L. 1511-1 et L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales), d'accorder à des entreprises des prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations. Telle est probablement la raison qui a conduit l'autorité chargée du contrôle de légalité à ne pas déférer le système d'aide départemental devant la juridiction administrative.

Il convient, d'autre part, d'observer que, au moment où l'Etat incitait fortement les collectivités territoriales à "participer à la bataille pour l'emploi", les aides à l'artisanat accordées par le département du Morbihan ont permis la création de 1 078 entreprises artisanales (534 ayant bénéficié de prêts d'honneur et 544 d'avances remboursables).

Sur le fonds d'action économique

Le conseil général du Morbihan a créé, en 1991, un fonds d'action économique. La Cour observe que les règles d'attribution des aides par ce fonds n'ont pas été fixées précisément par le conseil général et que en conséquence la commission permanente dispose d'une marge d'appréciation dans la répartition des crédits entre les bénéficiaires potentiels.

C'est la volonté d'aménager le territoire morbihannais qui a présidé à la création du fonds d'action économique en question. Or la règle fondamentale de l'aménagement du territoire est de corriger les déséquilibres nés des handicaps de certaines parties d'un territoire. La correction de ces déséquilibres nécessite des traitements inégalitaires dans l'attribution des aides et ne peut donc s'accommoder de la fixation de règles préétablies valables pour l'ensemble du territoire concerné. Le conseil général a donc laissé à son bureau, puis à sa commission permanente, une marge d'appréciation dans l'attribution des aides au titre du fonds d'action économique. Cependant, il a fixé comme limite que le total des aides directes (aide à la commercialisation des terrains, aide aux bâtiments et bonification d'intérêt) accordées à chaque projet ne puisse dépasser un certain seuil par emploi créé ou repris. Ce seuil était de 15 000 F jusqu'en 1993 et est de 20 000 F depuis le 1er janvier 1994.

D'autre part, les seules attributions que le conseil général ne pouvait pas déléguer au bureau, jusqu'à 1992, et ne peut pas déléguer à la commission permanente, depuis cette date, sont énumérées par l'article 24 de la loi du 2 mars 1982. Il s'agit du débat sur les orientations budgétaires, du vote des budgets, du vote sur l'arrêté des comptes départementaux et du vote des dépenses obligatoires. La délégation du pouvoir de répartir entre ses bénéficiaires les crédits du fonds d'action économique n'est donc pas interdite.

CENTRE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DU CENTRE

S'agissant du suivi des aides accordées, la Cour déclare qu'"en région Centre, aucune modalité relative au suivi et au contrôle des aides attribuées, ni aux dispositions à prendre au cas où l'entreprise ou l'organisme-relais n'exécuterait pas ses obligations contractuelles, n'était prévue jusqu'en 1993".

La région Centre, pour sa part, consciente de la nécessité d'améliorer le suivi des entreprises bénéficiaires, a développé depuis 1993, et plus particulièrement depuis la réalisation d'un audit sur l'une de ses procédures d'intervention, quatre axes principaux de travail :

- la mise en place d'indicateurs de suivi de la situation financière des entreprises avec la collaboration des services de la Banque de France.

Une convention a été signée avec cette institution. Son champ d'application porte sur :

- l'analyse des risques de défaillance ;*
- la réalisation de diagnostics GEODE sur des entreprises souhaitant bénéficier d'une aide ;*
- la mise sous surveillance d'entreprises ;*
- une révision de la procédure de recouvrement des créances, par la multiplication des relances, en concertation étroite avec la paierie régionale du Centre ;*
- une trimestrialisation des remboursements des prêts participatifs régionaux qui constituent l'un des instruments économiques de notre collectivité et qui étaient auparavant annuels. Ce raccourcissement des délais permet un suivi plus rapproché des entreprises bénéficiant de ce type d'aide ;*
- le recrutement d'un attaché territorial spécialement chargé du suivi des outils économiques régionaux.*

La Cour souligne également que les "PRE et PRCE jouent désormais un rôle mineur ou ont été abandonnées. Le conseil régional du Centre, qui les avait supprimées en 1990, les a rétablies en 1993 et, dans le nord de la région, intervient pour le franc symbolique, afin de permettre aux départements qui le souhaiteraient de les accorder".

La PRE et la PRCE ont été effectivement rétablies en 1993 par le conseil régional du Centre ;

- en effet, dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, le conseil régional a rétabli pleinement ces primes pour les entreprises du sud de la région afin de compenser les handicaps de ce territoire.

Le périmètre d'intervention de ces primes comprend les départements de l'Indre et du Cher en totalité, 6 cantons d'Indre-et-Loire et 4 cantons de Loir-et-Cher.

La région finance ces primes à hauteur de 50 000 à 200 000 F pour la PRCE et à hauteur de 16 000 F par emploi pour la PRE ;

- le conseil régional intervient pour le franc symbolique, sur le reste du territoire régional, afin de permettre aux départements qui le souhaitent d'abonder ces dispositifs.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL D'INDRE-ET-LOIRE

Le département d'Indre-et-Loire est mentionné à deux reprises dans les extraits communiqués, et je souhaite, en tant que président du conseil général et président de l'Agence de développement de la Touraine, vous apporter les compléments d'information ci-après.

Concernant l'action de prospection au Japon menée à partir de 1988 par la Comité d'expansion économique d'Indre-et-Loire, il est à préciser :

- que cette action a été lancée à la suite d'une réflexion menée en commun avec la ville de Tours (qui a apporté une participation financière à l'opération pendant plusieurs années) et la chambre de commerce et d'industrie, partenaires du conseil général au travers du Comité d'expansion d'Indre-et-Loire ;

- que cette mission de prospection a été décidée à une période où les investissements d'origine japonaise en Europe étaient relativement massifs et à l'origine de la création de dizaines de milliers d'emplois, notamment au Royaume-Uni, qui avait engagé bien avant la France une démarche d'attraction envers les investisseurs internationaux ;

- que d'autres collectivités françaises, régions et départements, ont initié des actions semblables, avec des résultats probants (Alsace, Loiret,...) et des coûts loin d'être inférieurs à ceux du cabinet avec lequel la Touraine a contracté ;

- qu'une implantation particulièrement intéressante a pu être obtenue : celle du lycée Konan, qui dépend de l'Université de Kobé et reçoit chaque année près de 120 étudiants japonais et occupe 20 professeurs, contribuant ainsi à la promotion de la Touraine au Japon ;

- que des négociations avancées ont pu être menées avec plusieurs grandes entreprises japonaises, notamment pour un projet représentant plusieurs centaines d'emplois dans le secteur des équipements pour l'automobile, et que l'absence d'une décision favorable à la Touraine pour ce projet ne peut être imputée qu'à une surenchère abusive de la part d'autres collectivités de France ou de pays voisins, alliée à des dispositions légales françaises et européennes très pénalisantes pour notre département.

Quoi qu'il en soit, face à l'insuffisance de résultats que nous n'avons pas été les derniers à constater, et compte tenu de la réorientation vers l'Asie des grands investissements industriels japonais qui a été perceptible dès le début de 1994, mes collègues et moi-même avons décidé, en octobre 1994, de mettre fin à la mission de notre consultant JMS en étalant sur trois années les honoraires dus au titre de 1995 (dernière année du contrat signé pour trois ans en 1993), cela présentant l'avantage de diminuer considérablement la charge financière annuelle tout en conservant une "veille" commerciale au Japon, ainsi qu'une structure d'accueil pour les entreprises de Touraine jusqu'à la fin de 1997.

Quant à la subvention d'un million de francs versée par le département dans le cadre du projet d'implantation de la société Casti, à laquelle vous faites allusion dans un chapitre traitant du "détournement d'aides publiques", il serait bon de préciser que cette somme n'a pas été apportée à l'entreprise mais à la ville de Tours, qui l'a utilisée pour financer la construction du bâtiment destiné à héberger l'activité prévue dans le projet présenté par les investisseurs canadiens.

Cette aide n'a donc pas pu être détournée, puisque le local est resté propriété de la ville : elle a seulement, in fine, été réorientée au profit d'une entreprise tourangelle fabriquant du matériel néonatal qui a pu trouver, grâce à cet ensemble immobilier cédé dans des conditions avantageuses, les moyens de poursuivre son développement en Touraine.

REPONSE DU MAIRE DE TOURS (INDRE-ET-LOIRE)

J'ai lu avec attention les extraits du rapport concernant un projet, qui remonte à l'année 1991, d'implantation, à Tours, d'une entreprise canadienne.

La chambre régionale des comptes, dans le cadre du contrôle des comptes sur la gestion de la ville de Tours des exercices 1990 à 1993, a effectivement établi un constat infructueux des démarches, entreprises par l'Etat, la région Centre, le département d'Indre-et-Loire et la ville de Tours, pour mener à bien ce projet d'implantation.

Je rappelle à cet égard que la ville de Tours ne s'est effectivement engagée qu'à la suite de la conclusion d'un protocole d'accord, où l'Etat, la région et le département, avec leurs instances techniques respectives, avaient délivré un avis favorable sur la validité du dossier et marqué ainsi leur soutien à ce projet.

La ville de Tours n'a, pour sa part, investi aucune aide directe au sens des textes en vigueur en matière d'interventionnisme économique dans le cadre du projet Casti.

La ville a financé la construction d'un bâtiment de 5 000 mètres carrés environ, qui, par le fait d'une convention de mise à disposition, devait servir à l'exploitation de l'entreprise Casti.

Compte tenu de l'arrêt du projet et du dépôt de bilan de la société, ces biens immobiliers compris dans l'actif de la ville ont été aussitôt transférés à un repreneur, la société Mediprema, moyennant le règlement annuel de 800 000 francs, avec une possibilité de rachat du bâtiment fixée à 3,8 MF à verser à la ville à l'issue de la période de location, de sorte qu'aujourd'hui aucune perte n'est à enregistrer en fonction de la valeur des biens.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LOIR-ET-CHER

Répondant à un besoin très largement exprimé, les principaux partenaires du monde économique, notamment les compagnies consulaires, se sont associés pour créer en 1990 l'Agence de développement économique de Loir-et-Cher (Adelec). Le conseil général, qui en est membre, lui apporte son soutien sous la forme d'une subvention annuelle.

Dans le cadre de ses actions, cette association a créé un système de prêts d'honneur qu'elle gère en pleine autonomie, les décisions d'attribution étant prises par son conseil d'administration.

REPONSE DU MAIRE DE BLOIS (LOIR-ET-CHER)

Il nous semble utile de préciser que la décision prise par le conseil municipal de construire, puis d'agrandir des bâtiments destinés à être loués à une société informatique, concerne des actes de gestion de l'équipe municipale dirigée par son maire, M. Pierre Sudreau.

En effet, la première convention date du 11 mai 1984, le premier avenant du 28 mars 1986 et enfin l'avenant n° 2 accordant certaines modalités de paiement date du 27 janvier 1989 (documents joints en annexe).

Sur le fond, le conseil municipal, réuni le 27 janvier 1989, approuvait un avenant n° 2 pour la prise à bail par la société Sligos de locaux situés au lieudit la Vallée Maillard.

Il s'agissait d'une extension conduisant à promouvoir la politique de création d'emplois définie entre la société Sligos et la ville de Blois.

Les modalités de location ont été les suivantes :

- mise à disposition à compter du 1er mars 1989 par la ville d'un ensemble immobilier de 1 805 mètres carrés d'un coût hors taxes de 7 220 000 francs suivant un bail de neuf années ;

- versement par l'entreprise Sligos, locataire, d'un loyer annuel de 900 000 francs à compter de 1990, soit, sur huit années, représentant la somme de 7 200 000 francs correspondant à l'amortissement de l'investissement.

Par ailleurs, il convient de souligner que l'article 9 de l'avenant n 2 en date du 27 janvier 1989 permet à la société Sligos de lever par anticipation l'option d'achat pendant une période de quinze ans.

Le prix serait alors égal au montant des investissements et des intérêts portés par la ville pour la construction des locaux, soit 13 500 000 francs hors taxes, correspondant à 7 220 000 francs hors taxes en principal et 6 280 000 francs en intérêts, dont on déduira les loyers déjà versés par la Sligos.

L'exonération de la première année est donc neutre et sans influence sur la somme qui reviendrait à la ville au moment de l'exercice de l'option.

Enfin, il convient de souligner l'évolution des effectifs employés par la Sligos :

1984 70 emplois ;

1985 100 emplois ;

Janvier 1987 125 emplois ;

Octobre 1987 190 emplois ;

Septembre 1988 209 emplois ;

Février 1991 240 emplois.

Il est demandé à la Cour des comptes de bien vouloir prendre acte de la réponse formulée par la ville de Blois.

REPONSE DU MAIRE DE ROMORANTIN-LANTHENAY (Loir-et-Cher)

Vous m'avez fait part de l'intention de la Cour d'évoquer les conditions de garantie d'une opération de réalisation d'un bâtiment industriel, confiée par la Ville de Romorantin-Lanthenay à la Société d'équipement de Loir-et-Cher (SELC), société d'économie mixte dont la majorité du capital est détenue par le conseil général et les villes les plus importantes du département.

Cette opération a permis à l'époque le maintien d'une quarantaine d'emplois dans le secteur difficile de la confection, alors que notre ville connaît un chômage féminin supérieur à la moyenne en raison de l'embauche, par la société Matra qui fabrique "l'Espace", d'une main-d'oeuvre à dominante masculine.

La SELC a été pressentie par la ville pour construire un bâtiment susceptible d'accueillir la société SFCM, qui à l'époque avait accepté un crédit-bail lui permettant en fin d'opération de devenir propriétaire en fin d'opération. Pour ce faire, la SELC a conclu un emprunt pour lequel elle a sollicité la garantie de la ville au taux de 80 %, en application de l'article 300-1 du code de l'urbanisme.

Je l'ai récemment interrogée, à la suite de votre courrier, sur la justification de cette possibilité légale. Elle m'a fait tenir la réponse dont je vous donne ici la teneur intégrale :

"Les collectivités locales peuvent entreprendre des opérations d'aménagement définies par des objectifs rappelés de manière non exhaustive et large par l'article 300-1 du code de l'urbanisme.

"Ces actions ou opérations ont pour objet 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.

"Parmi ces objectifs figurent donc clairement les activités économiques (réalisation de bâtiments industriels par exemple).

"Les collectivités locales peuvent faire appel à des personnes publiques ou privées afin de réaliser ces opérations d'aménagement, lesquelles peuvent réaliser leurs missions dans le cadre d'une convention de concession d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et réalisée par une personne privée (une SEM par exemple), la quotité des emprunts susceptibles d'être garantis peut être portée à 80 %."

Il va de soi que, si la Cour estime que l'interprétation qui est faite de ce texte ne permet pas qu'une opération de construction d'un bâtiment industriel puisse être considérée comme une opération d'aménagement au sens où l'entend de manière vague l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme et qu'il faille s'en remettre à la loi commune en matière de garantie, limitée donc à 50 %, la ville se rangerait à sa décision jurisprudentielle.

Je tiens toutefois à attirer votre attention sur le fait que cette garantie n'a constitué qu'une décision formelle dans le cadre des sécurités habituellement demandées par le banquier prêteur. En effet, la convention de concession d'aménagement a prévu que la ville prendrait en charge le déficit éventuel de celle-ci en fin d'opération ou bien entendu que les sommes excédentaires lui seront reversées.

Il ne pouvait en effet être question de demander à une société d'économie mixte départementale de prendre à sa charge le risque financier d'une opération décidée et voulue par le conseil municipal.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU LOIRET

Les observations, intéressant le département du Loiret, extraites du projet de rapport de la Cour, concernent cinq thèmes principaux :

- 1. L'importance des aides accordées par les collectivités au développement économique.*
- 2. L'adaptation des aides économiques au contexte concurrentiel des territoires.*
- 3. La confusion entre agence de développement et services économiques.*
- 4. La recherche de synergie en matière de prospection à l'étranger.*
- 5. L'inscription des efforts du département dans une politique régionale d'aménagement du territoire.*

Sur le premier point, il convient de rappeler que le département du Loiret se situe avec une moyenne annuelle de 51 millions de francs représentant 3 % de ses dépenses, dans la moyenne nationale en ce qui concerne ses interventions économiques en direction des entreprises.

On notera également que le niveau d'intervention du conseil général représente en moyenne 4,7 % des investissements globaux réalisés et 7,4 % du seul montant des investissements immobiliers parmi les 199 opérations d'implantation faisant l'objet de différentes études réalisées par des étudiants de l'université d'Orléans à la demande du département.

Le second point concerne l'adaptation des aides économiques au contexte concurrentiel des territoires et non, comme le rapporte la Cour, un moyen de contourner la réglementation sur le zonage notamment en ce qui concerne la prime d'aménagement du territoire.

Cette appréciation vient quelque peu contredire le point précédent qui évoquait la "moyenne" dans laquelle se situe le département du Loiret quant à ses interventions .

Pour l'ensemble des opérations menées par le conseil général, durant la période contrôlée par la chambre régionale des comptes - soit 180 dossiers - seules quelques-unes peuvent être analysées comme exceptionnelles au regard des règles généralement appliquées.

En effet, seuls quelques dossiers exceptionnels ont fait l'objet d'interventions de l'ensemble des collectivités hors du cadre strict légal, ces opérations ne représentent que 9 % des dossiers traités pendant la période considérée.

Concernant ces dossiers exceptionnels, il faut insister sur la concurrence nationale et internationale extrêmement vive dans le domaine des implantations d'entreprises. Sans les efforts, modestes financièrement, des collectivités , nombreuses les multinationales venues s'implanter ces dernières années dans le Loiret seraient aujourd'hui à l'étranger. Il est évident que le coût social des milliers d'emplois non créés serait très supérieur aux aides, mêmes exceptionnelles, accordées.

Le troisième point des observations de la Cour concerne les confusions entre l'Agence du développement du département du Loiret et les services économiques du conseil général.

L'Agence du développement économique du Loiret, association de la loi 1901 a pour objet de développer l'économie de l'ensemble du département. Son activité concerne ainsi l'ensemble des partenaires privés et publics dans la même circonscription territoriale.

Il ressort de l'article 2 des statuts que cet outil de développement et d'expansion économique est au service de partenaires publics et privés, et qu'il doit permettre d'aboutir à une synergie entre l'ensemble des représentants des collectivités territoriales, de l'Etat et des autres partenaires.

Comme le précise l'article 5 des statuts de l'ADEL, cette association comprend : le conseil général du Loiret et l'Union patronale du Loiret en tant que membres fondateurs, ainsi que les entreprises souscrivant à l'objet de l'association, les collectivités territoriales qui le souhaitent, les organismes professionnelles et les compagnies consulaires.

Il ressort par ailleurs des procès verbaux que les conseils d'administration réunissent à cette occasion des partenaires aussi divers que le président et le délégué de l'Union patronale du Loiret, le président de la chambre de commerce et d'industrie du Loiret, le président de la chambre de commerce et d'industrie et celui de la chambre de métiers, le directeur régional d'EDF, le représentant de l'Association française des banques ou encore le directeur du développement de la ville d'Orléans.

Ainsi, cet organisme, qui permet le rapprochement des entreprises dans le cadre territorial du Loiret, représente le lieu de rencontre des partenaires publics ou privés devant favoriser l'implantation de nouvelles entreprises à l'intérieur du département.

L'expertise qu'apporte l'ADEL en matière d'implantation d'entreprises industrielles s'adresse tout autant au conseil général qu'aux communes du département ou aux groupements de communes.

Si l'on admettait que l'ADEL se réduit à un service économique du conseil général, il faudrait alors admettre qu'elle l'est également pour toutes les communes du département, dans lesquelles se sont implantées les entreprises contactées par l'agence.

Au-delà de cette analyse, la chambre régionale des comptes a pris note des modifications apportées le 21 décembre 1995 au cours de l'assemblée générale extraordinaire de l'ADEL, ayant pour objet de renforcer le partenariat entre le conseil général et les milieux économiques et de permettre une lecture plus facile de la politique départementale. Ainsi, dans le cadre de la réorganisation des services départementaux et la création d'une direction des affaires économiques, de l'emploi et de l'aménagement du territoire, l'ADEL s'est vue confirmer sa mission de prospection et de recherche d'investisseurs.

Le quatrième thème abordé par la Cour évoque la recherche de synergies entre les différents acteurs du développement économique d'un territoire, notamment dans le cadre de la prospection à l'étranger.

Le développement du Loiret et ses différents outils de prospection économique internationale sont ici cités en exemple, ce dont il faut se féliciter.

Malgré tout, la Cour laisse entendre que l'ADEL s'est désengagée des Etats-Unis en 1993.

Il ne s'agit pas ici de désengagement mais plutôt d'un redéploiement d'une politique très volontariste de maîtrise des coûts en matière de prospection, menée par l'ADEL.

De nouvelles méthodes, une meilleure adaptation des objectifs aux réalités économiques nouvelles, un partenariat accru avec les autres acteurs, permettent la mise en place de synergie et une meilleure répartition des coûts.

A ce sujet, il est utile d'ajouter que l'ADEL, pour remplir pleinement sa mission, se doit d'exploiter de nouvelles pistes intéressant le développement des entreprises du Loiret. Les mutations permanentes de l'économie mondiale rendent ce type de démarche tout à la fois indispensable et particulièrement délicate. Le conseil d'administration de l'ADEL a su lancer

des expériences peu coûteuses et originales et a décidé, soit de les arrêter lorsqu'elles se révélaient insuffisamment fructueuses, soit de les modifier pour les adapter aux réalités du terrain.

Le dernier sujet évoqué par la Cour intéresse l'aménagement du territoire et surtout l'inscription des efforts du département du Loiret dans la politique régionale d'aménagement du territoire.

Il est bien évident que le conseil général du Loiret admet et reconnaît tout à fait la pertinence du zonage de certains territoires en difficulté et ce sur un plan régional, mais aussi national voire communautaire.

Toutefois, le département oriente et développe également sa politique en terme d'aménagement du territoire.

L'attraction naturelle de l'agglomération d'Orléans s'exerce principalement sur des entreprises originaires de l'Ile-de-France, qui trouvent là le tissu d'emplois qualifiés, d'universités, de recherche, de sous-traitance et le cas échéant de donneurs d'ordres ainsi qu'une dimension logistique adaptée à leurs perspectives de développement.

Cette attraction de périphérie d'Ile-de-France et de frange francilienne est un élément structurant du développement du territoire du Loiret et ne pourrait s'exercer à l'identique au Sud de la région du Centre.

Les entreprises citées plus haut sont biensûr aidées dans le cadre de leur implantation dans le Loiret par les collectivités locales habituelles. Il convient de signaler que, dans le cadre de dossiers importants, ces entreprises reçoivent d'autres collectivités des offres souvent supérieures, pouvant aller du simple au double.

La volonté d'éviter la désertification du monde rural est l'un des soucis majeurs du département du Loiret dans l'ensemble de ses politiques d'accompagnement du développement économique.

A côté de l'attractivité naturelle d'Orléans et de son agglomération, le département du Loiret souhaite aménager son territoire en tenant compte de ce pôle et en favorisant les zones rurales notamment en terme de développement économique et singulièrement d'implantation d'entreprises.

La réflexion engagée par le conseil général, en étroite partenariat avec la région Centre, sur la mise en place d'un schéma d'orientation des zones industrielles traduit à la fois le souci de l'aménagement du territoire mais aussi du travail en synergie avec les autres partenaires du conseil général.

REPONSE DU MAIRE DE CHATEAUNEUF-SUR-LOIRE (LOIRET)

J'ai l'honneur de vous préciser les conditions dans lesquelles a été réalisée la location à la société Phoscao-Cantalou d'un bâtiment à usage d'entrepôt central sur la commune de Châteauneuf-sur-Loire.

Cette opération a eu pour objet, d'une part, de permettre le maintien sur la commune de cinquante-trois emplois assurés par l'unité déjà existante de la société Phoscao lequel était conditionné par la création d'un entrepôt de stockage et, d'autre part, la création de vingt-cinq emplois nouveaux, qui en définitive s'est élevé à vingt-deux.

Son montage financier a été initié et organisé par le conseil général du Loiret qui partageait avec la commune le souci de son développement économique et de celui du département.

Il a été réalisé par l'intermédiaire d'un contrat de crédit-bail conclu entre l'entreprise et la société Domibail-Sicomi aux termes duquel cette société prenait en charge l'acquisition du terrain et la construction de l'entrepôt, l'ensemble évalué à 16 300 000 francs, dont elle assurait le financement à hauteur de 10 300 000 francs, le solde soit 6 000 000 francs devait être financé par le département et la commune soit 3 000 000 francs pour chacune des deux collectivités .

La durée du bail était de quinze ans et la totalité des loyers dus pour cette durée par la société Phoscao-Cantalou s'élevait à la somme de 6 725 273 francs soit environ 37 362 francs par mois, indépendamment du remboursement du capital.

Le conseil général a effectué un virement de 3 000 000 francs à la commune qui les a reversés à la Sicomi.

Pour sa part, la commune a réalisé les travaux de renforcement de la voirie existante desservant la totalité de la zone industrielle pour un montant de 1 300 000 francs lequel a été imputé sur sa participation de 3 000 000 francs conformément au protocole d'accord signé le 3 novembre 1989 entre le département, la commune et la société Cantalou.

Ainsi, la commune a versé à la Sicomi, en sus de la somme de 1 300 000 francs affectée au renforcement de la voirie générale nécessaire à l'ensemble des usagers, la somme de 1 462 800 francs.

REPONSE DU MAIRE D'ORLEANS (LOIRET)

1. S'agissant tout d'abord des aides indirectes aux entreprises, la Cour a noté, à juste titre, que la ville d'Orléans a consacré 73 % de ses aides économiques entre 1992 et 1994 à des montages immobiliers en crédit-bail via des SICOMI.

A ce jour, ce type de montage constitue une bonne garantie de l'affectation des fonds publics aux entreprises utilisatrices et de la permanence de leur localisation sur le territoire de la collectivité qui les aide.

En effet, le crédit-bail immobilier, via des SICOMI, n'est financièrement et fiscalement avantageux que si la levée d'option d'achat est réalisée au terme du contrat, soit au plus tôt à l'expiration de dix ans d'occupation, et plus généralement au terme de quinze ans.

Antérieurement à cette période, toute levée d'option d'achat dans le cadre d'un crédit-bail immobilier s'avère très onéreuse pour l'entreprise. Dans les faits, la ville d'Orléans n'a jamais eu à déplorer la survenance d'un tel événement.

2. Je ne puis partager l'opinion de la Cour selon laquelle ce type d'aide serait sans effet sur la compétitivité de ces entreprises. Le fait que les aides des collectivités soient attribuées dans le cadre des investissements immobiliers leur permet en effet de concentrer leurs investissements sur l'appareil de production, d'accroître leurs performances et ainsi d'améliorer leurs résultats.

3. La responsabilité de l'élu est de défendre les intérêts du territoire sur lequel un mandat lui a été confié. Or, il s'avère que, compte tenu des difficultés économiques que rencontre actuellement notre territoire national, nos concitoyens considèrent de plus en plus que le maire d'une commune a une responsabilité croissante dans le domaine de l'emploi, ce qui

induit une concurrence entre les collectivités pour accueillir de nouvelles implantations d'entreprises.

Les dossiers évoqués par la Cour des comptes pour lesquels le montant des aides apportées par la ville d'Orléans et par d'autres collectivités a excédé les seuils permis par la loi du 5 janvier 1982 ne relevaient pas, pour l'essentiel, d'une concurrence entre différentes villes ou départements français. Pour évaluer la pertinence des aides apportées, il apparaît indispensable de prendre en compte la concurrence très vive avec un certain nombre de pays européens qui disposent d'incitations financières publiques que l'on peut objectivement considérer comme excessives, voire démesurées (défiscalisations, cessions de terrains gratuites, etc.)

Dans deux cas évoqués par la Cour, les entreprises en question ne se seraient pas implantées ou maintenues au sein de l'agglomération d'Orléans, pas plus que sur le territoire, si la ville d'Orléans n'avait pas apporté une participation financière à l'investissement immobilier.

Le premier cas concerne une entreprise américaine spécialisée dans l'agroalimentaire, qui emploie à ce jour 170 personnes, et qui hésitait entre une implantation à Orléans et en Grande-Bretagne.

Dans le second cas, l'absence d'intervention financière des collectivités aurait entraîné la fermeture et le transfert dans un autre pays d'une usine orléanaise qui emploie 400 salariés et qui contribue à un apport de taxe professionnelle pour la ville, de 6 millions de francs par an.

Ces deux exemples illustrent les raisons qui conduisent les collectivités locales à interpréter de manière extensive les dispositions en vigueur relatives aux interventions économiques. Il doit d'ailleurs être noté que le préfet n'a pas utilisé à l'encontre des délibérations du conseil municipal les moyens qu'il tient du contrôle de légalité.

4. S'agissant de l'implantation d'une entreprise internationale de fabrication de papier à Orléans, il est exact que cette opération a été onéreuse pour les collectivités. C'est pourquoi la ville d'Orléans a tenu à présenter un bilan économique et financier détaillé lors de la réunion du conseil municipal du 27 mai 1994.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-BRAYE (LOIRET)

A propos des prises de position générales, elles nous apparaissent surprenantes. En effet, vous indiquez : "L'animation économique, qui pourrait logiquement être dévolue aux seules chambres consulaires, souffre d'un manque assez général de coordination des initiatives, préjudiciable à l'efficacité des opérations menées. Ce défaut tient lui-même à l'existence de multiples structures (technopoles, SEM, pépinières d'entreprises, comités d'expansion, associations para-administratives relevant d'une collectivité déterminée) intervenant sur le même territoire, avec des objectifs parfois similaires, parfois concurrents, mais selon des modalités non concertées."

Il existe certainement différentes logiques, mais la logique du législateur français n'a heureusement pas retenu de confier "l'animation" économique aux seules chambres consulaires. Les lois de décentralisation ont même confié une large responsabilité dans ce domaine aux régions avec de nombreuses possibilités d'intervention.

Dans de nombreux départements, dont le Loiret, les CCI aménagent leurs propres ZI et ZA. Ainsi ces établissements publics sortent d'une mission d'intérêt général d'aménagement du territoire et d'animation économique générale pour privilégier des espaces, entrer en concurrence avec les autres territoires de leur zone géographique et provoquent ainsi des

distorsions quant à l'imposition locale entre les collectivités et des distorsions de concurrence par ce biais entre les entreprises, leurs mandants.

Quelle logique privilégierait de confier seulement aux chambres du commerce et de l'industrie l'animation économique de notre pays ? En quoi le choix du législateur, laissant aux assemblées territoriales (région, département, communes) élues au suffrage universel une part d'intervention économique, peut poser un problème de logique à la Cour des comptes ?

S'il existe ici ou là un manque de coordination, ce "défaut" qui mérite d'être justement évalué (les petites anomalies ne devront pas cacher les coordinations régulières) a plusieurs origines : activité des régions en matière de coordination économique, rivalités (souvent très anciennes) des territoires et des élus. Par contre l'animation et la prospection économiques visent d'abord à l'efficacité. Comme cette action est obligatoirement multiforme et multidirectionnelle, elle nécessite des outils adaptés. La suppression des différents outils spécialisés ne supprimerait en rien les rivalités des territoires et des hommes mais annulerait avec certitude de nombreuses dynamiques économiques.

Prenons une par une ces multiples structures dont la seule existence vous apparaît au coeur du défaut de coordination.

LES TECHNOPOLES

Elles sont au coeur de l'innovation. Elles génèrent des synergies entre la recherche publique et la recherche privée. Comment stimuler l'innovation (pilier principal du développement économique dans une économie mondialisée et concurrentielle) sans multiplier les "coordinations" entre les différents acteurs de la "recherche- développement", au plus près de chaque laboratoire public ou privé. Notre pays sort à peine de structures cloisonnées et s'il existe des structures qui excellent en matière de coordination, ce sont bien les technopoles.

En région Centre, Orléans Technopole est la seule structure où les principaux acteurs économiques se rencontrent régulièrement. La disparition des technopoles ferait régresser beaucoup les coordinations existantes.

LES SEM

Outils d'aménagement et de gestion, comme dans toutes les entreprises il en existe de très bien et de très mal gérées. Leur efficacité est variable mais doit être comparée à la gestion en régie directe ou la gestion confiée à des entreprises à capital entièrement privé des mêmes équipements et actions économiques. La suppression d'une SEM pour confier son activité économique à une entreprise privée spécialisée (de nombreuses petites communes et même de plus importantes n'ont pas les moyens d'assurer l'aménagement de zones d'activité et la gestion d'équipements particuliers en régie directe) gagne parfois en efficacité mais très rarement en coordination générale. De par leur composition et leur direction, la grande majorité des SEM intervenant en matière d'action économique favorise plutôt une certaine coordination.

PEPINIERES D'ENTREPRISES

Elles peuvent éventuellement relever d'une technopole quand elles sont spécialisées en direction des entreprises innovantes, ou (et) être gérées par une SEM. Dans tous les cas, elles ne se confondent pas avec l'animation du tissu économique existant ou la prospection des investisseurs étrangers. Leur disparition supprimerait tout un volet de l'action économique en faveur du renouvellement du tissu économique, mais ne ferait pas progresser la coordination, bien au contraire. Une multitude d'acteurs publics et privés interviennent normalement en direction des créateurs d'entreprises. Les pépinières sont souvent un lieu privilégié de coordination de ces différents acteurs. L'audit du CIDE 45 (SA qui gère les trois pépinières d'entreprises de l'agglomération d'Orléans) en vue de son évolution, conformément à la législation en vigueur, fait apparaître les aspects positifs du "tour de table" réunissant les

principaux acteurs locaux en direction des créateurs d'entreprises et préconise la création d'une association rassemblant ces mêmes acteurs.

COMITES D'EXPANSION ET ASSOCIATIONS PARA-ADMINISTRATIVES RELEVANT D'UNE COLLECTIVITE DETERMINEE

Pourquoi une collectivité territoriale choisit-elle de créer un comité d'expansion ou une association de développement économique, plutôt que d'assurer cette mission seule, sinon pour rassembler plus d'acteurs et favoriser des coordinations ? Ces structures ne sont pas exemptes de défauts et de déviations, mais elles ont au moins une qualité, celle de favoriser la coordination de divers acteurs du développement économique local.

ANIMATION ET PROSPECTION

Vous avez un chapitre (ou sous-chapitre) intitulé : "l'animation et la prospection". En matière d'action économique des collectivités territoriales, s'il n'existait qu'une distinction essentielle, ce serait précisément entre l'animation et la prospection.

Vous relevez à juste titre des anomalies de coordination en matière de prospection à l'étranger. Ces anomalies qui coûtent parfois fort cher doivent être réduites, mais elles ne doivent pas cacher la forêt de l'ensemble des aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises. Que représentent à l'échelon national les nouvelles implantations étrangères par rapport à l'ensemble du tissu économique ? Que présente le développement exogène pour chaque collectivité territoriale ?

"L'animation" pour la dynamisation du tissu économique existant représente le premier pilier du développement économique local. L'action dans cette direction est parfois sous-estimée par certaines collectivités territoriales mais elle ne peut avoir lieu qu'avec un maximum de coordination avec tous les acteurs. Il ne faut donc pas confondre la prospection économique avec l'ensemble de l'action économique des collectivités territoriales (elle n'en représente qu'une très petite partie) et confondre les anomalies de cette prospection avec le bilan de l'ensemble des aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises.

Votre paragraphe : "Dans l'agglomération orléanaise, l'ADEPRO, agence économique de la commune de Saint-Jean-de-Braye (Loiret, 16 739 habitants) privilégie le développement local et Orléans Technopole, association principalement financée par la commune d'Orléans (107 965 habitants) les délocalisations en provenance de la région parisienne, cette commune se chargeant elle-même de prospecter les Etats-Unis et l'Italie, et l'ADEL (Agence de développement du département du Loiret) d'autres pays, notamment le Japon" reconnaît les efforts de coordination menés sur l'agglomération d'Orléans. Nous vous en remercions. Avec l'ADEPRO, la ville de Saint-Jean-de-Braye participe à l'ensemble des lieux de concertation et apporte sa contribution à cet effort de coordination.

En conclusion de notre contribution à votre réflexion sur le rôle des collectivités territoriales en matières d'animation économique et d'aménagement du territoire, un exemple mériterait d'être médité et illustre notre propre analyse.

Une entreprise abraysienne a remporté la médaille d'or toutes catégories au Salon international des inventions de Genève.

Son innovation dans le domaine du pompage pourrait générer un marché international débouchant sur des créations d'emploi dans le sud de la région Centre (dans le cadre de la reconversion des entreprises sous-traitantes de l'armement).

Cet exemple nous apparaît très révélateur du rôle des différents acteurs et notamment du rayonnement de la technopole orléanaise.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-LA-RUELLE (LOIRET)

Courant 1987, le service "Action économique" de la ville de Saint- Jean-de-la-Ruelle apprend la fermeture prochaine d'un établissement hôtelier dénommé "La Montspan". S'agissant d'un site exceptionnel (pavillon de chasse du XVIIe siècle en bordure de Loire, espace boisé classé avec essences végétales remarquables), la ville s'intéresse au devenir de la propriété.

Des contacts sont établis avec la "SCI Ecureuil Centre Immobilier" qui juge l'emplacement compatible avec son projet de développement (traitement automatisé de production bancaire), mais sollicite une aide financière eu égard aux "contraintes" architecturales et réglementaires imposées par la ville. En outre, une autre ville de l'agglomération orléanaise ayant présenté à la société une contre-proposition d'installation sur son territoire, à des conditions particulièrement attractives sur un terrain nu également situé en bordure de Loire, et compte tenu de l'intérêt économique représenté par l'opération (emplois-taxe professionnelle), la ville de Saint-Jean-de-la-Ruelle est amenée à compenser financièrement les contraintes qu'elle impose (maintien, donc réhabilitation du pavillon de chasse - respect de l'espace boisé).

Pour ce faire, elle favorise, le 6 octobre 1988, la création d'une association loi 1901 dite "Saint-Jean-de-la-Ruelle Développement". Elle décide, le 16 décembre 1988, de se porter caution du contrat de prêt souscrit par l'association, pour un montant de 6 000 000 F, au taux de 8,8 %, remboursable en trois annuités. Elle verse à l'association, en trois étapes, une subvention couvrant le montant de l'emprunt et de ses intérêts.

Les 6 000 000 F d'aide directe sont versés à la SICOMI "CICOBAIL", appartenant au groupe de la Caisse des dépôts et consignations, habilitée à recevoir les concours d'une association. Le 3 février 1989, un permis de construire est délivré à la SORIP (maître de l'ouvrage), pour l'édification de 8 427 m² de bureaux et, le 2 juillet 1990, un autre à CICOBAIL, pour l'aménagement du bâtiment XVIIe siècle.

Le GIREC (Groupement Informatique Réseau Ecureuil Centre), qui occupe les locaux depuis 1991 et compte à ce jour 117 salariés, a versé à la ville une taxe professionnelle d'un montant cumulé de 22 000 000 F :

- 1992 : 2 562 294 ;*
- 1993 : 5 026 406 ;*
- 1994 : 4 368 289 ;*
- 1995 : 4 547 022 ;*
- 1996 : 5 425 063 (estimation).*

Toutefois, malgré ce bilan d'opération favorable, il apparaît que la situation juridique de l'association "Saint-Jean-de-la-Ruelle Développement" doit être clarifiée ; la gestion d'aides confiée à une association subventionnée étant une pratique constitutive de gestion occulte de deniers publics. Ainsi est-il proposé, dans les semaines à venir, de dissoudre l'association et d'attribuer l'actif net à la ville de Saint-Jean-de-la-Ruelle.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES ARDENNES

Dans son projet de rapport, la Cour mentionne parmi les aides irrégulièrement octroyées aux entreprises, le dispositif mis en place par le conseil général des Ardennes en faveur des entreprises artisanales.

Il est observé notamment que ce dispositif comporte à la fois des subventions et des avances sans intérêt.

Cette observation appelle les précisions suivantes :

Sur le plan formel

Les aides à l'artisanat reposent sur un règlement d'attribution clairement établi, en vigueur depuis le 1er janvier 1982, et approuvé par la commission départementale en date du 17 décembre 1981.

Ces règles n'ont fait l'objet depuis lors d'aucune contestation au titre du contrôle de légalité par le représentant de l'Etat dans le département.

Le dispositif est géré par une commission ad hoc dans laquelle siègent des représentants :

- de l'Etat (préfecture, direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) ;

- du monde artisanal ;

- et du conseil général.

Dans aucune des réunions, les représentants de l'Etat n'ont soulevé le problème de la légalité des aides incriminées, et pas davantage à l'occasion de la transmission des délibérations de la commission permanente décidant l'attribution des aides.

J'ajoute que tout envoi d'un dossier d'aide départementale à l'artisanat est accompagné d'un dossier d'aide régionale de façon que les demandes puissent être adressées simultanément dans les services départementaux et régionaux.

Enfin l'aide départementale a pu être accordée sous forme de subvention jusqu'en 1987. Depuis 1988, seules des aides sous forme d'avances remboursables sans intérêt ont été octroyées.

Depuis 1982, 324 aides ont été accordées et ont permis d'aider 679 emplois dont la création effective a été vérifiée.

Sur l'opportunité

Le dispositif s'applique majoritairement à de petites entreprises de production qui, dans la plupart des cas, sont situées en milieu rural.

Il s'agit donc là d'une action à caractère essentiellement économique mais aussi d'une mesure d'aménagement du territoire.

En outre, et compte tenu du type d'entreprises concernées, les aides octroyées ne constituent pas un avantage concurrentiel déloyal pour le bénéficiaire (cf : avis préalable demandé pour chaque dossier à la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et à la chambre de métiers).

Par ailleurs, l'objectif recherché au sein de ce dispositif est en parfaite cohérence avec la politique menée par les gouvernements successifs depuis plusieurs années, à savoir le soutien aux PME seules créatrices d'emplois et de richesses supplémentaires pour l'économie nationale.

Enfin, au regard de la situation de l'emploi particulièrement difficile dans le département des Ardennes, il n'est pas envisageable, pour le conseil général, de laisser s'effriter sans réagir le tissu économique.

Je rappelle que le taux de chômage constaté dans le département (15,4) est nettement supérieur au taux moyen régional (12,5) et davantage encore au taux moyen national (11,9). Ce département perd en moyenne, depuis presque dix ans, 1 000 habitants par an et le déséquilibre géographique s'accroît entre les zones industrialisées et les zones rurales.

Ces quelques remarques me semblent justifier l'existence d'un dispositif qui combine à la fois, soutien à l'emploi et soutien aux petites entreprises.

Sur le plan du fonctionnement du dispositif

Au regard des critères d'éligibilité figurant dans le règlement, les aides octroyées par le département ont pour effet de soutenir l'emploi en milieu rural, mais aussi d'augmenter la structure capitaliste de l'entreprise en favorisant l'investissement productif.

En outre, l'aide départementale en faveur de l'artisanat couvre un champ qui n'est pas occupé par le FDPMI compte tenu de l'activité des entreprises et du montant des investissements en cause.

Il peut donc être établi un parallèle entre ce système et le FDPMI, ce d'autant plus que :

- comme dans le FDPMI, les investissements réalisés majoritairement sous forme de crédit bail ne sont pas retenus ;

- le nombre de dossiers traités au titre de l'aide départementale en faveur de l'artisanat (ADA) baisse significativement ces dernières années (8 à 10 par an environ), en raison d'un glissement progressif vers le FDPMI pour les entreprises artisanales ayant une activité industrielle.

Cette situation entraîne ipso facto la régularisation d'un certain nombre de dossiers.

Enfin l'instruction préalable comporte systématiquement la vérification du cumul éventuel des aides, et ce afin de ne pas se trouver en dehors des règles de cumul autorisées par l'Union européenne.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-DIZIER (HAUTE-MARNE)

Je tiens à vous préciser que les observations intéressant la ville de Saint-Dizier n'appellent aucune remarque particulière de ma part.

En effet, une négociation plus rigoureuse aurait probablement permis de préserver davantage les intérêts de la ville face aux demandes de l'entreprise. Toutefois, compte tenu de l'importance de cette entreprise pour l'économie locale (1 200 emplois, plus de 10 % des recettes totales de taxe professionnelle de la ville de Saint-Dizier), les collectivités locales se trouvaient confrontées à une situation très difficile.

FRANCHE-COMTÉ

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE FRANCHE-COMTÉ

A la lecture des observations formulées par la Cour des comptes à la fois sur les aides directes et sur le bilan des politiques d'aide, la région de Franche-Comté souhaite apporter quelques compléments d'information.

1. LES AIDES DIRECTES AUX ENTREPRISES

Il ressort d'une réflexion conduite au niveau des régions en 1986 concernant ces modalités d'interventions directes, que la plupart d'entre elles ont, durant ces quatre années, privilégié les primes (PRCE, PRE) en adaptant aux spécificités de leur région les conditions d'attribution de celles-ci.

Le dispositif mis en place en Franche-Comté, très ciblé sur les activités de production et le tertiaire structurant et doté de critères d'octroi très sélectifs a permis une gestion maîtrisée et équilibrée des crédits affectés à cette action tout en soutenant un nombre important d'activités nouvelles, créatrices de richesses et d'emplois. Il a été constaté que le taux de défaillance des entreprises primées était relativement bas (13 liquidations de biens sur 176 entreprises primées de 83 à 86 inclus).

Le 5 février 1987, le conseil régional de Franche-Comté a adopté une réforme du dispositif des primes régionales consistant essentiellement en la suppression de la prime régionale à l'emploi et en l'adaptation de la prime régionale à la création d'entreprises.

La suppression, à partir de 1987, de la procédure régionale d'attribution de la prime d'aménagement du territoire (PAT) et le traitement fiscal de la prime régionale à l'emploi, assimilant celle-ci à une subvention d'exploitation imposable à ce titre à l'impôt sur les sociétés ont été des facteurs déterminants pour procéder à un remaniement du dispositif des primes.

Cette réforme s'est articulée autour de trois axes :

- suppression de la PRE ;*
- adaptation de la PRCE (programmes allant jusqu'à 30 emplois sur 3 ans, primes de 30 000 F à 150 000 F, primes bénéficiant aux activités industrielles et artisanales de production ainsi qu'au tertiaire industriel) ;*
- intervention sous forme d'avances remboursables, et non plus de primes, pour les reprises d'entreprises en difficulté.*

En 1994, année de transition entre le IIe plan et le IIIe plan régional, il a été procédé à une évaluation des procédures antérieures. C'est ainsi que le conseil régional de Franche-Comté a adopté le 7 mars 1994 de nouvelles fiches de procédure n'incluant pas les primes régionales à la création d'entreprises, abandonnées implicitement par la région à compter de cette date.

Ceci explique que la région n'ait attribué que 1,2 MF de primes en 1993, sous forme de PRCE uniquement. Pour ce qui est de l'intervention des départements franc-comtois en complément de l'aide directe régionale, seule la Haute-Saône continuait en 1993 à abonder la prime versée par la collectivité régionale.

2. LE BILAN DES POLITIQUES D'AIDE

Concernant l'action économique en général et les aides directes en particulier, les conseillers régionaux de Franche-Comté ont eu connaissance de bilans quantitatifs et qualitatifs, effectués périodiquement, notamment dans les rapports budgétaires.

S'agissant plus spécialement du soutien de la région à la participation d'entreprises régionales à des salons professionnels, ses modalités ont été redéfinies en mars 1994, date à laquelle le conseil régional a adopté de nouvelles fiches de procédure.

L'objectif de l'intervention est de promouvoir les entreprises franc-comtoises sur le marché intérieur et à l'exportation, l'aide accordée sous forme de subvention favorise la participation groupée des entreprises sur un stand "Région de Franche-Comté".

La politique régionale en matière de salons professionnels, redéfinie suite aux bilans et évaluations effectués, tant en interne qu'en externe, se caractérise par une adaptation optimale aux besoins des entreprises et par un effet - levier maximal de la dépense publique.

A partir d'une réflexion préalable ciblant un marché étranger susceptible d'être porteur pour un produit ou un secteur franc-comtois, la région élabore avec ses partenaires un programme de promotion collective comprenant non seulement la présence sur un salon mais aussi l'achat d'espaces publicitaires, l'invitation de journalistes ou encore l'organisation de manifestations.

Ces programmes permettent à un groupe d'entreprises de bénéficier de prestations auxquelles elles ne pourraient accéder seules (ex. présentation des produits de l'industrie du jouet au Japon en mai 1996). En outre, ces programmes garantissent aux entreprises concernées une crédibilité renforcée vis-à-vis des marchés extérieurs, dans la mesure où leur prospection commerciale individuelle bénéficie de la promotion collective de leur secteur professionnel et de ses savoir-faire.

REPONSE DU MAIRE DE CLERVAL (DOUBS)

Vendre 1 000 000 de francs ce qui a été estimé par le service des Domaines 4 000 000 de francs ne manque pas de choquer.

Je n'ai aucun argument juridique pour expliquer mon attitude dans cette vente.

Effectivement le maire doit montrer l'exemple, il est un notable pour ses administrés, et le notable respecte la loi et montre l'exemple.

Dans ce cas précis, il s'agissait du développement de ma commune, et je devais interpréter la loi en me basant sur des éléments sûrs et forts.

Le groupe HBS, en plein essor, exploitait un brevet permettant d'envisager l'avenir avec sérénité, il était indispensable me semble-t-il, de lui assurer le développement rapide qu'il souhaitait. J'avais même fixé le prix au franc symbolique. Car, si les bâtiments sont indispensables, ce sont les machines et la main d'oeuvre qui font le chiffre d'affaires. M. le président du conseil général n'a pas accepté ce franc symbolique, et le prix a été fixé à 1 000 000 de francs.

Je dois toutefois préciser que la somme de 4 000 000 de francs a été fixée par le service des Domaines avant tout déménagement. La qualité des locaux a pu faire illusion, ce qui explique la somme importante dont je joins le montant, consacrée par HBS à leur aménagement¹⁷.

17) La fiche annexée à la réponse indique : rénovation, 5,4 millions de francs (HT) ; aménagement, 2,9 millions de francs (HT).

Quant à moi, je n'avais ni les capacités, ni surtout le temps de monter un dossier technico-financier pour faire faire des travaux et louer le bâtiment. Les intervenants risquaient de prendre entre-temps des honoraires que je n'aurais pu maîtriser.

J'avais une solution rapide, sans perdre de taxes foncières assuré de bénéficier d'une taxe professionnelle.

Je n'ai pas "risqué" l'argent des administrés, car HBS (SOFANOU) était une valeur sûre, l'avenir l'a confirmé.

N'oublions pas que notre commune ne comptait que 926 habitants en 1990, près de 1 000 aujourd'hui. Elle est entourée de voisins qui ne lui voulaient pas que du bien.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-SAONE

J'ai l'honneur de vous confirmer que le conseil général a conduit au cours de la période 1987-1993 une politique d'aides dont l'objectif était d'apporter un complément aux primes régionales à la création d'entreprises accordées par le conseil régional de Franche-Comté. Ce dispositif a dû être abandonné par le département de la Haute-Saône puisque la région Franche-Comté, à compter de juillet 1993, n'a plus accordé de crédits dans ce domaine. Ce type d'intervention a d'ailleurs été ensuite abandonné par décision de l'assemblée régionale lors du vote du budget primitif 1994.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU TERRITOIRE DE BELFORT

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté a, dans sa séance du 23 juin 1994, adopté le texte de ses observations définitives sur la gestion du département pour les exercices 1988 à 1991. Or ce texte stipule, dans son paragraphe relatif aux aides directes à la société Thécla-Industries, sise à Delle :

"En effet, seuls le département et la région avaient pris la délibération préalable de portée générale prévue par l'article 1465 du CGI pour accorder le bénéfice de l'exonération. Cependant, l'exonération préalablement décidée par le département était de 20 %, celle de la région était totale. Les exonérations décidées par la commune de Delle, spécifiques à l'entreprise Thécla, n'avaient pas de portée juridique, puisque non conformes à l'article 1645 du CGI précité, qui exige une mesure de portée générale."

Seule donc était en cause la quotité de l'exonération. Le département, en attribuant une aide directe complémentaire aux 20 % exonérés, désirait soutenir le sauvetage d'une entreprise en difficulté représentant plusieurs centaines d'emplois dans le sud du département, déjà gravement touché par la réduction des effectifs de plusieurs entreprises à caractère industriel.

La situation de l'emploi dans cette zone frontalière autour de Delle nécessitait des mesures d'exception. D'ailleurs, le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, chargé du budget, M. Michel Charasse, a validé a posteriori le caractère exceptionnel de la situation et des mesures qu'elle appelait. En effet, alors que, comme l'a observé la chambre régionale des comptes de Franche-Comté, les exonérations décidées par la commune de Delle ne pouvaient avoir de portée juridique (suite à une maladresse dans la rédaction de la délibération de la commune, qui n'indiquait pas le caractère de portée générale qui eût été nécessaire), le ministre a lui-même pris une mesure de caractère exceptionnel (lettre du 4 août 1989) :

"Le respect de la législation conduit à refuser à la SA Thécla- Industries l'allégement de la taxe professionnelle sur la part communale dont la mise en recouvrement a d'ailleurs été assurée, à juste titre, pour l'année 1988.

"Toutefois, compte tenu de l'intérêt particulier attaché par les autorités locales à l'opération et afin de ne pas pénaliser la société, il m'a paru possible, à titre exceptionnel, de ne pas lui réclamer les cotisations communales exigibles au titre des années 1989 et 1990."

Cette mesure prise par un des plus hauts représentants de l'Etat n'avait pas de caractère plus régulier que celle prise par le Territoire de Belfort en matière d'aide directe.

Seul l'intérêt public, qui commandait la sauvegarde de l'emploi, a été pris en compte. Aujourd'hui, huit ans après ces mesures, la société existe toujours, malgré des difficultés de gestion, alors que le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) lui a consenti en 1990 une avance remboursable de 17 millions de francs, transformée en subvention en 1992.

Pendant la même période, un dividende de 10 000 000 de francs a été versé aux actionnaires et principalement la société SFPI juste avant que celle-ci ne revende l'entreprise au groupe SGP. Cette décision a été lourde de conséquences, car l'aide du CIRI, généreusement attribuée, aurait pu servir à recapitaliser l'entreprise Thécla pour effacer les pertes subies en 1991, 1992 et 1993 et réaliser les investissements productifs indispensables pour moderniser l'activité.

Fin 1993, la société Thécla déposait un dossier tendant à l'exonération de la taxe professionnelle, en sollicitant du ministère du budget l'agrément nécessaire pour que puisse jouer l'article 1465 du CGI, relatif à l'exonération de la taxe professionnelle accordée aux entreprises qui reprennent des établissements industriels en difficulté. Cet agrément implique un plan de reprise, un plan de financement, l'intervention du CODEFI, du CORRI ou du CIRI. En mars 1994, Thécla, filiale de SGP, a été reprise comme tout le groupe SGP, par la compagnie "Financière de Valois", appartenant au groupe ARIES. Le caractère d'entreprise en difficulté, s'il était patent en 1993, suite aux erreurs de gestion décrites plus haut, a considérablement évolué en 1994. La société Thécla-Industries payait en effet sa taxe professionnelle en 1994 sans même avoir besoin de solliciter des étalements de paiement et l'emploi y évoluait de manière significative. Pour l'exercice 1994, la compagnie financière de Valois annonçait une progression de son chiffre d'affaires de 38,4 % et un résultat net consolidé se situant entre 250 et 280 millions de francs.

La notion d'entreprise en difficulté retenue par M. le ministre du budget s'est fondée sur des données de fait inexactes ou à tout le moins périmées, puisque l'agrément finalement donné date du 28 décembre 1994.

Comme le conseil général du territoire de Belfort avait décidé, par délibération du 10 décembre 1993, de porter de 20 % à 100 %, mais sur 2 ans, l'exonération de taxe professionnelle au titre de l'article 1465 du CGI (en retenant le cas des reprises d'établissements en difficultés), l'exonération a démarré dès l'année 1995, ce qui a porté un préjudice sérieux aux ressources fiscales du département (environ 4,5 millions de francs sur deux ans) et encore plus à la ville de Delle (11 à 12 millions de francs sur cinq ans), qui avait adopté elle aussi cette mesure, mais sur les cinq ans maximum autorisés.

Aucune information n'a été donnée aux deux collectivités territoriales quant à cet agrément, pris in extremis fin 1994, alors que leurs projets de budget primitif 1995 étaient quasiment terminés.

Le département, comme la ville de Delle, ont saisi la direction générale des impôts pour connaître dans quelles conditions l'agrément ministériel avait été donné et pour avoir communication des pièces du dossier. Refus a été opposé au conseil général, qui a alors saisi la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs). Cette dernière a également opposé un refus.

Le conseil général a donc porté l'affaire devant les juridictions administratives, cette procédure étant toujours en cours à ce jour.

Les difficultés relatives aux exonérations de taxe professionnelle sont donc loin de ne faire intervenir que les exécutifs locaux, puisque les instances ministérielles et administratives disposent de pouvoirs d'exception (lettre de M. Charasse), et de pouvoirs d'appréciation sans recours, tels que l'agrément, exercés sans concertation, ni devoir d'information vis-à-vis des collectivités concernées.

Dans le rapport de la Cour "Les aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises", le sous-titre "Des manquements fréquents au respect des règles", il faudrait ajouter "tant par les services de l'Etat, et particulièrement ceux de l'administration des finances, que par les collectivités territoriales".

Le "fondement juridique" évoqué est opposable à tous, et la rédaction du rapport ne doit pas donner l'image de collectivités territoriales, seules "fauteurs de trouble", quand le garant du droit qui est l'Etat s'autorise à l'interpréter ou le transformer à sa guise.

Cette problématique résulte, d'une part, de la rigueur des textes législatifs et réglementaires qui régissent la matière fiscale et, d'autre part, de l'évolution rapide de la situation financière des entreprises, qui peut s'avérer très volatile. Les procédures d'agrément et de décision des divers instances et comités sont très lourdes, tant pour les services de l'Etat que pour les collectivités territoriales. Aussi faudrait-il rechercher des aménagements à la réglementation existante dans le sens de la souplesse et de l'adaptation fine aux fluctuations économiques.

Le législateur pourrait s'inspirer à cet égard des conclusions du rapport de la Cour qui reprendraient la précédente suggestion, lequel rapport pourrait ainsi trouver toute son efficacité, y compris du côté des propositions positives de réforme, ces dernières pouvant ainsi équilibrer avec bonheur les aspects purement "répressifs" dudit rapport.

ILE-DE-FRANCE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE

A la lecture des observations sur les prises de participation dans les sociétés de capital-risque et sur l'importance des fonds de réserve dans les régions Rhône-Alpes et Ile-de-France, je tiens à vous apporter des précisions sur la solution retenue par l'Ile-de-France.

C'est afin de remédier à l'insuffisance de financements en fonds propres des PME-PMI notamment au stade de la création que la région a créé, en 1995, en association avec des partenaires privés et publics, une société de capital-risque, Ile-de-France-Développement. Elle est dotée d'un capital de 61 millions de francs, détenu à hauteur de 49 % par la région et 51 % par un groupe d'actionnaires privés et publics.

Pour convaincre les partenaires privés à venir autour d'une table, la région a mis à la disposition de la société de capital-risque, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, un fonds de réserve.

Ce fonds de 15 millions de francs, soit la moitié de la participation de la région au capital de la société de capital-risque, vient compléter la couverture de SOFARIS pour la porter à 85 % pour les entreprises de moins de trois ans d'existence et abaisse ainsi le risque pris par Ile-de-France-Développement pour les dossiers de création d'entreprises.

La région a pris toutes les dispositions nécessaires pour limiter les risques de perte et assurer le meilleur fonctionnement possible du fonds dont le montant a été calculé au plus près. Par la qualité des représentants du comité d'investissement d'Ile-de-France-Développement, composé exclusivement de spécialistes, et la rigueur de la sélection des opérations, la plus grande prudence a été privilégiée. Enfin, le fonds de réserve fait l'objet d'un contrôle régulier au sein d'un comité de pilotage associant l'Etat.

L'objectif poursuivi par le conseil régional est de faciliter la création d'entreprises de haute technologie qui ont besoin d'un premier apport en capital, de l'ordre de 1 MF, afin de déclencher un tour de table d'investisseurs extérieurs.

Toutes les études de marché montrent que le système financier français ne permet pas d'apporter des prises de participation inférieures à 3 MF en raison des frais de gestion des dossiers et des temps de retour sur des investissements trop longs qu'impliquent ces petits montants. Cette lacune est particulièrement dommageable dans une région comme l'Ile-de-France où de nombreux chercheurs et cadres de grandes entreprises ont un formidable potentiel de création de nouvelles activités qu'ils n'arrivent pas à exprimer. La création de ce fonds de réserve a été le moyen d'associer à la société de capital- risque de nombreux partenaires financiers qui, autrement, ne se seraient pas joints à ce projet.

Pour la région, le montage d'une société de capital-risque associant un tel fonds permet aussi une meilleure répartition des risques et un abaissement sensible du seuil de rentabilité. C'est, enfin, un moyen efficace et peu onéreux de financement de créations d'emplois.

D'ores et déjà, après seulement quelques mois d'existence, 182 dossiers ont été reçus par la société régionale de capital-risque dont 11 ont été acceptés.

LORRAINE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LORRAINE

Après avoir pris connaissance des extraits du projet de rapport de la Cour des comptes relatif aux aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises, que vous m'avez communiqués, je vous prie de bien vouloir trouver, ci-dessous la réponse que je souhaite apporter aux observations relatives à "l'insuffisante préoccupation du résultat des aides :

Nécessité d'un diagnostic préalable :

Les dispositifs de la politique d'aide de la région Lorraine sont dans un premier temps dépendants des textes qui régissent les interventions des collectivités territoriales et principalement les aides directes ; or nous considérons que les dispositifs autorisés, trop centrés sur l'emploi (PRE) ou relevant du métier des banques (prêts, avances, bonifications d'intérêts), ne répondent pas aux attentes des entreprises beaucoup plus orientées vers le soutien à l'investissement matériel et immatériel ou vers les fonds propres. Pour cette raison, les aides à l'emploi ne sont utilisées qu'exceptionnellement.

D'autre part, chacun des systèmes d'intervention de la région a été mis en place après une analyse de carences précises faite par les services de l'administration régionale dans le cadre d'une large consultation pratiquée à l'occasion des travaux de planification et étayée par les observations du conseil économique et social : faible recours au conseil, insuffisance des fonds propres, faiblesse de l'exportation, poids excessif des financements externes affectés aux investissements improductifs. Dans certains cas, les interventions ont pu être définies pour répondre à un problème conjoncturel précis : aide aux entreprises en difficultés conjoncturelles, aide à des secteurs sinistrés - industrie de la viande, de la chaussure, du bois,...

La politique économique du conseil régional de Lorraine a pour objectif global de soutenir le niveau de l'emploi. Mais ceci n'est considéré que comme le résultat final de la recomposition et du renforcement du tissu des entreprises dans une région de reconversion. C'est pourquoi la région Lorraine a choisi prioritairement de favoriser la création d'entreprise et d'aider au développement des entreprises existantes, et les interventions ne sont pas fonction de l'emploi mais de l'investissement.

Etude de la situation et des besoins des entreprises :

Le caractère non automatique de l'intervention régionale et l'obligation d'une instruction économique et financière ont toujours été affirmés avec force. L'analyse qui est faite des besoins réels des entreprises mobilise en outre des avis motivés demandés à la Banque de France, à la trésorerie générale et à la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement. La décision de l'exécutif s'appuie ainsi sur un rapport précis et un avis circonstancié.

Examen préalable du marché :

Pas d'observation, par référence à ce qui a été écrit précédemment.

Difficultés de certaines sociétés de capital-risque :

L'Institut lorrain de participation a pu s'inscrire sur un marché régional relativement étroit et face à une concurrence extérieure forte, et afficher des résultats très positifs qui ont fait sa notoriété dans la mesure où son capital est un tour de table de toutes les banques de la place.

Actions de prospection :

L'essentiel de la prospection est assuré par l'association APEILOR dont le délégué général est aussi commissaire à l'industrialisation, ce qui assure le lien avec la DATAR. La région Lorraine soutient APEILOR et a cherché à renforcer cette action par des initiatives propres de création d'antennes à l'étranger. L'ouverture de bureaux en Catalogne et en Italie s'est soldée par un échec, la proximité de ces pays ne justifiant pas une présence permanente. Il n'en est pas de même pour les USA où le bureau d'Atlanta permet d'être présent dans un pays éloigné, qui reste le premier pays investisseur mondial, dans une région fortement dynamique et d'accéder à des projets précis.

Aides à l'immobilier :

Enfin, en ce qui concerne l'insuffisance d'études préalables et la mauvaise appréciation du risque, en matière d'aides à l'immobilier, le cas cité, concernant la zone particulièrement sinistrée de Briey en Meurthe-et-Moselle, relève d'une aide attribuée à une entreprise pour laquelle les différents services de l'Etat consultés avaient donné un avis favorable et doublé l'aide régionale.

Total des aides : 1 600 000 francs = 600 000 francs région (aide à l'immobilier et non à l'emploi), 600 000 francs Etat, 400 000 francs département pour une dépense primable immobilière retenue à hauteur de 3 457 000 francs sur un investissement global programmé de 16 millions de francs.

Aide régionale : décision du 1er octobre 1992. Premier acompte versé : 300 000 francs. Reports de dates successifs pour le versement du solde afin de permettre à l'entreprise de réaliser son investissement compte tenu des difficultés qu'elle rencontrait dans la réalisation du programme. Au vu des dépenses justifiées, l'aide a finalement été ramenée à 122 645 francs et un ordre de reversement de 177 355 francs a été établi le 8 août 1996 à l'encontre de l'entreprise.

L'étude réalisée sur ce dossier a permis de constater les éléments financiers suivants :

- une situation globalement saine à la date de la demande : ressources propres exceptionnelles (41 % du bilan), fonds de roulement assuré (29 MF) ;

- des chiffres d'activité 1989-1991 en progression : chiffre d'affaires + 26,8 %, valeur ajoutée + 54 % (soit 170 000 francs/salarié) ;

- une évolution prévisionnelle satisfaisante et conforme à la situation économique du secteur de l'époque : amélioration du fonds de roulement, de la trésorerie et de l'indépendance financière ;

- une adéquation entre les projets d'investissements, les résultats attendus et les emplois.

Les difficultés du marché de l'automobile (Peugeot et Nissan n'ont pas respecté des accords passés avec la société) n'ont pas permis au groupe de réaliser dans les temps le programme prévu. Des résultats identiques sont à noter sur le principal concurrent français.

Il faut toutefois préciser que la société, après un plan social en 1994, a procédé depuis à nouveau à des embauches puisque l'effectif à ce jour dépasse les 180 personnes (contre 200 en 1991).

Les observations générales formulées par la Cour paraissent particulièrement judicieuses ; elles correspondent tout à fait à des préoccupations qui ont souvent été exprimées par l'assemblée régionale et qui restent conformes à l'objectif d'évaluation qu'elle s'est fixé en mettant en place dans le cadre du IIIe plan lorrain un Institut lorrain d'études et d'évaluation.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE MEURTHE-ET-MOSELLE

Vous avez bien voulu attirer mon attention sur un rapport ayant pour sujet "les aides des collectivités territoriales en faveur des entreprises", et notamment l'aide que le conseil général de Meurthe-et-Moselle a décidé d'accorder au programme d'investissement immobilier d'une entreprise située sur la zone industrielle de Briey.

Aussi m'est-il agréable de vous apporter les éléments d'information suivants :

Le département de Meurthe-et-Moselle a décidé de soutenir en 1992, avec l'Etat et la région Lorraine, un plan de financement de l'entreprise EDSCHA sur trois ans. Ce plan comportait un investissement total de 16 420 000 francs, dont 3 500 000 francs en immobilier et 12 120 000 francs en matériels de production, et devait générer la création de 60 emplois pour atteindre 230 personnes.

Les comptes d'exploitation prévisionnels présentés par l'entreprise tenant compte notamment des objectifs d'augmentation du chiffre d'affaires et d'effectifs sont apparus équilibrés et n'appelaient pas de remarques particulières.

L'instruction plus globale du dossier, menée avec les services de l'Etat compétents ainsi que la Banque de France, a conclu également à un avis favorable sur ce dossier.

En 1995, EDSCHA a réalisé 141 950 000 francs de chiffre d'affaires. Son effectif était de 167 personnes.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE LA REGION DE BRIEY (MEURTHE-ET-MOSELLE)

L'extrait concernant le syndicat mixte pour le développement industriel de la région de Briey appelle la réflexion suivante : l'entreprise mise en valeur dans ce document a connu effectivement de graves difficultés en 1993, liées à une conjoncture économique nationale peu favorable.

Cette société fut contrainte de revoir ses projets d'investissements et de baisser provisoirement ses effectifs, évitant ainsi des licenciements massifs et une fermeture du site briotin.

Aujourd'hui, cette entreprise, certifiée ISO 9001, va beaucoup mieux. Les effectifs sont à la hausse et cette situation permet d'espérer en des jours bien meilleurs.

REPONSE DU PRESIDENT DU DISTRICT DE FORBACH (MOSELLE)

Il convient d'exclure des aides districales l'achat par la société d'économie mixte locale de Forbach d'un bâtiment d'une entreprise en liquidation judiciaire. La location de ce bâtiment assure en effet une couverture de l'investissement, y compris la garantie des loyers impayés antérieurs.

Les subventions districales s'établissent alors à 12 millions de francs dont le tiers est destiné à une entreprise. Ce concours exceptionnel a été demandé par le préfet et entrainé dans la limite de 17 % de l'investissement total de cette entreprise.

L'annexe de la lettre de la chambre régionale des comptes ne fait état que de l'investissement immobilier des entreprises, alors que certaines aides sont promises et payées sur constat de réalisation de l'investissement total.

Le taux de subvention annoncé est alors surestimé.

REPONSE DU MAIRE D'ANOULD (VOSGES)

Nous avons l'honneur de vous apporter les précisions ci-après.

Effectivement, la commune a bien engagé plus de 400 000 francs d'intérêts moratoires mais, depuis le rapport établi par la chambre régionale des comptes, nous avons réalisé une location du local sis voie des Chartons, à la société Weber, pour un montant annuel de 198 000 francs, loyer différé de seize mois, en raison d'améliorations effectuées par cette dernière, et dont la finalité devrait être un crédit-bail.

MIDI-PYRENEES

REPONSE DU PRESIDENT DU DISTRICT DU GRAND TOULOUSE (HAUTE-GARONNE)

En ce qui concerne l'animation et la prospection économique, je vous confirme effectivement que l'ensemble des quinze maires du district du Grand Toulouse ont décidé en 1994, et ce dès sa deuxième année d'activité, de mieux coordonner les objectifs de développement économique existant entre la SEM Technopole et les autres acteurs.

C'est ainsi que la SEM Technopole, opérateur du district, a développé des relations contractuelles de partenariat avec :

Au plan local :

- la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse en septembre 1995 :

Objet : "définir les modalités de coopération et d'action de la Technopole de l'agglomération toulousaine en concertation et en synergie avec la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse dans le cadre des missions relevant du domaine de leurs compétences".

Au plan régional :

- Midi-Pyrénées Expansion en mai 1996 :

Objet : "définir les modalités de coopération entre les deux organismes pour leur activité de recherche d'investisseurs extérieurs à la région "(développement exogène). Les actions liées au développement endogène relèvent d'une relation entre la Technopole de l'agglomération toulousaine et la direction des affaires économiques et internationales de la région".

Au plan national :

- adhésion au réseau Invest France Network (DATAR) en 1992.

Au plan international :

- chambre de commerce d'Atlanta en mars 1996 :

Objet : "rechercher et échanger des informations scientifiques, techniques et industrielles pour promouvoir les investissements et les affaires industrielles et commerciales ; favoriser les relations entre universités, recherche et industrie".

En outre, je vous informe que le nouveau cadre juridique, en cours d'élaboration, des relations entre le district et la SEM Technopole s'inscrit dans cette recherche d'efficacité afin d'éviter les doubles emplois et la dispersion des moyens financiers engagés par le district.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU GERS

I. - PRIMES A L'INSTALLATION D'ENTREPRISES ARTISANALES

Le régime d'aide à l'artisanat a été mis en place par délibération du conseil général des 29 avril et 27 septembre 1983 sous la forme de primes à l'installation d'entreprises artisanales.

Il a remplacé un système d'aide de l'Etat à savoir la prime à l'installation artisanale supprimée le 31 décembre 1982 et remplacé lui-même par une aide liée à la création d'emplois (3 emplois au minimum).

Cette mesure n'a pas eu les effets escomptés dans le département du Gers.

Au contraire, sur les 4 premiers mois de l'année 1983, on a constaté une forte baisse du rythme de création d'entreprises artisanales.

Aussi, le conseil général, afin de compenser la disparition de la prime de l'Etat, a estimé opportun d'instituer une prime départementale dans les zones rurales particulièrement défavorisées.

Elle a été dans un premier temps limitée aux 9 cantons considérés comme les plus défavorisés et a été ensuite étendue, par délibération du 27 septembre 1983, à tous les autres cantons du Gers, excepté la commune d'Auch.

Elle a été modifiée par décision du bureau du conseil général le 24 septembre 1989 et par délibération du conseil général le 16 décembre 1993.

Le Comité départemental de développement économique, puis l'Agence départementale de développement économique ont servi de relais pour le règlement de ces aides.

Il convient de noter que le préfet du Gers n'a jamais formulé d'observations particulières sur les décisions du conseil général en matière d'octroi de telles aides qui interviennent dans un secteur où l'action de la région, voire de l'Etat, est absente s'agissant d'unités à faible effectif et où il ne peut y avoir de complémentarité.

Dans sa lettre d'observations provisoires concernant l'Agence de développement économique du Gers, du 26 janvier 1996, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a formulé des remarques quant à la légalité des primes à l'installation d'entreprises artisanales, allouées par le département du Gers.

Par courrier du 19 mars dernier, le président du conseil général, en réponse à ces observations, a indiqué à la chambre régionale des comptes qu'il tiendrait compte de ces remarques.

A cet effet, des instructions ont été données aux services. La chambre de métiers en a été informée. Le paiement des primes a été interrompu.

II. - AIDES SPECIFIQUES AYANT TRANSITÉPAR "L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU GERS" (ADE DU GERS)

a) Aide à la relocalisation :

Une aide a été effectivement accordée en 1993 à l'entreprise SODITRANS pour favoriser sa relocalisation de Tarsac à Viella. Elle a permis le maintien de cette entreprise dans le Gers.

b) Aide à la formation professionnelle de nouveaux employés d'une société :

Une subvention a été allouée à la SA PARERA à Gimont pour la formation professionnelle de nouveaux employés embauchés par cette société (6).

Une convention passée le 30 novembre 1994 entre le conseil général et l'Agence départementale de développement économique (ADDE) pour les années 1994 et 1995 avait prévu (art. 4) la possibilité pour l'ADDE d'allouer des aides indirectes aux entreprises gersoises notamment pour la relocalisation de leurs activités sur des sites économiques appropriés et pour la formation professionnelle de leurs salariés.

A la suite des observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, le département et l'Agence de développement économique du Gers (ADE) ont décidé de modifier le contenu de cette convention.

Une nouvelle convention tenant compte de ces observations et remarques¹⁸ recentre les missions de l'ADE du Gers sur le secteur du développement local (participation à l'élaboration des contrats de terroirs) et sur celui du développement économique (rôle essentiellement de conseils, avis et propositions).

Dans ces conditions, l'Agence de développement économique du Gers se borne, désormais, et essentiellement, à accompagner la politique du conseil général en matière de développement économique et local.

BASSE-NORMANDIE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU CALVADOS

Vous m'avez adressé un extrait du projet de rapport que votre institution va publier sur "les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises".

Ce faisant, vous me sollicitez pour savoir si le problème soulevé du suivi des aides octroyées aux entreprises amène de ma part quelques commentaires.

Notre commission de développement économique, dont l'une des missions est de réfléchir au dispositif d'aides du département en vue d'améliorer son efficacité, a consacré récemment une de ses séances de travail à ce thème précis.

Deux modifications ont alors été décidées relativement à la procédure actuelle d'aide à la construction de bâtiment :

- En premier lieu, il s'agit d'instaurer un suivi de l'emploi dans les entreprises aidées par le conseil général. Pour ce faire un projet de convention a été soumis à l'URSSAF du Calvados.

- En second lieu, le conseil général a décidé de s'entourer d'une garantie supplémentaire qui vise à subordonner l'octroi définitif de l'aide au maintien de l'entreprise dans les locaux pendant une durée minimale de cinq années.

Ainsi, comme vous pouvez le constater, les préoccupations du Calvados coïncident bien avec les remarques figurant dans votre rapport.

REPONSE DU PRESIDENT DU DISTRICT DES PIEUX (MANCHE)

Dans le cadre de l'analyse des aides apportées par les collectivités territoriales en faveur des entreprises, et sous le titre "des effets décevants et parfois néfastes", la Cour des Comptes "épingle" le district des Pieux sur le montage financier d'une entreprise de production de tomates sous serres.

Or, si effectivement "l'exploitant" n'a jamais pu honorer le montant de son crédit-bail, soit 1,6 million de francs par an, sans doute en raison de la chute des cours de la tomate, il a néanmoins créé de façon durable vingt-cinq emplois permanents et sauvé le maraîchage de la région de Surtainville dans la Manche, soit de nombreuses petites exploitations et encore quelques emplois.

18) Texte communiqué non reproduit.

Ainsi l'analyse du dossier ne peut se borner à l'analyse financière voire budgétaire de l'opération mais plutôt à une analyse économique globale.

Et n'est-ce pas le rôle d'une collectivité disposant de ressources exceptionnelles de contribuer au développement économique de sa région en réalisant des investissements productifs, au sens large du terme ?

REPONSE DU MAIRE DE LESSAY (MANCHE)

S'agissant de la définition d'objectifs clairement définis et de la nécessité d'un diagnostic préalable, l'obtention d'une aide départementale correspondait au soutien à un projet dont l'intérêt économique et en terme de création d'emplois était parfaitement déterminé. Ce programme était l'aboutissement d'importantes négociations, pour lesquelles, notamment, de gros investisseurs japonais s'étaient déplacés à Lessay. Il devait avoir un impact sur l'ensemble de l'activité économique du secteur.

Dans sa délibération du 16 octobre 1990 accordant la subvention de 2 millions de francs, il est exposé au conseil général que "dès 1990, l'effectif de l'entreprise sera d'une dizaine de personnes pour atteindre à terme cinquante personnes. A cela viendraient s'ajouter les emplois tertiaires et technico-commerciaux liés à l'activité sportive et à l'activité commerciale d'agent et de distributeur développés par FPE."

Les difficultés rencontrées par l'entreprise n'étaient pas prévisibles, elles ont été, en partie, la conséquence de l'impossibilité d'assurer un sponsoring par des sociétés commerciales de l'alcool ou du tabac. Les textes législatifs ont été publiés à l'époque où l'écurie avait obtenu de très bons résultats sportifs (champion de France en Formule 3).

Je souligne, au chapitre de l'intervention économique de la commune pour la création d'emplois, que, si cette opération a malheureusement échoué pour des raisons non prévisibles, d'autres opérations ont brillamment réussi, notamment l'implantation de la société SOLECO (900 emplois créés à ce jour, dont 450 sur le site de Lessay). Le lancement de cette opération à ses débuts (produits de la 4e gamme) était tout aussi risqué que celui visé par le présent rapport. Les chances de réussite lors de la création d'entreprise ne sont jamais garanties.

Pour ce qui concerne les pertes financières dont il est fait état pour ce programme de construction, il convient tout d'abord de rappeler le montage financier de l'opération tel que l'a relevé la chambre régionale des comptes dans son rapport en date du 29 février 1996. Le coût du bâtiment construit en 1992 s'est élevé à 11,7 millions de francs (TTC), soit 9,7 millions de francs (HT).

Les concours apportés par le département s'élèvent à :

<i>Subvention</i>	<i>2,0 MF</i>
<i>Equivalent en capital de la prise en charge</i>	
<i>d'annuités d'emprunt (9 MF × 0,7)</i>	<i>6,3 MF</i>
	<i>8,3 MF</i>

Le coût pour la commune s'établit ainsi à 3,4 millions de francs, auxquels s'ajoute le coût de la viabilisation (0,4 million de francs), soit un total de 3,8 millions de francs.

L'opération n'a pu être montée que parce qu'elle a bénéficié d'une importante implication financière du département et donc de son accord pour sa réalisation.

La chambre régionale des comptes souligne elle-même en conclusion de son rapport que :

"Le coût financier supporté par la commune de Lessay pour cette opération est cependant limité. Son apport personnel correspond au coût de viabilisation des terrains, soit environ 410 000 francs. Du fait de la défaillance de l'entreprise elle supporte 30 % des annuités de la dette de 9 millions de francs, soit une charge annuelle de 363 000 francs."

L'échec de l'entreprise n'a donc pas entraîné de pertes pécuniaires très significatives pour la commune de Lessay.

Le risque financier pour ce projet était donc tout à fait compatible avec le niveau d'endettement de la commune (équivalent à une ville de 2 000 habitants), compte tenu de son montage financier et des revenus fiscaux de la commune.

Je conclus ma réponse en vous indiquant que la commune de Lessay persiste à développer une politique économique à la mesure de ses moyens pour maintenir, voire accroître, l'emploi sur son territoire.

Dans cet objectif, et compte tenu qu'elle disposait d'un ensemble immobilier inoccupé, la commune a décidé de mettre en place une pépinière d'entreprises dans le bâtiment.

L'étude de faisabilité a bénéficié de fonds européens (Feder), de même que les travaux d'aménagement des locaux.

A ce jour, sur 2 215 mètres carrés de surface disponible, 1 040 mètres carrés sont occupés et nous entretenons en ce moment des négociations qui nous permettent d'espérer de prochaines implantations.

HAUTE-NORMANDIE

REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SEINE-MARITIME

A la suite d'un contrôle de la chambre régionale des comptes de la Haute-Normandie portant notamment sur les aides à l'immobilier d'entreprise allouées par le département de la Seine-Maritime de 1988 à 1992, la Cour relève d'abord que celui-ci "intervient sur l'ensemble de son territoire, y compris les zones non éligibles" (à la PAT). Elle illustre ensuite le dépassement du plafonnement du rabais susceptible d'être pratiqué sur le prix de vente ou de location de bâtiments industriels dans les zones éligibles à la PAT, par trois décisions prises par le conseil général il y a plusieurs années, en 1989 (implantation d'une usine Toshiba à Martin-Eglise, implantation d'une unité de production de la société Exxon sur le site de Port-Jérôme) et en 1992 (extension de l'usine Toshiba de Martin-Eglise).

Sur chacun de ces points, et après analyse attentive, il me semble que deux observations peuvent être formulées :

1. Il est exact que le département de la Seine-Maritime aide l'immobilier d'entreprise sur l'ensemble de son territoire, y compris dans les zones non éligibles à la PAT.

Ce faisant, le conseil général ne commet aucune illégalité, me semble-t-il.

En principe, en effet, la vente ou la location de bâtiments par une collectivité territoriale, qu'elle agisse seule ou conjointement avec une autre, doit se faire aux conditions du marché (articles L. 511-3, alinéa 2 du code général des collectivités territoriales). Lorsque le département respecte cette obligation, aucune règle en vient encadrer ses interventions . Il

n'existe donc, sauf erreur de ma part, aucune contrainte liée au zonage du territoire départemental (zone PAT ou non).

Dans ce contexte, sur l'ensemble du territoire départemental, le conseil général devrait pouvoir :

- aider à la construction (seul ou conjointement) de bâtiments industriels en vue de les louer ou de les céder aux "conditions du marché" ;

- aider à la rénovation (seul ou conjointement) de bâtiments industriels préalablement acquis en vue de les louer ou de les céder aux "conditions du marché" (après éventuellement un abattement pour charges de rénovation).

Dans ces conditions, le conseil général de la Seine-Maritime s'interroge sur les observations qui lui sont faites quant à son intervention sur l'ensemble de son territoire, y compris dans les zones non éligibles à la PAT.

Au-delà, pour éviter toute méprise, il serait peut-être souhaitable, me semble-t-il, que soient précisées les exigences légales et réglementaires applicables aux aides à l'immobilier d'entreprise :

- en indiquant, lorsque la cession ou la location d'un bâtiment industriel se fait aux conditions du marché, que les collectivités territoriales sont libres d'agir, y compris dans les zones non éligibles à la PAT ;

- en réexaminant au fond l'affirmation selon laquelle "les aides à l'immobilier d'entreprise accordées par les régions et les départements ne sont régulières que si elles visent la réalisation de projets situés en zone éligible à la PAT" ;

- et en précisant les critères qui doivent présider à la détermination du "prix du marché" d'un bâtiment industriel et la pertinence de l'assimilation de ce prix du marché au prix de revient du bâtiment construit.

2. S'agissant de l'observation selon laquelle "dans les zones éligibles (à la PAT), le plafonnement du rabais est souvent perdu de vue", deux exemples d'implantation en Seine-Maritime de "grands groupes" (Toshiba et Exxon) sont mis en avant.

Traditionnellement, le conseil général de Seine-Maritime se mobilise pour favoriser l'implantation voire l'extension de "grands groupes" dont la contribution en terme d'emploi et de fiscalité lui permet de figurer, encore à ce jour, parmi les premiers territoires industriels à l'échelle européenne.

La Cour ne remet d'ailleurs pas en cause l'intérêt économique que représentent pour le département ces opérations.

La seule question posée est celle du respect du plafond défini à l'article 2 du décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 s'agissant des aides à l'immobilier d'entreprise dans les zones éligibles à la PAT.

Le raisonnement suivi à cet égard ne paraît pas prendre en compte dans sa totalité la réalité économique actuelle.

Aux termes de l'article L. 1511-3, alinéa 2, du code général des collectivités territoriales : "les aides indirectes peuvent être attribuées par les collectivités territoriales ou leurs groupements, seuls ou conjointement. La revente 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 ainsi que des abattements sur les charges de rénovation de bâtiments industriels anciens suivant les règles de plafond et de zones

prévues par le décret mentionné au premier alinéa de l'article L. 1511-2. Les autres aides indirectes sont libres".

En vertu de la loi, une distinction doit donc être faite :

- soit le département intervient "aux conditions du marché" ;

- soit il agit pour que la vente ou la location du bâtiment soit faite à un prix inférieur "aux conditions du marché".

Ce n'est que pour la deuxième hypothèse qu'il est renvoyé à l'article 2 du décret n° 82-809 du 22 septembre 1982.

L'on ne peut donc pas s'interroger sur le respect de l'article 2 du décret du 22 septembre sans au préalable s'être assuré que la vente ou la location du bâtiment s'effectuerait à des conditions inférieures aux conditions du marché.

S'agissant de l'implantation "d'investisseurs internationaux mobiles", le prix de revient du bâtiment en Seine-Maritime ne constitue pas un prix de marché.

En effet, le prix de marché d'un bâtiment industriel pour ces grands groupes doit tenir compte des prix de revient ou des offres dans les différents pays susceptibles de les accueillir.

En 1989, aucune information n'a été donnée au conseil général sur le prix de marché à l'échelle européenne voire mondiale pour les implantations de Toshiba et Exxon.

Le pilotage et les aides financières apportées à ces deux projets par la Datar, service de l'Etat spécialisé dans la prospection et l'implantation des entreprises étrangères en France, ont toutefois conduit à penser que l'ensemble des aides n'avait eu pour effet que d'aligner "l'offre française" sur les conditions de marché au niveau international.

La question du respect du plafond autorisé par le décret de 1982 n'aurait donc pas lieu d'être s'agissant des implantations de Toshiba et d'Exxon en Seine-Maritime.

Sur ce sujet difficile tant sur les plans juridiques, économiques ou humains, je tenais à vous faire part de ma réflexion mais aussi de mes interrogations, sachant le souci de la collectivité que je préside d'agir dans l'intérêt des habitants du département et dans le respect des textes.

REPOSE DU MAIRE DE CANY-BARVILLE (SEINE-MARITIME)

Dans le passage consacré aux "effets décevants et parfois néfastes" des aides, vous relevez en substance que la commune de Cany-Barville a engagé plus de 24 millions de francs pour construire une unité industrielle qui devrait permettre de créer à terme 300 emplois mais que "la société, qui n'avait au demeurant souscrit aucun engagement à cet égard, a cessé toute activité sur ce site".

Il est vrai que ce fut une grande déception pour nous de voir fermer cette unité de production performante avec toutes les conséquences économiques et sociales induites par le départ d'une grande entreprise.

Cependant, je voudrais soumettre à votre réflexion quelques éléments susceptibles de nuancer une approche par trop réductrice des événements.

Il faut en effet rappeler le contexte de l'époque (fin des années 1980) marqué par un fort développement des industries de l'agroalimentaire. De nombreuses entreprises s'étaient installées sur la zone industrielle communale et l'on pouvait raisonnablement penser que l'expansion du marché se poursuivrait.

L'arrivée du groupe auquel vous faites référence dans votre rapport, William Saurin, renforçait d'ailleurs ces perspectives avec les garanties et le sérieux qu'on pouvait attendre d'un partenaire de cette envergure.

Et, jusqu'à la fermeture du site, la société employa régulièrement 150 personnes, ce qui n'était déjà pas si mal.

La suite fut moins favorable : le marché, saturé, ne permit pas à l'unité William Saurin de Cany de tourner à plein régime et d'amortir de façon satisfaisante ses coûts de production. Les dirigeants de l'entreprise, considérant les pertes en résultant, décidaient alors de fermer le site.

Cela dit, le bilan apparaît en fin de compte plus contrasté que la simple lecture de constat ne pourrait le faire penser et je me permettrai de nuancer les propos de votre juridiction sur les points suivants.

1° Sur l'absence d'engagement de la société en termes de création d'emplois

En la matière, et la conjoncture l'a malheureusement démontré par la suite en ce qui concerne William Saurin, il est difficile à un industriel de souscrire des engagements précis. Le chiffre de 300 emplois auquel vous faites référence constituait certes un objectif à atteindre mais ne pouvait, à l'évidence, lier l'industriel à une obligation de résultat qu'il aurait été illusoire de lui imposer.

Sans vouloir ici défendre la société William Saurin dont les méthodes peuvent en effet paraître contestables à bien des égards, force est de constater que l'industriel s'est acquitté loyalement de "l'obligation de moyens" qui pesait implicitement sur lui (mise en place d'un outil de production performant, investissements réalisés dans le cadre des mises aux normes et exigences des différentes administrations, etc.).

2° Le risque financier

Un lecteur peu averti pourrait déduire des termes de votre rapport que la commune a "engagé au total plus de 24 millions de francs" sans aucune contrepartie de la part de l'entreprise bénéficiaire.

Il me semble pour le moins qu'il faudrait préciser qu'il s'agit d'un atelier-relais et que le preneur, par l'intermédiaire des loyers versés au propriétaire, rembourse en réalité la quasi-totalité des emprunts contractés par ce dernier pour la construction de l'usine.

En l'occurrence, cette garantie va même au-delà de la durée du bail puisque la société William Saurin s'est engagée à payer les échéances correspondant aux emprunts contractés pour l'extension des bâtiments, et ce jusqu'à extinction de la dette (c'est-à-dire 2055 alors que le bail expire en 1997). La portée de cette clause n'est pas négligeable lorsqu'on sait qu'elle engage William Saurin à déboursier chaque année 1 715 833,22 francs, sous réserve, bien sûr, qu'un repreneur ne soit trouvé d'ici à la fin des échéances.

Les intérêts du contribuable apparaissent donc sauvegardés surtout si l'on considère que la présence sur le site de 150 salariés pendant plusieurs années a contribué au dynamisme de l'activité économique locale.

3° Enfin, et c'est sans doute le plus important, le départ de William Saurin a été ressenti douloureusement par la population. Et, bien que votre juridiction ne l'évoque pas explicitement, ce départ donne le sentiment d'un immense gâchis sur le plan matériel et humain.

Néanmoins, je voudrais rappeler ici quelques données qui me paraissent devoir être soumises à votre jugement.

L'antenne de reclassement des personnels mise en place lors de la fermeture de William Saurin nous a communiqué le bilan de son action après six mois de fonctionnement.

Du 1er juin 1993 au 28 février 1994, elle a trouvé 107 solutions sur les 132 personnes licenciées. C'est ainsi que 52 personnes ont été embauchées par d'autres entreprises, 10 ont été mutées au sein du groupe et 9 ont suivi une formation de longue durée.

On ne peut bien évidemment parler de "succès" dans ce type de situation mais le résultat est néanmoins assez remarquable d'autant que les 25 personnes "en attente" étaient souvent répertoriées par la cellule de reclassement comme ne recherchant pas activement un emploi ou poursuivant une "recherche trop sélective".

Comme vous pouvez le constater, et sans vouloir une fois encore minimiser les conséquences humaines et sociales de cette fermeture, les incidences économiques en termes d'emplois et de pouvoir d'achat ont été tout de même relativement maîtrisées.

Votre juridiction a raison de relever les limites de l'interventionnisme économique des collectivités locales et je souscris à son analyse concernant les "effets décevants et parfois néfastes" des aides en faveur des entreprises.

J'observe d'ailleurs que les pouvoirs publics eux-mêmes - à l'époque des faits susvisés encore grands dispensateurs de primes et allocations diverses au profit des industriels - ont révisé leur jugement depuis.

Pendant, je crains que la présentation faite de la situation de Cany, dans le projet que vous soumettez à mon attention, n'accrédite dans l'esprit du public l'idée que des imprudences ou négligences aient pu être commises par les responsables de l'époque, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Aussi je souhaiterais que les quelques éléments de réponse que je vous ai transmis par la présente viennent nuancer, selon la forme qu'il plaira à votre juridiction d'adopter, le rapport final de la Cour des comptes.

**REPONSE DU PRESIDENT DU COMITE D'EXPANSION ET DE DEVELOPPEMENT
DE LA REGION D'ELBEUF (SEINE-MARITIME)**

L'étude à l'initiative des services de l'Etat, commanditée par le CEDRE, reposait sur une action de prospection nationale des sous-traitants de l'industrie automobile en vue d'implantations sur le bassin d'Elbeuf.

Le concept était fort intéressant :

- analyse des besoins en sous-traitance de Renault-Cléon ;*
- recherche d'entreprises en France susceptibles de répondre aux besoins ;*
- prospection de donneurs d'ordre "complémentaires".*

L'étude ne donne pas les résultats escomptés pour une raison essentielle : la prospection des sous-traitants s'est avérée riche en potentialités mais ces hypothèses d'implantations reposaient sur l'élaboration de contrats avec le donneur d'ordre.

Cependant, l'objectif de créer un pôle de sous-traitance a été retenu. La zone du Moulin, à Cléon, accueille désormais sept entreprises assurant travaux et maintenance pour le secteur automobile.

En outre, les trois ateliers-relais (3000 m²) construits sur cette zone sont actuellement occupés et les terrains aménagés ont tous un preneur identifié.

REPONSE DU MAIRE DE MARTIN- EGLISE (SEINE-MARITIME)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous une réponse aux observations que vous faites concernant l'implantation du groupe Toshiba Systèmes France à Martin-Eglise.

Il convient de préciser au préalable que cette implantation de dimension européenne était tout à fait exceptionnelle pour la région dieppoise, particulièrement touchée par plusieurs sinistres industriels au début des années 1980 et où le taux de chômage était l'un des plus élevés de Haute-Normandie.

Le premier bâtiment a été édifié en 1990 pour la création de l'unité européenne de fabrication de photocopieurs sur 20 000 m² de surface couverte.

Le 2e bâtiment a été construit en 1992 et consolide la première unité puisqu'il s'agit de la 3e unité mondiale du groupe pour la fabrication de poudre toner.

Globalement, les 2 usines regroupent aujourd'hui 400 emplois et Toshiba Systèmes France est le principal investisseur et créateur d'emplois industriels de la région de ces dernières années.

Il faut ajouter, cette année, la mise en service d'une 3e ligne de fabrication de poudre toner et la construction en cours d'un bâtiment de 6 000 m² représentant la première tranche de l'unité logistique du groupe qui desservira la clientèle européenne depuis le site de Martin-Eglise.

A ce développement s'ajoute celui induit par Toshiba dans son environnement. Pour ne parler que du site Euro Channel à Martin-Eglise où a eu lieu l'implantation, deux entreprises viennent de se créer en partenariat avec cette société :

- Vape Plast, spécialisée dans l'injection plastique, a créé une unité pour fabriquer le capotage des photocopieurs en flux tendu (15 emplois créés en 1996 et 30 prévus d'ici à 2 ans) ;

- Beacon Freightline Limited, spécialisée dans le transport transmanche, a ouvert une agence dans le cadre de la logistique de Toshiba Systèmes France.

En ce qui concerne les montants d'aide, je pense qu'il convient de préciser que les enveloppes indiquées dans le rapport incluent les abondements spécifiques d'EDF dans le cadre des procédures d'accompagnement des après-chantiers de Paluel et Penly. Ces abondements, qui sont des aides privées, se sont élevés à 6 660 000 F dans le 1er dossier et à 4 500 000 F dans le second.

Par ailleurs, le prix de vente des terrains aménagés est libre et les collectivités locales ne sont tenues à aucune règle, ce qui autorise des rabais jusqu'à mise à disposition gratuite d'un terrain ou sa vente pour un franc symbolique (réponse du ministre de l'intérieur à la question écrite n° 22478 posée le 1er janvier 1990).

Dans le cas du dossier susvisé, les terrains ont été vendus sur la base de 29 F (HT) le m² et la bonification du SIPAPE (financée essentiellement par la commune de Martin-Eglise) a été de 4 300 000 F sur 7 500 000 F pour la 1^{re} implantation et de 1 530 000 F sur 2 400 000 F pour la seconde. Ces aides indirectes non limitées font partie des subventions mentionnées au rapport de la Cour et accroissent sensiblement le taux de subvention globale accordé.

Si l'on compte à part ces aides privées d'EDF et communales indirectes libres, les taux de subventionnement obtenus sont en dessous de la limite des 25 % autorisée pour la mise à disposition des bâtiments.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT MIXTE POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL DE PORT-JEROME (SEINE-MARITIME)

L'implantation de deux unités de production d'une société pétrolière sur le site de Port-Jérôme a nécessité pour compléter un complexe industriel de taille mondiale, un investissement de cette société en deux ans, de 2,6 milliards de francs dont 2,1 milliards de francs pour les deux unités de production.

L'aide des collectivités pour cet investissement soutenu par l'Etat au titre de la prime à l'aménagement du territoire a été de 63,5 millions de francs.

Les 180 millions de francs évoqués ne constituent que l'adossement juridique des collectivités pour l'implantation.

L'acquisition auprès de la société pétrolière a été réalisée sur la base d'une estimation de la direction des services fiscaux à un prix de revient ferme et définitif.

Par contre, le crédit preneur n'est pas la société pétrolière qui garantit uniquement les emprunts souscrits par le syndicat mixte mais la société chargée d'exploiter les unités de production.

En retenant cette formule, le secret industriel a été préservé face à la concurrence internationale.

Sur la base de l'investissement total, l'aide des collectivités ressort à 3 %. A partir de 1997, cette aide sera "restituée" en trois ans au titre de l'encaissement du produit de la taxe professionnelle par les collectivités et elle aura permis, de plus, la création de 250 emplois directs.

PAYS DE LA LOIRE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE

Ainsi que vous m'y invitez et pour répondre aux observations formulées par la Cour, je souhaiterais vous apporter quelques précisions sur les politiques mises en oeuvre par la région des Pays de la Loire.

Tout d'abord, le rapport indique que le cadre législatif et réglementaire est souvent transgressé tant dans le domaine des aides directes aux entreprises que dans celui des aides indirectes.

En ce qui concerne les aides directes, la région des Pays de la Loire a mis en oeuvre un système d'aide à la création d'entreprises sous forme de prime cumulable, dans certains cas, avec une avance remboursable à taux nul. Le système d'avance répond bien au besoin en fonds propres d'une entreprise en création ; il parie sur la réussite d'un projet et permet, pour la collectivité, de recycler les fonds en faveur de projets du même type. De plus, il paraît normal que des opérations de ce type, pratiquées à partir de fonds publics, puissent l'être sans qu'il y ait de la part du prêteur recherche d'une rémunération. D'ailleurs, l'Etat est bien conscient de l'intérêt de ces avances puisqu'il y a lui-même recours dans le cadre de la procédure Atout par exemple.

S'agissant des aides indirectes à l'immobilier d'entreprise, le rapport souligne qu'elles excèdent largement les règles sur les limites de plafond et de zones éligibles. Dans ce domaine, la région n'a pas la maîtrise d'ouvrage des opérations. Elle se trouve au coeur d'un dispositif mis en oeuvre par les communes, les départements et plus récemment l'Union européenne avec les fonds structurels. Aujourd'hui, se pose un problème de cohérence entre ces différentes politiques tant en terme de zonage qu'en terme d'outils.

En ce qui concerne le zonage, le rapport cite, en Pays de la Loire, l'exemple de la Sarthe, non éligible à la PAT jusqu'en 1995, mais sur lequel la région - et le département - sont pourtant intervenus pour financer 212 projets immobiliers de 1989 à 1993. Cela est tout à fait exact mais il faut souligner que l'aide des collectivités territoriales trouvait là une justification économique pour compenser, sur ces zones géographiques, des difficultés reconnues par ailleurs. En effet, dans le même temps, une partie du territoire départemental sarthois était reconnue en difficulté par l'Union européenne du fait de son éligibilité au FEDER objectif 2 et 5 b.

S'agissant des outils, je voudrais souligner que la région des Pays de la Loire vient de conduire avec les cinq départements une réflexion pour harmoniser les différents dispositifs d'aides à l'immobilier dans le respect des règles actuelles. Cette orientation, qui devrait être opérationnelle en 1997, répond pour partie aux observations formulées par la Cour.

Outre l'illégalité de certaines aides, le rapport de la Cour met l'accent sur leurs "effets décevants et parfois néfastes" en citant le cas des aides aux zones d'activités qui, par manque de sélectivité, semblent avoir favorisé l'apparition de capacités excédentaires difficiles à résorber. Dans les Pays de la Loire, le dispositif encourage le développement de petites zones de cinq hectares pour éviter de trop grandes opérations et, pour les hectares suivants, le financement régional est fonction des ventes de terrains. Par ailleurs, selon le même procédé, sont encouragées, jusqu'à dix hectares, les zones intercommunales. Cette action est donc bien conduite avec prudence afin d'éviter l'engagement a priori des communes dans de grandes opérations.

Enfin, le rapport souligne l'insuffisante préoccupation du résultat des aides. En Pays de la Loire, outre l'évaluation du fonds régional d'aide au conseil citée dans le rapport, l'Etat et la région sont convenus, tout au long de l'actuel contrat de plan, d'évaluer également l'aide au recrutement de cadres. En parallèle, la région mène avec la Banque de France, depuis 1994, une évaluation détaillée sur une politique qui lui est propre puisqu'il s'agit de l'aide à la création d'entreprises afin de mesurer la pertinence des aides et le devenir des entreprises ayant bénéficié d'une ARCE.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LOIRE-ATLANTIQUE

1. Les données provenant de l'analyse des comptes administratifs pour recenser les aides économiques

Vous observez dans le rapport que le regroupement des données de recensement effectuées par la comptabilité publique avec celles tirées en cours d'enquête des comptes administratifs des collectivités s'est révélé souvent peu probant.

C'est ainsi que l'absence d'homogénéité entre les libellés de la comptabilité publique pour son recensement et les imputations comptables effectuées par les collectivités font douter de l'exactitude des collectes et de la continuité des imputations concernant les différentes natures d'aides.

Je soulignerai que le département de Loire-Atlantique veille à la permanence des imputations d'un exercice à l'autre pour les dépenses de même nature. Il s'attache également à ce que les libellés permettent d'en définir l'objet.

De 1990 à 1993, les différentes formes d'aides en faveur des entreprises ont conservé la même imputation tant au niveau du chapitre que de l'article. Citons à titre d'exemple :

- les subventions aux communes pour la réalisation d'investissements concourant à l'installation d'entreprises (aide à la commercialisation, aide à l'aménagement de parcelles) : 912.9/130 199 ;

- les subventions aux entreprises pour aide au diagnostic : 914.9/130 548 ;

- les subventions au titre du fonds d'interventions départementales : 914.9/130 681 et 961.0/657 ;

- le fonds de garantie SOFARIS : 961.0/657.

En ce qui concerne la répartition par chapitre, le département respecte les dispositions prévues par l'instruction comptable M. 51.

Pour le fonctionnement, celle-ci prévoit que les chapitres 961, 962, 963 et 964 "concernent l'intervention du département dans les différents secteurs de l'activité économique animés par des organismes publics ou privés qui lui sont extérieurs", ce qui explique que les aides aux entreprises ne sont pas toutes regroupées au 961 - Interventions économiques générales.

Par ailleurs, les subdivisions prévues par la M. 51, pour le chapitre 961 justifient qu'y soient imputées des dépenses relatives à l'aménagement du territoire et l'urbanisme (961.01), au tourisme (961.4) et à la formation, élément de l'expansion économique régionale (961.0).

En investissement, les aides en faveur des entreprises doivent se répartir sur les différents chapitres du groupe 91, en fonction de la nature du bénéficiaire de la participation départementale.

2. Les aides au financement des petites entreprises

L'Etat a créé la Société française de garantie de financement des petites et moyennes entreprises (SOFARIS) dans le souci d'apporter une réponse aux besoins de financement en fonds propres et en crédits à moyen et long terme des PME.

Les interventions de la SOFARIS se sont largement décentralisées et de nombreuses collectivités locales se sont associées à ce dispositif en concourant au paiement des commissions de garantie, ce qui présente un triple avantage :

- la rémunération de la garantie SOFARIS est faible pour l'entreprise (0,20 % l'an de l'encours du crédit en Loire-Atlantique du fait de l'intervention de la collectivité départementale) ;

- le dispositif couvre une grande partie des besoins de financement : création, transmission, développement, renforcement de la structure financière ;

- il est d'un coût peu élevé pour la collectivité départementale (30 000 à 40 000 F en moyenne par dossier) par rapport à l'effet de levier qu'il engendre en développement ou investissement productif.

Cette aide a permis aux entreprises de réaliser, en 1995, un investissement industriel de l'ordre de 222 MF.

L'intérêt économique de l'intervention des collectivités départementales, qui n'est d'ailleurs pas contesté par la Cour des comptes, a été reconnu par le législateur. L'article 21 de la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier complète l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, ce qui a permis de lever toute ambiguïté sur le fondement juridique des concours alloués à SOFARIS par les collectivités départementales.

3. L'aide au prédiagnostic à l'exportation

En ce qui concerne l'aide au prédiagnostic à l'exportation, le département de Loire-Atlantique souhaite en effet l'intégrer dans un cadre contractuel, et est intervenu dans ce sens auprès des services de l'Etat.

Une réunion a eu lieu en 1995 entre les services du conseil général et ceux de la direction régionale du commerce extérieur, afin d'arrêter les modalités d'une contractualisation.

Un courrier en date du 12 août 1996 a été adressé à M. le directeur régional du commerce extérieur à ce sujet.

4. Les interventions conjointes département/région

Le conseil régional et l'ensemble des conseils généraux des Pays de la Loire ont engagé une réflexion en vue d'aboutir à une meilleure harmonisation de leurs interventions économiques, dans le respect des plafonds réglementaires s'appliquant aux aides indirectes à l'immobilier d'entreprise. Les préoccupations exprimées par la Cour des comptes rejoignent le souci des collectivités de la région d'accroître l'efficacité des dispositifs d'aide par une bonne coordination des politiques et des décisions de financement, sans que soit, bien entendu, remise en cause la liberté d'action de chaque collectivité .

5. La garantie des emprunts souscrits par des communes

Le conseil général a accordé un certain nombre de garanties à des communes qui avaient contracté un emprunt pour financer la construction d'un bâtiment industriel destiné à être rétrocédé à une entreprise.

Cette mesure ne peut s'assimiler à une garantie de loyer.

D'une part, dans l'hypothèse d'une cessation de paiement du crédit-bail, la collectivité départementale ne se substitue en aucune manière au crédit-preneur défaillant dans ses obligations vis-à-vis de la commune, celles-ci demeurant entières. La garantie départementale n'est susceptible d'être mise en jeu que vis-à-vis de l'établissement financier prêteur.

D'autre part, cette garantie est limitée dans sa quotité, comme dans sa durée, la commune devant rembourser auu département les sommes appelées en garantie au plus tard six ans après leur versement.

L' intervention départementale s'analyse donc comme une aide temporaire qui peut permettre à des petites communes de remplir leurs obligations financières sans à-coups budgétaires.

On notera que le nombre croissant de dossiers montés par des sociétés de crédit-bail (ex-SICOMI) limite le recours à ce type d'aide (vingt-cinq dossiers communaux ou intercommunaux entre 1990 et 1995 et trois mises en jeu sur la même période).

6. La prise de participation au capital de la SODERO

Le conseil général prend bonne note des observations de la Cour des comptes. Il convient simplement de noter que la lourdeur de la procédure d'autorisation apparaît peu compatible avec le calendrier et les contraintes des sociétés de développement régional quand celles-ci engagent une procédure d'augmentation de capital, avec l'accord de la Caisse des dépôts et consignations, et qu'elles sollicitent à cette fin les collectivités départementales.

Pour ces motifs, le conseil général n'a pas cru pouvoir participer à la dernière augmentation de capital de la SODERO, qui est intervenue à la fin de l'année 1995.

7. Le fonds d' interventions départementales

Le conseil général de Loire-Atlantique avait donné délégation à la commission permanente pour décider de l'affectation de disponibilités, figurant sur des lignes budgétaires ouvertes par l'assemblée départementale, en faveur de projets de nature exceptionnelle susceptibles d'avoir des retombées intéressantes pour le département.

La nécessité de pouvoir apporter des réponses rapides et adaptées à des besoins de financement de porteurs de projets exceptionnels semblait de nature à justifier une plus grande souplesse d' intervention de la collectivité .

Pour ce conformer aux observations faites par la chambre régionale des comptes, il a décidé en 1995 de ne plus reconduire la procédure du FID.

8. Le soutien à l'implantation d'un constructeur de voitures de sport

La compréhension d'un dossier tel que celui qui a été évoqué par la Cour ne peut être complète sans une connaissance précise du contexte qui a présidé aux décisions de la collectivité départementale.

Ces décisions, prises conjointement avec l'Etat - qui a mobilisé plusieurs millions de francs de fonds européens -, avec la région et d'autres partenaires publics, ont été motivées à l'époque par la conjonction de trois circonstances déterminantes :

- la fermeture d'une entreprise de 200 emplois sur le site de Couëron - dont la situation économique difficile ne justifie pas l'appellation de "région plutôt favorisée" figurant dans les observations de la Cour -, et l'existence concomitante d'une fiche industrielle ;

- la recherche, à travers la France, par le constructeur automobile, alors basé sur Cholet, d'un nouveau site, Couëron étant fortement concurrencée par une ville du Sud-Est plus favorisée économiquement (Lyon) ;

- l'opportunité pour la Loire-Atlantique de disposer d'une piste d'essais départementale performante pour les nombreux utilisateurs potentiels.

Tout projet industriel comporte une part de risque et d'aléa inhérente à la nature même de l'acte d'entreprendre. En l'espèce, après avoir analysé les risques existants et compte tenu des répercussions attendues de cette implantation au niveau économique et en matière d'emploi (pour une commune dont le taux de chômage atteignait plus de 13 %), le département a estimé devoir accompagner ce projet.

Je soulignerai que, si l'entreprise n'a certes pas connu la réussite escomptée, elle redémarre présentement son activité avec des perspectives encourageantes, depuis sa reprise par un groupe étranger important.

Enfin, il convient d'ajouter que l'implication du département dans ce projet a permis la mise en place d'un équipement de grande qualité avec la piste départementale d'essais de Fay-de-Bretagne, qui connaît un succès affirmé et grandissant, qui est en cours de reconnaissance par la Commission nationale d'homologation et qu'il aurait été de toute façon nécessaire de réaliser.

REPONSE DU MAIRE DE CHATEAUBRIANT (LOIRE-ATLANTIQUE)

Je n'ai pas sur le fond de remarque à formuler mais sur la forme. Vous écrivez en effet que "avec le concours des banques, la commune a été conduite à mettre en oeuvre un plan de redressement".

Il me paraîtrait plus proche de la réalité des faits de mentionner que, devant la gravité de la situation, la ville de Châteaubriant a souhaité, en partenariat avec les organismes bancaires, mettre en oeuvre un plan de redressement s'appuyant sur un budget pluriannuel et un protocole d'accord ville-banques. Partenariat et protocole d'accord qui nous donnent toute satisfaction depuis - et qui, je souhaite le souligner pour l'information de la Cour, ne se traduisent pas jusqu'à présent, comme nous avons pu le craindre dans un premier temps, par une "ingérence" des établissements bancaires ou des pressions sur les choix politiques et budgétaires des élus.

REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL POUR L'EMPLOI ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DU CANTON DE SAVENAY (LOIRE-ATLANTIQUE)

Le Syndicat intercommunal pour l'emploi et le développement économique du canton de Savenay a changé d'équipe dirigeante le 24 juin 1996.

Conscient des difficultés supportées, l'une des principales missions que s'est fixé le SIEDE est de travailler avec l'ensemble des communes du canton à mettre en oeuvre une intercommunalité plus forte d'ici juin 1997, sous forme d'un district ou d'une communauté de communes.

Cette volonté, partagée par l'ensemble des élus locaux, doit, dans notre esprit, faciliter l'élaboration d'une politique de développement économique local efficace et bien ciblée, notamment en ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des entreprises sur nos zones d'activités ; c'est-à-dire aller vers un environnement favorable à la création d'emplois en limitant les risques financiers.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE MAINE-ET-LOIRE

Les irrégularités dénoncées par la Cour s'expliquent en partie, par l'imprécision et la complexité du cadre législatif et réglementaire applicable, lequel a conduit à une surenchère entre les collectivités locales désireuses d'attirer les entreprises susceptibles de s'installer ou de se développer sur leur territoire.

Les anomalies relevées à propos du Maine-et-Loire résultent précisément du souci de faire face à cette surenchère, sans engager à l'excès les finances du département.

Ainsi, la collectivité que je préside a soutenu financièrement l'association Anjou Initiative, fédérée au sein de France Initiative Réseau. La constitution de ce fonds a permis d'accroître les capitaux propres d'entreprises trop petites pour bénéficier des aides indirectes à l'industrialisation. En outre, je me permets de mentionner que le comité d'attribution des prêts d'honneur veille à ce que l'aide apportée complète celle octroyée par la région, au titre de la création d'entreprises. Ainsi, le principe de complémentarité est de fait respecté.

En ce qui concerne la convention signée avec la SOFARIS, en vue de financer les commissions dues par les entreprises, je m'autoriserais à préciser que ce mode d'intervention a été récemment légalisé aux termes de l'article 21 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, les conditions et les modalités restant à fixer par décret en Conseil d'Etat. J'observerais que l'inscription de crédits au budget du département, pour la prise en charge de ces commissions, est plus transparente vis-à-vis du citoyen et présente beaucoup moins de risques que l'octroi de garanties d'emprunt à des personnes de droit privé.

S'agissant des aides indirectes à l'industrialisation, le conseil général de Maine-et-Loire a décidé d'en subordonner l'octroi à un engagement de créations d'emplois. Ainsi que vous avez bien voulu le souligner, les contrôles sont systématiquement effectués et débouchent soit sur l'acceptation de délais supplémentaires, soit sur le remboursement de subventions octroyées, au prorata des emplois non créés. Pour autant, je regrette que notre collectivité ne puisse intervenir que sous la forme de subventions ; en effet, la légalisation des avances sous certaines conditions strictement définies présenterait l'avantage de la constitution d'un fonds régulièrement renouvelé. A cet égard, il est vrai que le département a consenti une avance de trésorerie de 1,5 MF pour couvrir les frais de déménagement d'une entreprise, cette aide transitoire a été intégralement remboursée dans les neuf mois qui ont suivi son attribution.

En conclusion, il me semble que les modalités d'intervention des collectivités locales, en faveur des entreprises, justifieraient d'une démarche rigoureuse d'évaluation des politiques publiques. Devant s'ensuivre une clarification des compétences entre les collectivités, une adaptation des outils mis en oeuvre et une limitation du recours aux fonds publics.

REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION "ANJOU INITIATIVE"

En réponse à votre courrier en date du 12 juillet dernier je souhaitais vous apporter la précision suivante : l'association Anjou Initiative, qui a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes, respecte bien le principe de complémentarité pour l'octroi de prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises.

En effet, nous n'avons accepté, au titre de cet organisme, que des dossiers qui faisaient par ailleurs l'objet d'une intervention de la région des Pays de la Loire au titre des aides à la création d'entreprises. Même si cette condition n'est pas inscrite formellement dans nos statuts, il s'agit d'une pratique constante de l'association Anjou Initiative.

Pour le reste, les remarques de la chambre régionale des comptes n'appellent de notre part aucun commentaire.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MAYENNE LES AIDES A L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Jusqu'en juin 1995, ces aides aux collectivités prenaient la forme d'une subvention au taux de 20 % plafonnée à 1,25 MF du coût hors taxe de l'opération. Celle-ci était réduite à 10 % lorsqu'il n'y avait pas d'entente intercommunale opérant une répartition de la taxe professionnelle égale ou supérieure à 50 %.

Une bonification d'intérêts de 4,25 % sur un montant d'emprunt plafonné à 10 MF s'ajoutait durant les six premières années. Celle-ci étant ramenée à 2,25 % à défaut d'entente intercommunale.

La remise en actualité du décret de 1982, la multiplication des financements croisés faisant intervenir des dotations de l'Etat, des aides régionales et des aides européennes au titre du PDZR depuis 1989 et du PDR en 1995 nous ont amené à abandonner cette politique dont la gestion devenait difficile, notamment du fait des bonifications d'intérêts, au profit d'une intervention plus simple qui consiste à attribuer une subvention unique en quatre annuités calculée au taux de 15 % sur une dépense plafonnée à 10 MF hors taxe et ramenée à 7,5 % à défaut de répartition d'au moins 50 % de la taxe professionnelle.

Cette révision a pu se faire, malgré une concurrence active entre départements, en raison d'une réflexion menée au niveau régional dans l'objectif du respect des réglementations nationales et européennes.

Ce mode d'intervention limite les risques de transgression de la règle des 25 % par le jeu des cumuls des autres interventions pour lesquelles d'ailleurs nous ne sommes pas systématiquement informés au moment de la prise de décision.

A la suite de vos observations, j'ai réexaminé l'ensemble des dossiers des années 1992 et 1993 et constaté qu'effectivement un certain nombre de ceux-ci donnait lieu à dépassement. Toutefois, l'intervention départementale se situe dans une fourchette allant de 17 à 30 % du coût de la construction hors taxe duquel sont exclus les aménagements spécifiques et le coût des terrains et viabilités.

En outre, ces dépassements touchent essentiellement les petites opérations inférieures à 2 MF en milieu rural. Aucun dépassement n'est observé sur les grosses opérations touchées, elles, par la règle du plafonnement.

Les dépassements constatés ne relèvent aucunement d'une volonté départementale et sont le fait, comme je l'ai dit plus haut, d'un système qui s'est compliqué depuis l'intervention des sociétés de crédit-bail sur une durée de quinze ans et le versement de bonifications s'échelonnant sur six ans à partir de tableaux d'amortissement d'emprunts adressés par les collectivités, maîtres d'ouvrage, parfois un an après la décision initiale.

L'application stricte de la notion de rabais de 25 % se heurte également aux grandes difficultés d'appréciation de la valeur vénale des immeubles en question dans un milieu rural où ce type de marché n'existe pas et où les interventions ressortissent essentiellement de la notion d'aménagement du territoire.

Dans cet ordre d'idée, la situation économique du département de la Mayenne nécessitait un soutien actif à l'industrialisation dans la mesure où elle a enregistré en quelques années une quasi-disparition des industries traditionnelles de la chaussure, d'importantes fermetures dans le secteur du textile et de la confection, un départ massif d'agriculteurs évalué à 900 par an pour 200 installations de jeunes. A titre indicatif, ce secteur qui employait en 1982 28 % de la population active est descendu aujourd'hui à 17 %.

C'est d'ailleurs l'ensemble de cette situation qui a été pris en compte au niveau européen et qui a conduit à la mise en oeuvre d'un programme de développement des zones rurales au titre des fonds structurels 5b en 1989 (PDZR pour 12 cantons/32) suivi d'un plan de développement rural en 1994 (PDR pour 24 cantons/32), étant fait remarquer que dans le cadre du PDZR le concours communautaire, à partir du FEDER, autorisait un taux maximum de 40 % de crédits publics engagés pour la mesure traitant de l'immobilier industriel et ce jusqu'en 1994.

Cette politique active menée depuis 1981 et régulièrement adaptée a porté ses fruits puisque le taux de chômage du département, malgré la conjoncture a pu être stabilisé autour de 7 % et que les dernières statistiques de l'Assedic Maine-Touraine qui viennent d'être publiées montrent que sur une période longue s'étalant de 1973 à 1995 les taux d'évolution d'emplois salariés en Mayenne sont apparus régulièrement supérieurs aux taux nationaux. On enregistre d'excellentes progressions en 1994 (+ 3,2 %) et en 1995 (+ 2,8 %), soit 1 777 salariés supplémentaires.

PARTICIPATION INDIRECTE A "AMBITION MAYENNE"

La société de capital risque Ambition Mayenne est née, il y a 6 ans, d'une initiative de la Jeune chambre économique de Laval, relayée par la chambre de commerce et d'industrie de Laval et de la Mayenne.

L'objectif retenu vise à favoriser le développement économique du département en contribuant au renforcement des fonds propres des PME- PMI.

En effet, il est notoire qu'en France l'insuffisance de fonds propres des entreprises, en création, développement ou transmission a pour conséquence un taux de mortalité très important dans les premières années de vie de ces PME-PMI.

Le capital social de la SCA Ambition Mayenne s'élève à 3,005 MF et les collectivités locales dont le département, par l'intermédiaire de la société d'économie mixte SEMEEM, participent à 49 % de celui-ci.

Le fonctionnement est étroitement contrôlé par les industriels eux-mêmes et par la chambre de commerce et d'industrie qui assure l'instruction des dossiers, les collectivités territoriales n'intervenant aucunement dans la gestion.

Les 36 actionnaires sont tous des professionnels de l'entreprise ; tous sont bénévoles et oeuvrent au développement économique du département.

Ce mode de fonctionnement a été déterminé pour répondre autant que faire se peut à l'esprit de la loi du 2 mars 1982 qui traduit le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et prohibe l'intervention des collectivités locales tendant à concurrencer l'initiative privée.

A la suite des observations de la chambre régionale des comptes à ce sujet, une réflexion est actuellement menée pour régulariser cette situation. Cette réflexion s'oriente vers une reprise totale des titres par la CCI et une dissolution à terme de la SEMEEM.

A ce jour, les créations d'emplois réalisées suite à la prise de participation d'Ambition Mayenne sur chacun des dossiers représentent plus de 130 postes.

Il n'est évidemment pas question de lier directement ces créations d'emplois à la consolidation des fonds propres des entreprises mais toutefois, il est raisonnable de penser que l'intervention d'Ambition Mayenne y a contribué.

Il ne fait pas de doute que ce mode d'intervention présente un intérêt économique vis-à-vis notamment de la création de jeunes entreprises eu égard à l'efficacité de ce système d'intervention et aux moyens très raisonnables qu'il met en jeu. Il apparaît souhaitable qu'un cadre législatif et réglementaire plus souple soit mis en oeuvre au niveau national.

REPONSE DU PRESIDENT DU DISTRICT DE MESLAY-DU-MAINE (MAYENNE)

Vous avez attiré mon attention sur la construction d'un bâtiment industriel, dans des délais très brefs, afin de répondre à la demande du directeur de l'entreprise.

Ces travaux, réalisés par mon prédécesseur, ont coûté 9,5 MF, VRD compris, soit :

- bâtiment de 3 085 mètres carrés : 8,5 MF ;

- VRD : 1,0 MF.

Comparé à d'autres constructions et compte tenu de sa spécificité, on peut se rendre compte que le coût a été maîtrisé pour rester dans des prix habituellement pratiqués.

J'ajoute que l'incidence financière est répercutée en totalité à la Sotira, locataire du bâtiment.

Vous trouverez ci-joint copie de la lettre de M. Py, PDG de Sotira faisant état des emplois créés grâce à la diligence du district¹⁹.

19) Lettre non reproduite.

**REPONSE DU PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE
L'AGGLOMERATION MANCELLE POUR L'AMENAGEMENT
DU PARC D'ACTIVITES SPAY-ALLONNES (SARTHE)**

La création de la zone d'activités Spay-Allonnes a été décidée en 1978 à un moment où personne n'avait pris la mesure de la crise économique et où les responsables politiques annonçaient "la fin du tunnel". Ce dossier constitue donc, pour les élus actuellement en responsabilité, un héritage.

L'agglomération mancelle ne disposait pas de grandes surfaces immédiatement disponibles, susceptibles d'accueillir des activités industrielles et elle a saisi l'opportunité d'utiliser une subvention accordée par la région, sur demande de M. Le Theule.

Le choix du site, à proximité du projet de liaison Sud-Ouest conduisant directement à l'autoroute, paraissait judicieux.

Seules, les viabilités externes à la zone ont été réalisées. Malheureusement, la chute de la demande pour de grandes superficies, la concurrence d'autres zones et le retard dans la mise en oeuvre de la liaison Sud-Ouest (achevée seulement courant 1991) et le ralentissement de l'activité économique n'ont pas permis de concrétiser les espoirs qui avaient été mis dans cette zone.

Le début de commercialisation de ces dernières années avait suscité un certain espoir mais la crise qui se prolonge conduit à se montrer prudent.

Cette zone ne pourra trouver sa place que si les demandes de grandes superficies se développent dans les secteurs du transport et du stockage, en liaison avec l'exceptionnelle desserte autoroutière de l'agglomération. En ce sens, elle conserve son intérêt.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-JEAN-DE-MONTS (VENDEE)

Vous avez bien voulu me transmettre, à titre confidentiel, le projet d'insertion au rapport public concernant l'entreprise de thalassothérapie située à Saint-Jean-de-Monts.

Il m'apparaît difficile d'apporter une réponse circonstanciée et complète à la haute juridiction dans la mesure où, à l'époque des faits en 1988, je n'étais pas maire de la commune.

J'observe cependant que le centre de thalassothérapie et le centre de rééducation fonctionnelle emploient actuellement 180 personnes. Il s'agit de ce fait du premier employeur de la commune.

Néanmoins, je donne l'assurance à la Cour que, pour ce qui me concerne, la remarque formulée a retenu toute mon attention.

PICARDIE

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE PICARDIE

LA MESURE DE L'AMPLEUR DES AIDES

Les données provenant de l'analyse des comptes administratifs

La Cour souligne qu'au titre de l'exercice 1993 les dépenses à caractère économique de la région ressortaient à 26 MF dans le recensement de la direction de la comptabilité publique. Ce constat pose le problème de la base de calcul des montants recensés par la Cour et appelle de la part de la région les remarques suivantes.

Ainsi que le retrace le compte administratif 1993, les dépenses relatives aux interventions économiques de la région s'établissent à 86 MF. Les dépenses recensées se rapportent aux chapitres 909 (Action économique), 962 (Interventions agricoles) et 963 (Interventions industrielles et commerciales).

Par ailleurs, le recensement de la direction de la comptabilité publique semble n'avoir retenu que les sommes se rapportant aux chapitres budgétaires de fonctionnement 962 (5 MF) et 963 (21 MF). Ce recensement ne paraît pas tenir compte des crédits d'investissement réalisés sur le chapitre 909 (60 MF), au titre de l'action économique régionale.

LA MULTIPLICATION DES INITIATIVES

Les aides indirectes :

aides à l'immobilier d'entreprise et aux terrains

Si, d'après l'enquête de la DGCL, les interventions en matière foncière des collectivités locales de Picardie représentaient la moitié des aides en 1993 et le tiers en 1994, cette part est beaucoup plus réduite pour la région Picardie (respectivement 20 % et 12 %). En effet, les communes et leurs groupements, et dans une moindre mesure les départements, ne disposent guère d'autres dispositifs d'aide économique, alors que les régions ont une gamme d'intervention plus large.

En ce qui concerne la région Picardie, il s'agit exclusivement d'aide à des projets bien identifiés pour des entreprises déterminées. Ce choix vise à ne pas inciter les collectivités locales à supporter la charge de bâtiments n'ayant pas encore de preneur. De plus la région Picardie privilégie chaque fois que possible le portage par un établissement financier spécialisé (sociétés de crédit-bail immobilier, SICOMI...) par rapport à un portage par une collectivité . Cette priorité permet d'éviter les risques pour les finances des collectivités et présente en outre l'avantage de conforter l'analyse financière faite par les services de la région de l'entreprise et de son projet par celle de ces établissements spécialisés.

Le fait qu'une commune ou qu'un groupement de communes assure la maîtrise d'ouvrage d'un bâtiment pour le mettre à disposition d'un industriel conduit en effet la collectivité à assumer un double risque :

- le risque de non-paiement du loyer si l'entreprise rencontre des difficultés ;*
- le risque de disparition de l'entreprise, et donc d'incertitude quant à une réutilisation du bâtiment.*

D'un autre côté, très sensibles à la nature du bâtiment (bâtiment spécifique ou non) qui conditionne les possibilités de réutilisation des locaux, ainsi qu'à sa localisation, les établissements financiers spécialisés sont moins enclins à intervenir dans les zones rurales les moins attractives et situées à l'écart des zones urbaines. Or la compétence de la région en

matière d'aménagement du territoire l'amène à veiller au développement harmonieux de l'activité sur l'ensemble de son territoire.

En conclusion, une intervention directe d'une collectivité peut être envisageable à la condition que - indépendamment de la situation financière de la société, de sa pérennité supposée et de ses perspectives de développement - les engagements financiers pris, ainsi que les pertes qui découleraient du fait que le bâtiment ne trouverait pas preneur ou à des conditions dérisoires, demeurent compatibles avec ses moyens financiers et ne mettent pas gravement en cause son équilibre budgétaire.

D'une manière plus générale, l'aide à l'immobilier d'entreprise en Picardie est un dispositif privilégié de l'ensemble des collectivités, qui a pour avantage de les amener à travailler de manière concertée, chaque niveau (commune, regroupement intercommunal, département, région) défendant ses priorités mais tenant aussi compte de celles des autres. Dans chaque cas, la région Picardie s'attache tout particulièrement à sensibiliser ses partenaires sur les risques encourus par leurs finances.

La Cour relève que "les collectivités axent leurs efforts sur l'obtention de décisions d'implantation plutôt que sur l'accompagnement du développement".

Pour la région Picardie ce type d'aide vise à aider l'implantation d'entreprises nouvelles mais aussi l'accompagnement du développement des entreprises existantes qui constitue l'essentiel des dossiers.

Aujourd'hui on peut constater que les implantations nouvelles sont rares et que le tissu industriel existant joue un rôle primordial puisque la grande majorité des projets sont liés à un site déjà existant comme le montre le tableau ci-dessous.

Répartition des dossiers aidés par la région Picardie au titre de l'aide à l'immobilier en Picardie en 1994 et 1995

	1994	1995	TOTAL
Développement/extensions	18	29	47
Implantations nouvelles	6	2	8
Total	24	31	55

La Cour des comptes considère que cette aide, qui n'agirait pas sur la compétitivité des facteurs de production, serait la plus coûteuse et comporterait l'effet de levier le moins important.

Cette assertion paraît contraire à la réalité économique. En effet, sur des projets très lourds où le programme d'investissement immobilier s'accompagne d'un investissement en matériels important, l'intervention des collectivités locales peut permettre de faciliter l'obtention d'un accord de financement pour le bâtiment qui est un des points importants pour le bouclage de l'opération, notamment dans les zones les moins attractives qui donc recèlent un risque immobilier important.

Par ailleurs, la compétitivité d'une entreprise est directement liée à la conception même de son bâtiment. Ainsi, une entreprise localisée dans un bâtiment ancien, avec une implantation sur plusieurs niveaux, dans des ateliers peu adaptés pour une activité donnée, peut améliorer de façon sensible sa productivité, bien au-delà de ce que pourrait générer un investissement dans une machine de plus forte capacité, en réorganisant ses lignes de production dans des locaux plus fonctionnels et en offrant des conditions de travail plus agréables.

En outre, l'observation de la Cour des comptes ne prend pas suffisamment en compte l'impact en matière d'urbanisme que peut avoir l'intervention des collectivités locales sur le traitement et la réutilisation des friches industrielles.

Il convient enfin de noter que, sur la même période 1994-1995, les 55 projets aidés devaient créer près de 2 000 emplois nouveaux (respectivement 898 pour 1994 et 1 066 pour 1995) et conforter plus de 5 000 emplois préexistants (respectivement 1 397 et 3 790).

"DES MANQUEMENTS FREQUENTS AU RESPECT DES REGLES"

"Les irrégularités concernant (...) la participation à (...) des sociétés de capital risque (...)"

Le fait de reprendre sous ces titre et sous-titre les remarques sur l'opportunité des choix d'investissement de la société de capital risque "Picardie Investissement" est de nature à induire en erreur le lecteur du rapport, même si la Cour rappelle dans le paragraphe précédent que "les régions peuvent librement prendre des participations dans le capital de sociétés de financement à caractère régional."

Sur le fond, la région considère que, malgré une implication très forte au capital de cette société rendue nécessaire par le contexte économique, elle a su éviter que "Picardie Investissement" ait à souffrir de risques de dysfonctionnement en limitant sa présence au conseil d'administration à deux représentants sur les onze membres le composant. Cela correspond à la volonté affirmée de l'assemblée régionale dans son ensemble, dès la création de "Picardie Investissement", de déconnecter au sein de la société la détention du pouvoir (le conseil d'administration) de la répartition du capital.

Les autres membres, qu'ils soient banquiers ou industriels, ne peuvent être suspectés en aucune manière ni de dépendance ni de complaisance vis-à-vis de l'actionnaire majoritaire qu'est la région.

Néanmoins, la région Picardie partage les préoccupations de la chambre régionale des comptes, reprise implicitement dans le projet de rapport national, sur la nécessité d'ouvrir le capital de "Picardie Investissement" à des investisseurs privés, et telle est sa démarche.

La région, ayant joué son rôle en créant une structure qui faisait défaut en Picardie et en lui donnant les moyens de se développer et d'apporter la preuve de son savoir-faire et de son professionnalisme, entend maintenant favoriser la montée en puissance d'investisseurs privés.

C'était d'ailleurs, comme l'a relevé la chambre, l'objectif affiché par la région Picardie dès l'origine.

Cet objectif est en passe d'être atteint. En effet "Picardie Investissement" a d'ores et déjà obtenu certains accords d'investisseurs privés et institutionnels pour participer à une restructuration du capital.

Quant aux deux participations critiquées par la Cour, elles ne représentent qu'une infime partie des entreprises dans lesquelles "Picardie Investissement" a investi. De plus, ces deux entreprises répondent tout à fait aux critères de création ou de maintien de l'emploi mis en avant à juste titre par la Cour dans le chapitre relatif à la préoccupation du résultat des aides économiques. Ainsi peut-on souligner la création de 610 emplois par le parc Astérix et le maintien de 1 350 autres chez MBK, et cela sans prendre en compte les emplois indirects induits par les sous-traitants et fournisseurs locaux.

Enfin, il convient de noter que "Picardie Investissement" est intervenue pour accompagner la création ex nihilo du parc Astérix en Picardie. Il ne s'agissait donc pas du redressement d'une entreprise en difficulté, même si par la suite ce parc a connu, comme la plupart des autres parcs de ce type en France une période difficile heureusement surmontée depuis.

De même, la reprise de Motobécane par le groupe japonais Yamaha a été grandement facilitée par l'implication de "Picardie Investissement" : il ne s'agit donc pas non plus du redressement d'une filiale d'un groupe japonais mais de la reprise par un groupe d'une entreprise locale en retournement, cible habituelle des sociétés de capital risque. Cette entreprise, comme la précédente, est aujourd'hui saine, en croissance, fait des bénéfices, crée régulièrement des emplois et justifie a posteriori le bien-fondé de l'intervention de "Picardie Investissement".

Nous serions reconnaissant à la Cour de prendre en compte ces remarques et d'en tenir compte dans son rapport définitif.

"DES EFFETS DECEVANTS ET PARFOIS NEFASTES"

"Un impact incertain ou nul sur le comportement des entreprises"

Comme le souligne le rapport, "un outil d'intervention qui pouvait paraître pertinent dans une conjoncture déterminée ne le sera plus dans une autre et, bien souvent, les collectivités sauront elles-mêmes en tirer les conséquences". C'est ainsi que la région Picardie a, comme d'autres régions, remplacé les primes régionales, trop automatiques, par un dispositif de prêts et avances plus conforme aux financements habituels des entreprises.

La Cour des comptes relève ensuite que le Fonds régional d'aide au conseil (FRAC), dispositif inscrit au titre du contrat de plan Etat- région, bénéficie aux entreprises pour un montant de subvention pouvant atteindre 95 % du coût des études, dans la mesure où le coût de référence intègre la TVA.

Le protocole d'exécution du contrat de plan conclu entre l'Etat et la région de Picardie pour 1989-1993 mentionnait explicitement que pour l'ensemble des FRAC (industrie, BTP, transport, agro-industrie), le coût de référence relatif aux frais d'études engagés était le coût TTC (le taux de subvention étant de 50 % dans le cas général et de 80 % pour les diagnostics courts).

Cette disposition avantageuse consentie par les partenaires que sont l'Etat et la région avait pour objectif d'inciter les entreprises, et notamment les plus petites d'entre elles, à faire appel à des compétences extérieures et encourager l'émergence d'une offre en matière de conseil aux entreprises. L'intérêt du recours au conseil pour les PMI ayant ainsi pu être démontré, elle est désormais supprimée - à la demande de la région notamment - dans le cadre du contrat de plan pour 1994-1998 dont le protocole d'exécution précise que "la subvention rembourse a posteriori une partie du montant HT des frais d'études engagés. De plus, le taux de 80 % est moins souvent retenu, que pendant la période précédente, pour les mêmes raisons, et réservé aux entreprises n'ayant pas encore bénéficié du FRAC, ou pour des thèmes auxquels les entreprises sont encore peu sensibles. Le taux désormais pratiqué est donc de 50 % du montant HT dans la majorité des cas.

La Cour des comptes considère que le caractère élevé de l'aide déresponsabilisait l'entreprise bénéficiaire, cette dernière pouvant ne plus accorder à l'étude ni un regard critique ni même l'intérêt souhaité. Il faut en fait avoir à l'esprit qu'une subvention octroyée au titre du FRAC ne prend en compte que les coûts d'intervention de cabinets extérieurs, sans intégrer les coûts internes de l'entreprise qui peuvent être très élevés pour certaines actions telles que l'engagement d'une démarche pour l'obtention d'une certification.

Le fait que l'entreprise bénéficie d'une subvention à hauteur de 95 %, comme cela était prévu dans le contrat de plan 1989-1993, ne peut raisonnablement avoir eu pour conséquence de les déresponsabiliser, sachant que le dirigeant, certains cadres ou salariés sont amenés à apporter leur contribution à l'étude réalisée.

La Cour estime que l'aide aux ressources humaines aurait "donné lieu à d'importantes dérives, quant à la nature et au coût des dépenses subventionnées".

Décidée dans le cadre de l'adoption du budget primitif pour 1990, l'aide aux ressources humaines a été mise en place afin d'aider des projets importants d'implantation ou d'extension d'entreprises, et créateurs d'emplois.

Les dépenses prises en charge sont des coûts pédagogiques à la charge de l'entreprise, que ces coûts soient externes ou internes.

Le montant de l'aide octroyée étant fonction de la nature du projet, des montants d'investissement en jeu et des créations d'emplois, attendues, il est vrai que ni les modes d'intervention ni le contenu même des actions de formation ne peuvent donc être homogènes d'un dossier à l'autre.

Comme pour toutes les autres aides régionales, la liquidation des subventions est faite au vue des justificatifs financiers fournis et certifiés par les bénéficiaires, la région se réservant la possibilité de procéder à des vérifications. L'affirmation concernant "l'absence de vérification du service fait" est donc pour le moins excessive et nous vous serions reconnaissant de bien vouloir la supprimer.

Depuis 1995, une convention entre le conseil régional et l'entreprise, précise les obligations à la charge de l'entreprise en la matière pour chaque dossier.

Après avoir souligné la bonne maîtrise financière des avances à l'artisanat, la Cour doute de leur efficacité par un raisonnement en équivalent-subvention qui ne peut constituer le seul critère de mesure de l'impact de ces avances, qui demeurent en tout état de cause économiquement plus saines que les subventions.

En effet, cette procédure qui permet d'intervenir à hauteur de 20 % des investissements a pour objet de compléter les financements bancaires, de renforcer les capitaux permanents des entreprises bien souvent trop faibles (un mal français) et d'éviter aussi un recours exagéré au court terme, lequel lamine les marges des entreprises - d'autant plus qu'un investissement a pour objet d'augmenter le chiffre d'affaires et par conséquent les besoins en fonds de roulement.

Sur ce même sujet, et sans contester son utilité pour déterminer le coût réel d'une avance pour la collectivité l'on peut s'interroger sur la pertinence de raisonner en équivalent-subvention, dont le calcul n'intègre sûrement pas le fait que les subventions sont bien souvent fiscalisées ; de plus elles peuvent présenter des effets pervers avec pour conséquence des possibles phénomènes de distorsion de concurrence. D'ailleurs les pouvoirs publics, les banquiers et les entreprises l'on bien compris pour les prêts (assortis d'un taux d'intérêt) accordés par l'Etat (FDES) et la région Picardie, qui représentent des montants quasi nuls en équivalent-subvention, mais dont l'effet est déterminant lors du bouclage du plan de redressement.

L'avance n'a pas vocation à déclencher des projets mais à les accompagner pour minimiser les risques d'échec. La collectivité n'a pas à intervenir ou à infléchir les décisions des dirigeants mais à leur permettre d'investir dans des conditions plus sûres. D'ailleurs, le voudrait-elle qu'elle n'aurait "aucune assurance d'avoir une influence sur les entreprises".

La Cour des comptes conteste également l'opportunité de mobiliser un financement public pour des entreprises ayant une capacité d'autofinancement suffisante.

Cette observation a été faite à plusieurs reprises lors des comités techniques chargés de la gestion des dispositifs contractualisés en particulier, mais se heurte au principe selon lequel les aides sont affectées aux entreprises "en situation financière saine et à jour de leurs obligations fiscales et sociales".

En revanche, lorsqu'un projet d'investissement est présenté par une entreprise dont la structure financière est déséquilibrée, le comité émet habituellement une décision défavorable sur l'aide sollicitée, l'investissement étant de nature à compromettre la pérennité de l'entreprise. Sa rentabilité future serait en effet pénalisée par une tension excessive sur la trésorerie due à une capacité d'endettement trop largement insuffisante.

Afin d'apporter un correctif à cette situation, la région Picardie a renforcé son action en 1993 et 1994 en faveur d'entreprises en difficultés par le biais de formules destinées à participer à des opérations de restructuration financière. Elle est cependant très consciente des risques plus élevés de non-remboursement et n'intervient qu'après une étude minutieuse et concertée avec les partenaires associés au plan de redressement.

Il convient d'ajouter qu'en règle générale il est relativement rare que les PMI dressent spontanément des comptes d'exploitation prévisionnels et des plans de financement à trois ans. Sur ce point il ne faut pas sous-estimer un aspect "pédagogique" des formules d'aide à l'investissement des PMI qui pour y accéder, doivent impérativement anticiper sur l'avenir en établissant ces éléments prévisionnels.

Quant au niveau d'investissement des PMI en Picardie, une étude de l'INSEE, fait apparaître qu'elles ont connu un taux d'investissement (et non un niveau) supérieur à la moyenne nationale - sauf en 1991 - mais démontre aussi que :

"Les performances picardes ont été obtenues grâce à des financements externes. Ainsi, dès 1990, l'investissement a dépassé la capacité d'autofinancement en région, alors que les entreprises françaises pouvaient encore se désendetter. L'année 1991 permet à la Picardie d'effacer l'exercice antérieur, grâce à la baisse des investissements corporels. Mais les deux années suivantes conduisent à nouveau les PMI picardes à recourir au financement externe. Au total, (les entreprises de) la Picardie (auront) eu recours à des financements externes par trois fois entre 1989 et 1993, contre une seule au niveau France.

De plus, l'écart entre les besoins et les disponibilités est à chaque fois significatif : respectivement 5 %, 8 % et 9 % contre 1 % au niveau France. Cela pourrait expliquer en partie les mauvais résultats de 1994 : les PMI picardes seraient restées plus que d'autres sous la contrainte de l'endettement. La décision d'investir n'est pas seulement dictée par l'espoir de débouchés pour la production future ; elle est aussi conditionnée par les possibilités de remboursement".

Ainsi, contrairement à ce qu'a affirmé la chambre régionale des comptes et que reprend la Cour, il est inexact d'écrire que les PMI de Picardie "ont disposé pour leur investissement d'une capacité d'autofinancement largement suffisante". Au contraire - et sauf en 1991 où elles ont moins investi que la moyenne française - elles n'ont pu le faire que grâce à des financements externes. Tout porte à croire que l'action volontariste de l'Etat, de la région et des autres collectivités a contribué à compenser au moins en partie le retard d'investissement qu'avaient accumulé les PMI picardes au cours des années précédentes.

L'animation et la prospection

Le "manque assez général de coordination des initiatives" relevé par la Cour est tout relatif dans la mesure où les différentes collectivités et chambres consulaires travaillent le plus souvent en réseau, en concertation et en complémentarité. Par ailleurs, le principe constitutionnel selon lequel il ne peut y avoir de tutelle d'une collectivité sur une nature ne

permet guère d'y apporter d'autres remèdes que la concertation au quotidien et la structuration à travers des organismes prenant souvent la forme d'association loi 1901. Citons à titre d'exemples l'AREX créée au début des années 80 par la région et la CRCI pour promouvoir ensemble les exportations, ou le projet de commissariat à l'industrialisation que la Picardie a proposé à l'Etat et à la région Champagne-Ardenne de créer pour la prospection concertée à l'étranger.

Les zones d'activités

Tout comme l'animation économique, la multiplication des initiatives locales est naturelle. La seule alternative est la concertation entre les collectivités. Pour sa part, la région Picardie estime qu'elle l'a favorisée par sa politique de développement local et d'aménagement du territoire basée sur des structures intercommunales maillant le territoire régional. L'on constate d'ailleurs qu'au fil du temps, à mesure que l'intercommunalité progresse dans les esprits et dans les faits, les initiatives se coordonnent non seulement à l'intérieur des territoires mais entre eux.

Par ailleurs, la région se montre extrêmement sélective dans le choix des caractéristiques techniques et qualitatives des zones d'activité aidées et conditionne le versement de ses subventions à la commercialisation des terrains aménagés, de manière à ce que les maîtres d'ouvrages soient sensibilisés à la rentabilité de ces opérations.

"Des risques financiers pour les collectivités "

Au 30 juin 1994 le cumul des apports en capital de la région à "Picardie Investissement" s'élevait à 79,5 MF.

A cette même date l'actif net comptable de la société "Picardie Investissement" s'élevait à 84,2 MF.

La région détenant à cette même date 83,40 % des actions de "Picardie Investissement", sa part d'actif net comptable revient donc à $84,2 \text{ MF} \times 83,40 \%$, soit 70 MF (et ce sans même tenir compte des plus values latentes sur le portefeuille de "Picardie Investissement", estimées à hauteur de 10,6 MF au 30 juin 1996).

Il serait juste de mettre en face de ce coût apparent de 9,5 MF pour la région le fait que la structure "Picardie Investissement" a assumé elle-même ses coûts de gestion, de suivi des participations, à la différence des procédures économiques de subventions qui génèrent également des coûts indirects d'instruction, de mandatement et de contrôle.

Les autres apports de la région à "Picardie Investissement" constituent pour la région des créances, donc des actifs qui lui seront remboursés conformément aux engagements pris.

On peut donc considérer que sur une période de dix ans la région a sensiblement maintenu, en francs constants, la valeur de ses apports à "Picardie Investissement".

Quant à l'actualisation (qui plus est à 8 %) des sommes versées à "Picardie Investissement", cette technique financière nous semble totalement inappropriée au cas présent car elle donne à penser que la finalité d'une politique économique serait de réaliser des produits financiers.

L'investissement de la région dans "Picardie Investissement" avait une tout autre finalité qui était et demeure de favoriser le développement des entreprises picardes, et à travers elles, de l'emploi.

A ce titre les deux entreprises auxquelles fait allusion la Cour justifieraient à elles seules la raison d'être de "Picardie Investissement" (1 351 emplois pour l'une et 610 pour l'autre).

Outre ces deux entreprises, en dix ans, "Picardie Investissement" est intervenu dans 77 autres sociétés.

Sans "Picardie Investissement", la plupart de ces sociétés auraient été dans l'impossibilité de renforcer leurs fonds propres car trop petites ou trop régionales pour intéresser les leaders du capital- risque français, uniquement à la recherche de sociétés phares, seules à même de générer de fortes plus-values pour les investisseurs.

Il convient enfin de relativiser le coût financier des apports de la région dans "Picardie Investissement" en le comparant au coût réel d'autres types d'aides telles que les subventions n'ayant par définition aucun espoir de retour direct.

En optant pour une politique d'aide au renforcement des fonds propres des entreprises, la région Picardie a utilisé un puissant incitateur à leur développement, tout en se ménageant un "retour sur investissement" non négligeable puisque les actions de la société "Picardie Investissement" détenues par la région ont une valeur certaine.

Sur les conséquences financières de la participation de la région Picardie au capital de la SDR et de "Picardie Bail", il convient de préciser que la contribution à la procédure de liquidation amiable de la SDR d'une part, et à la recapitalisation de "Picardie Bail" d'autre part, a permis de préserver au mieux les intérêts de la région.

Comme l'a souligné la chambre régionale des comptes, les conclusions de l'audit confié par la région Picardie au cabinet Arthur Andersen ont permis d'alerter la commission bancaire, organe de contrôle de la SDR Picardie.

C'est ainsi qu'il a été procédé à la demande de la commission bancaire à un examen approfondi de la situation de la SDR.

La nomination d'un administrateur provisoire à la tête de cette société a abouti à une procédure de liquidation amiable qui intègre non seulement le comblement de passif de la SDR, mais également le maintien en activité de "Picardie Bail".

La contribution de la région Picardie à l'apurement du passif de la SDR a été en définitive de 40 millions de francs à laquelle il convient d'ajouter le capital qu'elle détenait, soit 53 millions de francs au total. Cette somme, pour importante qu'elle soit et surtout si on la rapporte à la période concernée (douze ans), doit être mise en perspective avec le volume annuel du budget régional (2 300 MF en 1995- 1996) et avec l'impact positif qu'a eu la SDR pendant sa période d'activité et celui de sa filiale "Picardie Bail" depuis sa création en 1984. L'impact de l'action de "Picardie Bail" sur le tissu économique régional est reconnu de tous et souligné par la chambre régionale qui écrit à la page 12 de son rapport qu'"avec ses 200 opérations immobilières pour 1,6 milliard d'investissements, Picardie Bail a cependant accompagné le développement de l'activité économique et a indéniablement facilité le montage de projets d'immobilier industriel dans des zones régionales peu attractives, contribuant à un développement équilibré du territoire régional".

"UNE INSUFFISANTE PREOCCUPATION DU RESULTAT DES AIDES"

La nécessité d'un diagnostic préalable

La région Picardie partage à la fois la conviction de la Cour sur la nécessaire évaluation des aides publiques et sa constatation sur ses difficultés théoriques et pratiques. A plusieurs reprises, le Conseil économique et social de Picardie a été saisi afin d'évaluer l'impact des aides régionales. La première saisine du CESR a mis en lumière certains effets pervers des primes et a amené l'assemblée régionale à leur substituer le dispositif de prêts et avances mis en place en 1985. Celle réalisée en 1993 concluait ainsi : "Le conseil économique

et sociale de Picardie porte sur les aides économiques régionales une appréciation qui rejoint celle des entreprises elles-mêmes. C'est une appréciation de satisfaction générale (...)"

Pour autant, il ne faut pas confondre la finalité des aides économiques - la création à terme d'emplois - avec l'objectif de telle aide précise. Dans l'exemple cité par la Cour, à savoir les avances aux PMI consenties par la région Picardie, l'objectif est bien, conformément au contrat de plan, "la modernisation de l'appareil productif, l'amélioration de la qualité et de la productivité", facteurs qui peuvent ne pas avoir d'incidence positive immédiate sur l'emploi mais qui concourent à terme à la création d'emplois dans des entreprises confortées.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'AISNE

1. "Le département de l'Aisne intervient sur l'ensemble de son territoire, y compris les zones non éligibles. Pour certaines implantations dans le département de l'Aisne, le taux global de subvention a dépassé les 25 %."

Effectivement, pour quelques dossiers d'aide à l'immobilier industriel, les règles édictées par le décret du 22 septembre 1982 n'ont pas été appliquées avec la rigueur souhaitée.

La chambre régionale des comptes de Picardie avait appelé l'attention du département sur ce point le 5 décembre 1995. Il en avait été aussitôt tenu le plus grand compte.

Cette réglementation est maintenant scrupuleusement respectée.

2. "De leur côté, l'Agence de développement de l'Aisne (ADA) et l'Agence de développement de l'Oise (ADO), financées respectivement par chacun des départements, menaient, sans concertation véritable avec les structures régionales, leurs propres actions de prospection à l'étranger."

Le partenariat avec la région a été établi au départ conjointement avec les trois départements de la Picardie. Les accords contractuels souscrits avec la collectivité régionale (Agence régionale de développement) n'ont pu être reconduits car les résultats obtenus n'étaient pas à la hauteur des ambitions. Cette décision résulte d'une volonté commune aux cocontractants.

Seul le partenariat avec la Grande-Bretagne a été maintenu.

L'ADA a été chargée par le département de l'Aisne de mettre en oeuvre des solutions de remplacement et, notamment, il a été décidé de développer une fonction d'aide à l'exportation vers la République tchèque en prenant appui sur la ville de Prague.

Soixante-dix entreprises axonaises ont bénéficié du soutien de l'ADA en République tchèque. 50 % de ces entreprises ont établi un flux d'affaires dont 80 % d'exportations de France vers ce pays.

La pertinence de cette initiative peut être mesurée au niveau national, la France étant passée du 4e au 2e rang des fournisseurs de la République tchèque.

3. "En Picardie, selon une étude de la direction régionale de l'équipement réalisée en 1995, la région compte 4 660 hectares de zones d'activités dont 1 970 (42 %) sont disponibles et cette proportion atteint 58 % dans le département de l'Aisne et, à l'intérieur de ce département, 91 % en Thiérache."

La volonté des acteurs locaux a pu conduire, lors des périodes précédentes où les taux de croissance laissaient escompter des besoins importants en zone d'activités, à des inscriptions conséquentes dans les documents d'urbanisme.

Certaines collectivités locales ont alors acquis des réserves foncières mais ne les ont aménagées que lors des implantations d'entreprises.

D'ailleurs, sur le département de l'Aisne, une étude du comité d'expansion révèle que si 68 % des zones industrielles sont disponibles, seuls 27 % des surfaces équipées n'ont pas d'affectataires. Une partie importante de ces 27 % correspond à des friches industrielles qui, le plus souvent, ne répondent pas aux besoins des industriels.

Pour éviter des investissements publics disproportionnés aux installations réelles, le département ne finance l'aménagement de terrains à finalité industrielle que pour les surfaces dont l'affectataire est identifié.

Dans ce cadre, les aménagements sont d'ailleurs cofinancés par l'Union européenne au moyen du FEDER, et pour l'Etat au moyen de la dotation de développement rural.

**REPONSE DU MAIRE DE CORBIE, PRESIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
D'ASSAINISSEMENT DE CORBIE (SOMME)**

L'observation faite en son temps par la chambre régionale des comptes sur l'exonération de la surtaxe d'assainissement au profit des établissements BVR parle de "modestie" de l'aide consentie.

Aussi, je tiens à préciser que cette mesure économique - qui n'avait d'ailleurs fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité - n'a en rien entraîné d'effets décevants ou néfastes. Cette décision syndicale n'a jamais été prise dans le cadre d'une surenchère entre collectivités, fût-ce pour préserver l'emploi, mais bien dans le seul but de soutenir le tissu économique local... et unique à l'époque dans cette situation d'utilisateur important de l'eau.

Cependant, suite à l'observation précitée, cette aide a été annulée et la convention passée entre BVR, la SAUR et le syndicat ne prend plus en compte ce concours exceptionnel de la collectivité.

POITOU-CHARENTES

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE POUR LE
DEVELOPPEMENT DE L'AQUACULTURE CHARENTAISE (SEMDAC)**

Dans son premier article, la loi du 7 juillet 1983 autorise les communes, départements, régions et leurs groupements, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, à créer des sociétés d'économie mixte locales.

Ces sociétés peuvent réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

C'est dans le cadre de ce dernier point, l'intérêt général, que la SEMDAC a été créée.

L'ACTIVITE DE LA SEMDAC

Les interventions de la SEMDAC se rattachent directement à son objet, tel qu'il est défini, dans l'article 2 de ses statuts et dont l'esprit est le développement des activités aquacoles, sous toutes ses formes.

Ces interventions doivent être distinguées en deux grandes catégories :

- Les opérations d'aide spécifique, réalisées pour le compte et au seul bénéfice d'un ou de quelques aquaculteurs. Ces prestations sont toujours facturées au bénéficiaire.

Il en est ainsi du suivi des élevages d'esturgeons ou encore du montage des dossiers de demandes de subventions pour les conchyliculteurs.

- Les opérations d'intérêt collectif, réalisées au bénéfice de l'ensemble du secteur aquacole de Charente-Maritime. Ces opérations sont principalement financées par le conseil général de Charente- Maritime, parfois par d'autres collectivités ou organismes (région, Commission européenne, IFREMER...)

Il en est ainsi de la mise au point de nouvelles techniques d'élevage ou de la maîtrise de la production de nouvelles espèces.

Ces actions sont menées en étroite collaboration avec les représentants socioprofessionnels et apportent des perspectives d'avenir et un dynamisme reconnu à ce secteur d'activité.

AQUACULTURE ET INTERET GENERAL

La question de savoir si les interventions d'intérêt collectif pour l'aquaculture présentent bien un intérêt général pour la Charente- Maritime reste cependant posée.

On ne peut répondre à cette question qu'à la lumière des caractéristiques de ce département.

Les caractéristiques économiques

Bien que la Charente-Maritime présente un développement touristique important le long de son littoral, elle reste un département à caractère rural fort.

La densité de population (77 habitants/km²) est inférieure à la moyenne française (104 habitants/km²).

Le pourcentage des actifs travaillant dans le secteur de l'agriculture et de la pêche (y compris l'aquaculture) est par contre nettement plus élevé que la moyenne française : 12,7 % contre 5,7 % en moyenne en France.

Ce chiffre augmente encore lorsque l'on exclut l'agglomération rochelaise et passe alors à 16,2 %.

Les caractéristiques géographiques

Une autre caractéristique de la Charente-Maritime est son faible relief, qui induit la présence d'environ 80 000 hectares de zones de marais, dont 16 000 hectares en eau saumâtre, la plaçant ainsi en tête des départements français de ce point de vue.

Les îles de Ré et d'Oléron créent de véritables mers intérieures que sont les Pertuis Breton et d'Antioche, et le bassin de Marennes- Oléron. Ils sont bordés de grands estrans vasards, qui découvrent à marée basse.

Ces particularités topographiques et géographiques font de la Charente-Maritime, un département très propice, sinon le plus propice à l'aquaculture.

Le poids de l'aquaculture

Economie et géographie se conjuguent donc pour faire de l'aquaculture une activité importante du département de la Charente- Maritime.

Cela se vérifie d'ailleurs, dans le poids économique de ce secteur d'activité :

- 2 500 exploitations ;
- 4 000 emplois directs ;
- 1,2 milliards de francs de chiffre d'affaires par an.

Ce dernier chiffre est à rapprocher de la valeur de la production agricole départementale, qui est de l'ordre de 4 milliards de francs.

On voit donc qu'en Charente-Maritime, l'aquaculture est un secteur important de l'économie.

Un soutien spécifique nécessaire

Paradoxalement, ce secteur économique ne bénéficie d'aucun soutien spécifique de la part des organismes consulaires, qui ont laissé à d'autres le soin d'aider les entreprises aquacoles.

Devant cette carence et vu le poids économique de l'aquaculture en Charente-Maritime, le conseil général a légitimement considéré qu'il était de l'intérêt général du département d'aider ce secteur d'activité.

Il a donc créé la SEMDAC pour oeuvrer dans ce sens.

PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE VAUCLUSE

Vous avez bien voulu m'adresser un extrait du projet de rapport de la Cour des comptes relatif aux observations concernant le département de Vaucluse.

Ce texte appelle de ma part quelques précisions que je crois utile d'apporter à la Cour.

En avril 1993, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes- Côte d'Azur a été amenée à formuler diverses observations liées aux opérations de crédit-bail immobilier réalisées par le conseil général de Vaucluse.

Dès le 21 décembre 1992, l'assemblée départementale s'était prononcée sur le principe d'une cession de ces opérations à une SICOMI. A la suite des observations de la chambre régionale des comptes, le département s'est engagé à ne plus recourir à cette formule de financement.

La rétrocession de ces opérations à des SICOMI, menée activement depuis 1993, explique qu'aujourd'hui seuls subsistent trois contrats de crédit-bail départementaux.

Le projet de rapport de la Cour fait état d'un risque locatif très concentré puisque 29 % des encours concernent un seul crédit-preneur, en l'occurrence la société Ducros. Les trois bâtiments concernés ont tous été rétrocédés et, in fine, ce risque s'est traduit, pour le Vaucluse, par :

- le maintien de Ducros/Eridania-Beghin-Say à Carpentras et à Monteux (850 emplois)
 - ;
 - la création de la société Gyma à Carpentras et à Sorgues (133 emplois) ;
 - l'accueil de la S.A. Continentale-Nutrition à Vedène, dans les bâtiments laissés vacants par Ducros (90 emplois),
- soit un total de 1 073 emplois directs.*

Enfin, dans un souci d'équité, je souhaiterais que le rapport de la Cour évoque de façon plus explicite le fait que le département de Vaucluse n'a pas été - loin s'en faut - la seule collectivité locale à réaliser un certain nombre d'opérations de crédit-bail.

RHONE-ALPES

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL DE RHONE-ALPES

En préambule à la réponse aux observations particulières sur les aides attribuées en région Rhône-Alpes, il paraît important de situer les enjeux auxquels sont confrontées les collectivités locales dans le domaine économique.

Les sujets que les collectivités locales ont eu récemment à traiter sont les suivants :

- les PME étant à la source de la création de la richesse économique, et par voie de conséquence de l'emploi, comment favoriser leur développement en les aidant à franchir un pas qu'elles ne franchiraient pas sans aide publique ?

- considérant qu'elles n'ont pas, en interne, à la différence des groupes industriels, toutes les ressources nécessaires à leur développement, comment s'assurer qu'elles trouvent, à proximité, les éléments de réponse à leurs problèmes de développement, qu'ils relèvent de la technologie, des finances, des ressources humaines... ;

- il convient également d'identifier des points forts de développement du tissu économique régional, soit par secteur d'activité (textile, mécanique, plasturgie...), soit par thème (matériaux, productique,...), puis d'appuyer dans ce sens les efforts des professions et des centres de ressources dans des domaines relevant de la technologie, de la veille stratégique ou de la formation des hommes ;

- le développement d'une entreprise s'opérant toujours dans un contexte local, l'action des collectivités locales sera généralement insérée dans une problématique d'aménagement du territoire ; celle-ci a deux composantes :

- renforcer la synergie entre l'action des entreprises et celle des collectivités locales : c'est l'une des finalités des contrats globaux de développement, créés par la région Rhône-Alpes ;

- affirmer une politique de reconversion pour des zones entières de Rhône-Alpes qui sont dans une situation économique très difficile ;

- enfin, afin d'assurer également un développement exogène, assurer la promotion de la région Rhône-Alpes et un accueil coordonné des investisseurs extérieurs.

Face à ces différents sujets, il est du devoir des collectivités locales de mettre en place des programmes d'actions dans le domaine économique ; s'agissant des modes opératoires de ces programmes, il convient d'apporter les points de vue suivants :

- sur le plan du financement des entreprises, il serait illusoire de penser qu'une régulation naturelle des circuits financiers exonère la puissance publique, et particulièrement la région, de ses responsabilités ; d'une part, le caractère centralisé des décisions de financement des banques et organismes financiers est un réel obstacle au développement de certains projets prometteurs, aussi la région doit- elle appuyer la mise en place ou le maintien d'organismes "de place" ; d'autre part, dans des domaines particuliers, comme la création d'entreprise, l'existence de risques notables sera toujours un obstacle important à l'apport par la sphère privée des financements nécessaires ; la région a choisi de procéder aux apports de

fonds nécessaires, dans les conditions de rentabilité qu'il conviendra d'adapter, afin d'entraîner la mise en place des fonds privés qui assureront d'une part le concours financier nécessaire, d'autre part le professionnalisme des interventions ;

- il n'est pas de développement économique sans montage correct des projets ; il convient donc de disposer, sur l'ensemble de Rhône-Alpes, d'outils qualifiés de développement expertisant et soutenant la mise en place de ces projets : il peut s'agir d'agences départementales, ou, dans le cadre des territoires ou des bassins d'emplois, de "services de proximité" des entreprises. Il est clair que ces services ne gèrent pas eux-mêmes des aides directes ; leur rôle essentiel est d'apporter la meilleure expertise aux projets de développement, de veiller aux mises en réseaux efficaces, de conseiller les porteurs de projets sur l'utilisation optimale des aides publiques.

Cette remarque est à relier au problème de l'apport d'aides financières par les collectivités infrarégionales ; les aides directes sont du ressort du niveau régional ; or, légitimement soucieuses d'intervenir dans le domaine économique en raison de l'importance des problèmes de l'emploi, les collectivités locales et départementales ne peuvent disposer, dans le cadre légal actuel, des moyens d'intervention qu'elles souhaiteraient. La mise en place de moyens d'appui au développement, du type "agence économique" , ayant une très bonne connaissance locale des entreprises et de leurs projets de développement, peut être une réponse à leur souci, ces structures favorisant la mobilisation d'aides directes au niveau régional et national.

Les problèmes de développement rencontrés par les entreprises revêtant une technicité croissante, il convient d'encourager la mise en place de structures régionales très qualifiées professionnellement, et dont l'objectif serait, sur un thème dédié, d'assurer aux entreprises la qualité optimale des réponses correspondant à leurs besoins sur ce thème ; c'est dans ce sens que la région a favorisé la mise en place du pôle productique, du centre régional du design industriel, de l'agence régionale pour la maîtrise des matériaux ou de l'agence régionale pour la valorisation de l'innovation sociale.

Ces modes opératoires joints à ceux prévus dans le cadre du contrat Etat-région doivent être bien évidemment mis en place avec deux préoccupations majeures :

- la non-distorsion des règles de la concurrence, et donc le respect des procédures européennes dont c'est l'objet ;

- la non-confusion des genres : il appartient aux services des collectivités locales d'assurer l'instruction des dossiers, qui ne sera en aucun cas déléguée, et de recourir lorsque cela sera nécessaire aux expertises qui seront utiles à cette instruction.

La mise en place, au cours des années récentes, d'une politique plus soutenue de développement économique s'est accompagnée d'un respect maintenant complet de ces deux objectifs.

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine économique, et tout particulièrement de la région, se heurte néanmoins à la complexité du corpus législatif et réglementaire, qui résulte des lois de décentralisation ainsi que de la mise en place des contrats Etat-région.

L'observateur extérieur peut avoir l'impression d'un empilage d'interventions , mises en oeuvre dans le cadre d'un appareil législatif et réglementaire qui, partiellement, ne correspond plus aux problèmes rencontrés ni aux objectifs poursuivis.

Il paraît indispensable d'obtenir une clarification des possibilités d'intervention des collectivités locales, qui aurait les objectifs suivants :

- *bien situer les niveaux de responsabilité des différentes collectivités locales ;*
- *mettre à jour certaines possibilités d'intervention, dont le caractère obsolète amène actuellement à des impasses (appui aux sociétés de capital-risque, par exemple ; voir ci-dessous) ;*
- *disposer d'un ensemble législatif et réglementaire clair et actuel, faisant, dans le respect des directives européennes, la part de ce qui relève de la loi et de ce qui doit être négocié périodiquement entre l'Etat et les régions afin de "coller" à la situation économique de la période, du territoire concerné, et de répondre aux besoins qui leur correspondent.*

Il convient maintenant de répondre aux observations précises du rapport qui portent sur deux points essentiels :

- *la politique d'aménagement du territoire, notamment en matière de zones d'activités et de bâtiments industriels, en complémentarité avec les autres collectivités locales ;*
- *l'appui apporté à la création d'entreprise par le soutien accordé à la société de capital-risque Rhône-Alpes Création.*

a) La politique d'aménagement du territoire.

L'aménagement de zones d'activités, la construction de bâtiments à usage des entreprises constituent pour les communes un moyen essentiel et traditionnel d'intervention économique.

La région intervient dans le domaine des bâtiments industriels depuis 1978, en complément de l'intervention des communes et des départements, dans des zones rurales en situation économique difficile.

Son intervention lui a permis d'inciter les autres collectivités à infléchir leur politique dans ce domaine : aide réservée aux seuls projets créateurs d'emploi, arrêt de la construction de bâtiments "en blanc", recours à des SICOMI, ainsi qu'à des assurances pertes de loyer.

Le zonage de cette aide s'est calqué sur les zones de reconversion correspondant à l'objectif 5b de l'Union européenne.

S'agissant des zones d'activité, il faut souligner que la région n'accorde pas d'aide financière pour ce type d'opération ; ayant conscience du danger et du coût que représente la multiplication des zones d'activités, elle s'est engagée dans une politique partenariale avec les bassins de vie, les principales villes et les départements ; cette politique met en avant les efforts menés pour mettre au point des schémas départementaux de zones d'activités, organiser des priorités dans la mise en oeuvre de zones d'accueil correspondant à des besoins soigneusement étudiés, mettre en place des zones intercommunales.

L'adhésion des autres collectivités à cette politique partenariale, qui a pour but de porter durablement ses fruits, aurait été remise en cause par l'abandon du soutien régional aux bâtiments industriels ; cet abandon aurait en effet été ressenti par de très nombreux élus locaux comme un rejet de leur unique instrument d'intervention dans le domaine économique.

Si le zonage actuellement utilisé déborde les seules zones éligibles à la PAT, il correspond néanmoins à un objectif de reconversion rurale reconnue comme prioritaire par l'Etat français et l'Union européenne.

b) L'appui à la création d'entreprise ; le cas de la société de capital-risque Rhône-Alpes Création.

La création d'entreprise est apparue depuis 1987 aux élus régionaux comme un instrument essentiel de régénération d'un tissu économique menacé par l'internationalisation de groupes industriels souvent originaires de Rhône-Alpes.

Si des sociétés de capital-risque existaient déjà en Rhône-Alpes (Siparex, banque de Vizille), le financement en fonds propres des entreprises en création était fort mal assuré.

Cela a justifié l'implication de la région dans le capital de Rhône-Alpes Création, qui est passé de 25 % au départ à 40,7 % actuellement. Le capital réuni étant insuffisant pour assurer à la société les moyens d'intervention correspondant à ses objectifs, la région lui a accordé une avance en compte courant sous le nom de fonds régional de réserve.

Cette avance s'analyse à mon sens comme un complément de l'intervention en capital, ce qui est le droit d'un actionnaire, plutôt que, comme le souligne le rapport, une aide directe à une entreprise privée, pouvant être considérée comme irrégulière car consentie sans intérêt. Cette analyse, commune avec l'Etat, a d'ailleurs justifié la mise en place d'une convention entre l'Etat et la région.

L'intervention de fonds publics dans une telle structure n'a en effet de justification que dans la mesure où elle déplace le point mort en matière de risque et de rentabilité du financement normal du secteur privé, pour l'inciter à intervenir sur des projets qu'il ne prendrait pas en compte seul.

L'analyse du cadre réglementaire que fait la Cour conduirait donc à faire perdre toute efficacité à l'intervention des collectivités publiques dans les sociétés de capital-risque.

Le jugement porté sur les résultats de la société, ainsi que sur l'usage ainsi fait des fonds publics, doit tenir compte de la période dans laquelle se situe l'activité de cette société.

Rhône-Alpes Création a été créée il y a six ans ; c'est le moment, dans la vie d'une société de capital-risque de ce type, où les profits ne sont pas encore engrangés alors que des sinistres importants ont été enregistrés ; l'évaluation du portefeuille au 31 décembre 1995 fait apparaître une plus-value nette potentielle de 12 MF, qui est de nature à améliorer nettement la situation du fonds régional de réserve.

D'autre part, cette société a favorisé en six ans la création de 45 entreprises actuellement en activité, dont le taux de croissance moyen annuel est supérieur à 10 %, et qui représentent 1 300 emplois et un chiffre d'affaires total de 836 MF.

C'est dans la durée qu'un dispositif d'appui en capital-risque aux entreprises en création trouve son efficacité et peut valablement être jugé positivement ; seul le dispositif mis en place avec le système de compte courant pouvait permettre à Rhône-Alpes Création d'asseoir son développement dans la durée et, avec elle, de nombreuses jeunes entreprises représentant un important potentiel de régénération du tissu économique.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'AIN

LA REGULARITE DES INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES EN REGION RHONE-ALPES ET NOTAMMENT DU DEPARTEMENT DE L'AIN

En dehors de l'action économique des organismes consulaires (chambre de commerce et d'industrie de l'Ain, chambre de métiers de l'Ain, chambre d'agriculture, notamment en matière de tourisme rural) qui concerne l'ensemble du territoire départemental, la promotion économique du département de l'Ain est essentiellement réalisée au niveau des bassins d'emploi soit par des organismes publics ou privés (ALIMENTEC, PEP, Syndicat mixte de la plaine de l'Ain, Technopole Gessien), soit par des communes et groupements de communes soutenus financièrement, le cas échéant, par le département.

A cet égard, le projet de rapport de la Cour des comptes constate que l'abandon par la région, à compter du 1er janvier 1987, des PRE et PRCE et, par voie de conséquence, des aides départementales complémentaires à ces primes, a sans conteste poussé les départements à s'engager directement et fortement dans le soutien aux entreprises.

Tel n'a pas été le cas du département de l'Ain (département non éligible à la PAT industrielle), puisque la délibération du conseil général du 15 février 1988 (document joint, accompagné du rapport de présentation)²⁰ a, au contraire, dans le souci du respect des règles de la libre entreprise, décidé de délimiter de façon claire le champ de son intervention afin d'écartier les opérations où la collectivité locale maître d'ouvrage de l'opération servirait de relais à l'entreprise sans supporter aucun risque.

L'assemblée départementale a ainsi décidé :

- de limiter l'octroi de l'aide départementale aux seules opérations concernant des équipements immobiliers d'accueil mis à disposition des entreprises par les communes sous forme de location, location-vente ou crédit-bail ;

- d'exiger des communes le remboursement pro rata temporis de l'aide départementale consentie en cas de vente du bâtiment d'accueil avant un délai de sept ans, durée portée ultérieurement à dix ans par délibération n° 410 du 5 juin 1991 et fixée aujourd'hui à cinq ans par délibération n° 411 du 6 décembre 1995 (document joint) à :

- dix ans pour les opérations de crédit-bail ;

- cinq ans pour les opérations de location,

- de demander aux communes de produire à l'appui de leur dossier une délibération du conseil municipal, un devis, les plans de l'investissement ainsi que l'engagement écrit du preneur de signer le contrat de location, location-vente ou crédit-bail à intervenir (copie de cette dernière pièce devant être produite préalablement au premier paiement de subvention à la commune).

20) Les documents annexés à la réponse ne sont pas reproduits.

LES AIDES INDIRECTES

RABAIS EN DEHORS DE LA ZONE PAT

Depuis la mise en oeuvre des lois de décentralisation et de leurs textes réglementaires d'application, le conseil général de l'Ain a toujours et dans tous les domaines de son intervention considéré que la plus grande part des responsabilités locales devait s'exercer aussi près que possible de l'administré, c'est-à-dire à l'échelon communal.

C'est pour cette raison que l'assemblée départementale a fixé comme condition sine qua non à son intervention la prise effective de risque par les communes ou intercommunalités s'engageant dans des opérations de réalisation de bâtiments d'accueil, ce qui amène celles-ci à s'assurer préalablement de la solidité financière de l'entreprise qui envisage la prise à bail de l'immobilier communal (ainsi, l'aide départementale n'est pas accordée si le contrat de location ou de crédit-bail est consenti en faveur d'une société civile immobilière qui n'assure pas, par définition, une activité industrielle, commerciale ou artisanale).

Aussi, sans pouvoir assurer que l'intervention du conseil général n'a jamais abouti à la conclusion entre une commune et une entreprise à un contrat dont le montant se situerait en deçà des conditions du marché, il apparaît, à la lecture des rapports présentés au conseil général et des délibérations qui en ont découlé, que l'assemblée départementale n'a pas souhaité (ni a fortiori exigé) des communes qu'elles répercutent l'aide sur les entreprises lorsqu'une telle mesure pourrait venir favoriser le marché.

En ce domaine, l'objectif du conseil général est donc bien d'aider les communes, et notamment les petites communes rurales, à faciliter l'implantation d'entreprises et à maintenir ainsi l'emploi, sans accroître dangereusement un endettement souvent élevé au regard de leur surface financière limitée.

C'est la même motivation qui a conduit le conseil général à décider de soutenir l'économie au moyen de l'octroi d'aides exceptionnelles de 1 MF par projet dans deux secteurs sensibles du département :

Le Bas Bugey : accueil des entreprises. Guilloteau (40 emplois prévus). SA "C5 G" (50 emplois prévus).

Val de Saône : construction d'une usine de compostage de produits légumiers (soutien à la production maraîchère et protection de l'environnement).

Les aides attribuées à d'autres bénéficiaires que des entreprises

Il convient à ce sujet de rappeler que le conseil général n'est jamais intervenu et n'intervient pas, dans le cadre des dispositions de l'article 3 du décret n° 82-809 du 22 septembre 1982, par l'intermédiaire d'organismes relais autres qu'une collectivité locale elle-même.

Ainsi, aucune aide départementale n'a transité par une chambre consulaire, une société d'économie mixte ou une SICOMI.

S'agissant du Pôle européen de la plasturgie

La mise en place du Pôle européen de la plasturgie s'est articulée autour de deux structures principales :

- La SEML "Technopole de la plasturgie" constituée le 10 décembre 1990, groupant le conseil général, le district d'Oyonnax, les communes d'Oyonnax, Bellignat et Arbent pour 70 % du capital et l'association Pôle européen de la plasturgie (PEP) pour 29,33 %, dont l'objet est la construction de la technopole sur des terrains mis à disposition par le département, l'animation, la gestion et la commercialisation du site.

L'association Pôle européen de la plasturgie a été constituée le 10 juillet 1993, entre la chambre de commerce et d'industrie, les collectivités territoriales, la Fédération nationale de la plasturgie, la SEML technopole de la plasturgie, l'université et les entreprises de la filière plasturgie.

Elle a pour objet de répondre à l'ensemble des besoins des industries de la filière plasturgie. Elle bénéficie de la mise à disposition par le département de l'ensemble immobilier et mobilier constituant le Pôle européen de plasturgie suivant deux conventions distinctes :

- Une convention en date du 12 décembre 1991 d'une durée de cinq ans renouvelable mettant à sa disposition gratuite l'ensemble des bâtiments et du matériel en contrepartie d'obligations diverses dont la prise en charge de l'intégralité des charges d'entretien et de conservation incombant au propriétaire.

- Une convention du 16 décembre 1994 conclue entre le département, l'association PEP et l'Ecole supérieure de plasturgie d'Oyonnax mettant à la disposition gratuite de l'association PEP, l'ensemble des bâtiments, bibliothèque et matériels pédagogiques, à charge pour elle de mettre ces biens à la disposition de l'établissement public Ecole supérieure de plasturgie.

Cette convention est établie aux mêmes charges, clauses et conditions que la précédente.

Il ne paraît pas possible d'analyser ce schéma d'intervention publique comme relevant d'une aide directe aux entreprises dans la mesure où les actions développées par l'association du pôle européen n'ont pas de finalité lucrative et visent :

- d'une part, à la formation dans le cadre d'une école d'ingénieurs reconnue depuis lors par l'Etat ;

- d'autre part, à des actions de recherche-développement au bénéfice d'un secteur d'activité industrielle tout entier, et des entreprises françaises de la plasturgie sans qu'aucune d'entre elles n'en retirent un quelconque avantage particulier indu. Il est à noter de ce point de vue que l'activité de centre d'essai au service des entreprises de la plasturgie menée par le Pôle européen de la plasturgie est facturée aux entreprises, gérée avec des moyens propres de l'association, et soumise à la TVA.

Cette situation, qui a amené le conseil général à soutenir ce secteur de l'activité économique du département mais aussi, plus largement, de l'industrie nationale, pose le problème du financement de la recherche développement et du cadre juridique le plus adapté.

Sur cette question, une réflexion avait été menée en son temps sur la validité d'un groupement d'intérêt public, solution écartée en raison de sa relative rigidité et de la nécessité d'associer largement les professionnels de la plasturgie et des entreprises concernées.

Il semble ici que le soutien par les collectivités territoriales de l'activité du Pôle européen de la plasturgie particulièrement à travers la mise à disposition de bâtiments n'induit pas par elle-même d'aide directe ou indirecte à une ou plusieurs entreprises, ni même d'ailleurs à l'association gestionnaire compte tenu des contreparties conventionnellement prévues mais au contraire participe à un enrichissement global du savoir faire industriel de la filière étant rappelé que le Pôle européen de la plasturgie a une activité essentielle de formation et de recherche.

Cette mission du Pôle européen de la plasturgie semble renvoyer en conclusion au souci exprimé des chambres régionales des comptes du nécessaire transfert de technologie.

LE MONTANT DES AIDES DU DEPARTEMENT ET L'EFFICACITE DES INTERVENTIONS

Dès 1991, le conseil général, par la création d'un service dit "Observatoire économique", s'est doté des moyens d'évaluer dans sa globalité l'incidence des aides économiques sur le tissu économique.

Dans la mesure où le dispositif départemental ne comporte pas de zonage, les études effectuées indiquent que les aides départementales ont certes largement bénéficié à des communes se situant dans des bassins d'emplois dynamiques et naturellement attractifs pour les créateurs d'entreprises.

L'étude démontre toutefois que l'effort déployé par le conseil général a permis de maintenir et même de développer l'emploi des secteurs économiquement fragiles comme le Bas-Bugey ou la Haute-Bresse.

Il n'en reste pas moins vrai que c'est très opportunément que le rapport définitif de synthèse de la chambre régionale des comptes préconise, à la lumière de ces constatations, une refonte du système d'aide comportant une majoration des aides allouées aux communes de petite taille ou situées en zone fragile.

C'est dans cette voie que s'est engagé le conseil général en modifiant par décision du 6 décembre 1995 (document joint accompagné du rapport de présentation à l'assemblée) le dispositif d'aide en y apportant les modifications suivantes :

1. Barème du calcul de l'aide

Il a été procédé à l'abandon du précédent dispositif qui comportait deux inconvénients majeurs :

- effet de seuils trop brutaux ;*
- barème ne s'ajustant pas automatiquement,*

et à son remplacement par un barème de taux d'aide progressif établi sur une base inversement proportionnelle à la valeur des bases de taxe professionnelle de la commune par rapport à la valeur moyenne départementale des bases de taxe professionnelle par habitant.

2. Majoration des taux résultant du barème

Elle est mise en oeuvre :

- d'une part en faveur des petites communes :*
- + 4 points : communes de moins de 500 habitants ;*
- + 3 points : communes dont la population est comprise entre 500 et 700 habitants,*
- d'autre part en faveur des structures intercommunales assurant une large péréquation de la taxe professionnelle générée par l'entreprise :*

- +5 points si la péréquation est supérieure à 50 % du produit perçu (part communale et intercommunale confondues).

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA DROME

"Les aides indirectes à l'immobilier d'entreprise excèdent largement les limites posées par les textes qui les réglementent."

Il est rappelé que le département ne met pas directement en oeuvre le décret de 1982 mais verse aux communes ou groupements publics une aide à l'implantation d'entreprises. A charge pour ces bénéficiaires d'appliquer le décret.

En ce qui concerne la zone exclue de la PAT, elle bénéficie d'une aide calculée dans les mêmes conditions que le neuf en zone PAT mais qui s'applique sur le seul terrain dont le prix est libre (délibération du 10 juillet 1995).

Le taux de 30 % annoncé ne correspond pas à la pratique habituelle du département qui veille à un maximum de 25 %.

REPONSE DU PREMIER VICE-PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ISERE

LES AIDES A L'EMPLOI SUR LE PLATEAU MATHEYSIN

Ces aides à l'emploi abondent l'aide de l'Etat par une prime d'égal montant.

Elles ont été mises en place en 1990 dans le cadre d'un plan gouvernemental d'aide et de développement du Plateau Matheysin et à la demande de M. Chérèque, ministre délégué chargé de l'aménagement du territoire.

Suite aux rapports définitifs de la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes et conformément à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, les démarches nécessaires ont été effectuées auprès de M. le préfet de l'Isère (courrier du 25 juin 1996) pour régulariser cet état de fait par la signature d'une convention.

BILAN DES POLITIQUES D'AIDE

Le département de l'Isère procède chaque année, depuis 1989, à l'établissement systématique d'un bilan des aides accordées, essentiellement pour l'aide à l'immobilier d'entreprise, les primes à l'emploi sur le Plateau Matheysin et les contre-garanties d'emprunt accordées dans le cadre du fonds départemental de garantie.

Ce bilan a pour objet de constater :

- le maintien des emplois des entreprises aidées ;*
- la création des emplois annoncés ;*
- la réalisation des investissements prévus.*

Bien que l'augmentation du volume d'emplois et la réalisation d'investissements impliquent vraisemblablement un accroissement significatif des bases fiscales des entreprises, il est clair qu'il est très difficile de trouver des indicateurs appropriés permettant d'apprécier l'exacte portée des interventions du département. Telle est toutefois la volonté de l'assemblée départementale, qui accueillera toute proposition utile et pertinente en ce sens.

REPONSE DU MAIRE DE BOURGOIN-JALLIEU (ISERE)

Nous avons examiné avec attention les remarques de la Cour concernant la cession par notre commune à la société Photowatt d'un tènement immobilier en 1991.

Nous nous permettons de soumettre à votre appréciation et à celle de la Cour les précisions suivantes : cette opération ne s'est pas déroulée sous la seule responsabilité de la commune, il s'agissait d'une démarche en partenariat avec le département de l'Isère et la région Rhône-Alpes.

L'implication de Bourgoin-Jallieu s'est fondée sur une décision d'action économique prise par la région dont la participation s'est élevée à 1 800 000 F complétée par une subvention du département de 3 600 000 francs.

Toutefois pour des raisons techniques, l'intervention de ces deux collectivités a dû transiter par le budget de la commune de Bourgoin-Jallieu.

C'est dans le cadre de cette démarche partenariale que la commune de Bourgoin-Jallieu a procédé tout d'abord à l'acquisition d'un tènement de 350 000 mètres carrés comprenant des bâtiments industriels appartenant à l'entreprise Valeo pour une somme de 12 000 000 francs puis a cédé ensuite ce tènement à la société Photowatt pour la somme de 6 770 000 francs. L'écart entre les deux montants étant couvert par les aides de la région et du département.

Compte tenu des interventions de la région et du département, l'effort de la ville s'est donc limité au montant des agios de la période pendant laquelle, en attendant le versement effectif des aides de la région et du département, elle a porté l'opération en fait sur la différence entre 12 000 000 francs et 6 770 000 francs. Les délais de versement ayant été importants, nous avons supporté une charge d'environ 1 500 000 francs d'agios.

Dans cette affaire, les motivations conjointes des trois collectivités étaient les suivantes :

- réutilisation d'un local industriel abandonné par Valeo deux ans auparavant en supprimant 250 emplois privant de surcroît la commune d'une part importante de taxe professionnelle.

La solution de réutilisation du site par une intervention conjointe avec le département et la région permettait de retrouver à Bourgoin-Jallieu à la fois un nombre significatif d'emplois et une ressource fiscale dont l'apport actuel compense très largement l'effort fait par la commune.

- décentralisation d'une activité en provenance de la région parisienne qui apportait un "plus" en matière de recherche et de technologie appliquée dans notre secteur.

Le choix par la société Photowatt de la région Rhône-Alpes et de la ville de Bourgoin-Jallieu se basait sur les possibilités offertes à l'entreprise d'une synergie avec les laboratoires de recherche de Grenoble et de Lyon.

Si le déroulement de cette opération n'est pas conforme à la lettre des textes, ce que nous ne contestons pas, il se justifie par un contexte économique local difficile marqué par de lourdes pertes d'emploi constatées dans notre région et notre ville, et la volonté de la région Rhône-Alpes et du département de s'impliquer dans ce montage si notre commune s'y associait.

Voilà les éléments d'information que nous pouvons apporter pour répondre aux remarques de la Cour sur ce dossier.

Nous sommes convaincus que vous comprendrez, ainsi que les membres de la Cour, notre souci et le souci conjoint de la région ou du département de maintenir l'emploi dans notre secteur et de permettre un élargissement de l'assiette fiscale industrielle.

REPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE (ISERE)

OPERATION SCI SYSTEMS

Les démarches pour l'implantation de la société SCI Systems sur la zone d'activités Technisud, concédée par la ville de Grenoble à la SEM SAGES, ont été conduites dès 1993 et conclues en 1994 par l'équipe municipale précédente, conduite par M. Alain Carignon.

Le montage de l'opération a fait l'objet de délibérations soumises à l'approbation du conseil municipal, qui n'ont fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité :

- délibération du 10 mars 1994 : accord de principe pour la vente de terrain par la SEM SAGES concessionnaire à la SEM départementale Grenoble-Isère Développement (GID) pour le franc symbolique ;

- délibération du 2 mai 1994 : approbation du protocole d'accord pour l'implantation à Grenoble de SCI Systems.

L'aide accordée, par la ville de Grenoble, permettait d'intervenir en termes de création d'emploi et de soutien à l'avenir industriel du bassin grenoblois.

A ce jour, il est important de souligner que les engagements contractuels concernant les emplois, et inscrits à l'article 4 du protocole signé le 31 mars 1994, sont remplis par la société.

Une aide de l'Etat, par l'intermédiaire de la DATAR, sous forme d'une prime attachée à l'évolution de l'emploi, a été accordée à la société par convention en date du 11 avril 1995.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DU RHONE

Comme vous le signalez dans l'extrait du projet de rapport de la Cour des comptes, le département du Rhône, comme les autres collectivités de la région Rhône-Alpes, et sans doute d'autres régions, accordent des aides indirectes en faveur des entreprises, notamment en matière d'immobilier.

Celles-ci sont d'autant plus faibles que la zone est réputée plus favorisée sur le plan économique. Ainsi, plus les territoires sont proches des grandes agglomérations, moins ils sont aidés, car les investisseurs privés sont moins réticents pour y placer leurs capitaux, la rentabilité de ceux-ci y étant, normalement, assurée. L'offre rencontre donc la demande à un niveau tel que le marché existe sans presque aucune aide publique.

Il n'en est pas de même dans les territoires ruraux. En effet, dans ceux-ci, les industries ne se développent, ou tout au moins ne se maintiennent, que si les charges, notamment foncières, diminuent, car ces petites entreprises n'ont pas la capacité financière pour renouveler ou accroître, à la fois, leur matériel de production et leur investissement immobilier. Elles exigent donc des rabais très importants et leurs demandes ne peuvent être satisfaites que si elles rencontrent des offres attractives, que s'efforcent de faire les collectivités avec l'aide de la

région et/ou du département, les investisseurs privés n'y trouvant aucun intérêt. Il convient, en outre, de noter que, même avec les rabais consentis, des ateliers-relais restent parfois inoccupés pendant quelques mois, car le marché se situe sans doute à un niveau encore plus bas.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SAVOIE

J'ai pris connaissance des extraits du projet de rapport de la Cour comprenant les observations intéressant la Savoie. Je n'ai pas d'observations à faire sur ce projet en dehors du dernier paragraphe "le département de la Savoie a mis en place... le bilan aurait été négatif de plusieurs centaines d'emplois²¹". Concernant celui-ci, je souhaiterais apporter les précisions suivantes :

Il est effectif, au plan statistique, que sur la période 1986-1993, les emplois classés en code APE industriel (secteur secondaire) ont légèrement baissé.

On peut donc, en première lecture, conclure que les pertes d'emplois dans les grands groupes n'ont pas été compensées par des créations dans les PMI et que, globalement, l'emploi industriel s'est détérioré sur cette période.

La réalité est infiniment plus complexe que cela, dans la mesure où les grands groupes industriels et un certain nombre de PMI ont, pendant cette même période, externalisé de nombreuses activités qui, pour l'essentiel, correspondent à des activités classées dans les codes APE tertiaires, ou suscité la création de nouvelles activités de service.

Ce sont donc soit les mêmes emplois, et dans un nombre de cas significatifs, les mêmes personnes physiques qui sont passées du secteur industriel au secteur tertiaire, soit de nouveaux emplois requérant des compétences techniques et scientifiques qui sont apparus. Il en est pour preuve l'évolution très significative, en Savoie, des emplois salariés de services à l'industrie qui, sur la période concernée et selon les sources ASSEDIC, sont passés de 5 423 à 8 055, soit un solde positif de 2 632 emplois compensant largement l'apparente perte d'emplois industriels.

Quelques exemples choisis parmi les grands groupes industriels présents en Savoie, et dont la liste n'est pas exhaustive, sont parfaitement illustratifs de ce phénomène :

Société 1 :

En 1988, cette société classée en code APE secondaire 1601, crée un nouvel établissement reprenant son département recherche et développement. Les 219 emplois correspondants, soit près de 16 % de l'effectif, relèvent alors du code APE tertiaire 8301 recherche scientifique et technique, service marchand.

Société 2 :

Entre 1986 et 1996, cette société a, sur un effectif d'environ 300 personnes, transféré vers ses sous-traitants 30 emplois (entretien, nettoyage, gardiennage), soit 10 % des effectifs, qui se sont retrouvés dans des PME répondant à des codes APE tertiaires.

21) Voir page 102 du rapport.

Société 3 :

Sur cette même période, cette société a également procédé par sous-traitance ou en aidant ses salariés à créer leurs entreprises, à l'externalisation de 128 postes recouvrant les fonctions suivantes : logistique, informatique, nettoyage, gardiennage, maintenance, travaux spécifiques.

Sur ces 128 postes, qui représentaient environ 10 % de l'effectif, 109 d'entre eux sont devenus des emplois classés en code APE tertiaire ou dans les rubriques artisans.

Dès 1987, le département de la Savoie avait anticipé sur ces nouvelles pratiques industrielles en se donnant les moyens d'intervenir non seulement en faveur des entreprises industrielles stricto sensu, mais également au bénéfice des entreprises de services à l'industrie. Il en est pour preuve la création, à l'initiative du département, du parc technologique de Savoie Technolac qui accueille aujourd'hui près de 60 entreprises pour 1 100 emplois relevant, pour l'essentiel, des codes APE tertiaires de services à l'industrie.

Je souhaite que ces précisions permettent d'éclairer le débat qui existe actuellement sur l'apparente désindustrialisation de notre économie.