

L'ENCADREMENT JURIDIQUE DES DÉPENSES ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

PAR

Hervé GROUD

*Maître de Conférences à l'Université de Reims
Chercheur au Centre de recherche et de documentation administratives
sur la décentralisation territoriale (CRDT) - CNRS*

Puisque tel est le fondement de leur existence, théoriquement, l'intérêt public local — communal, départemental, régional — devrait suffire à justifier légalement les dépenses économiques de nos collectivités locales et ne devrait exister aucune autre contrainte juridique.

Mais on le sait, la clause générale de compétence — si elle peut être évoquée pour justifier les attributions locales — se combine avec des textes législatifs et réglementaires qui viennent préciser les conditions dans lesquelles les collectivités locales interviennent¹.

Dans le cas des compétences économiques, les contraintes juridiques imposées aux collectivités locales ont traditionnellement, en droit français, une double justification.

Tout d'abord, il s'agit de protéger l'initiative privée d'éventuels débordements de nos communes, départements et régions. Nous avons essayé de démontrer que la proclamation de la liberté de commerce et de l'industrie n'avait sans doute pas comme finalité d'écarter les personnes publiques de ce type d'activité². Mais il n'en demeure pas moins vrai qu'il convient de veiller à

1. Pontier (J.-M.), "Semper Manet. Sur une clause générale de compétence", *R.D.P.*, 1984, p. 1443.

2. Groud (H.), *Aménagement du territoire et politique industrielle : le rôle des collectivités locales*, Thèse d'Etat, Université de Reims, 1990.

ce que l'initiative privée puisse naturellement émerger et que l'équité soit bien préservée dans les relations concurrentielles.

Mais il faut bien l'admettre, la protection de l'initiative privée et de la libre concurrence — argument avancé dès la première ligne de bien des textes — cache, en réalité, le souhait de l'Etat de limiter et — peut-être — de contrôler certaines des interventions locales.

Il est toutefois légitime que les pouvoirs publics souhaitent assurer un minimum de cohérence entre la politique économique nationale et les différentes actions mises en œuvre par les communes, départements et régions. Le cadre défini en 1982 — par la loi du 2 mars 1982 qui renvoyait d'une part à la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire et d'autre part aux décrets du 22 septembre 1982 — correspondait à cet objectif. L'examen de cette expérience montre clairement toutes les difficultés d'une telle entreprise (I).

L'avancement de la construction européenne rend sans doute nécessaire l'existence d'un cadre communautaire organisant les diverses interventions des collectivités. S'il existe et ne pose pas de problème majeur à nos collectivités, les voies d'une parfaite cohérence sont encore à tracer (II).

I - LA DÉFINITION D'UN CADRE JURIDIQUE ET SES LIMITES

L'expérience de 1982 a montré — sans doute pour de longues années — la complexité et les limites d'un éventuel cadre de référence pour les interventions économiques.

A) La tentative d'encadrement des interventions économiques locales en 1982

Lorsque le gouvernement avait déjà tenté une telle entreprise par les circulaires qu'il adressait à ses préfets, il était déjà apparu clairement qu'il n'était pas aisé de prétendre encadrer les dépenses économiques des collectivités locales. L'analyse qu'il est désormais possible de faire des textes de 1982 confirme assez largement ce constat.

Il serait faux de prétendre que la loi du 2 mars 1982 constitue le fondement d'un droit nouveau qui trouve en réalité sa base juridique naturelle dans la notion d'intérêt public local. Mais c'était — sans doute la première fois — qu'un texte tentait de définir un cadre général coordonnant certaines des dépenses économiques, essentiellement les aides publiques aux entreprises.

1/ L'analyse de l'encadrement défini en 1982

Après avoir rappelé les responsabilités essentielles de l'Etat au regard de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi, le législateur de 1982 estimait que "néanmoins", les collectivités locales pouvaient apporter leurs aides aux entreprises.

Cette formulation, apparemment restrictive, pouvait faire craindre le maintien d'un ordre ancien. Elle avait surtout comme finalité de signifier clairement que les collectivités locales ne sauraient être les seules à supporter les conséquences de la crise et n'a pas réellement empêché les collectivités locales d'agir.

a) Il y avait, en fait, une logique indéniable.

En effet, la loi du 2 mars 1982 comporte, en quelque sorte, une constante et une variable.

La constante, c'est un rappel qui prend la forme d'une affirmation : communes, départements et régions disposent d'un droit à intervenir dans le domaine économique et social.

La variable, se sont les formes que peuvent prendre ces interventions. Il revient en effet au législateur, sur proposition du gouvernement, dans la loi approuvant le plan — donc à peu près tous les cinq ans — selon les circonstances économiques, les problèmes rencontrés ou les conceptions de l'époque, de tracer les voies que doivent emprunter les interventions économiques locales et les éventuelles complémentarités.

En revanche — considérant sans doute que l'urgence primait — lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exigeait — c'est-à-dire dans le cas d'entreprises en difficulté — les collectivités locales pouvaient, sans tenir compte de l'ordonnancement bâti par la loi approuvant le plan, apporter toutes formes d'aides, en les faisant clairement apparaître dans une convention signée avec l'entreprise, sans toutefois pouvoir participer au capital de celle-ci.

Effectivement, la loi qui venait d'approuver le plan intérimaire³ — dont les dispositions sont reprises par la loi approuvant le IXe plan⁴ — précise dans son article 4 — selon une formulation que tout le monde a à l'esprit — que les aides directes sont accordées par la région, celles-ci prenant la forme d'une prime régionale à la création d'entreprises, d'une prime régionale à la création d'emplois, de prêts et d'avances à des conditions plus intéressantes que

3. Loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, *J.O.* 8 janvier 1982, p. 222.

4. Loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du IXe Plan, *J.O.* 30 décembre 1983, p. 3349.

celles proposées sur le marché financier. Les plafonds qui pouvaient atteindre ces aides — ainsi que quelques modalités de détail — étaient fixés par décret⁵.

Théoriquement, les communes et les départements ne pouvaient que compléter ces aides régionales.

Communes, départements et régions pouvaient toujours décider — dans le cadre de contrats signés avec l'État — la mise en œuvre d'aides spécifiques.

Les aides indirectes demeuraient libres. Donc, dans ce cas, les communes et les départements — aussi bien que les régions — pouvaient intervenir comme ils l'entendaient à l'exception de deux d'entre elles : les rabais sur l'immobilier commercial et industriel et les garanties d'emprunt faisaient l'objet d'une réglementation.

b) Cette tentative d'encadrement a rapidement fait long feu. Plusieurs raisons expliquent l'échec.

* Tout d'abord deux notions qui commandaient l'ensemble du dispositif d'encadrement se sont avérées particulièrement imprécises donc inopérantes.

Il n'y a jamais eu de définition précise de la notion d'entreprise en difficulté⁶. A partir de quel degré de difficulté les aides — libres dans ce cas — se trouvaient-elles justifiées ? On a vu ainsi des départements déclarer que toute une branche économique était en difficulté⁷ et distribuer ainsi — en se dégageant de l'intervention préalable de la région — des aides directement aux entreprises. La distinction aide directe / aide indirecte — reprise de textes antérieurs — n'a jamais été particulièrement précise. Ni la loi du 7 janvier pas plus que celle du 2 mars 1982 ne fournissent les principes de définition. Communes et départements ont su jouer de ces incertitudes que la jurisprudence n'a jamais pu lever définitivement⁸.

5. Décret n°82-806 du 22 septembre 1982 relatif à la PRCE modifié par le décret n° 88-51 du 15 janvier 1988 ;

Décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 relatif à la PRE modifié par le décret n° 88-52 du 15 janvier 1988 ;

Décret n° 82-808 du 22 septembre 1982 relatif aux conditions d'attribution de prêts, d'avances et de bonifications d'intérêts par les régions (arrêté du 9 décembre 1986).

6. On a parfois prétendu que la circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982 du Ministère de l'Intérieur apportait une définition de la notion d'entreprise en difficulté. Mais outre qu'il ne s'agit que d'une circulaire adressée aux Préfets, elle comporte une énumération de critères juridiques et économiques, d'importance variable, sans préciser s'il convenait de la combiner ou de les cumuler. On ne trouve donc pas dans ce texte les critères d'une définition fiable.

7. Le département de la Haute-Marne a considéré que l'ensemble du secteur de l'artisanat était en difficulté. Il s'est ainsi donné le moyen de verser des aides directes aux entreprises de ce secteur. Le Préfet n'a pas contesté cette interprétation des textes.

8. Il ressort clairement de la jurisprudence qu'une aide directe attribuée par une collectivité locale par l'intermédiaire d'un organisme écran ne peut être qualifiée d'aide indirecte (CE 27 juin 1986, Commissaire de la République des Pyrénées-Atlantiques). On ne saurait cependant prétendre qu'un tel principe est respecté dans la pratique.

* Ensuite, on n'a jamais su avec certitude si la liste des aides directes, dressée par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 reprise par la deuxième loi approuvant le IXe plan, était ou non limitative. En tout état de cause, certaines régions ont estimé nécessaire d'imaginer d'autres aides, sans pour autant passer de convention avec l'Etat⁹. Finalement même des régions — de plus en plus nombreuses au fil des années — ont même considérée, à tort ou à raison, que les primes étaient inappropriées par rapport à la situation économique et se sont limitées à des prêts ou à des avances remboursables quand elles n'ont pas imaginé des produits financiers non prévus par les textes¹⁰. L'idée selon laquelle communes et départements auraient pu éventuellement compléter les aides directes régionales, disparaissait d'elle-même.

* Enfin, il y avait peut-être un décalage entre les textes et ce qu'on pourrait appeler la réalité financière. Sûrement y avait-il un paradoxe à confier aux régions le soin de verser des primes et cantonner les départements dans une espèce de politique d'accompagnement alors que précisément ces derniers disposaient de moyens financiers autrement plus importants que les régions¹¹.

2/ La portée réelle de l'encadrement de 1982

“Que reste-t-il du dispositif d'aides de janvier-septembre 1982 ?” s'interrogeaient des auteurs en examinant, il y a plusieurs années, la pratique des collectivités locales¹². La même question peut être posée quant à la portée juridique réelle de l'encadrement des interventions économiques tenté en 1982.

a) Contrairement à ce qui a été parfois affirmé un peu rapidement, les textes de 1982 ne constituaient pas une réglementation de l'ensemble des interventions économiques et sociales des collectivités locales. Leur portée était, dès le départ, beaucoup plus limitée.

9. On a ainsi vu fleurir des primes à l'exportation, à l'innovation, à la recherche, à l'agriculture, etc. Il est parfois arrivé que les Préfets fassent condamner par le juge administratif de telles pratiques (T.A. de Strasbourg, 30 juillet 1985, Préfet de la région Lorraine, *Le Quotidien Juridique*, n° 22, 22 février 1986, p. 3 ; T.A. de Nice, 11 septembre 1985, Ch. d'agric. des Alpes Maritimes, *Les Petites Affiches*, n° 22, 19 février 1986, p. 26).

10. La région Centre a amorcé le mouvement en 1984. Cet exemple a été suivi par Auvergne (mars 1986) puis Bourgogne (juin 1986). Ensuite Picardie, Provence-Alpes-Côte d'azur, Champagne-Ardenne ont adopté la même décision. Généralement, les primes sont remplacées par des aides remboursables, qu'il s'agisse de prêts — prêts participatifs, prêts de modernisation industrielle — ou d'avances. L'examen de la pratique [Groud (H.), thèse précitée, pp. 944-949] montre que ces prêts ne font pas toujours l'objet d'un remboursement et se transforment ainsi en primes.

11. En 1990, l'encours des prêts et avances accordés par les collectivités locales fait ressortir une nette priorité communale (communes : 3,029 milliards de F., départements : 1,998 milliards de F., régions : 1,027 milliards de F.) alors qu'il s'agit en principe d'une compétence régionale.

12. Devès (C.) et Gouttebel (J.-Y.), “Que reste-t-il du dispositif d'aides de janvier-septembre 1982 ?”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1988, pp. 207-228.

En précisant dès le premier alinéa de l'article 5 (48 ou 66) que les interventions régies par ces textes sont "économiques et sociales", la loi du 2 mars paraît dessiner un vaste champ d'application. En fait, ces interventions sont essentiellement envisagées sous la forme des "primes" et des prêts et avances. Or, en matière sociale notamment, les collectivités locales empruntent, depuis très longtemps, d'autres voies pour intervenir qui peuvent être très variées : subventions de fonctionnement et d'équipement, mise à disposition, à titre gracieux, de personnel ou de bâtiments à des associations. La lecture des travaux parlementaires — précédant la loi de mars 1982 — démontre à l'évidence que le législateur n'a pas voulu supprimer ou interdire ces interventions qui demeurent donc régies par les règles classiques du droit public.

Mais il est également évident que les relations, établies par les collectivités territoriales avec le secteur privé productif, ne se résument pas à l'attribution d'aides directes ou indirectes à des entreprises. On sait que lorsqu'il y a "carence" de l'initiative privée — notion qui peut être interprétée assez largement¹³ — la jurisprudence du Conseil d'Etat autorise les collectivités à pallier ces insuffisances par la création d'un service public. Si cette hypothèse d'intervention n'est envisagée par la loi du 2 mars 1982 que dans l'hypothèse des communes rurales, il est clair cependant qu'elle conserve une portée générale qui concerne également les communes urbaines.

Des textes antérieurs à 1982 continuent de constituer des sources du droit de l'interventionnisme local. Sans être exhaustifs, quelques exemples peuvent être cités. La loi du 19 juillet 1978 autorisait déjà les collectivités locales à verser des subventions aux SCOP¹⁴. Or, ces dispositions, qui sont d'ailleurs moins contraignantes, n'ont pas été abrogées par la loi du 2 mars 1982. Par ailleurs, les conseils municipaux, généraux, de communauté ont toujours la possibilité, sous certaines conditions, d'exonérer certaines entreprises de la taxe professionnelle¹⁵. La loi du 2 mars 1982 ne traite de ce mode d'intervention que pour l'étendre aux régions¹⁶.

Plusieurs textes — contemporains de la loi du 2 mars 1982 et des textes auxquels elle renvoie — sont d'autres fondements des interventions économiques locales. La loi du 7 janvier 1983, sur la répartition des compétences, autorise la région à verser des subventions — entre autres modalités d'intervention — pour faciliter la réalisation des opérations d'habitat¹⁷. S'agissant des départements, la même loi envisage la possibilité pour ceux-ci, d'accorder des subventions ou des aides pour la mise en œuvre de leur programme d'aide

13. Groud (H.), thèse citée, p. 217 et ss.

14. Loi n° 78-763 du 19 juillet 1978, *J.O.* du 20 juillet 1978, p. 2883, art. 53 ; déjà un décret du 1er octobre 1931 puis le décret n° 59-1025 du 31 août 1959 instituaient des aides au profit des SCOP dans la mesure où ils leur réservaient des conditions d'accès aux marchés de l'Etat et des collectivités locales, plus favorables.

15. CGI, art. 1465 et 1466.

16. Loi du 2 mars 1982, art. 66, III, A.

17. Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 77.

à l'équipement rural¹⁸. En précisant récemment que *“les aides accordées dans le cadre des dispositions de l'article 31 de la loi du 7 janvier 1983 n'ont pas à intervenir en complément d'aides régionales, ni à respecter les règles fixées par le décret du 22 septembre 1982”*¹⁹, le Conseil d'Etat a confirmé l'hypothèse que nous formulions selon laquelle il s'agissait d'une source autonome par rapport à la loi du 2 mars et à ses textes subséquents²⁰. De plus, la loi du 22 juillet 1983 autorise la région à attribuer des aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière (sous forme de subventions d'investissement), des aides aux entreprises de cultures marines (subventions de fonctionnement et subventions en capital)²¹.

Il est donc clair que les lois du 7 janvier et 2 mars 1982 constituaient bien une source importante — mais non unique — du droit de l'interventionnisme local. Le législateur ne prétendait pas, par ses seuls textes, dessiner le cadre de l'ensemble des dépenses économiques locales.

b) En droit, on peut considérer que la “variable” — ces règles qui pour la durée du plan “encadrent” les interventions locales — a aujourd'hui disparu.

En effet, si les dispositions de la loi du 7 janvier 1982, approuvant le plan intérimaire, ont bien été reprises par la deuxième loi approuvant le IXe plan, en revanche, la loi du 10 juillet 1989, approuvant le Xe plan, ne fait plus aucune référence à des règles organisant les interventions économiques locales. Nous devons donc comprendre que le législateur n'a pas souhaité — mais c'est parfaitement son droit — délimiter plus précisément que ne le faisait la loi du 2 mars 1982, les dépenses économiques des collectivités locales. Leur liberté d'intervention s'en trouve indéniablement accrue.

A notre sens, il n'y a donc plus lieu de se référer à la distinction aide directe / aide indirecte, à l'énumération des aides directes découlant de la loi du 7 janvier 1982, pas plus qu'au rôle “directeur” des régions, imaginé par le même texte.

Mais il ne faudrait pas en conclure que la loi du 2 mars 1982 a perdu — elle-même — tout intérêt. Elle continue, bien évidemment, de produire ses effets juridiques. Il en est de même des décrets auxquels elle renvoie directement.

Tout d'abord, il n'est pas indifférent que la loi du 2 mars 1982 affirme que communes, départements et régions disposent bien d'un droit à intervenir en matière économique et sociale. Certes — nous le savons bien — des pratiques s'étaient depuis longtemps développées et la jurisprudence — restrictive au moment de la Chambre Syndicale du Commerce de détail de Nevers — avait

18. Loi du 7 janvier 1983, précitée, art. 31.

19. C.E., 28 juin 1991, Préfet, Commissaire de la République de Haute-Saône.

20. Groud (H.), Thèse citée, p. 744.

21. Loi N° 83-663 du 22 juillet 1983, art. 11.

rapidement évolué dans un sens très favorable aux interventions locales²². Mais par les circulaires qu'il adressait à ses Préfets, le gouvernement développait une conception beaucoup plus limitative privant les collectivités locales de la plupart de leurs moyens.

Même si effectivement la loi du 2 mars 1982 ne résout pas tous les problèmes pratiques, il était nécessaire que le législateur intervienne pour clarifier la situation s'agissant au moins des principes. C'est après tout son rôle.

Au-delà de la question des principes, plusieurs dispositions de la loi du 2 mars 1982 apportent des solutions nouvelles qui demeurent extrêmement intéressantes.

* En ce qui concerne les aides aux entreprises en difficulté, celles-ci doivent transiter vers leur destinataire par le moyen d'une convention²³. Il s'agit là — en tout état de cause — d'une condition nécessaire à leur légalité. Cette disposition va dans le sens d'une clarification et d'une responsabilisation des collectivités locales.

* Si la loi du 2 mars rappelle — de façon classique — que les collectivités locales ne peuvent toujours pas acquérir les actions des sociétés commerciales sauf autorisation par décret en Conseil d'Etat, les régions, par exception, peuvent entrer dans le capital des sociétés financières régionales²⁴. Là encore, se trouvent clarifiées certaines pratiques qui avaient commencé à se développer, notamment en Alsace. S'il est vrai que l'exercice de cette compétence n'a pas entraîné tous les effets escomptés, il convient de souligner que toutes les régions sont présentes dans le capital de Sociétés de Développement Régional (S.D.R.) ou d'Instituts Régionaux de Participation (I.R.P.) dont elles ont parfois suscité l'existence quand elles ne sont pas présentes dans les banques régionales. Les régions peuvent ainsi, avec d'autres partenaires, mettre en œuvre une politique de renforcement des fonds propres et participer à des activités de prêts.

On peut même considérer qu'il est désormais nécessaire d'adapter, sur ce point, la loi du 2 mars 1982. En effet, plusieurs départements — et même à un moment une commune — ont également décidé ce type de participation, non prévue pour ce qui les concerne par la loi. Une nouvelle clarification serait à cet égard nécessaire.

22. C.E. 26 juin 1974, Société Maison des Isolants de France, *AJDA*, 1975, p. 33 ; C.E. 26 octobre 1979, Porentru, *leb.* p. 641.

23. On a prétendu que ces aides échappaient au contrôle directe de la légalité puisque ces contrats ne figurent pas sur la liste des documents transmissibles au représentant de l'Etat. Toutefois, le juge pourrait parfaitement exercer son contrôle sur la délibération approuvant le contrat.

24. Groud (H.), "Les institutions financières régionales", communication présentée lors du Colloque National de l'IFSA, *La réforme régionale*, Metz 13 et 14 octobre 1983 ; *Les cahiers de l'Administration Territoriale*, n° 6, P.U.R., 1984, pp. 37-95.

B) La difficile réglementation des interventions économiques locales

En fait, il ressort de toutes les études qui ont tenté de cerner, avec le plus de précision possible, les dépenses économiques des collectivités locales²⁵ que communes, départements et régions se sont rapidement affranchis du cadre défini en 1982, avant même que ne surgissent les interrogations relatives à sa portée juridique. Ils ont finalement fait preuve de la même imagination qui était nécessaire lorsque il fallait contourner les interdits dressés par le Ministère de l'Intérieur dans ses circulaires. Sans doute, sont-ils maintenant plus vigilants, quant à l'efficacité des efforts accomplis.

La diversité des formes d'interventions fait que les collectivités locales sont considérées comme les partenaires indispensables du développement local. Ce n'était pas toujours le cas avant 1982.

I/ Les limites des textes

Puisqu'il n'y a pas de réglementation d'ensemble, les dépenses économiques des collectivités locales sont régies par un grand nombre de textes, d'importance variée. Nous en avons évoqué précédemment certains, Mais ce que montre l'examen de la réalité, c'est toute la difficulté qu'il peut y avoir à tenter de figer dans les textes une pratique sans cesse mouvante.

Des principes apparemment clairs suscitent pourtant des interrogations et chaque tentative de clarification marque rapidement ses limites. Interdits comme autorisations sont souvent remis en cause.

Sans être exhaustif, évoquons quelques exemples.

a) Le secteur de l'économie sociale occupe traditionnellement en France une place non négligeable. Il peut être opportun pour les collectivités locales — dans une conjoncture économique et sociale difficile — d'apporter éventuellement diverses aides²⁶.

25. Godineau (X.), Rocchi (J.-F.), rapport du Groupe "Interventions économiques des collectivités locales", présidé par M. Jean Brenas, Commissariat Général du Plan, juin 1985 ; Steib (J.), "Les interventions économiques des collectivités territoriales", Conseil économique et social, séances des 12 et 13 mai 1987, *J.O. Avis et Rapport du CES*, 3 juin 1987, n° 12 ; Douence (J.-C.), *L'action économique locale*, Economica, coll. Collectivités Territoriales, 1988 ; Soubelet (P.), "Les interventions économiques des collectivités locales", *Revue administrative*, n° 270, nov.-déc. 1992, p. 549 ; CRDT, Université de Reims, *L'évaluation des compétences économiques des collectivités locales*, Rapport établi pour le compte de la D.C.C.L., Ministère de l'Intérieur, 1993.

26. Groud (H.), "Economie sociale et collectivités territoriales, Modes de financement du développement local", communication présentée lors du colloque national, *Economie sociale et collectivités territoriales*, Reims le 4 décembre 1986 ; "Quelles interventions financières des collectivités locales à l'égard de l'économie sociale ?", *Revue de l'Economie sociale*, octobre 1987, pp. 99-118.

Si les entreprises de ce secteur prennent la forme d'association, ce sont les règles habituelles à ce cas qui s'appliquent. Dans le cas de SCOP, nous savons que les dispositions de la loi du 9 juillet 1978 conservent leur validité.

Mais on peut penser que l'interdiction d'entrer dans le capital de n'importe quelle société produit ici tous ses effets. Des variantes sont cependant imaginables. Lorsqu'elles sont constituées sous forme de sociétés anonymes coopératives, les SCOP ont la possibilité d'émettre des titres participatifs. Il s'agit de valeurs mobilières négociables d'un type nouveau, assimilables à des fonds propres²⁷.

Les collectivités territoriales peuvent-elles souscrire ces titres participatifs ? Il semble bien qu'on puisse répondre par l'affirmative. L'intervention financière de la collectivité territoriale pourrait prendre la forme d'une subvention autorisée par la loi du 19 juillet 1978. La direction générale des collectivités locales paraissait favorable à cette solution en 1984²⁸. Les conditions juridiques n'ayant pas changé, cette voie paraît toujours ouverte.

b) Systématisant une jurisprudence désormais bien connue, la loi du 2 mars 1982 précisait que lorsque l'initiative privée est défailante — c'est-à-dire une offre insuffisante ou trop onéreuse — ou absente, les collectivités locales peuvent assurer elles-mêmes les besoins de la population en milieu rural en créant les services appropriés²⁹.

Paradoxalement, maintenant que la loi elle-même reconnaît la légalité de telles dépenses, le Conseil d'Etat pourrait bien être revenu à position beaucoup plus réservée.

Il a effectivement jugé comme étant illégal, la création d'un service public d'assurance, estimant que les interventions industrielles ou commerciales devaient demeurer tout-à-fait exceptionnelles³⁰. Il existe pourtant une très ancienne tradition d'intervention communale — en milieu rural — dans le domaine de l'assurance et de la prévoyance³¹ et les faits de cette espèce ne paraissent pas très éloignés de la jurisprudence relative aux consultations juridiques³² ou aux cabinets dentaires³³ financés par les collectivités locales.

27. La rémunération des titres participatifs comporte une partie fixe et une partie variable, en fonction de l'activité ou des résultats de la société. Ils sont remboursables au souscripteur, soit à l'initiative de la société coopérative à l'issue d'un délai qui ne peut être inférieur à 7 ans, soit en cas de liquidation de la société.

28. Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, *Les aides des collectivités aux entreprises*, La documentation française, 1984, p. 81.

29. Loi du 2 mars 1982, art. 5, II, 3^e alinéa.

30. C.E., 4 juillet 1984, Département de la Meuse, contre Poilera.

31. Groud (H.), "Quelles interventions financières des collectivités locales à l'égard de l'économie sociale ?", précité.

32. C.E., 20 décembre 1970, Commune de Montmagny, Rec. p. 788.

33. C.E., 20 novembre 1964, Ville de Nanterre, Rec. p. 563.

c) L'un des objectifs assignés à la loi du 5 janvier 1988 "d'amélioration de la décentralisation"³⁴ était précisément de clarifier le cadre juridique de certaines dépenses économiques locales. On peut sérieusement douter que l'objectif ait été atteint.

La loi intervient dans deux domaines précis :

* Tout d'abord, les aides directes des communes aux entreprises en difficulté sont prohibées. Mais s'agit-il d'un interdit d'une grande portée ?

A vrai dire, si la Cour des Comptes a eu effectivement l'occasion dans son rapport de souligner les risques inconsidérés pris par quelques communes³⁵, il faut bien admettre que ces cas demeurent assez exceptionnels et que les communes ont plutôt fait preuve d'une grande prudence³⁶. Il est d'ailleurs peut-être paradoxal d'interdire aux plus grandes communes des aides financières qui ne présentent pas plus de danger pour elles que pour les départements et les régions qui demeurent eux compétents.

Seuls les aides directes sont interdites³⁷ mais comme la loi du 5 janvier 1988 ne définit pas plus que les textes antérieurs ce type d'aide, on pourra encore longtemps disserter sur ce qui est réellement interdit.

* Ensuite, la loi cherche à limiter les risques réels de la garantie d'emprunt qui est effectivement d'autant plus dangereuse qu'elle est, au départ, sans conséquence sur un budget local³⁸. Il est exact que les garanties d'emprunt et cautionnements accordés aux personnes privées sont désormais soumis à des conditions plus restrictives, censées mieux protéger les collectivités locales, puisque trois "plafonds" différents³⁹ sont appliqués. En résulte-t-il réellement une plus grande sécurité pour les communes, départements et régions ? Il serait présomptueux de l'affirmer : les garanties accordées au logement social aidé par l'Etat⁴⁰ échappent aux trois plafonds et celles dont bénéficient les organismes d'intérêt général sont dispensées du troisième.

34. Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, *J.O.* 6 janvier 1988, p. 208.

35. Rapport 1983, p. 84 ; Rapport 1987, p. 199.

36. Groud (H.), thèse précitée, p. 803 et ss.

37. Cela a été clairement précisé lors des débats parlementaires (Ass. Nat. le séance du 15 décembre 1987, *J.O.* déb. parl. Ass. Nat., 16 décembre 1987, p. 7419). Une commune peut donc toujours continuer à garantir les emprunts d'une entreprise en difficulté.

38. Nemery (J.-C.), "Interrogations sur la garantie d'emprunt", Actes du colloque de l'AIUFRAL, *Les Cahiers de l'Administration Territoriale*, n° 10, 1987, p. 36 ; Groud (H.), thèse précitée, pp. 805-815.

39. Il y a tout d'abord le plafonnement global résultant d'un ratio entre la charge potentielle de la dette et les recettes réelles de fonctionnement qui est maintenu. S'y ajoutent un plafond répartissant les risques entre les débiteurs garantis et un autre limitant la quotité susceptible d'être garantie sur un même emprunt.

40. 88 % de l'en-cours total selon J.-C. Douence, "L'action économique locale", *AJDA*, n° spécial "Décentralisation, Bilan et Perspectives", Avril 1988, p. 71.

Par ailleurs, la loi du 5 janvier 1988 permet aux collectivités locales de participer au capital d'établissement de crédits ayant comme unique objet de garantir les concours financiers accordés aux entreprises privées.

L'intérêt immédiat est facilement perceptible. Mais rendre en partie "indolore" certaines garanties, renforce-t-il le sens des responsabilités ? De plus, la participation des collectivités locales est obligatoirement minoritaire. En conséquence, celles-ci peuvent se trouver engagées dans le cadre de décisions qu'elles ne maîtrisent pas.

Les véritables contraintes proviennent plutôt du juge qui dans ce domaine également fait preuve d'une sévérité accrue. Ainsi le Tribunal Administratif de Grenoble a estimé qu'en accordant une garantie d'emprunt à une société d'économie mixte pour la réalisation d'un complexe hôtelier, une commune sort de son rôle⁴¹. Si ce jugement est effectivement confirmé en appel, des conditions beaucoup plus restrictives viendraient encadrer les interventions locales dans ce domaine.

2/ La capacité d'innovation des collectivités locales

Il serait sans doute vain de tenter d'encadrer trop précisément les interventions locales, même pour parvenir à une meilleure coordination avec les actions mises en place par l'Etat.

En raison de l'analyse qu'elles font d'une situation — et parfois en fonction d'opinions politiques — les collectivités locales n'hésitent pas à changer leur mode d'intervention. Le plus souvent maintenant une commune, un département ou une région hésite à agir seul. La recherche d'un ou de plusieurs partenaires est fréquente.

Il faudrait dès lors des textes "multiformes" et évolutifs pour prétendre définir des modalités d'action.

a) Sans en faire un instrument d'action exclusif, — puisque sont également prévus les prêts, les garanties d'emprunt, l'immobilier industriel et toute autre intervention décidée par convention avec l'Etat — les textes de 1982 accordaient une place importante aux primes.

Ce faisant, ils se situent dans le prolongement de ce qui existait antérieurement et répondait à l'attente de nombreux élus locaux. On pensait fréquemment que des aides financières, bien utilisées, étaient susceptibles de faciliter aussi bien la création d'entreprises que la création d'emplois⁴².

41. T.A. Grenoble, 27 janvier 1988, Rupy et autres, contre commune de La Clusaz, note Claude Devès, *J.C.P.* 1989, II, 21265.

42. Parmi de nombreux exemples, consulter les travaux du XXVe (Saint-Etienne, 21-23 oct. 1976, *Les Cahiers de l'Expansion Régionale*, décembre 1976) et XXVIIe Congrès (Nancy, mai 1979, *Les Cahiers de l'Expansion Régionale* n° 82-83, oct. 1979) des Economies régionales.

L'analyse des collectivités territoriales sur les entreprises locales et sur leur environnement ainsi que la réflexion sur les modalités des aides locales ont évolué plus rapidement que les textes.

Certes, il n'y avait aucune obligation à mettre en œuvre les primes — il s'agit simplement d'une possibilité d'intervention — et la formulation utilisée quant à la troisième forme d'aide directe — bonifications, prêts, avances — était suffisamment générale pour recouvrir des formes assez diverses, y compris éventuellement des prêts participatifs, puisque la loi ne l'excluait pas.

Mais l'abandon progressif des primes par les régions et le choix d'autres produits financiers — prêts participatifs ou "prêts de modernisation" — correspondent à un changement de conception s'agissant des interventions. A tort ou à raison, les primes sont progressivement considérées comme nocives au cours des années 80.

En fait, c'est surtout une plus grande liberté d'intervention que recherchent les collectivités locales. Un tel objectif apparaît clairement avec la création des fonds d'intervention régionaux.

Toutes les régions ont mis en place des fonds destinés à financer les études préalables à une installation d'entreprise ou à son développement. Au départ, il s'agissait souvent de fonds affectés au conseil en organisation de production mais rapidement, d'une façon générale, ils ont été étendus aux études de marketing, au conseil en matière commerciale et à la promotion de la qualité. Or selon le conseil économique et social, "*l'aide au conseil permet de rembourser aux entreprises 50 à 70 % du coût des prestations du conseil confiées par des entreprises à des experts extérieurs*"⁴³. Nos propres observations conduisent à constater qu'il s'agit souvent de la partie supérieure de la fourchette⁴⁴.

Il ne nous paraît pas contestable qu'il s'agit d'une aide recoupant, en partie, la prime régionale à la création d'entreprise. Mais à travers ces fonds, les régions retrouvent une grande liberté d'action. Ils se multiplient dans des secteurs très divers. Plusieurs régions ont créé des fonds d'intervention en faveur de l'artisanat. Existente également des fonds très spécialisés. Ainsi, Nord-Pas-de-Calais et Lorraine ont créé un fonds d'aide aux investissements pilotes en productique⁴⁵. Trouvant l'aide de l'Etat insuffisante, Pays de la Loire a mis en place un fonds pour faire face à la crise de la construction navale. Languedoc-Roussillon, Picardie, Rhône-Alpes ont mis sur pied des fonds destinés à soutenir les exportations.

Certains de ces fonds trouvent leur origine dans des dispositions précises des contrats de plan. Mais dans bien des cas, ils ont été créés sans convention

43. "Les interventions économiques des collectivités territoriales", Rapport présenté par Jean Steib, *J.O. Avis et Rapport du CES*, n° 12, 3 juin 1987, p. 39.

44. Groud (H.), thèse précitée, p. 951.

45. A leur suite 14 autres régions ont créé des fonds analogues.

préalable et permettaient aux régions de s'affranchir du dispositif de 1982 quand il avait encore une valeur juridique. Ils assurent toujours aujourd'hui aux régions une grande liberté d'action.

Or les régions n'ont pas l'exclusivité de telles pratiques. Des départements⁴⁶ mais aussi des communes ont créé des fonds analogues.

b) C'est une constante qu'observent tous ceux qui s'intéressent aux politiques économiques locales, de plus en plus les interventions des collectivités territoriales s'inscrivent dans le cadre d'un partenariat.

Il est un partenariat qui a manifestement comme objectif d'échapper aux contrôles de toutes sortes. Le juge administratif a condamné les pratiques excessives. A ainsi été annulée — on s'en souvient — une délibération du Conseil Général de l'Oise qui confiait les compétences du département en matière d'intervention économique, et notamment le budget général de ces interventions, à une agence départementale, association régie par la loi de 1901⁴⁷. La Chambre Régionale des Comptes de Franche-Comté avait elle aussi, eu l'occasion de se prononcer sur le cas d'un département qui avait créé un "comité d'expansion économique" chargé de la gestion d'un "fonds d'aide à l'innovation" attribué selon des règles édictées par le Conseil Général⁴⁸. Et nous savons que le juge administratif, plus souvent encore que dans le passé, recherche les véritables autorités administratives derrière les associations-écrans⁴⁹.

Mais il s'agit de cas où les collectivités locales ont cherché trop ouvertement à s'affranchir des règles du droit public. Ces quelques décisions sont loin d'avoir mis fin à une pratique quasiment constante. De nombreuses communes ont créé des "associations de développement", le plus souvent en partenariat avec les Chambres de Commerce. La plupart des départements continuent de développer différentes aides à travers les comités d'expansion. Ce sont autant d'interventions qui échapperont, longtemps encore, à toute forme de réglementation. Et des décisions relativement récentes du Tribunal des Conflits montrent qu'il est généralement difficile de démontrer que les associations ne constituent qu'un paravent sans autonomie de décision⁵⁰.

46. Le département de la Sarthe s'est doté en 1985 d'un "fonds d'intervention pour le développement économique de la Sarthe" (F.I.D.E.S.) sous la forme d'un compte bancaire ouvert au nom du comité d'expansion permettant l'attribution de prêts et avances.

47. T.A. d'Amiens, 1er décembre 1987, Aff. Braine et Vanjomme, *A.J.D.A.*, juin 1988, note Nemery, p. 394.

48. C.R.C. Franche-Comté, 17 mars et 6 avril 1987. Le Président du Conseil Général a été déclaré comptable de fait du Comité d'Expansion.

49. C.E. 11 mai 1987, M. Divier, *A.J.D.A.*, 1987, p. 485.

50. T.C. 4 mai 1987, M. Du Puy de Clinchamps ; T.C. 4 mai 1987, Mlle Egloff ; T.C. 4 mai 1987, S.A. Merx, *A.J.D.A.* 1987, pp. 485-486, chronique Azibert et Boisdeffre.

Sans doute est-il vain de vouloir spécialiser les collectivités locales dans tel ou tel type d'intervention. Elles trouvent rapidement le moyen d'agir selon les voies qui leur paraissent appropriées.

Finalement, le seul cadre juridique qui subsiste est constitué des principes classiques du droit public — liberté du commerce et de l'industrie, égalité devant la loi — tels qu'ils avaient été interprétés par la jurisprudence, avant même les textes de 1982.

II - VERS UNE COHÉRENCE ENTRE LES INTERVENTIONS INTERNES ET LE CADRE COMMUNAUTAIRE

La rigueur apparente des textes européens n'interdit pas les interventions des communes, départements et régions. Mais demeure souhaitable une meilleure cohérence entre la politique économique qui commence à émerger à Bruxelles et les aides consenties par nos collectivités locales.

A) L'analyse du cadre communautaire

Malgré les doutes dont certains parlementaires avaient fait part lors des débats précédant l'adoption des lois des 7 janvier et 2 mars 1982, les aides que les collectivités locales peuvent consentir au secteur productif paraissent globalement compatibles avec le droit communautaire⁵¹.

Pourtant ces doutes ressurgissent à un moment où les aides locales s'affranchissent de règles internes, en partie désuètes et où se précisent les contours d'une intégration économique accrue entre les douze.

Quelles seraient les causes d'éventuelles difficultés ?

Précisons les principales dispositions de l'encadrement communautaire des dépenses économiques des collectivités locales.

1/ L'apparente rigueur des dispositions

Les articles 92 à 94 du Traité de Rome sont traditionnellement évoqués.

L'article 92 paraît bien fixer un interdit d'une portée générale : *“Sauf dérogation prévue par le Traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges avec les Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions”*.

51. Coussirat-Coustère (V.), “Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire”, *A.J.D.A.*, Avril 1985, p. 171.

Cette rédaction appelle immédiatement plusieurs observations préalables.

* Sont expressément visées dans ce texte, les aides accordées par les "Etats". En fait chacun en a rapidement convenu, il faut comprendre que sont concernées par cette formulation, les aides accordées par les personnes publiques, en général, dont y compris en droit français les collectivités locales⁵².

* Ce qui frappe également à la lecture de l'art. 92, c'est l'ampleur du champ d'application. Il s'agit bien de toutes les aides publiques quelle que soit la forme que peut prendre l'aide, "directe ou indirecte" pour reprendre la formulation qui a donc eu cours en France à une époque récente.

En clair, importe peu la forme financière que peut prendre l'aide, subvention, exonération fiscale⁵³, prêts, garantie d'emprunt ou bonifications d'intérêts⁵⁴, fournitures de biens meublés ou immeubles ou prestations de services à des conditions préférentielles⁵⁵. Mais également, l'aide peut aussi bien être accordée directement par la personne publique ou indirectement par des institutions semi-publiques ou entièrement privées.

L'interdit, manifestement d'une portée très générale⁵⁶, ne laisse semble-t-il qu'une marge de manœuvre extrêmement réduite aux collectivités locales françaises. Et les raisons de cet interdit sont clairement précisées : l'aide — quelle que soit dont la forme qu'elle prend — risque de favoriser une entreprise au détriment des autres donc de fausser la concurrence à l'intérieur d'un Etat mais, surtout, entre les producteurs de différents Etat composant la Communauté.

D'une certaine manière, on retrouve donc là, transposé en droit communautaire, le principe bien français d'égalité devant la loi et d'égalité devant les charges publiques. Mais ce principe paraît renforcé du fait que le Traité de Rome a comme finalité d'établir une libre concurrence, une libre circulation

52. La cour de Justice des Communautés Européennes a eu effectivement l'occasion de préciser qu'étaient visées l'ensemble des interventions publiques (C.J.C.E., 22 mars 1977, Steinike et Weilig c/Allemagne, Aff. 78/76 ; Rec. p. 597). Il serait en effet choquant qu'un Etat puisse s'affranchir de rigueur du Traité en réaménageant la distribution internes des compétences.

53. C.J.C.E. 12 juillet 1973, Commission C/République Fédérale d'Allemagne, n° 47/69, Rec. p. 713.

54. C.J.C.E., 7 juin 1988, République Hellénique C/Commission aff. n° 57/86, Rec. p. 2855 ; C.J.C.E. 13 juillet 1988, France C/Commission, aff. n° 102/87, rec. p. 4067.

55. C.J.C.E. 25 juin 1970, France C/Commission, n° 47/69, Rec. p. 487.

56. La Commission a précisé (notamment dans sa communication sur les régimes d'aides à finalité régionale, JOCE 3 février 1979) que l'expression aide recouvrait une notion extrêmement large et la doctrine a eu l'occasion de souligner que des interventions très diverses ont effectivement été qualifiées d'aides ; Montalto (O.) et Medina Palomino (P.), "Aides d'Etat et moyens de défense des entreprises", *Rev. Marché Unique Européen*, n° 4, 1991, p. 11 ; Biancarelli (J.) "Le contrôle de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière d'aides publiques", *A.J.D.A.*, juin 1993, p. 412.

des biens et des services, à l'intérieur de l'ensemble de la Communauté. L'acte Unique et le Traité sur L'Union Européenne — concrétisant l'objectif initial — semblent bien rendre plus impérieux encore le respect d'un tel principe.

2/ ... N'interdit pas les interventions économiques des collectivités locales

Les auteurs de l'art. 92 C.E.E. prévoient bien quelques exceptions dans le 2ème alinéa, mais elles ont un caractère extrêmement limité (aides sociales destinées aux consommateurs individuels, s'il n'y a pas de discrimination quant à l'origine des produits ; aides destinées à remédier aux dommages causés par les colorants naturels) ou sont devenues caduques (aides attribuées à l'économie de certaines régions de la R.F.A. affectées par la division de l'Allemagne).

De manière plus importante, certaines aides — dans le 3ème paragraphe de cet article 92 — sont considérées comme compatibles avec l'idéal de libre échange du Marché Commun.

Une première exception prend en compte la qualité du lieu. Il s'agit d'*"aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi"*.

Les départements d'Outre-Mer et la Corse sont — pour la France — concernés par cette exception. Ces collectivités locales disposent donc d'un régime dérogatoire. La Commission avait prévu — pour éviter les surenchères entre Etats, voire au sein de chaque Etat — des mesures visant à coordonner ces régimes d'aides régionales (notamment le taux maximum). Il ne semble pas que cet objectif ait été, actuellement, atteint. Mais, de toute manière cette exception n'a qu'un champ d'application très limité.

Un deuxième type d'exception est prévu au 3ème alinéa de l'art. 92. Ne sont pas pris en compte, cette fois, certaines zones défavorisées mais des projets présentant un caractère communautaire. Il peut s'agir d'infrastructures communes à plusieurs Etats mais également de **mesures de relance** pour faire face à des perturbations économiques ou plus largement à la crise économique, c'est, par exemple, ce qui avait été admis en 1974-75. Cette exception ouvre une voie plus importante.

Le troisième type de dérogation prévu au même article est, finalement, le plus utilisé en pratique : il s'agit des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, à condition que ces aides n'altèrent pas les échanges dans une proportion qui serait contraire à l'intérêt commun. Une telle formulation permet, il faut le reconnaître, des interprétations assez larges.

Ainsi, la prime d'aménagement du territoire (P.A.T.) versée par l'Etat (mais aussi par les régions de 1981 à 1986) entre dans cette dérogation. C'est également de cette dérogation dont bénéficient les aides locales. C'est toujours dans ce cadre qu'entrent, finalement, la plupart des aides locales évoquées précédemment. En effet, la commission admet, à ce titre, les aides qui ont comme finalité de corriger les déséquilibres régionaux, peut-être les aides aux entreprises en difficulté, en tout cas les aides qui accompagnent les réductions d'activités propres à certains secteurs et les reconversions.

Mais c'est peut-être par l'intermédiaire des règles de procédure que s'est ouverte la brèche la plus grande dans ce qui paraissait bien être un interdit.

En effet, par l'article 93 § 1 est confié à la Commission le soin de procéder à l'examen permanent des systèmes d'aides qui existent dans les différents Etats de la communauté. Cette mission a donc conduit la Commission à préciser sa position au regard des systèmes d'aides nationaux.

Il ne saurait être question de développer ici cette procédure. Précisons simplement que les Etats membres sont tenus de notifier à la Commission les nouveaux systèmes d'aides ou les modifications des systèmes existants⁵⁷. Dans le cadre d'une concertation avec l'Etat concerné, la Commission propose, éventuellement, des mesures utiles⁵⁸ pour modifier le système d'aides. Elle peut également demander sa suppression⁵⁹. Or, la Commission paraît tout de même assez tolérante à l'égard des systèmes d'aides tels que ceux que les collectivités locales françaises sont susceptibles de mettre en place.

Citons quelques exemples saillants.

Dans une communication du 20 février 1990, la Commission a indiqué qu'elle ne soulèverait pas d'objection en ce qui concerne les aides d'importance mineure lorsque l'entreprise bénéficiaire n'emploie pas plus de 150 personnes et que son chiffre d'affaire ne dépasse pas 15 millions d'écus⁶⁰.

Dans sa communication du 20 mai 1992⁶¹ relative aux aides en faveur des PME, après avoir relevé les difficultés auxquelles se heurtent ce type d'entreprise (difficulté d'accès aux financements, incidences plus élevées des charges

57. art. 93 § 3.

58. La Commission dispose d'un délai de 2 mois pour intervenir éventuellement.

59. Si l'Etat membre refuse, la Commission peut être conduite (art. 93 § 2) à prendre une décision après que l'Etat ait été mis en demeure de présenter ses observations. L'Etat pourra éventuellement contester devant la Cour de Justice des Communautés de cette décision. Il est à noter que si une aide a été attribuée illégalement, la Commission peut théoriquement exiger sa récupération. Dans le cas où une collectivité locale aurait attribué cette aide, l'Etat en assume la responsabilité.

60. Citée in Ministère de l'Intérieur, *L'action économique des collectivités locales*, La documentation française, 1992.

61. Communication de la Commission, 92/C 213/02 du 20 mai 1992, JOCE C 213, 19 août 1992, p. 2.

fiscales) — alors que dans la situation actuelle, elles ont un rôle essentiel à jouer — la Commission s'est prononcée en faveur d'une application généralisée des aides aux PME, visées par l'article 92 et évoquée ci-dessus.

B) La recherche d'une meilleure cohérence

Apparemment les aides locales françaises ne posent pas de problème majeur de compatibilité avec les dispositions européennes.

Conformément à l'article 93 § 3, les décrets du 22 septembre 1982 concernant les aides directes régionales avaient été transmis à la commission afin que celle-ci vérifie qu'elles correspondaient bien à l'une des dérogations prévues à l'interdit général. Il n'a pas été notifié d'observation à leur rencontre.

Le gouvernement français avait pris soin de fixer dans ces textes des règles de plafonds et de zonages en référence aux règles du traité⁶².

Le décret relatif aux aides à l'immobilier commercial et industriel n'a pas soulevé plus de difficulté⁶³.

La Commission n'avait pas pu se prononcer sur le décret relatif aux prêts, avances et bonifications d'intérêt dans la mesure où ce texte renvoyait à un arrêté ministériel⁶⁴ qui n'était pas encore intervenu au moment de la notification⁶⁵. Mais cet arrêté du 14 janvier 1983⁶⁶ répond manifestement aux exigences du droit communautaire.

Hormis les garanties d'emprunt et les interventions en faveur des bâtiments industriels, les autres aides "indirectes" dans le système de 1982 sont libres. Donc, par définition, il n'a pas été établi de réglementation qui aurait pu être transmise à Bruxelles. On exprime assez souvent à la communauté la conviction que les aides à finalité régionale sont une nécessité dans la mesure où demeurent — dans tous les Etats membres — de profonds déséquilibres locaux. Et il est exact que dans le système de 1982, les régions ont la possibilité de définir les zones ou les activités qu'il convient plus précisément d'aider.

62. C'est le cas du décret 82-807 du 22 septembre 1982 relatif à la prime régionale à l'emploi et du décret 82-809, de la même date, relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments qui fixent des plafonds différenciés suivant un zonage. Le décret n° 82-806 ne fixe pas exactement un plafond brut assorti d'une condition de création d'emploi que détermine le Conseil Régional. Ce texte répond donc aux règles arrêtées par la commission.

63. Décret n° 82-806.

64. Cet arrêté devait fixer l'écart maximal de taux par rapport au taux moyen des obligations à long terme.

65. Lagrange (R.), "CEE et action économique des collectivités locales", *AJDA*, décembre 1991, p. 846.

66. Il est précisé dans ce texte que le taux des prêts et avances à long terme ou bonifiés par les régions est au minimum égal au taux moyen des obligations à long terme pour les emprunts du secteur public de 1ère catégorie.

Aussi bien la finalité — l'aménagement régional — que la procédure — définition des règlements par le Conseil Régional et attribution par le Président — font des interventions définies par les textes de 1982, des aides spécifiquement régionales, tendant à favoriser le développement économique. Et les montants modérés de ces aides ne permettent guère de considérer qu'elles altèrent réellement les conditions des échanges.

Les diverses modifications postérieures à 1982 n'ont pas soulevé plus de difficultés.

Cet objectif régional apparaît assez clairement, également, dans le cas de l'exonération de la taxe professionnelle puisqu'elle ne peut être accordée que dans des zones particulières définies par l'autorité réglementaire.

1 / Des risques d'incompatibilités existent

Cette harmonie n'est peut être qu'apparente, des difficultés latentes sont aisément perceptibles.

a) Ce n'est pas parce que les aides indirectes, non réglementées dans le dispositif français, n'ont pas fait l'objet d'une notification à la Commission qu'elles seraient, de facto, insusceptibles de poser des problèmes au regard du droit européen.

Elles revêtent des formes tellement différentes dont certaines se rapprochent des primes classiques⁶⁷.

Surtout les appellations fort diverses retenues ici ou là montrent bien, comme nous l'avons évoqué précédemment, que les collectivités locales se sont rapidement affranchies du dispositif de 1982 qui a sans doute, aujourd'hui, perdu une bonne part de sa valeur.

Il faut d'ailleurs reconnaître qu'il n'est pas toujours aisé au représentant de l'Etat d'apprécier la légalité de ces formes nouvelles d'intervention.

Au regard des dispositions des traités, on peut tout de même se demander si l'absence de notification préalable à la Commission est toujours justifiée.

Observons simplement qu'il n'est pas rare que la Commission interroge les autorités françaises sur les aides locales obtenues par certaines entreprises.

L'existence d'une réglementation n'exclut pas d'ailleurs les éventuelles difficultés. La garantie d'emprunt est parfois montrée du doigt. Si la loi de janvier 1988 soumet cette aide indirecte à trois plafonds, c'est, avant tout, pour appeler les collectivités locales à plus de prudence et non pour éviter de violer

67. On pense notamment à certaines aides à la recherche, à l'exportation, à la promotion des produits, à la participation à des foires internationales.

les dispositions du Traité de Rome. La compatibilité avec l'article 92 n'est donc pas formellement assurée. Peut-être est-ce la raison pour laquelle le juge administratif paraît faire preuve d'une rigueur nouvelle, comme nous le signalions⁶⁸.

b) S'agissant des aides aux entreprises en difficultés, droit interne et droit européen ne paraissent pas coïncider.

En droit interne, les collectivités locales peuvent donc faire bénéficier les entreprises rencontrant des difficultés de toute les formes d'aides qui leur paraissent opportunes, dès que — condition peu contraignante — l'intérêt économique et social de la population l'exige.

En revanche, la Commission ne semble bien n'admettre ce type d'intervention que dans des circonstances très strictes⁶⁹.

Seules des raisons sociales graves peuvent les justifier et elles ne sont admises que pour la durée d'examen et de mise en œuvre — limitée à six mois — d'un plan de restructuration. Les différentes circulaires qui tentent de définir ces interventions, en droit français, fixent manifestement un cadre à la fois plus souple et plus vague.

c) Mais, le risque majeur concerne les cumuls de diverses aides locales — éventuellement nationales — dont pourrait bénéficier une même entreprise. Dans ce cas, le principe de transparence mais aussi les plafonds définis par la Commission⁷⁰ risquent d'être mis à mal.

Etant donné la surenchère à laquelle se livrent les collectivités locales entre elles et les pratiques de certains entrepreneurs, il n'est pas rare, effectivement que plusieurs aides, ayant une finalité différente, se combinent.

Chacune des aides, prise isolément, est parfaitement conforme au droit français, mais leur cumul entre en infraction avec les dispositions établies par la Communauté.

Cette contrainte demeure mal connue des autorités des collectivités locales.

Par une circulaire du 12 janvier 1990, il a été précisément demandé aux Préfets de région de vérifier que le total des aides dont bénéficient une entreprise de leur région n'excède pas les plafonds fixés par la Communauté. En cas de dépassement, il revient au Préfet d'avertir le gouvernement. Celui-ci doit à son tour notifier à la Commission l'existence de ce cumul.

68. T.A. Grenoble 27 janvier 1988, précité.

69. Lagrange (R.), article cité, p. 851.

70. Notamment les plafonds arrêtés par la Commission dans la communication du 5 janvier 1985.

En fait, il est maintenant admis que le contrôle effectué par le représentant de l'Etat n'est pas toujours vigilant. Le manque de moyens humains, l'insuffisance de la documentation juridique ne permettent pas de garantir l'efficacité de ce contrôle. Et il faut avoir l'honnêteté de reconnaître qu'il est effectivement difficile au Préfet de mettre en cause un cumul d'aides, alors que le maintien ou la création d'activité économique et d'emploi en découle.

Il serait donc bien péremptoire d'affirmer que tous les cas de cumul d'aides sont effectivement dépistés et font bien ensuite l'objet d'une notification⁷¹. De plus, la Commission observe que la notification — lorsqu'elle est effectuée par le gouvernement français — n'a lieu qu'au terme d'une fort longue procédure. Les entreprises — lorsqu'elles n'ont pas disparu — ont largement le temps de bénéficier d'un éventuel cumul d'aides avant que la Commission n'ait la possibilité de réagir.

2/ Cohérence interne, cohérence communautaire

Bien sûr, en droit interne comme en droit communautaire, les contraintes imposées aux collectivités locales ont comme finalité d'éviter les troubles démesurés dans les relations de concurrence.

Mais dans l'idéal, elles ne devraient pas prendre la forme d'une application mécanique — plus ou moins sincère — des dispositions du traité.

Elles devraient, au contraire, permettre d'assurer une bonne coordination entre les différents intervenants, publics nationaux et européens, donc des politiques internes et communautaires.

L'objectif est certes difficile à atteindre⁷² et ces contraintes sont souvent perçues par les collectivités locales comme autant de tracasseries.

Tentons pourtant de dépasser le simple constat critique, en évoquant les principaux obstacles et en recherchant les solutions à une bonne coordination interne puis à une bonne cohérence avec la politique communautaire.

a) Le système d'aides français — mais est-ce réellement différent à l'étranger⁷³ ? — se caractérise par sa diversité et sa complexité, notamment en raison de la multiplicité des intervenants.

71. Cf. les analyses de Pourre (C.), "Le cumul d'aides", *AJDA*, juin 1993, p. 444.

72. Ont déjà été soulignées les difficultés d'une telle entreprise : Clergerie (J.-L.), "La coordination des aides nationales et communautaires au développement régional", *A.J.D.A.*, juillet-août 1989, p. 416.

73. En Allemagne, de nombreuses aides résultent de simples décisions internes de l'administration du Bund ou des Länder. Dans ce domaine, le législateur intervient finalement moins qu'en France.

Jusqu'en 1982, une cohérence globale est, en principe assurée, dans la mesure où l'Etat contrôlait théoriquement l'ensemble des interventions publiques, notamment locales. C'est beaucoup plus une fonction "*d'animation économique*"⁷⁴ qui est confiée aux autorités locales. Pour l'essentiel, "*le développement local se présente alors comme un moyen de relayer les grands choix nationaux par des politiques plus fines et mieux adaptées*"⁷⁵.

A vrai dire, il y avait une grande hypocrisie dans le système.

En effet des négociations locales avec les préfets permettaient parfois de s'affranchir des rigueurs contenues dans les fameuses circulaires⁷⁶ et les mêmes interdits ne prévalaient pas partout⁷⁷. Surtout, pire des solutions, les collectivités tentaient de tracer, elles-mêmes, les voies plus ou moins clandestines permettant de réaliser les dépenses qui leur paraissaient nécessaires. Mais il est aujourd'hui clairement affirmé par la législation que les collectivités locales peuvent intervenir dans le domaine économique, l'Etat qui assume toujours "*la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que la défense de l'emploi*" doit veiller à ce que subsiste un minimum de cohérence.

On a pris l'habitude de considérer que le déclin de la planification serait la cause de l'insuffisance actuelle de coordination entre les interventions locales et étatiques. Il est vrai — nous l'avons évoqué — que le Xe plan ne comporte plus de dispositions propres à répartir les rôles.

Mais il faut bien constater que les collectivités locales s'étaient déjà affranchies des règles édictées par la loi approuvant le IXe Plan. Etait refusé un encadrement dont les modalités paraissaient mal adaptées.

Si l'Etat souhaite établir une coordination — sans doute nécessaire — des interventions publiques, les textes législatifs devront se référer à des concepts juridiques mieux défini que, par exemple, la distinction — aides directes — aides indirectes dont on connaissait déjà avant 1982 les imprécisions.

La bonne application et le respect d'une belle coordination nécessite assurément un renforcement des moyens humains et matériels dans les préfetures afin que le représentant de l'Etat puisse connaître et mieux contrôler les différentes dépenses économiques locales.

Mais, sans doute, la voie contractuelle doit être également empruntée.

74. Gerbaux (F.), Muller (P.), "Les interventions économiques locales", *Pouvoir*, n° 60, 1992, p. 99.

75. Chevallier (J.), "Administration et développement local en France", *Revue fr. d'adm. publique*, n° 34, avril-juin 1985, p. 333.

76. Groud (H.), Thèse précitée, p. 231.

77. Manifestement certaines collectivités obtenait des aménagements aux règles qui avaient été refusés à d'autres, Groud (H.), Thèse précitée, p. 232.

L'expérience de ces vingt dernières années montre qu'il est difficile — et peut-être hasardeux — de prétendre régler, de façon uniforme, les interventions locales.

Tôt ou tard, selon leurs besoins, leurs souhaits, communes, départements et régions ouvrent des brèches dans un cadre trop rigide.

La négociation de conventions permet de tenir compte des enjeux économiques locaux particuliers et d'intégrer par rapport à la politique étatique, des conceptions locales.

Ainsi trouve-t'on dans certains contrats de plan et dans les conventions particulières auxquelles ils renvoient le fondement d'aides spécifiques qui assurent une assez bonne articulation des politiques économiques. Ces accords peuvent à leur tour utilement répartir les tâches.

b) — Si l'on souhaite qu'il y ait une bonne cohérence entre les aides internes et les priorités communautaires encore faudrait-il que celles-ci apparaissent clairement.

Or de nombreux responsables locaux affirment mal comprendre la politique européenne de développement régional. On répondra volontiers à Bruxelles qu'ils ne cherchent pas toujours à s'informer.

Il y a tout de même une part de vérité dans les critiques de nos élus. En tout état de cause, les collectivités locales demeurent peu intégrées aux instances de concertation.

Si les insuffisances de la coordination entre les interventions nationales et locales peuvent être critiquées, on ne peut guère considérer que — jusqu'en 1988 — les interventions de la communauté — FEDER, subventions du fond social, du FEOGA, prêts de la CECA ou de la BEI, etc... aient été attribués selon une politique d'ensemble.

La réforme des fonds structurels — appliquée à partir du 1er janvier 1989 — tente d'instaurer un minimum de coordination en instituant une procédure fondée sur des programmes pluriannuels qui pourraient éventuellement coïncider avec la pratique interne des contrats de plan Etat-régions.

Plus globalement, l'acte unique a comme finalité d'ouvrir une nouvelle étape dans les relations entre les Etats membres et la Communauté, assurant un rapprochement des politiques économiques et sociales. Théoriquement, les fonds sont appelés à jouer un rôle important dans cette convergence dans la mesure ou ils devraient permettre à toutes les régions — même celles connaissant des handicaps — de tirer parti d'un marché sans frontière. Leur réforme devrait répondre à cet objectif.

Il n'a pas paru souhaitable, lors de la réforme de 1988, de remplacer le "Comité de politique régionale", assumant théoriquement une mission de coordination, qui venait d'être supprimé. Les trois nouveaux comités spécialisés⁷⁸ ne peuvent pas garantir une cohérence générale.

Les principes de programmations qui prévalent désormais favorisent le partenariat et conduisent à additionner les moyens financiers communautaires aux crédits dégagés par les Etats.

Les plans de développement régional (P.D.R.) et les cadres communautaires d'appui (C.C.A.) devraient permettre d'établir une liaison entre les priorités d'intervention des fonds et les options économiques des Etats membres et de leurs collectivités territoriales.

Après avoir pris connaissance des priorités et des intentions présentées par les Etats membres dans leur P.D.R., la Commission arrête les C.C.A. qui doivent définir les axes prioritaires retenus par la communauté, les Etats membres et leur collectivités⁷⁹.

Néanmoins, il n'est nullement assuré qu'il y ait une bonne coordination entre le programme européen et le dispositif d'aides que la collectivité locale souhaite, elle-même, mettre en place. En effet, actuellement, le comité de suivi des C.C.A. ne sont pas ouverts aux collectivités locales et régionales⁸⁰ et — sans porter une appréciation définitive — on peut simplement observer que les C.C.A. adoptés ne font guère apparaître une "régionalisation" permettant de comprendre comment les collectivités locales pourraient intégrer leurs propres priorités.

Globalement, d'ailleurs, les nouvelles procédures de coordination des interventions communautaires ne paraissent guère convaincre les observateurs les plus avertis. La notion "d'intérêt communautaire" que doivent satisfaire les projets demeure très floue. Le contenu de la politique communautaire n'apparaît pas toujours avec clarté. La "coordination des politiques" entre Etats membres ou avec la communauté demeure succincte : elle se résume le plus souvent en un avis de conformité entre un schéma de présentation établi à Bruxelles et le P.D.R. établi par l'Etat. Il faut également noter que, dans la pratique, les délibérations du "Comité de politique régionale", composé de fonctionnaires des Etats membres, laissait apparaître une prédominance des intérêts nationaux.

78. Le Comité pour le développement et la reconversion des régions (art 27 du règlement n° 4253/88 du 19 décembre 1988) donne des avis sur les projets de décision devant être pris par la commission et sur la révision des zones éligibles. Le second Comité assiste la Commission pour l'administration du F.S.E. Le troisième est le Comité des structures agricoles et du développement rural (art. 29 du règlement n° 4253/88) il exerce pour l'essentiel un rôle consultatif.

79. Dans la pratique la collectivité locale française qui souhaite bénéficier d'aides européennes doit naturellement se trouver dans une zone couverte par un programme. Elle dépose son dossier de demande de financement à la préfecture du département qui transmet.

80. Pourre (C.), article cité.

Au-delà du simple problème du respect des articles 92 à 94 du Traité de Rome, la recherche d'une cohérence entre la politique communautaire et les objectifs locaux nécessite encore bien des efforts.

C'est plus une recherche d'efficacité qui a guidé les auteurs de la réforme qu'un souci de coordination. Par ailleurs, les Etats les plus riches espèrent surtout le maintien d'un minimum de crédits.

Au plan interne les Préfets — notamment les Préfets de région — peuvent assurer un minimum de coordination. Ils paraissent bien placés pour collecter les informations.

Par leur statut du 10 mai 1982, ils sont associés à la mise en œuvre de la politique économique de l'Etat, quand il ne leur est pas demandé de participer à l'instruction du dossier ou — au minimum — de donner leur avis. éventuellement avec l'aide de la DATAR et des services du Ministère des Finances, ils sont sans doute les mieux placés pour détecter d'éventuelles incompatibilités avec les normes européennes.

Il est donc logique que les P.D.R. soient rédigés sous la responsabilité des préfets de régions, puisqu'ils sont les interlocuteurs privilégiés des partenaires locaux (Conseil Régional, Conseils Généraux, villes, Chambres Consulaires, notamment). Mais une telle procédure ne garantit pas — *a priori* — une cohérence des diverses interventions économiques. Une parfaite connaissance des méthodes de chacun, un dialogue débouchant sur un pacte commun, constitueraient la solution idéale dont la procédure actuelle n'est qu'une première étape.