

Université de Metz

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales

**La Prime Régionale à l'Emploi et le
Développement Economique :**

Bilan et perspectives

T H E S E



TOME I

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE DROIT-SCIENCES ECO - METZ -	
N° Inv	1989006D
Cote	D/173 89/2 t.1
Loc.	Magasin
Cat	OCLC

Pour le Doctorat en Droit
(Doctorat Nouveau Régime)

Présentée et soutenue par
Didier RISSER
le 16 décembre 1989 à 10 heures

Membres du Jury

- | | |
|---|--|
| Président : M. le Recteur Pierre FERRARI | - Professeur à l'Université de Metz |
| Assesseurs : M. Patrick BENOIT | - Professeur à l'Université de Metz |
| M. François COLLY | - Professeur à l'Université de Metz |
| M. le Doyen Paul JAQUET | - Professeur à l'Université de Nancy II |
| M. Dominique SCHMITT | - Professeur Associé à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris |



AVERTISSEMENT

Cette thèse est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et disponible à l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Elle est soumise à la propriété intellectuelle de l'auteur au même titre que sa version papier. Ceci implique une obligation de citation, de référencement dans la rédaction de tous vos documents.

D'autre part, toutes contrefaçons, plagats, reproductions illicites entraînent une poursuite pénale. La Bibliothèque a pris soin d'adresser un courrier à l'auteur dans lequel elle l'informait de la mise en ligne de son travail. Celui-ci peut suspendre la diffusion en prenant contact avec notre service.

➤ **Contact SCD Metz** : daniel.michel@scd.univ-metz.fr

Ecrire au doctorant :

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

"Il importe peu qu'un chat soit noir ou gris, l'essentiel, c'est qu'il rapporte des souris."

(DENG HSIAO-PING,
avant 1989...)

INTRODUCTION :

Le versement d'aides financières publiques à des entreprises privées est un des beaux sujets de controverse qui agitent de temps à autre le paysage politico-médiatique français.

Toutefois, la première particularité de cette controverse est constituée par la provenance des critiques : celles-ci sont émises, en effet, des deux côtés de l'échiquier politique. En caricaturant à l'extrême, on peut dire que la droite libérale voit dans ce système une inadmissible altération des mécanismes du marché alors que la gauche communiste y voit un intolérable cadeau venant accroître encore les considérables profits des chefs d'entreprises.

Par ailleurs, il est incontestable que ces critiques sont reçues plutôt favorablement par une opinion qui voit déjà depuis quelques lustres, en l'Etat, un monstre de plus en plus avide de l'argent des contribuables.

On peut donc légitimement s'étonner de voir fleurir de nombreuses aides publiques dans cette terre apparemment inculte. En outre, on peut remarquer que si ce n'est pas un phénomène universel, il existe dans toutes les démocraties libérales et développées du monde. A l'inverse, il ne peut se concevoir dans une économie de type socialiste, l'entreprise privée n'y étant qu'une exception.

Par ailleurs, en se limitant au cas de la France, on peut remarquer que le versement d'aides publiques aux entreprises privées est récent dans l'ampleur, tout au moins, qu'on lui connaît actuellement.

Il faut voir, en fait, dans ces versements, un aspect d'un phénomène beaucoup plus large que l'on appelle l'intervention de l'Etat ou plutôt de la puissance publique dans l'Economie. Il ne s'agit que d'un de ses aspects, à côté de la réglementation économique, de la politique budgétaire et monétaire...

Ainsi que le précise M. Robert-Edouard CHARLIER (1), "le préfixe du mot intervention -surtout si l'on se souvient qu'aux temps anciens on a parfois dit entrevenir au lieu d'intervenir- invite à rechercher entre qui et qui vient s'interposer l'Etat quand il agit en matière économique". Cet auteur note que l'Etat peut intervenir dans les conflits entre concurrents, entre fournisseurs et clients ou encore entre chefs d'entreprises et salariés. Il peut aussi intervenir dans les ententes entre entreprises, ententes qui peuvent se faire au détriment des consommateurs.

"En toute occurrence, l'Etat n'a à être a priori ni le complice, ni l'adversaire d'aucune des parties en présence ; il doit faire prévaloir les fins supérieures communes contre tous les potentats et toutes les catégories, et protéger tout le monde contre tout l'aléatoire du marché. (2)

(1) "Signification de l'intervention de l'Etat dans l'Economie (quelques observations linguistiques)" in "L'interventionnisme économique de la puissance publique". Mélanges PEQUIGNOT, Université de MONTPELLIER I, CERAM, Mai 1984, Tome 1 p. 97

(2) ibidem, p 98

Mais cette intervention de la puissance publique dans l'Economie aboutit, pour certains, et par ses excès, à une dérive : l'interventionnisme. "Le suffixe "isme", dans l'expression interventionnisme, comme dans les expressions contraires, est (...) inquiétant. Il donne à penser que la place de l'institution publique dans l'économie est le produit et l'application d'une foi, d'un dogme à adopter ou à rejeter, de théories ou systèmes élaborés, propagés et mis en oeuvre par des penseurs ouvreurs d'avenues et des partisans fervents, avec un certain caractère d'idéologie irréaliste". (1)

Cette analyse vaut bien sûr spécifiquement pour les aides financières publiques, certains -et même les plus sérieux (1)- allant jusqu'à parler d'une sorte de maladie, la "subventionnite" qui frappe les personnes publiques attribuant des aides aux entreprises.

Même si on peut s'aventurer à théoriser l'intervention de la puissance publique dans l'Economie, les explications fondamentales ne relèvent ni de la doctrine, ni de la maladie mais de la nécessité.

Ainsi, c'est parce qu'il est nécessaire, afin d'éviter des séismes sociaux et des catastrophes humaines ou encore, afin de préserver une certaine indépendance nationale, de maintenir telle ou telle activité (sidérurgie,

(1) "Le Nouvel Economiste" (n° 626 du 26 mai 1989 - p 32) annonçait le projet de loi relatif à l'action des collectivités territoriales en faveur du développement économique local en titrant -en décalage, d'ailleurs, avec le texte de l'article- : "Collectivités locales : retour de la subventionnite".

construction navale... voire tout simplement agriculture) qu'il faut y injecter des fonds publics et ce, de manière unique ou répétée.

C'est la même nécessité qui tend à imposer à l'intervenant public de subventionner l'entreprise qui investit, de façon parfois incertaine et toujours coûteuse, dans la recherche.

C'est enfin dans le même esprit que l'on encouragera telle entreprise à s'implanter dans une zone déshéritée ou telle autre à créer des emplois, dans une période d'important chômage (ainsi, sera pris en charge un certain coût exorbitant).

En examinant les mobiles de l'aide financière publique aux entreprises privées, on voit une sorte de responsabilité que n'avait pas l'entreprise aux origines du libéralisme : au-delà de son simple rôle économique, l'entreprise (privée) a un rôle social d'intérêt public qui est devenu un des fondements de la légitimité de son action (1)

Ce serait donc parce que l'entreprise privée a une responsabilité sociale qu'elle doit tenir que la puissance publique devrait l'épauler lorsqu'apparaît un dysfonctionnement indépendant de la responsabilité de cette entreprise. Des auteurs n'hésitent pas à voir même dans ce dysfonctionnement, une norme qui s'expliquerait par un coût financier et social de la

(1) Voir notamment à ce sujet : "Management public, gestion et légitimité" par Romain LAUFER et Alain BURLAUD, DALLOZ, p. 11

croissance, de plus en plus élevé (1). Ainsi pourrait s'expliquer l'augmentation continue des interventions publiques dans l'économie.

L'examen des mobiles de l'octroi d'aides financières publiques aux entreprises privées nous permet d'opérer un classement approximatif de ces aides : aides sectorielles, aides à la recherche, aides à l'aménagement du territoire ou au développement régional, aides à l'emploi.

Où classer le sujet de cet ouvrage, la Prime Régionale à l'Emploi ? Sa dénomination nous incline à la rattacher à la dernière catégorie mais ses origines et la définition qu'on peut en donner -subventions d'équipement accordées par les collectivités territoriales et destinées à encourager la création ou le maintien d'activités économiques- nous persuade plutôt de la rattacher à la catégorie des aides à l'aménagement du territoire et au développement régional. Mais l'ambiguïté est déjà là.

Avant cela, il nous faut bien connaître les racines de la Prime Régionale à l'Emploi dans la politique d'aménagement du territoire de la France qui est beaucoup plus large qu'une simple pratique des aides publiques aux entreprises et qui est véritablement née, il y a plus de 40 ans.

La fin de la Deuxième Guerre Mondiale et la nécessité de reconstruire la France mirent en évidence le déséquilibre existant entre les différentes régions et plus particulièrement le surdimensionnement de PARIS et de la

(1) "Le dépérissement de l'Etat : paradoxes sur la philosophie de l'histoire immédiate" par Louis CONSTANS, in "L'interventionnisme économique de la puissance publique", précité Tome 1, p. 119

Région parisienne par rapport au reste du territoire national. Jean-François GRAVIER pouvait ainsi publier en 1947 un livre qui connut un certain retentissement et qui s'intitulait "Paris et le désert français". La France se découvrait alors une capitale hypertrophiée qui comptait près de 10 millions d'habitants et qui allait, si l'évolution n'était pas enrayée, en compter bientôt 20 millions. Tout avait été fait historiquement pour en arriver là : la concentration du pouvoir politique et administratif au profit de PARIS sous l'Ancien Régime mais aussi sous la Révolution et sous l'Empire, la centralisation de nombreuses activités économiques dans la capitale provoquée par la Révolution Industrielle à la fin du XIXème siècle, la convergence des tracés de lignes de chemins de fer vers PARIS, etc...

Par ailleurs, et à bien moindre degré, se créaient d'autres poches d'urbanisation organisées autour d'une activité dominante, elle-même commandée par le sous-sol ou la géographie : extraction charbonnière, sidérurgie, métallurgie, construction navale, chimie, textile. Ces poches absorbèrent l'exode rural local et lorsque celui-ci ne suffit plus, elles firent appel à l'immigration.

Au début des années 50, on assiste à la naissance d'une politique d'aménagement du territoire d'abord timide. La notion d'aménagement du territoire est alors définie par M. CLAUDIUS-PETIT comme "la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques" (1).

(1) Cité par M. Yves MADIOT, in "Aménagement du Territoire, recueil de textes commentés" LITEC 1986, p. 1

La loi du 2 avril 1955 et les décrets du 30 juin 1955 constituent les véritables premières mesures de développement régional : est posé le principe des programmes d'action régionale, sont créés le Fonds de Développement Economique et Social (FDES), les Sociétés de Développement Régional (SDR) ; une réduction des droits de mutation et de patente est prévue, en cas de décentralisation d'activités ; une Prime Spéciale d'Equipement est créée dans les zones dites critiques, c'est-à-dire "les localités ou zones qui souffrent de sous-emploi grave et permanent ou d'un développement économique insuffisant". Cette prime peut atteindre 20 % du montant des charges d'investissement de l'entreprise en cas de création, de remise en marche, d'extension ou de conversion d'installations industrielles.

Les années 60 voient la consécration d'une véritable politique d'aménagement du territoire avec la création d'une part de 21 circonscriptions d'action régionale (CAR), d'autre part, d'un Comité Interministériel pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (décret du 19 décembre 1960) et enfin, en 1963, d'un organe, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), placée auprès du Premier Ministre. Son rôle est, à partir d'objectifs généraux définis par les pouvoirs publics, et ainsi que le définit son décret fondateur du 14 février 1963, "de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui, globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles".

"Aménager le territoire n'était plus seulement l'affaire de quelques ministères techniques surveillés dans leurs propositions financières par les services de la Rue de Rivoli, mais du Gouvernement tout entier" (1)

Ce changement au niveau des institutions va s'accompagner d'un accroissement des mesures d'incitation économique.

Le décret n° 64-440 du 21 mai 1964 crée deux catégories de primes :

- la Prime de Développement Industriel, destinée à favoriser l'industrialisation de certaines régions de l'Ouest, du Sud-Ouest, du Centre et de la Corse ;

- la Prime d'Adaptation Industrielle destinée à faciliter la création d'activités nouvelles dans les zones touchées par le déclin d'une activité traditionnelle.

Le décret n° 64-441 du 21 mai 1964 institue une indemnité de décentralisation au profit des transferts effectués par des entreprises situées en région parisienne. L'ensemble de ces aides expirera le 31 décembre 1971.

1972 constitue un premier tournant de la politique d'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics décident à la fois de renforcer les moyens

(1) "L'aménagement industriel du territoire, rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social par M. Emile ARRIGHI DE CASANOVA (Journal Officiel, 11 décembre 1981, p. 1046).

mis en oeuvre pour atteindre les objectifs de décentralisation et de développement régional et de promouvoir une meilleure localisation géographique des activités tertiaires. Jusque là, en effet, il ne s'agissait que d'une politique d'industrialisation du territoire. Par ailleurs, le nouveau régime doit être soumis aux autorités communautaires afin d'examiner sa conformité avec le traité de Rome. Nous examinerons largement le problème de la conformité des aides économiques publiques avec les règles communautaires dans la première partie de cet ouvrage.

Les décrets du 11 janvier 1972 créent deux primes :

a) la Prime de Développement Régional (PDR) attribuée aux entreprises industrielles pour des opérations de création d'activités, sous forme de création directe ou de reprise d'établissement en difficulté et pour des opérations d'extension d'activités, sous forme d'extension directe ou de conversion interne d'un établissement. Ne sont retenus en principe que les programmes d'investissements relativement importants (300 000 Francs d'investissements) entraînant la création ou le maintien d'au moins 30 emplois, sauf dans certaines zones rurales ou montagnardes où le seuil est abaissé à 15 emplois. La procédure d'attribution est en partie déconcentrée pour les petits programmes pour lesquels le Préfet de Région a compétence de décision.

Les taux de prime sont désormais affichés. Au niveau du zonage, trois types de régions peuvent être distingués.

MONTANT DE LA PRIME DE DEVELOPPEMENT REGIONAL (version 1972)

PAR ZONE ET NATURE D'OPERATION

	CREATIONS		EXTENSIONS	
	_____		_____	
	MONTANT DE LA PRIME	PLAFOND PAR EMPLOI	MONTANT DE LA PRIME	PLAFOND PAR EMPLOI
ZONE 1				
Centre et Sud-Ouest	12 % de l'investis.	15.000 F	12 % de l'investis.	12.000 F
ZONE 2				
Bretagne	15 % de l'investis.	15.000 F	12 % de l'investis.	12.000 F
ZONE 3				
zones à difficultés particulières	25 % de l'investis.	sans plafond	20 % de l'investis.	sans plafond

Les taux maxima s'appliquent également aux projets comportant au moins 10 millions de francs d'investissements et aux opérations réalisées dans les villes moyennes.

b) la Prime de Localisation de certaines activités tertiaires (PLAT) qui favorise une plus large orientation des activités tertiaires vers les régions prioritaires, bénéficiaires de la PDR. Elle est destinée à des projets de création de 50 ou de 100 emplois et est fixée en général à 10, 15 ou 20 % des dépenses d'investissements avec plafonnement à 15 000 Francs par emploi. La procédure est centralisée.

La Région parisienne, quant à elle, ne reçoit aucune aide financière ou fiscale. Bien au contraire, toute entreprise qui projette de réaliser ou d'étendre des installations industrielles ou de bureaux dépassant un certain seuil doit obtenir un agrément et payer une redevance.

1972 voit également la création de la Région, établissement public, qui succède à la CAR et dont le rôle est de contribuer au développement économique et social avec des compétences très limitées qui ne lui donnent qu'un rôle très indirect en matière d'action économique.

En 1972, l'objectif de la politique de développement régional est de partager en parts égales sur le territoire le gâteau de la croissance économique, de permettre une meilleure répartition des richesses en axant l'effort sur deux types de régions : les zones sous-industrialisées et les vieilles régions industrielles qui doivent réussir leur conversion.

Mais les "Trente Glorieuses" s'achèvent avec le premier choc pétrolier de 1973.

Cependant, dans un premier temps, la crise n'a pas de véritable effet sur la politique de développement régional ; les Gouvernements français sont alors persuadés qu'il ne s'agit que d'un phénomène passager, que la croissance va revenir et que la "sortie du tunnel" est proche.

Un virage important est pris avec le décret n° 76-325 du 14 avril 1976 qui modifie les dispositions antérieures relatives à la Prime de Développement Régional.

Désormais celle-ci n'est plus une aide à l'investissement avec un plafonnement par rapport à l'emploi, mais une aide à l'emploi avec un plafonnement par rapport à l'investissement.

MONTANT DE LA PRIME DE DEVELOPPEMENT REGIONAL (version 1976)

PAR ZONE ET NATURE D'OPERATION

	CREATIONS		EXTENSIONS	
	MONTANT PAR EMPLOI	PLAFOND PAR RAPPORT A L'INVESTIS.	MONTANT PAR EMPLOI	PLAFOND PAR RAPPORT A L'INVESTIS.
ZONE 1	15.000 F	12 %	12.000 F	12 %
ZONE 2				
Ouest	20.000 F	17 %	17.000 F	17 %
ZONE 3				
Massif Central,	25.000 F	25 %	22.000 F	25 %
Nord, Lorraine,				
Bretagne, Corse...				

D'autres modifications mineures sont apportées au décret de 1972 mais l'innovation essentielle est qu'à partir de ce moment, politique d'aménagement du territoire et politique d'emploi se rejoignent. La crise est analysée surtout après l'échec de la relance de 1976 comme un phénomène durable : il n'y a plus de gâteau à se partager et il faut seulement se contenter de limiter les dégâts (1).

Les aides publiques aux entreprises vont alors considérablement se développer et les pouvoirs publics vont tenter de faire flèche de tous bois :

- pour sauver les entreprises qui peuvent être sauvées, les moyens du FDES sont renforcés ;

- pour encourager les reconversions, un Fonds Spécial d'Adaptation Industrielle est créé ;

- pour permettre le développement des activités péri ou para-industrielles, la Prime de Localisation d'Activités de Recherche (PLAR) est créée par un décret du 22 juillet 1977 et la PLAT est développée.

Les pouvoirs publics se décident à faire appel à de nouveaux acteurs :

(1) Voir à ce sujet "Politiques d'emploi : la rupture de 1977. Eléments pour une analyse critique des politiques spécifiques d'emploi (1974-1980)" par J-F. COLIN, J-C. CROS, E. VERDIER, D. WELCOMME (Travail et Emploi, octobre-décembre 1981)

* les petites entreprises de moins de 30 salariés qui avaient été jusque là les parents pauvres de l'action économique voient la création de l'Aide Spéciale Rurale (ASR) destinée aux entreprises situées dans certaines zones rurales, exerçant une activité non agricole et créant des emplois permanents dans la limite d'un effectif total de 30 ; les entreprises artisanales qui se décentralisent ou s'installent en milieu rural ou encore dans les agglomérations affectées par de vastes opérations d'urbanisme peuvent recevoir l'Aide aux Entreprises Artisanales.

* les établissements publics régionaux qui, par décrets du 27 juillet 1977 peuvent dorénavant accorder, d'une part, des contre-garanties de crédits bénéficiant à des entreprises, et d'autre part, des Primes Régionales à la Création d'Entreprises Industrielles (PRCEI) destinées aux structures industrielles employant moins de 500 personnes et réalisant moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires hors taxes.

Un zonage est appliqué, calqué sur celui de la PDR, et deux plafonds sont institués : 50 000 Francs et 80 000 Francs selon les zones. La PRCEI est conçue comme une aide qui vient renforcer le dispositif existant et non le concurrencer : elle est donc cumulable avec les aides de l'Etat.

* les entreprises du tiers-secteur ou de l'Economie Sociale sont également considérées comme des acteurs possibles du redéveloppement souhaité et ce, en liaison avec l'Etat et les collectivités locales qui peuvent accorder aux Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (SCOP) des subventions (article 53 de la Loi n° 78-763 du 19 juillet 1978).

La politique d'aménagement du territoire s'est donc au total progressivement modifiée, la crise économique ayant complètement faussé la donnée établie à l'origine : la plupart des instruments d'aménagement du territoire sont ou sont devenus également des mesures de soutien de l'emploi d'où une inévitable ambiguïté, ces deux objectifs ne se recouvrant pas nécessairement.

Mai 1981 : la gauche arrive au pouvoir avec une volonté nette de changement radical. Elle hérite de cette politique ambiguë et elle choisit d'inscrire, sur ce point, son action dans une relative continuité : les nouvelles aides qu'elle va créer sont les héritières directes, dans certaines de leurs caractéristiques, des procédures antérieures. Cependant, il existe une considérable différence : la politique d'aménagement du territoire et de développement régional s'inscrit dans le processus de décentralisation.

Voilà dans quel contexte naît la Prime Régionale à l'Emploi : elle ne peut être qu'une aide ambiguë et son examen théorique fera l'objet de notre première partie. Cet examen théorique sera cependant volontairement limité à la situation existante sous ce que l'on peut appeler les débuts de la décentralisation, c'est-à-dire à la période 1982-1985.

Mais il ne suffit pas de créer une aide, il faut encore qu'elle vive. Or, à partir du moment où le Gouvernement socialiste de 1981 donne à la Prime Régionale à l'Emploi une gestion complètement décentralisée, il n'est pas maître des conditions de sa pratique et il n'est même pas certain que cette prime sera utilisée. Le problème est d'autant plus délicat qu'une forte contestation de l'action économique publique s'engage dans les années qui suivent la décentralisation alors qu'une grande majorité des collectivités territoriales est gérée par des adversaires de l'intervention économique de la

puissance publique. D'où une pratique de l'aide qui débouche sur une crise... qui ne sonne néanmoins pas le glas de la Prime Régionale à l'Emploi mais aboutit à des changements théoriques et à une interrogation fondamentale sur l'utilité de cette aide. Notre deuxième partie sera donc consacrée à trois problèmes liés : la pratique, l'avenir et l'utilité de la Prime Régionale à l'Emploi.

Au total, notre étude couvrira la période 1982-1988 : ce sera une étude principalement juridique, de mécanismes de droit. Mais compte-tenu de la nature du sujet étudié, les considérations économiques et sociologiques seront très présentes. Enfin, l'arrière-plan politique ne pourra pas être occulté : il explique largement à lui seul nombre de phénomènes.

I. PARTIE : UNE AIDE AMBIGUE

THEORIE DE LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI AUX DEBUTS DE LA
DECENTRALISATION : 1982-1985

Selon le "Petit LAROUSSE", le mot prime, qui vient du latin praemium, récompense, peut avoir quatre sens lorsqu'il est pris isolément :

- somme que l'assuré doit à l'assureur ;
- récompense accordée par l'Etat pour l'encouragement d'une activité publique ou privée ;
- objet que l'on offre en cadeau à un client pour l'engager à acheter ;
- somme d'argent payée à un salarié, en plus de son salaire normal, en vue de lui rembourser certains frais (prime de transport) ou de l'intéresser à la production, au rendement.

Si on met à part les termes de prime de transport et de prime d'assurance qui correspondent, semble-t-il, à une évolution du mot, dans les deux dernières définitions, il y a une idée de cadeau ou de prestation exceptionnelle destinés à encourager l'accomplissement par autrui d'un acte, normal en soi, mais qui ne serait peut-être pas accompli s'il n'y avait pas la prime : le client n'achèterait peut-être pas ce paquet de lessive s'il n'y avait pas ce cadeau à l'intérieur ; l'ouvrier ou l'employé n'aurait peut-être pas le même zèle s'il n'y avait pas cette prime basée sur la

.../...

productivité ou les résultats. Parfois même, on peut affirmer que c'est le cadeau qui sera l'unique raison de l'achat du paquet de lessive et la prime de productivité la seule explication d'une remarquable ardeur au travail.

La réalisation de l'acte générateur de la prime ne serait plus alors un but mais un moyen pour obtenir la prime.

En va-t-il de même pour les encouragements de l'Etat ou de la puissance publique ?

Etait-ce seulement pour faire respecter la loi que des hommes au passé souvent douteux traquaient les hors-la-loi du Far-West ou était-ce aussi pour les espèces sonnantes et trébuchantes qui les attendaient s'ils réussissaient leur capture, ce qui leur valait le surnom de "chasseurs de primes" ?

Le mot "prime" était en lui-même ambigu, la Prime Régionale à l'Emploi, par son appellation même, ne peut que l'être également. Cette ambiguïté est-elle atténuée ou accentuée par les règles qui la régissent et les autres aides qui l'entourent, tant au niveau interne (CHAPITRE 1. - La Prime Régionale à l'Emploi dans son cadre français), qu'au niveau européen (CHAPITRE 2 - La Prime Régionale à l'Emploi dans son cadre européen) ?

CHAPITRE I. - LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI DANS SON CADRE FRANCAIS

Nous étudierons dans ce chapitre, successivement, l'idée générale de décentralisation, la spécificité de cette décentralisation dans l'action économique, et le décret du 22 septembre 1982 régissant la Prime Régionale à l'Emploi. Enfin, nous comparerons cette prime aux autres aides publiques françaises.

.../...

SECTION 1.- L'IDEE GENERALE DE DECENTRALISATION

Après avoir rappelé l'histoire des idées décentralisatrices, nous effectuerons une rapide présentation de la décentralisation dans sa globalité.

Paragraphe 1. - Rappel historique des idées de décentralisation

Lorsque la gauche arrive au pouvoir en 1981, la décentralisation est présentée par les responsables socialistes comme "la grande affaire du septennat". Cette décentralisation apparaît effectivement comme un des points essentiels du programme du gouvernement de la gauche bien que la conversion de celle-ci à la nécessité de décentralisation soit relativement récente.

En effet, la gauche française a été longtemps marquée par la tradition jacobine qui elle-même était l'héritière de la tendance centralisante de l'Ancien Régime et de ses intendants. Bertrand de BARERE, membre du Comité de Salut Public de la Convention Montagnarde, n'écrivait-il pas : "le fédéralisme et la superstition parlent bas-breton (...), la contre-révolution parle italien (...), le fanatisme parle basque, la France des patois est "une France sauvage" qu'il faut civiliser en extirpant - grâce aux maîtres d'école, aux routes... - un patois qui s'oppose à l'unification au sein des Lumières" (1).

.../...

(1) Centralisme, Fédéralisme, Régionalisme : quelques remarques sur le legs du passé par Philippe VIGIER in "La Région : bilan et perspectives - actes du Colloque National de Nantes (13 - 15 mai 1982)" - PARIS, LGDJ, page 21.

Cependant, la décentralisation fut parfois préconisée par les socialistes dans la deuxième moitié du XIXème siècle et au début de ce siècle lorsqu'elle apparaissait comme un possible tremplin pour une prise du pouvoir : la Déclaration de la Commune de Paris au peuple français du 20 avril 1871 affirmait "l'autorité absolue de la commune, étendue à toutes les localités de la France, et assurant à chacun l'intégralité de ses droits" et proclamait la nécessité de "l'intervention permanente des citoyens dans les affaires communales par la libre manifestation de leurs idées et la libre défense de leurs intérêts" (1).

Si PROUDHON prône en 1866 le fédéralisme basé sur le "contrat de fédération" que concluent "les douze ou quinze peuples" formant la Nation française (2) , le mouvement socialiste français, dont il est un des inspireurs, ne reprendra pas ses idées. Le socialisme sera donc essentiellement synonyme d'intervention de l'Etat jusqu'à la naissance du nouveau parti socialiste au Congrès d'EPINAY de 1971 où de nouveaux militants venant de clubs ou d'organisations syndicales vont poser la décentralisation comme un moyen de renouveler la démocratie. Ce principe sera consacré par les "Propositions municipales socialistes" de 1976 et la proposition de loi portant décentralisation de l'Etat présentée par Messieurs MITTERRAND, MAUROY et DEFFERRE, le 10 décembre 1979.

.../...

(1) Ibidem

(2) Maurice BOURJOL et Serge BODARD "Droits et Libertés des Collectivités Territoriales" MASSON - Collection de l'Administration Locale, 1984, page 26.

Lors de sa déclaration de politique générale, le Premier Ministre Pierre MAUROY pouvait donc déclarer : "La gauche n'est-elle plus jacobine ? Non, c'est vrai qu'elle l'a été et qu'elle avait raison de l'être quand il fallait construire la France..." (1)

Quant aux conservateurs et aux libéraux, leur idéologie évoluera également. La Monarchie, à partir du XVIème siècle, s'affirma en limitant progressivement les "franchises" des villes par des ordonnances générales et en plaçant les villes sous un régime de simple autonomie administrative. De même, elle tentera progressivement de faire disparaître les "Etats particuliers", seuls lieux d'expression autonomes de la noblesse et de la bourgeoisie provinciales, qui ne subsisteront en 1789 que dans la périphérie du royaume, c'est-à-dire dans les "pays d'Etat".

Les débuts de la Révolution voient la proclamation d'une République "une et indivisible" et l'abolition des privilèges locaux lors de la nuit du 4 août 1789.

La commune est conçue, sous la Constitution de 1791, comme l'élément d'un quatrième pouvoir, composante de l'Etat des citoyens, administrée par des Officiers Municipaux élus, "chargés de gérer les affaires particulières de la Commune". Le Département est par contre une simple section de l'administration intérieure de l'Etat, contrôlant les communes.

Sous la Convention, "si les Chouans se sont révoltés contre le pouvoir jacobin, ce n'est pas pour une Bretagne indépendante, mais pour le Roi et pour leur Foi ; si les Girondins et les Fédéralistes du Midi se sont

.../...

(1) Assemblée Nationale, 8 juillet 1981.

battus contre PARIS, ce n'est pas pour une "Occitanie" autonome, mais pour une République française modérée et bourgeoise, échappant aux pressions des foules pauvres et exaltées de la capitale" (1).

Selon Alfred SOBOUL (1), "le prétendu fédéralisme girondin ne fut en fait qu'un "départementalisme" outré parfois, mais sans idée de démembrement véritable (...) ; les Girondins sont ardemment partisans d'une politique de décentralisation (...) sans qu'il n'y ait chez eux et chez leurs commettants aucune nostalgie des anciennes provinces". En effet, les Girondins ont voté en 1789 l'abolition des privilèges locaux. C'est au niveau du Département, et non de la Région ou de la Province que se situe l'exigence girondine de décentralisation.

La réalité est même peut-être beaucoup plus simple : il n'y avait ni fédéralisme, ni départementalisme mais seulement la recherche de forces pouvant lutter contre le pouvoir montagnard parisien.

Selon Mona OZOUF, ce ne sont pas les "spécificités provinciales et régionales" chères à Alfred SOBOUL qui expliquent l'insurrection fédéraliste de 1793. "Nulle part, à l'origine de la crise, on ne trouve de spécificités et partout le rejet des mesures jacobines et des hommes en qui elles s'incarnaient, les représentants en mission (2)".

.../...

(1) Maurice AGULHON : "Plaidoyer pour les Jacobins - la Gauche, l'Etat et la Région dans la tradition politique française", cité par Philippe VIGIER, op-cit, page 27.

(2) "Fédéralisme" par Mona OZOUF in "Dictionnaire critique de la Révolution Française" par François FURET et Mona OZOUF - FLAMMARION 1988, page 94

Sous le Consulat et l'Empire, l'élection des responsables locaux est supprimée : la Commune n'est plus qu'une simple circonscription administrative.

A partir de la Monarchie de Juillet, les Communes et les Départements voient la promulgation de lois d'organisation administrative plus que d'organisation d'une liberté et qui constitueront les fondements du système qui demeurera en vigueur jusqu'en 1982 : lois des 21 mars 1837, 5 avril 1884 sur les Conseils Municipaux ; lois des 22 juin 1833, 10 mai 1838 et 10 août 1871 sur les Conseils Généraux :

- la personnalité civile puis publique des Départements et des Communes pour la gestion de leurs affaires est reconnue ;

- la loi du 5 avril 1884 substitue une clause générale de compétence pour les Conseils Municipaux à l'énumération législative de leurs attributions qui subsistera jusqu'en 1926 pour les Conseils Généraux ;

- les conseils locaux sont élus au suffrage censitaire puis au suffrage universel ; le Maire est élu mais c'est le Préfet qui assure dans le Département, comme le Maire dans la Commune, les fonctions de représentant de l'Etat et d'exécutif de l'assemblée locale ;

- une lourde tutelle de l'Etat est imposée ; toutefois, alors que la loi de 1837 posait la règle de l'approbation préalable des actes du conseil municipal par l'autorité de tutelle, la délibération exécutoire n'étant qu'exceptionnelle, la loi de 1884 renverse le principe.

.../...

Avec la Première Guerre Mondiale, et plus encore, la crise de 1929, l'Etat a tendance a se "recentraliser".

Quant au Gouvernement de VICHY, il instaure une décentralisation autoritaire avec des collectivités locales dirigées par des administrateurs nommés par l'Etat.

A l'Etat, personne juridique, est substitué par la Constitution de 1946 l'Etat-Nation : les collectivités territoriales sont un élément du corps politique de cet Etat-Nation, "contrepois à l'omnipotence de l'Etat" et "pouvoir local démocratique".

La Constitution de 1958 va fonder un puissant pouvoir d'Etat, d'inspiration monarchique, qui domine le pouvoir local, celui-ci participant néanmoins à l'exercice de la souveraineté. S'il doit exister un contrepois au pouvoir central, ce sera la Région qui assurera ce rôle (1).

"On peut noter, et même on doit noter, le lien très net entre l'orientation constitutionnelle du Général De Gaulle vers le Principat et cette orientation de son esprit vers le régionalisme (...). La tête de l'Etat est suffisamment solide, grâce à l'autorité du personnage qui en assure la conduite, pour donner une expression à certaines libertés régionales sans que l'unité nationale, principe de base, puisse être contestée. A la rigueur, si la contestation existait, la responsabilité du Chef de l'Etat et son autorité permettraient de la réduire" (2).

.../...

(1) Maurice BOURJOL et Serge BODARD, op.cit, page 24 et suivantes.

(2) J.L. DEBRE, "Les idées constitutionnelles du Général De Gaulle", LGDJ 1980, page 338.

Cette idée régionaliste se traduit en 1969 par le projet de modification de la Constitution qui prévoit notamment la création de 21 Régions. Ce projet est repoussé par référendum et l'idée de régionalisation refait surface avec la loi du 5 juillet 1972 qui crée la Région, Etablissement Public doté de deux assemblées : le Conseil Régional, organe décisionnel, et le Comité Economique et Social , organe consultatif, et d'un exécutif, le Préfet de Région.

Le Conseil Régional comprend les députés et sénateurs élus dans la Région, les représentants des collectivités locales élus par les conseils généraux et des représentants des agglomérations urbaines.

Le Comité Economique et Social est composé de représentants des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial, éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région.

L'Etablissement Public Régional a pour mission, dans le respect des attributions des Départements et des Communes, de contribuer au développement économique et social de la région par :

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

.../...

Auparavant, la loi du 31 décembre 1970, sur la gestion municipale et les libertés communales, avait limité le nombre de catégories de délibérations municipales soumises à approbation préalable.

En 1976, le rapport "Vivre ensemble", présenté par la Commission de développement des responsabilités locales présidée par Monsieur Olivier GUICHARD, propose notamment la suppression de la tutelle des actes des collectivités locales.

La publication de ce rapport est suivie de l'envoi à tous les maires par le Premier Ministre, M. Raymond BARRE, d'un questionnaire qui porte sur quatre points principaux : la tutelle, le partage des compétences, les finances et la coopération intercommunale. Les conséquences de la publication de ce rapport se situent à deux niveaux.

En 1979, est déposé par le Gouvernement un projet de loi de "développement des responsabilités des collectivités locales", dit projet de loi BONNET, qui ne fut adopté par le Sénat que le 22 avril 1980 et qui ne le fut jamais par l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs et surtout, la réforme générale de la fiscalité locale annoncée dès l'ordonnance du 7 janvier 1959 est achevée avec la loi du 10 janvier 1980 qui substitue au vieux système du "centime" additionné à une principale contribution fictive de l'Etat, le vote, par les Communes et les Départements, des taux des quatre impôts locaux.

Ainsi, en 1981, les diverses tendances politiques françaises sont au moins d'accord sur la nécessité d'accroître la décentralisation. Mais cette relance du processus décentralisateur a déjà été largement préparée.

Paragraphe 2. - Présentation générale de la décentralisation

Selon le Député Jean-Pierre WORMS, rapporteur des projets de lois sur les compétences, l'enjeu de la décentralisation peut se résumer ainsi : "repenser le rapport multiséculaire de l'Etat et de la Nation, définir une "nouvelle citoyenneté" ou la libre adhésion et la participation de chacun soient le fondement de la solidarité de tous et de la cohésion du corps social, bref préférer l'unité nationale librement choisie à l'uniformité administrativement imposée (1)".

Selon les responsables socialistes, la décentralisation n'est qu'un des éléments du "socle du changement" qui en comporte trois : nationalisations, planification et décentralisation.

Cette décentralisation se présente sous la forme de plusieurs textes successifs dont le plus important est la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions. Trois lignes directrices peuvent être dégagées : une répartition nouvelle des pouvoirs au sein des collectivités, des transferts de compétences et une poursuite de la réforme des finances locales.

A/ REPARTITION NOUVELLE DES POUVOIRS AU SEIN DES COLLECTIVITES

La Région est promue au rang de collectivité locale à compter de la première réunion du Conseil Régional élu au suffrage universel (qui n'interviendra qu'en mars 1986).

.../...

1) Assemblée Nationale - Rapport n° 1240, page 9.

L'exécutif du Département est transféré du Préfet au Président du Conseil Général, de même que celui de la Région est transféré du Préfet de Région au Président du Conseil Régional.

Un contrôle administratif "a posteriori" se substitue à la tutelle.

Les collectivités locales sont dotées d'une fonction publique territoriale unifiée et leurs agents de garanties statutaires.

B/ TRANSFERTS DE COMPETENCES

Il n'y a pas véritablement transfert de "blocs de compétence", la répartition étant polymorphe, soit que les compétences ne sont pas entièrement transférées, soit qu'elles s'enchevêtrent.

A ces transferts de compétences, sont associés, outre, des transferts de ressources qui seront très contestés parce que considérés comme insuffisants, des transferts de biens et de personnels.

L'Etat conserve, d'une part, ses missions de régulation juridique et financière, de planification -en concertation désormais avec la Région- et de contrôle et, d'autre part, dans les domaines transférés, une compétence d'attribution sur certains services ou certaines actions.

On assigne une certaine spécialisation à chaque type de collectivités territoriales :

- "la Région, pour l'impulsion du développement économique et des politiques de l'emploi et pour l'aménagement du territoire ;

.../...

- le Département, pour l'organisation des grands équipements et services publics, pour les actions de solidarité et l'organisation des complémentarités ville-campagne ;

- la Commune, enfin, pour l'urbanisme et les équipements et services de proximité (1)".

Six grands secteurs de compétences transférées peuvent être distingués (2) :

- aménagement de l'espace et du logement (loi du 7 janvier 1983) :

* planification régionale, développement économique et social, aménagement du territoire : le rôle moteur est donné ici à la Région avec une compétence du Département en matière d'équipement et d'aménagement rural, en liaison éventuellement avec les Communes ;

* urbanisme : les Communes reçoivent la maîtrise des sols par décentralisation des documents et procédures d'urbanisme ;

* logement : chaque collectivité détermine ses priorités en matière d'habitat.

- communications et transports (lois des 30 décembre 1982 et 22 juillet 1983) :

* transports intérieurs : l'Etat et les collectivités ont ici des compétences conjointes, chacun en ce qui le concerne ;

* transports scolaires : la compétence est ici essentiellement départementale ;

.../...

(1) Jean-Pierre WORMS, Assemblée Nationale - Rapport n° 1240, page 11.

(2) Maurice BOURJOL et Serge BODARD, op.cit, page 57.

* ports et voies d'eau : les responsabilités sont partagées entre l'Etat, la Région (canaux et ports fluviaux), le Département (ports maritimes civils, de commerce et de pêche), et la Commune (ports de plaisance).

- formation professionnelle et apprentissage : la compétence générale va à la Région, la compétence d'attribution à l'Etat.

- action sociale et santé : pour l'aide sociale, la compétence générale est celle du Département et la compétence d'attribution celle de l'Etat ; pour la santé, les responsabilités sont partagées entre Etat, Département et Commune.

- action éducatrice et culturelle (lois des 15 juillet 1982, 29 juillet 1982, 22 juillet 1984) :

* enseignement public : l'Etat conserve la maîtrise des programmes, des personnels et des moyens ainsi que celle de l'enseignement supérieur et de la recherche ; pour le reste (carte scolaire, investissements, prise en charge des bâtiments), la compétence est répartie entre la Commune (enseignements préélémentaire et élémentaire), le Département (collèges) et la Région (lycée, LEP, lycées agricoles) ;

* action culturelle : chaque collectivité reçoit des compétences diverses ;

* communication audiovisuelle : des pouvoirs très limités sont transférés à la Région en ce domaine ;

.../...

- protection de la nature et de l'environnement : la Commune intervient en matière de sauvegarde du patrimoine et des sites ainsi que pour la création de périmètres de protection autour des réserves naturelles ;
le Département, quant à lui, établit un plan des itinéraires de promenades et randonnées.

C/ POURSUITE DE LA REFORME DES FINANCES LOCALES

Des transferts d'impôts sont opérés : la taxe sur les "cartes grises" est transférée à la Région, le produit de la "vignette" revient au Département ainsi que les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière.

Par ailleurs, en compensation des transferts de compétences et en complément de la Dotation Globale de Fonctionnement instituée par la loi du 3 janvier 1979, une dotation globale de décentralisation est instituée et les subventions d'équipement sont globalisées au sein d'une dotation globale d'équipement.

Le cadre général décrit, nous pouvons examiner en détail l'action économique des collectivités territoriales dans laquelle s'intègre la Prime Régionale à l'Emploi.

.../...

SECTION II. - LA DECENTRALISATION ET L'ACTION ECONOMIQUE

Avant d'étudier dans le détail les lois des 7 janvier et 2 mars 1982, bases de l'action économique des collectivités locales, il est utile de rappeler ce qu'était cette action à la veille de la décentralisation.

Paragraphe 1. - L'action économique des collectivités locales et des Régions à la veille de la décentralisation

A/ L'ACTION ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

I) Historique et principes juridiques classiques de l'action économique des collectivités locales

Alors que l'action de l'Etat en matière économique constitue, avant la deuxième guerre mondiale, une réponse à une situation de crise ou de guerre, les interventions des collectivités locales et plus particulièrement des communes sont beaucoup plus teintées de préoccupations purement politiques.

En effet, les socialistes français ont fait de la commune à la fin du XIXème siècle le "support d'un projet politique de transformation de l'Etat existant" (1). Le mythe de la Commune de Paris hante alors les esprits des deux camps.

.../...

(1) L'intervention économique de la Commune par Pierre BARGE, SYROS 1983, page 25

La tutelle préfectorale et le Conseil d'Etat endiguent dans un premier temps les initiatives des Municipalités socialistes. Le juge administratif assouplit sa position dans les années qui suivent la Première Guerre Mondiale et s'appuyant sur la liberté du commerce et de l'industrie retient deux principes pour autoriser la création de services locaux industriels et commerciaux : l'occupation du domaine public quand l'exigent l'intérêt public local et la carence de l'initiative privée. C'est ainsi que les Communes vont assurer les services de distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité et des transports urbains.

Les premières règles d'origine législative sur l'intervention économique des communes figurent dans les décrets -lois POINCARE des 5 novembre et 28 décembre 1926 qui prévoient que les Communes peuvent être autorisées à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial ou à participer à des entreprises privées, à condition que celles-ci exploitent un service public.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 30 mai 1930 (Chambre Syndicale du Commerce en détail de Nevers (1) vient préciser que ces dispositions "n'ont ni pour objet, ni pour effet, d'étendre en matière de création de Services Publics Communaux, les attributions conférées aux conseils municipaux par la législation antérieure" et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises ayant un caractère commercial "en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu un intérêt public justifie leur intervention en cette matière". Ce principe de l'intérêt public local allait inspirer dès lors la jurisprudence du Conseil d'Etat. .../...

(1) LEBON, page 583 ; S1931.3.73, conclusions JOSSE, note ALLIBERT, RDP 1930.530, conclusions JOSSE

Après la deuxième guerre mondiale, les collectivités locales voient théoriquement leurs pouvoirs élargis en matière économique : le décret n° 55-579 du 20 mai 1955 soumet à approbation de l'autorité administrative l'intervention des communes dans le domaine industriel et commercial, notamment leur participation dans des sociétés, la notion d'intérêt public local demeurant pour l'autorité administrative un élément d'appréciation ; le même décret prévoit que les départements peuvent, par délibération motivée du Conseil Général, décider "d'intervenir dans le domaine économique et social lorsqu'un intérêt départemental le justifie. Ils peuvent notamment, dans les mêmes conditions que les communes, participer à des sociétés ou organismes ou créer des régies dotées de la personnalité morale, soit de la seule autonomie financière". Autrement dit, certaines interventions, comme les prises de participation, sont soumises à approbation, les autres ne le sont pas.

Mais, c'est la jurisprudence qui tient -comme très souvent en droit administratif- le rôle essentiel puisqu'elle va consacrer la légitimité des aides aux entreprises privées en qualifiant l'attribution de ces aides de mission de service public : c'est ainsi que le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 26 juin 1974, Société La Maison des Isolants-France (1), reconnaît la légalité d'un contrat par lequel une Commune a accordé à une entreprise, qui transférait sur son territoire l'ensemble de ses moyens de production, divers avantages : vente de terrains et de bâtiments à des conditions intéressantes, prise en charge des frais de transport du matériel et des équipements de l'entreprise, exonération de patente ; pour le Conseil

.../...

(1) LEBON, page 365 ; RDP 1974, page 1486 (note J.M. AUBY).

d'Etat, par ce contrat, la Commune "a pris en charge, dans l'intérêt public, et en utilisant des procédés de droit public, la réalisation de l'ensemble des conditions matérielles d'une opération de décentralisation industrielle jugée utile pour le développement communal ; que, ce faisant, elle a assuré l'exécution même d'une mission de service public".

Le pouvoir politique est cependant, parallèlement, bien décidé à limiter le développement des interventions économiques des collectivités territoriales.

II) Les conditions d'intervention des collectivités locales et les circulaires du 10 septembre 1976 et 22 septembre 1978

Ces circulaires du Ministre de l'Intérieur tentent d'endiguer les interventions croissantes des Départements et des Communes dans la vie économique en donnant des instructions strictes aux autorités de tutelle. Elles posent les limites de toute intervention économique des collectivités locales :

- respect des principes généraux du droit : égalité des citoyens devant les charges publiques et liberté du commerce et de l'industrie ;

- défense des finances locales et des intérêts des contribuables : chaque dossier doit faire l'objet d'une étude préalable très approfondie tant au niveau du budget de la collectivité concernée qu'au niveau de la situation financière de l'entreprise ;

.../...

- harmonisation des initiatives des collectivités locales avec les priorités d'aménagement du territoire traduites par le régime et la carte des aides au développement régional : les interventions économiques des Départements et des Communes ne doivent "avoir lieu, sauf cas très exceptionnel, que dans les zones ouvrant droit soit à la Prime de Développement Régional, soit à un ou plusieurs des avantages fiscaux prévus par la réglementation" ; ces actions doivent constituer "un facteur d'accompagnement propre à appuyer la politique des pouvoirs publics en matière d'expansion industrielle au lieu d'être un élément de distorsion dans la mise en oeuvre de la carte des aides" ;

- toute aide financière directe à une opération d'industrialisation est interdite ; ceci concerne :

- * les prises de participation au capital des entreprises du secteur concurrentiel ; toutefois, si les Communes ne peuvent faire l'acquisition à titre onéreux de parts sociales, elles peuvent parfaitement les recevoir à titre gratuit au titre des dons et legs prévus à l'article L 312-1 du Code des Communes ; par ailleurs, Communes et Départements peuvent participer au capital des Sociétés d'Economie Mixte après approbation par arrêté préfectoral ou interministériel selon qu'il y a ou non conformité avec des statuts-types ;
- * les prêts ou avances ;
- * les bonifications d'intérêts ;

.../...

- * les subventions, primes et dons ; cependant, des subventions peuvent être accordées, d'une part, pour la modernisation de la petite hôtellerie de campagne, et d'autre part, aux Sociétés Coopératives Ouvrières de Production ; par ailleurs, dans des cas exceptionnels (services publics dont le fonctionnement ne saurait être interrompu, risque de dommage irréparable pour la collectivité) des subventions peuvent être accordées ;
- * les garanties de remboursement d'emprunt : une telle aide ne pourrait être accordée que si, prévue par un texte formel, elle porte sur un emprunt réalisé par un concessionnaire de la collectivité locale et si l'entreprise bénéficiaire poursuit un objet d'intérêt public indiscutable tel que, si ces entreprises n'existaient pas, les Départements et les Communes pourraient être amenés à se substituer à elles ; en outre, l'opération à financer doit elle-même présenter un intérêt départemental ou communal indiscutable.

Par contre, les collectivités locales peuvent, sur l'ensemble du territoire, participer à l'aménagement de terrains et à la construction de bâtiments en faveur des entreprises, lorsque l'intérêt local le justifie, sous les formes suivantes :

- facilités de paiement concernant les terrains et les bâtiments à condition que leur durée ne dépasse pas celle du remboursement des emprunts contractés par la collectivité locale pour l'achat et, éventuellement, l'aménagement et que le montant de l'annuité versée par l'industriel permette une juste rémunération du capital investi ;

.../...

- rabais sur le prix de vente des terrains ou bâtiments ou répercussion, au profit des entreprises, des aides que la collectivité a reçues, en fonction des priorités nationales d'aménagement du territoire.

Enfin, les Communes et des Départements peuvent accorder des exonérations de taxe professionnelle en faveur des créations, décentralisations ou extensions d'entreprises ; ces exonérations ne jouent que dans certaines zones.

Si le Ministre de l'Intérieur, M. Michel PONIATOWSKI, incitait à la fin de la circulaire du 10 septembre 1976 les Préfets à la "plus grande vigilance", il faut bien reconnaître qu'il fut assez peu entendu.

L'autorité de tutelle fut en général très souple et on vit se développer des initiatives à la limite ou en violation complète de la stricte légalité : "participations déguisées dans des entreprises par le biais d'associations de la loi de 1901 servant d'intermédiaire, ou d'écran, entre une ou plusieurs Communes et une entreprise privée (...), fonds d'interventions industrielles départementaux, tentatives pour lier maintien de l'emploi dans telle entreprise et commandes des collectivités publiques locales, achat par une Commune des locaux d'une entreprise puis location de ces mêmes locaux à prix avantageux à cette même entreprise ou à une entreprise directement issue de la précédente" (1).

.../...

(1) Bernard CUBERTAFOND, "Interventionnisme économique" in Encyclopédie DALLOZ, collectivités locales, 1983, n° 25.

En ce qui concerne les Départements et les Communes, l'action économique était donc, à la veille de la décentralisation, une réalité - légale ou non -.

Qu'en était-il de la Région, qui n'était alors qu'un établissement public ?

B/ L'ACTION ECONOMIQUE DES REGIONS

Par la loi du 5 juillet 1972, la Région était conçue "comme une institution qui, sans constituer un échelon supplémentaire d'administration territoriale, s'insérait entre l'Etat et les collectivités locales et devait contribuer au développement économique et social de sa circonscription sans l'assurer entièrement. La Région n'avait en propre que des études intéressant le développement régional ; pour le surplus, elle ne pouvait qu'ajouter à des actions de collectivités publiques" (1).

Or, tout d'abord, on doit constater que le total des budgets des 21 Régions de province est passé de 1974 à 1981 de 780 à 4 281 millions de francs (2) et que, dans les budgets régionaux, l'action économique est passée de 1974 à 1980 de 5,5 % à 13,81 % des dépenses d'équipement des Régions (3).

.../...

1) Jacques AUBERT "La loi du 5 juillet 1972 portant organisation et création des Régions" in "La Région - bilan et perspectives - Actes du Colloque National de Nantes", op.cit, page 149.

(2) Ibidem, page 148.

(3) Jean-Bernard AUBY "Un nouveau cours pour l'intervention économique régionale ?" in "Région et Aménagement du Territoire", Mélanges LAJUGIE, 1985, Editions BIÈRE-BORDEAUX, page 468.

Vu le caractère relativement laconique de la loi de 1972, le texte de base de l'action économique régionale fut une circulaire n° 76-288 du 26 mai 1976 qui posait deux principes limitateurs, la neutralité économique des établissements publics régionaux et la subordination de leurs interventions à la politique d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, la circulaire interdisait toute intervention directe auprès d'une entreprise, toute aide à des salariés licenciés et toute aide à des organismes destinés à promouvoir la création d'entreprises.

Etaient autorisés par contre la participation à la réalisation de zones industrielles et à la construction d'usines-relais, la création d'observatoires économiques régionaux, le financement d'actions de formation professionnelle et le versement de subventions à des organismes consulaires.

A côté de ce texte de base, les deux décrets du 27 juillet 1977 ont accordé aux Régions la faculté, d'une part, d'octroyer des Primes Régionales à la Création d'Entreprises Industrielles, d'autre part, de faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles.

I) La Prime Régionale à la Création d'Entreprises Industrielles

(P.R.C.E.I.)

La P.R.C.E.I. est régie par le décret n° 77-850 du 27 juillet 1977 modifié par le décret n° 80-340 du 13 mai 1980. Ses modalités d'application sont précisées dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 80-305 du 1er septembre 1980. La P.R.C.E.I. est définie comme "une aide financière (...) ayant le caractère de subvention d'équipement" et est cumulable avec les aides de l'Etat.

.../...

Quant à ses bénéficiaires, la P.R.C.E.I. s'adresse à des Petites et Moyennes Entreprises Industrielles. La circulaire précise que "sont considérées comme petites et moyennes, les entreprises employant moins de 500 personnes et réalisant moins de 100 millions de francs de chiffre d'affaires hors taxes".

Le caractère industriel de l'activité s'apprécie "notamment, au regard de la nomenclature utilisée par l'INSEE pour l'affectation aux entreprises de leur numéro d'identification". Sont exclus en conséquence les secteurs suivants : les activités de mines et carrières et surtout tout le secteur tertiaire (commerce, services...). Les entreprises artisanales de production sont considérées comme appartenant au secteur industriel.

Peuvent seules bénéficier de la P.R.C.E.I., les entreprises réellement nouvelles :

- d'une part, elles doivent être inscrites, agréées ou enregistrées, pour la première fois, depuis moins de 6 mois, au Registre du Commerce, au répertoire des métiers ou auprès des services compétents du Ministère de l'Agriculture (pour les sociétés coopératives agricoles à vocation industrielle et les sociétés d'intérêt collectif agricole à vocation industrielle) au moment du dépôt de la demande de prime ou de la date de l'envoi de la lettre d'intention ;

- d'autre part, lorsque l'entreprise est constituée sous forme de société de capitaux, le capital social ne doit pas être détenu directement ou indirectement, à plus de 50 %, par des sociétés existantes ou par des actionnaires majoritaires de sociétés existantes, pour éviter de primer une opération qui ne serait en réalité qu'une simple extension d'activité.

.../...

Dans le même esprit, n'est pas éligible la nouvelle société qui n'est que l'extension ou la reprise d'une activité antérieurement exercée par les membres d'une même famille, ni celle qui, créée par l'exploitant d'une entreprise individuelle, a une activité identique à celle de l'entreprise existante ou en est le principal client ou fournisseur.

Il est à noter que le décret modifié ne fait pas allusion au cas de la reprise d'entreprise en difficultés et ne s'adresse qu'aux seules "créations de Petites et Moyennes Entreprises Industrielles". Deux interprétations sont dès lors possibles :

- soit, stricto sensu, seules les entreprises réellement nouvelles n'ayant jamais été exploitées, sont éligibles ;

- soit, lato sensu, dès lors qu'elles sont exploitées par des nouvelles structures, les entreprises qui ont connu des difficultés sont éligibles comme toute nouvelle entreprise.

La circulaire du 1er septembre 1980 semble adopter une position proche de la deuxième hypothèse en considérant qu'elle ne "paraît pas contraire à l'esprit du texte" : elle envisage deux cas où la reprise d'entreprise en difficultés est éligible à la Prime Régionale à la Création d'Entreprises Industrielles :

- lorsque l'entreprise nouvelle est constituée sous forme de société d'exploitation ; dans ce cas, trois conditions doivent être respectées :

* "les difficultés de l'établissement dont la reprise est envisagée doivent être effectives" ; le dépôt de bilan ou la mise en oeuvre d'une procédure de suspension provisoire des poursuites sont, à cet égard, des "éléments indiscutables".

S'il n'y a pas eu de procédure judiciaire, les difficultés doivent avoir été reconnues par le Comité départemental pour le financement des entreprises (CODEFI) ou le Comité interministériel d'aménagement des structures industrielles (CIASI) et la reprise doit s'inscrire dans le cadre d'un plan de restructuration financière approuvée par ces instances ;

- * "la société d'exploitation ne doit être liée en aucune façon aux anciens dirigeants ou actionnaires de l'entreprise, objet de la reprise" ;
- * "la reprise doit être suffisamment significative sur le plan de l'emploi".

- lorsque la reprise s'opère dans le cadre d'un contrat de location-gérance et à condition que le repreneur ait souscrit un engagement ferme d'achat dans un délai ne dépassant pas celui fixé pour la création des emplois.

Quant au nombre d'emplois et au taux de la prime, une intéressante modification a été opérée par le décret du 13 mai 1980. Alors que le décret initial de 1977 prévoyait deux taux de primes, 50 000 francs en zones ordinaires et 80 000 francs en zones éligibles à la Prime de Développement Régional, le décret du 13 mai 1980, s'il distingue toujours deux taux maxima, l'un de 50 000 francs pour la prime ordinaire, l'autre de 100 000 francs pour la prime majorée, ne les attache plus à l'implantation dans certaines zones mais à la création d'un nombre minimum d'emplois : 3 à 6.

On est donc passé d'une aide d'aménagement du territoire à une aide pure et simple à l'emploi.

.../...

En ce qui concerne les modalités particulières d'attribution, elles sont déterminées par le Conseil Régional, après avis du Comité Economique et Social, dans une délibération de portée générale. Autrement dit, l'assemblée régionale ne fait que déterminer un cadre, elle ne décide pas sur les cas individuels.

Si le Conseil Régional n'est bien sûr pas contraint d'instituer dans sa circonscription la Prime Régionale à la Création d'Entreprises Industrielles, il est obligé, à partir du moment où il a décidé d'accorder cette prime, de prévoir dans sa délibération, les éléments suivants :

- le nombre minimum d'emplois à créer qui ne peut qu'être supérieur ou égal à trois et, éventuellement s'il a décidé la possibilité d'octroyer une prime majorée, le nombre minimum d'emplois pour pouvoir y prétendre qui ne peut qu'être supérieur ou égal à six ;

- le délai de création des emplois ;

- le montant minimum de l'apport en fonds propres ;

- le montant de la prime et éventuellement celui de la prime majorée ;

- les modalités de liquidation et de versement de la prime ;

- les modalités de contrôle de la réalité des emplois créés et la réalisation des engagements ;

- les conditions et les modalités d'annulation, de réduction ou de reversement de la prime ;

- la composition du dossier de demande.

.../...

Quant à la procédure d'instruction, elle est entre les mains du Préfet de Région, exécutif de l'Etablissement Public Régional. La circulaire du 1er septembre 1980 précise que "compte-tenu du fait que la Prime Régionale à la Création d'Entreprises Industrielles est cumulable avec la Prime de Développement Régional", l'instruction peut être effectuée dans les conditions prévues à la circulaire du 24 mai 1976 relative à l'attribution des Primes de Développement Régional.

Le dossier est donc déposé au Service d'Accueil des Préfectures de Département ou de la Préfecture de Région.

Le Préfet de Département ou de Région adresse un exemplaire du dossier au Directeur Départemental de la Concurrence et des Prix qui peut être chargé de l'instruction, et pour avis, au Trésorier-Payeur-Général de Département, au Représentant des Services Interdépartementaux de l'Industrie et de la Recherche et, le cas échéant, au Directeur Départemental de l'Agriculture, au Directeur Départemental du Travail et de l'Emploi ainsi qu'au Directeur Régional de la Banque de France. Peuvent également être consultés les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres de Métiers et le Commissaire à l'Industrialisation.

Le Préfet de Région prend la décision d'octroi ou de rejet de la prime ; le délai entre le dépôt du dossier et la notification de la décision ne doit pas excéder deux mois.

.../...

II) La possibilité de faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles

Par le décret n° 77-849 du 27 juillet 1977 modifié par le décret n° 81-140 du 13 février 1981 et en fait complété par le décret n° 81-141 du même jour, les Régions ont obtenu la faculté de constituer des Fonds de Garantie destinés à contre-garantir certains organismes cautionnant l'octroi de prêts à des entreprises industrielles en création ou en développement. Les organismes en question sont le Crédit d'Equipement des Petites et Moyennes Entreprises (CEPME), les Sociétés de Développement Régional et le Crédit National.

Les entreprises sollicitant des prêts ordinaires doivent réaliser un chiffre d'affaires inférieur à 150 millions de francs pour pouvoir bénéficier de l'intervention du Fonds de Garantie.

En pratique, chaque organisme habilité à demander la contre-garantie de l'Etablissement Public Régional doit conclure avec celui-ci une convention conforme à la convention type établie par le Ministre de l'Economie et des Finances par arrêté en date du 1er septembre 1977. Cette convention-type limite l'encours des engagements imputables sur le Fonds de Garantie à six fois le montant des sommes disponibles dans celui-ci. La Région ne peut être appelée, en cas de défaillance de l'emprunteur, pour un montant supérieur à la dotation initiale du fonds, sachant que celui-ci couvre une part du risque assuré par l'organisme contractant qui ne peut être supérieur à 50 %.

.../...

A la veille de la décentralisation, les Régions interviennent dans l'économie par l'intermédiaire, outre des instruments importants que constituent la P.R.C.E.I. et les Fonds de Garantie, du soutien de l'action des Départements et des Communes par des aides destinées à la création d'usines-relais - selon des procédures diverses - ou de zones industrielles. Elles utilisent largement leurs instruments d'intervention au point qu'une série de décrets du 13 février 1981 vient tenter d'endiguer l'action des Régions en matière d'aides à l'innovation, d'actions en faveur des énergies nouvelles et des économies d'énergie, de financement de programmes de recherche scientifique et technique ou d'adaptation de technologies industrielles et de financement de services collectifs aux entreprises. Ces curieux décrets limitent fortement les actions des Régions en leur imposant de conclure avec les organismes gestionnaires de ces aides des conventions-types qui ne laissent guère de marge de manoeuvre.

Ils sont accompagnés d'une circulaire (1) du Premier Ministre, M. Raymond BARRE qui rappelle aux Préfets que "l'établissement public régional ne doit agir que sur l'environnement économique [et qu']il ne peut devenir industriel ou commerçant". Il semble bien que ce soit le caractère restrictif de ces décrets qui conduira le nouveau Premier Ministre, M. Pierre MAUROY, à les abroger, dès le 11 juin 1981.

En tout état de cause, les interventions économiques régionales d'avant la décentralisation vont profondément marquer et influencer les actions économiques des Régions après le 2 mars 1982 : elles seront en effet pour elles une référence.

.../...

(1) JO du 15 février 1981, page 569

Paragraphe 2. - Le droit positif de l'action économique des collectivités locales

Nous avons vu que, dès la fin des années 70, les gouvernants français avaient fait appel, pour vaincre la crise, à de nouveaux acteurs. Les différents textes législatifs et réglementaires de décentralisation vont tout à fait confirmer cette orientation en donnant des bases juridiques claires à la "notion de fait de responsabilité économique des collectivités locales, dont la vocation était passée de la gestion statique d'un patrimoine administré en bon père de famille, d'abord à la réalisation d'équipements collectifs, pour aboutir ensuite, au soutien de l'activité économique locale et de l'emploi" (1).

Deux textes constituent la base de l'action économique des collectivités :

- la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des Communes, des Départements et des Régions et plus particulièrement ses articles 5 pour la Commune, 48 pour le Département et 66 pour la Région ;

- l'article 4 de la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 dont les dispositions ont été maintenues pour la durée du IXème Plan par la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du IXème Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

Les textes définissent, d'une part, des compétences communes aux trois types de collectivités, d'autre part, des compétences spécifiques à la Région et enfin restreignent les compétences par certaines limites générales internes qui s'ajoutent aux limites communautaires (2).

.../...

(1) Paul BERNARD "L'interventionnisme économique des collectivités locales et la décentralisation", Mélanges PEQUIGNOT, op.cit, page 46.

(2) Cf. Chapitre III de la présente partie.

A/ LES COMPETENCES COMMUNES AUX TROIS TYPES DE COLLECTIVITES

Deux types d'interventions peuvent être nettement distingués :

- I) les mesures de sauvegarde du tissu économique local ;
- II) les interventions en faveur du développement économique.

I) Les mesures de sauvegarde du tissu économique local

Ces mesures sont définies aux articles 5-II et 48-II de la loi du 2 mars 1982 pour les Communes et les Départements et leurs dispositions sont reprises par l'article 66-I-6° pour les Régions, identique à l'article 66-I-7° qui concerne la Région Ile-de-France.

Elles se subdivisent en deux catégories : les mesures de protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale et les aides au maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural.

"Lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population [locale] l'exige, [la collectivité locale] peut accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficultés pour la mise en oeuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celle-ci".

.../...

Deux conditions, "dont la consistance juridique est pour le moins imprécise" (1), sont posées :

- il faut, d'une part, que la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale l'exige ;
- d'autre part, il faut intervenir en faveur d'une entreprise en difficultés.

Ces deux conditions étant plutôt obscures, une circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, adressée aux Commissaires de la République, tente de les éclairer. Il faut toutefois souligner que cette circulaire s'adresse à des personnes qui ont perdu leur pouvoir de tutelle, donc d'approbation préalable des interventions économiques des collectivités, et qui n'exercent plus qu'un contrôle a posteriori par un éventuel recours devant le juge administratif qui pourrait très bien ne tenir aucun compte des dispositions de ce document.

Quoi qu'il en soit, cette circulaire dispose que la notion d'exigence de protection des intérêts économiques et sociaux de la population concernée "doit être interprétée à la lumière des circonstances propres de chaque affaire.

.../...

(1) Jean-Claude NEMERY "Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales", AJDA 1983, page 65 et "Les nouvelles compétences des régions en matière d'interventionnisme économique" in la Région à l'heure de la décentralisation, sous la direction de Dominique SCHMITT, Notes et Etudes documentaires, 1984, La Documentation française, page 24.

Par exemple, une certaine proportion semble devoir exister entre l'importance de la collectivité concernée et la gravité des conséquences prévisibles du sinistre qui pourrait se produire faute d'une tentative de sauvetage de l'entreprise, qu'il s'agisse des conséquences sur la situation locale de l'emploi, sur le tissu économique local, sur les finances de la collectivité concernée ou sur le climat social". Comme le souligne Jean-Claude NEMERY (1), "à aucun moment, la loi ne fait référence à une quelconque proportion entre la taille de la collectivité et celle de l'entreprise concernée. Il paraît donc exclu d'en faire un élément de légalité de la décision d'intervention", contrairement à l'analyse de la circulaire de 1982.

En ce qui concerne la notion d'entreprise en difficultés, la circulaire retient deux types de critères : juridiques et économiques.

Les critères juridiques énoncés correspondent, d'une part, à des conditions de mise en oeuvre d'une procédure collective d'apurement du passif, la cessation des paiements et le dépôt de bilan consécutif à la constatation de la cessation des paiements ; d'autre part, aux trois procédures collectives d'apurement du passif existant à l'époque, la suspension provisoire des poursuites, le règlement judiciaire et la liquidation des biens.

En pratique, ces critères juridiques sont complètement inopérants sauf dans le cas où, après la déclaration de suspension provisoire des poursuites ou la mise en règlement judiciaire, la collectivité aide l'entreprise à présenter un plan de redressement.

.../...

(1) Ibidem page 32.

Quant à la liquidation des biens, elle est le prélude à la disparition de l'entreprise et on voit mal pourquoi une collectivité interviendrait à ce stade, sauf le cas de reprise d'entreprise en difficultés par une nouvelle structure juridique qui, lui, relève des interventions en faveur du développement économique.

Le même raisonnement vaut pour les nouvelles procédures collectives mises en place par les lois n° 84-148 du 1er mars 1984 "relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises" et n° 85-92 du 25 janvier 1985 "relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises" : seule l'ouverture d'une procédure de règlement amiable ou de redressement judiciaire permet à une collectivité locale d'intervenir au profit de l'entreprise concernée.

En conséquence, pour la circulaire, "on ne saurait se limiter aux seuls critères juridiques pour définir une entreprise en difficultés, sauf à priver la loi de l'essentiel de sa portée".

A côté de ces critères juridiques, la circulaire de 1982 énonce donc des critères économiques définis comme des "signes (...) avant-coureurs dont l'apparition est révélatrice des difficultés rencontrées par l'entreprise et de la menace qui pèse sur son existence".

Quatre critères, non limitatifs, sont cités :

- la diminution du carnet de commandes ;
- les incidents de paiement, à l'URSSAF notamment ;
- la diminution des horaires de travail et le chômage technique ;
- les licenciements pour cause économique.

.../...

Au contraire des critères juridiques, les critères économiques peuvent être beaucoup trop larges et entraîner des abus au niveau de la définition de la notion d'entreprise en difficultés ; il y a alors risque de "banalisation des interventions des collectivités locales qui irait au-delà des intentions du législateur".

Pour le Ministre de l'Intérieur, il faut procéder à un examen au cas par cas, compte-tenu des documents fournis par l'entreprise, mais aussi des renseignements obtenus des différents organismes concernés, c'est-à-dire des banquiers de l'entreprise, des Services Fiscaux, URSSAF, de la Banque de France... . Or, tous ces organismes sont membres ou, pour les banquiers, associés aux réflexions, du CODEFI (Comité Départemental d'Examen des Problèmes de Financement des Entreprises) au niveau départemental, du CORRI (Comité Régional de Restructuration Industrielle) au niveau régional, ou du CIRI (Comité Interministériel de Restructuration Industrielle) au niveau national.

Ces différents comités sont chargés d'examiner les difficultés des entreprises ainsi que d'élaborer et de mettre en oeuvre avec des partenaires des mesures de redressement ; la répartition des tâches entre les différents comités se fait en fonction de l'activité et de la taille des entreprises concernées. La circulaire de 1982 considère le passage devant ce type de comités comme "un critère probant, quoique non exclusif".

En pratique, néanmoins, on peut se demander, eu égard au caractère flou de la définition de l'entreprise en difficultés, si ce passage en CODEFI, CORRI ou CIRI n'est pas le véritable et unique critère permettant une intervention d'une collectivité locale.

.../...

Une fois ces deux conditions remplies, le Ministre de l'Intérieur considère que la collectivité locale doit établir un bilan précis sur les origines et les conséquences des difficultés rencontrées par l'entreprise.

Tout d'abord, elle doit réaliser un diagnostic de la défaillance de l'entreprise qui doit permettre aux élus d'apprécier l'opportunité et les chances du succès d'une intervention ; elle définit ainsi la nature des difficultés rencontrées par l'entreprise, soit conjoncturelle, soit structurelle.

Puis, le Département ou la Commune apprécie les conséquences de la disparition de l'entreprise sur le milieu local : les conséquences économiques et sociales (au niveau du tissu économique local et de l'emploi), les conséquences financières (pour les finances locales) ainsi que les conséquences sur l'urbanisme (désaffectation de bâtiments industriels et de logements). Cette analyse globale se fera en collaboration avec les partenaires sociaux mais aussi avec les organismes publics concernés : Banque de France, Trésorerie Générale, Services Fiscaux, URSSAF, Chambre de Commerce, organismes financiers spécialisés. La circulaire recommande aux Préfets de faciliter la collecte d'informations auprès de ces différents organismes avec lesquels ils entretiennent "des relations privilégiées".

Une fois cette analyse effectuée, la collectivité doit déterminer les formes de son intervention.

.../...

En principe, celles-ci sont libres, sous réserve du respect des limites générales d'intervention économique des collectivités locales que nous étudierons plus loin (1). Peuvent être attribuées, selon la circulaire, des aides financières directes qui sont énumérées limitativement et qui correspondent à des prêts directs, des subventions et des bonifications d'intérêts ainsi que des aides indirectes qui sont notamment des garanties d'emprunt, le rachat des terrains et des bâtiments pour les louer à l'entreprise, l'assistance à la gestion, les aides à la commercialisation et les aides à la formation du personnel.

Les conditions posées pour les aides directes et indirectes au développement (2) ne s'appliquent pas aux aides aux entreprises en difficultés.

De plus, si les aides envisagées apparaissent trop lourdes pour la collectivité locale, la loi prévoit qu'elle "peut passer des conventions avec d'autres collectivités territoriales concernées et disposant de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier". Si la collaboration avec d'autres collectivités n'est pas obligatoire, par contre, si un Département intervenait dans ce cadre, il doit demander l'"avis préalable du conseil municipal où est située l'activité économique concernée" (article 48, II, alinéa 2, de la loi du 2 mars 1982) de même qu'une Région, pour pouvoir intervenir, doit consulter les conseils municipaux et les conseils généraux concernés (article 66 de la loi du 2 mars 1982).

.../...

(1) Cf. infra page 91 et suivantes

(2) Cf. infra page 61 et suivantes

Cependant, des limites particulières sont posées :

- d'une part, selon la circulaire, "le choix des moyens doit répondre à l'analyse qui a été faite des causes de la crise que traverse l'entreprise". Si les difficultés sont d'ordre conjoncturel (sinistre matériel, défection d'un ou plusieurs donneurs d'ordres...), un simple "coup de pouce financier" de la collectivité pourra suffire. Par contre, si elles sont d'ordre structurel, soit elles touchent la structure de l'entreprise (insuffisance de fonds propres, erreurs de gestion, insuffisance de l'investissement,...) et elles sont "réparables" par la collectivité moyennant des mesures approfondies, soit elles touchent à la structure du marché et dans ce cas, les interventions de la collectivité peuvent être inopérantes.

D'autant que, d'autre part, la loi prévoit que les mesures de redressement prévues doivent être contenues dans une convention passée entre l'entreprise et la collectivité concernée. Cette convention doit contenir "les droits et obligations réciproques des parties (financières et non financières) dans une perspective de redressement" (1). L'absence de cette convention est, selon la circulaire, de nature à justifier un recours en annulation devant la juridiction administrative. De plus, la convention devant contenir les mesures de redressement, il faut que le redressement soit envisagé et que la collectivité ne se contente pas de soutenir artificiellement une activité condamnée. Cette obligation d'intervenir dans le cadre d'un plan de redressement est confirmée dans le document annexé au Plan intérimaire pour 1982-1983. Les collectivités locales doivent également s'assurer que leur intervention ne perturbe pas gravement la concurrence et ne mette pas ainsi en difficulté des entreprises d'un même secteur, même situées dans d'autres régions. .../...

(1) Jean-Claude HELIN, "Le nouveau régime de l'intervention des Communes auprès des entreprises", Mélanges PEQUIGNOT, page 375.

- les aides au maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural : "les mêmes règles que celles relatives aux aides aux entreprises en difficultés s'appliquent lorsque l'intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défailante ou absente".

Le principe est, ici, comme pour les entreprises en difficultés, la liberté d'action des collectivités locales sous les limites générales des interventions (1). Par contre, l'obligation de passer une convention entre la collectivité et l'entreprise concernée ne semble pas apparaître ici : en effet, cette convention est essentiellement destinée à déterminer les mesures de redressement auxquelles l'entreprise en difficultés s'engage.

Les seules conditions particulières d'intervention de la collectivité locale sont d'une part, l'obligation de n'intervenir uniquement en milieu rural que pour maintenir des services qualifiés de nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, d'autre part, l'absence ou la défaillance d'initiative privée en ce domaine.

II) Les interventions en faveur du développement économique

Selon l'article 5 et l'article 48 de la loi du 2 mars 1982, "lorsque son intervention a pour but de favoriser le développement économique, [la Commune ou le Département] peut accorder des aides directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le Plan".

.../....

(1) Cf. infra page 91 et suivantes

Ces dispositions sont reprises pour les Régions par l'article 66-I-6° de la même loi et pour la Région Ile-de-France par l'article 66-II-7°.

La loi approuvant le Plan a été tout d'abord la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan Intérimaire 1982-1983, puis ce fut la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du 9ème Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

Nous avons vu (1) que la Planification était, pour la gauche, l'un des trois éléments du socle du changement. Les Régions sont désormais consultées au niveau de l'élaboration du Plan. Elles établissent par ailleurs leurs propres Plans. L'un des instruments principaux d'exécution du Plan est le Contrat de Plan, conclu par l'Etat avec les Régions, d'autres collectivités locales ou d'autres personnes morales ou par les Régions avec d'autres personnes morales.

Les aides des collectivités locales au développement économique sont également conçues comme un des instruments d'exécution du Plan. Elles sont définies par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 dont "les dispositions [sont] reconduites sous réserve de leur réexamen au cours de la troisième année d'exécution pour la durée du 9ème Plan", selon le rapport annexé à la loi du 24 décembre 1983.

.../...

(1) Cf. supra page 29

Une des conséquences de ce lien étroit entre planification et aides au développement économique est le caractère relativement précaire de ces aides dont la remise en cause est possible, non seulement à la fin du Plan, mais aussi au cours de celui-ci.

"Les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les Régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes (...). En outre, des actions de politique agricole, industrielle, peuvent être entreprises par les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que par les Régions dans le cadre de conventions conclues par eux avec l'Etat et fixant les modalités des aides qu'ils peuvent consentir".

Ainsi, cette loi crée trois grands types d'aides des collectivités locales au développement économique, les aides directes et les aides indirectes définies dans la loi approuvant le Plan ainsi que les actions définies dans les contrats conclus avec l'Etat.

Nous verrons qu'il existe enfin une quatrième catégorie de diverses aides réglementées.

a) Les aides directes et indirectes définies dans la loi approuvant le Plan

Les principes sont ici les suivants : les aides directes sont réglementées par décret alors que les aides indirectes, sont, mise à part une exception, libres.

Avant d'étudier en détail le régime de ces aides, il faut d'abord essayer de les définir.

Mais cette définition est la question sans doute la plus commentée du nouveau droit de l'intervention économique. En effet, la loi du 7 janvier 1982 ne donne de définition ni des aides directes, ni des aides indirectes ; elle se contente d'une énumération : "les aides directes revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts ou de prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations". Quant aux aides indirectes, une seule est réglementée et donc classée parmi elle : "la revente ou la location de bâtiments" à des conditions avantageuses dont les plafonds sont déterminés en fonction de l'implantation du bâtiment, selon le zonage déterminé pour l'application de la Prime d'Aménagement du Territoire (1).

Apparemment, deux lectures sont théoriquement possibles :

- soit, "l'aide directe se définit par le procédé mis en oeuvre, quel que soit le bénéficiaire, dès lors que ce procédé figure dans la liste expressément énumérée par la loi" ;

- soit, "l'aide directe est celle qui bénéficie directement à une entreprise, les autres aides ayant un caractère indirect même si elles recourent à des procédés analogues".(2)

.../...

(1) Cf. infra page 188 et suivantes

(2) J.C. DOUENCE, note sous Tribunal Administratif de PAU, 15 mars 1983, Com. Rép. Pyrénées Atlantiques contre Département des Pyrénées Atlantiques, D. 1983, page 457.

Les travaux préparatoires de cette loi ne sont en principe guère éclairants. Pourtant, ils semblent aller dans le sens de la première hypothèse.

En effet, le texte actuel du deuxième alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 est issu intégralement d'un sous-amendement présenté par Monsieur Alain RICHARD, rapporteur du projet de loi, qui reprochait au Gouvernement d'avoir proposé dans un amendement la rédaction suivante de l'article 4 : "les aides directes qui revêtent la forme de primes régionales à la création d'entreprises, de primes régionales à l'emploi, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances (...) sont accordées par la Région....". Monsieur RICHARD critiquait cette proposition car "l'expression <<les aides directes qui revêtent la forme...>>, qui laisse supposer l'existence d'autres aides directes - lesquelles eussent été libres -, représente un élément d'incertitude". (1)

Le Parlement ayant adopté le sous-amendement de Monsieur RICHARD et fait disparaître du texte le mot "qui", on pouvait estimer qu'il ne pouvait y avoir d'autres aides directes que celles énumérées par la loi.

Par un arrêt du 6 juin 1986, le Conseil d'Etat semble avoir choisi une autre interprétation du texte (2). Cette affaire concernait une délibération du Conseil Général de la COTE D'OR qui prévoyait l'attribution d'une prime uniforme de 10 000 Francs pour la création d'un premier emploi dans les entreprises artisanales, en complément de la prime à la création d'emploi dans les entreprises artisanales accordées par l'Etat en 1983.

.../...

(1) J.O. débats Assemblée Nationale, séance du 23 décembre 1981, page 5416.

(2) C-E, 6 juin 1986, Département de la Côte d'Or, AJDA 1986, page 594.

Le Tribunal Administratif de DIJON avait annulé la délibération et le Conseil d'Etat confirme ce jugement en considérant que "le Département de la COTE D'OR ne tenait d'aucune disposition législative expresse la faculté d'intervenir, fût-ce au soutien de l'Etat, par une aide directe qui n'entraît pas dans les précisions limitatives de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982".

La liste énumérative de l'alinéa 2 de l'article 4 ne concerne donc pas toutes les aides directes mais seulement les aides directes légales. Une aide directe attribuée par une collectivité locale mais qui n'est pas énumérée dans l'article 4 est illégale.

Reste à connaître le critère distinctif de l'aide directe par rapport à l'aide indirecte.

Monsieur Alain RICHARD, au cours de l'examen du projet de loi, avait proposé dans un amendement, présenté au nom de la Commission des Lois, la définition suivante : "les aides directes sont celles qui ont le caractère d'attribution de fonds à titre définitif en faveur des entreprises".(1)

Monsieur RICHARD précisait ensuite dans la discussion que cette "aide à fonds perdus ayant le caractère d'un transfert à caractère définitif en faveur d'une entreprise [pouvait être] effectuée en une seule fois, sous forme de prime ou de subvention, ou fractionnée sur plusieurs exercices, par

.../...

(1) J.O. débats Assemblée Nationale, 3ème séance du 12 décembre 1981, page 4828.

exemple sous la forme de primes échelonnées ou de bonifications d'intérêts, qui ont le même caractère d'aides budgétaires directes" (1). Monsieur RICHARD ne définissait pas les aides indirectes mais elles comprenaient pour lui toutes les autres aides, y compris les avances qui n'ont pas un caractère définitif.

Cet amendement fut rejeté, à la demande de Monsieur Michel ROCARD, Ministre d'Etat, Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire. Cette définition ne pouvait d'ailleurs englober les prêts et avances qui ne sont pas des attributions de fonds à titre définitif.

La doctrine quant à elle n'apporte pas de solution satisfaisante :

- pour M. Roland DEBBASCH, "la notion d'aide directe apparaît voisine de celle de subvention ; elle correspond à un transfert de fonds en faveur d'une entreprise, sans contrepartie réelle (...) ; il semble que ce qui différencie l'aide directe de l'aide indirecte, c'est l'objectif spécifiquement financier de la première" (2) ;

- pour M. Jean-Claude DOUENCE, "les textes ne parviennent ni à formuler, ni à respecter la distinction qu'ils posent" (3).

.../...

(1) Ibidem, page 4829.

(2) Roland DEBBASCH, "L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation", RDP 1986, 2, page 510.

(3) Jean-Claude DOUENCE, "Les aides des collectivités locales aux entreprises : un contrôle impossible ?" RFDA, 2, septembre-octobre 1986, page 808.

Nous avons vu que, par l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 juin 1986, la jurisprudence ne s'en tient pas à la simple forme de l'aide mais qu'elle considère ses modalités d'attribution pour la qualifier ou non d'aide directe.

En l'espèce, l'aide avait un caractère financier, était attribuée sans intermédiaire et était proportionnée à l'emploi.

Un autre arrêt du Conseil d'Etat du 27 juin 1986 apporte d'autres éléments intéressants (1).

Le Conseil Général des PYRENEES ATLANTIQUES avait approuvé un règlement départemental d'aide à la création d'emplois et à l'expansion économique dont l'article 7, relatif à "l'aide à la construction d'immeubles et à l'aménagement d'immeubles anciens", prévoyait que des prêts et bonifications d'intérêts pouvaient être octroyés aux Communes, à la Société d'Equipement des Pyrénées Atlantiques (SEPA) mais aussi à des entreprises en vue de faciliter la construction et l'aménagement d'immeubles industriels destinés à être cédés à des entreprises ou occupés par celles-ci.

Le Commissaire de la République des PYRENEES ATLANTIQUES y voyant une aide directe aux entreprises, contraire aux dispositions légales, défère ce règlement au Tribunal Administratif de PAU. Celui-ci, au motif qu'une bonification d'intérêts n'aurait pu être accordée par le Département qu'en

.../...

(1) C-E, 27 juin 1986, Commissaire de la République des Pyrénées Atlantiques contre Département des Pyrénées Atlantiques, AJDA 1986, page 654, note Jacques MOREAU, RFDA 1986, page 808, note Jean-Claude DOUENCE, précitées.

complément d'une aide régionale inexistante en l'espèce (1), annule le règlement incriminé "en tant seulement qu'il prévoit que la nature de l'aide peut intervenir sous forme de bonifications d'intérêts sur des emprunts contractés par l'entreprise intéressée" (2).

Le Tribunal considère légaux les prêts et bonifications d'intérêts accordés aux Communes et à la Société d'Equipement des Pyrénées Atlantiques.

Sur appel du Commissaire de la République, le Conseil d'Etat annule le dispositif complet au motif "que les aides ainsi accordées aux Communes et à la Société d'Equipement des Pyrénées Atlantiques doivent être consacrées à réduire le prix de cession aux entreprises des bâtiments qu'elles ont construits ou aménagés [et] qu'en portant au-delà du montant maximum prévu [par la loi du 7 janvier 1982 et par le décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 relatifs aux aides immobilières des collectivités locales], le montant des aides indirectes susceptibles d'être ainsi octroyées aux entreprises par l'intermédiaire des Communes et de la Société d'Equipement des Pyrénées Atlantiques, les auteurs du règlement départemental ont méconnu les dites dispositions".

.../...

(1) Cf. infra page 104 et suivantes

(2) Tribunal Administratif de PAU, 15 mars 1983, Préfet, Commissaire de la République des Pyrénées Atlantiques contre Département des Pyrénées Atlantiques - JCP 1984, 20212, note J.B. AUBY, D. 1983, page 457, note J.C. DOUENCE.

Le Conseil d'Etat semble avoir ici privilégié l'objectif de l'aide plutôt que ses modalités pour la qualifier d'indirecte. Dès lors, que son but final était d'alléger l'investissement immobilier des entreprises le prêt ou la bonification d'intérêts accordé était une aide indirecte à la revente ou à la location de bâtiments.

S'il est difficile, à partir d'une jurisprudence encore très peu abondante et guère plus éclairante, de discerner le ou les critères de distinction entre les aides directes et les aides indirectes, on peut néanmoins trouver certaines pistes, notamment à la lumière d'un jugement non ~~publié et non commenté~~ du Tribunal Administratif de STRASBOURG en date du 30 juillet 1985, donc antérieur aux deux arrêts du Conseil d'Etat susmentionnés.

En l'espèce, le Conseil Régional de Lorraine avait décidé, par délibération des 5 et 6 janvier 1984, d'instituer une "prime régionale à l'exportation destinée à promouvoir l'effort des entreprises lorraines en direction des marchés extérieurs" ; l'aide s'adressait "aux entreprises ou aux groupes d'entreprises développant un programme pluri-annuel ou des actions ponctuelles avec le concours d'une chambre consulaire ou d'un organisme spécialisé". Les opérations encouragées étaient "confiées par une ou plusieurs entreprises à une chambre consulaire qui en [assurait] la conception et l'exécution ou bien [étaient] réalisées directement par une ou plusieurs entreprises sous le contrôle technique d'une chambre consulaire ou d'un organisme spécialisé".

.../...

Le Commissaire de la République avait demandé au Tribunal Administratif de STRASBOURG l'annulation de ce règlement au motif qu'il instituait une aide directe non autorisée.

Les moyens du jugement méritent d'être intégralement retranscrits :
"considérant, d'une part (...) que l'opération primée par la Région peut être réalisée directement par la ou les entreprises bénéficiaires de l'incitation régionale ; que, dans ce cas, lesdites entreprises sont les bénéficiaires directes de l'aide régionale, que ladite aide ne peut être regardée comme une aide indirecte ; qu'elle ne peut davantage être regardée comme une aide directe au sens des dispositions (...) de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 ; qu'ainsi, en l'absence d'une convention légalement conclue avec l'Etat par application des dispositions du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, la Région ne peut l'instituer dans les conditions dont s'agit ;
considérant d'autre part, que l'opération primée peut avoir été confiée par l'entreprise à une chambre consulaire qui en assure la conception et l'exécution ; que dans ce cas, la chambre consulaire est le bénéficiaire direct de l'incitation régionale ; que ladite aide peut être regardée comme une aide indirecte à l'égard des entreprises intéressées ; qu'elle est autorisée par les dispositions de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 ; qu'ainsi, la Région peut l'instituer dans les conditions dont s'agit ;
considérant qu'il suit de tout ce qui précède que le Commissaire de la République de la Région de LORRAINE est fondé, par les moyens invoqués, à soutenir que la délibération (...) du Conseil Régional de LORRAINE, en ce qu'elle dispose (...) que "les opérations sont réalisées directement par une ou plusieurs entreprises sous le contrôle technique d'une chambre consulaire ou d'un organisme spécialisé" manque de base légale ; que, par suite, il y a lieu de prononcer l'annulation de cette disposition".

.../...

Pour le Tribunal Administratif de STRASBOURG, lorsque la prime régionale à l'exportation est versée à un intermédiaire (chambre consulaire), c'est une aide indirecte.

Lorsque la prime est versée directement à une entreprise, ce n'est pas une aide directe mais une aide susceptible de faire l'objet d'une convention conclue avec l'Etat (1).

On peut tenter de dégager les règles suivantes de distinction par la jurisprudence des aides directes et des aides indirectes.

Les aides directes seraient, outre celles énumérées expressément par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, celles qui font appel à des procédés semblables.

Les aides indirectes seraient les aides qui ne prennent pas la forme d'un versement par la collectivité d'une somme d'argent aux entreprises, soit parce qu'elles leur procurent un autre avantage, soit parce qu'elles sont versées par des intermédiaires. Une réserve, doit être apportée à cette règle de principe : l'aide versée par un intermédiaire ne sera considérée comme aide indirecte que si, semble t-il, l'intention de la collectivité n'était pas d'en faire une aide directe déguisée (2).

.../...

(1) Cf. infra page 71 et suivantes

(2) Voir en ce sens : Tribunal Administratif de Strasbourg, 11 juillet 1985, Commissaire de la République de Région Lorraine contre Président du Conseil Régional de Lorraine, Subvention au Parc Naturel Régional des Vosges du nord, non publié

Les aides qui prennent la forme d'un versement direct d'une somme d'argent aux entreprises mais qui ne font pas appel à des procédés semblables à ceux des aides directes énumérées par la loi et qui sont consenties sans intermédiaire ne sont pas des aides directes mais sont illégales si elles ne sont pas prévues dans un contrat conclu avec l'Etat ou si elles ne sont pas autorisées par un autre texte législatif ou réglementaire.

Force est de reconnaître que cette définition est peu satisfaisante pour l'esprit mais le texte de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 ne l'est pas davantage.

b) Les aides dont les modalités sont fixées dans le cadre de conventions conclues par les collectivités locales avec l'Etat

Des aides peuvent être consenties par les collectivités locales dans le cadre "d'actions de politique agricole, industrielle" dès lors que leurs modalités sont fixées dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat.

L'interprétation que l'on peut tirer à la lumière de la jurisprudence sur ce texte est la suivante : les aides en question ne sont ni des aides directes dont les seules formes légales sont définies, ni des aides indirectes qui sont libres. Ces aides sont illégales en elles-mêmes sauf si une convention conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale qui veut l'attribuer vient la légaliser.

.../...

La principale hypothèse de convention est le Contrat de Plan bien que ce texte de loi soit antérieur à la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification qui a créé les contrats de Plan. Selon l'article 11 de cette loi "l'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les Régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires". Ces contrats portent sur des actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du Plan de la Nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'Etat participe à ces actions.

Selon le rapport annexé à la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 (deuxième loi de Plan), les deux principales hypothèses de contrats de Plan sont, d'une part, ceux conclus entre l'Etat et les entreprises nationales, et d'autre part, ceux conclus entre l'Etat et les Régions.

Ce rapport définit le Contrat de Plan Etat-Région comme "un moyen d'exécution du Plan national et des plans régionaux" et comme un "lieu de rencontre entre les priorités du Plan national et celles retenues dans les Plans des Régions".

Il comporte "des engagements réciproques correspondant à deux types d'actions :

- actions qui présentent un intérêt particulier pour les Régions, par lesquelles les parties s'associent à l'exécution du Plan national dans le cadre de ses programmes prioritaires d'exécution ;

- actions d'intérêt spécifiquement régional contribuant à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du Plan de la Nation.

.../...

Il concourt en outre à l'exercice des politiques de solidarité nationale et interrégionale".

Si tous les domaines sont en principe concernés, certains appellent d'une façon significative la collaboration de l'Etat avec les Régions notamment "la modernisation de l'appareil productif et l'action pour l'emploi".

Des mesures de développement économique peuvent donc être prévues dans les Contrats de Plan et les Contrats Particuliers pris pour l'exécution de ceux-ci : les Régions peuvent ainsi apporter aux entreprises, outre les aides expressément autorisées par la loi, des aides spécifiques qui seraient illégales si elles n'étaient pas prévues dans le Contrat de Plan.

Les autres collectivités territoriales peuvent également conclure des Contrats de Plan avec l'Etat et accorder en conséquence des aides semblables, pourvu que ces contrats "participent à la réalisation d'objectifs du Plan national" et soient compatibles avec le Contrat de Plan Etat-Région.

Une autre hypothèse de convention entre une collectivité territoriale et l'Etat, pouvant déboucher sur l'attribution d'aides aux entreprises dans un but de développement économique, est prévue dans l'article 29 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. Selon ce texte, "les Communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel [et] déterminent les programmes d'action correspondants (...). Les chartes peuvent servir de base à des conventions avec le Département, la Région ou l'Etat pour la réalisation de projets et programmes qu'elles ont définis".

.../...

c) Les aides diverses

A côté des aides directes et indirectes et des aides dont les modalités sont définies par des conventions conclues entre l'Etat et les collectivités territoriales, celles-ci peuvent accorder diverses aides aux entreprises régies tant par la loi du 2 mars 1982 que par des textes spécifiques.

1. L'interdiction de principe de la participation au capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif. Les articles 5-II - auquel renvoie l'article 66 de la même loi pour les Régions - et 46-III de la loi du 2 mars 1982 disposent : "sont toutefois exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'Etat, toutes participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux (ou) départementaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L 381-1 du Code des Communes". Sauf exceptions, l'apport direct de fonds propres par une collectivité territoriale au capital d'une entreprise est interdit.

Contrairement à la plupart des autres dispositions de la loi du 2 mars 1982, ce texte a recueilli une large adhésion au cours des débats parlementaires : il ne saurait être question de "nationalisation par les collectivités territoriales".

.../...

Selon, Monsieur Jean ROYER, dont l'analyse semble approuvée alors par la plupart des députés et par le Ministre de l'Intérieur, "il est bon d'interdire la participation au capital de sociétés commerciales pour trois raisons. La première est qu'il ne faut pas faire partager le risque commercial à la fois par l'activité privée et par les contribuables. La deuxième est qu'il faut respecter la concurrence que l'on pourrait trahir par l'intervention et la troisième est que nos Communes et nos Départements sont d'abord au service de l'intérêt général" (1).

En fait, cette disposition constitue la limite extrême des interventions dans l'Economie : celles-ci ne peuvent qu'aider ou assister les entreprises ; elles ne peuvent pas participer directement à leur risque commercial.

La "borne" de l'article 5-III donne tout son sens au système créé par la loi du 2 mars 1982 : ainsi que l'écrit Monsieur Jean-Claude DOUENCE (2), la loi consacre l'existence du service public administratif facultatif d'aide aux entreprises dégagé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 1974, Société La Maison des Isolants-France (3)

.../...

(1) J.O. débats Assemblée Nationale, séance du 28 juillet 1981, page 443.

(2) Jean-Claude DOUENCE, "La participation des collectivités locales au capital d'une société commerciale dans la loi du 2 mars 1982", Mélanges PEQUIGNOT, page 219.

(3) Cf. supra page 36

Malgré sa formulation négative, l'article 5-III - ainsi que, rappelons-le, les articles 48-III pour les Départements et 66 pour les Régions - consacre l'existence d'une liberté déjà largement affirmée avant la décentralisation : la liberté de participer à des sociétés d'économie mixte locales ayant pour objet l'exploitation d'un service public.

Désormais, dès lors que la société dans laquelle la collectivité territoriale cherche à prendre une participation a pour objet "d'exploiter les services (départementaux, communaux ou régionaux) ou des activités d'intérêt général" une telle participation est légale, la condition d'approbation par arrêté préfectoral ou ministériel étant supprimée par l'article 21-I de la loi du 2 mars 1982 qui abroge le deuxième alinéa de l'article L 381-1 du Code des Communes.

Deux conditions doivent être remplies pour qu'une telle participation soit légale :

- une condition de fond : la société doit avoir pour objet d'exploiter des services communaux, départementaux ou régionaux ou des activités d'intérêt général.

Le projet de loi gouvernemental ne prévoyait qu'une hypothèse : celle de la participation à des structures ayant pour objet d'exploiter des services publics locaux. La Commission des lois de l'Assemblée Nationale, estimant qu'il y avait un risque de restreindre le champ d'intervention des collectivités locales a proposé de substituer à la notion de services communaux, celle d'intérêt général considéré comme plus vaste. Mais finalement, les deux formules ont été juxtaposées dans le texte définitif.

.../...

Cependant, ainsi que le souligne Monsieur Jean-Claude DOUENCE dans sa note précitée, la notion de service public a été suffisamment étendue par la jurisprudence pour que les "deux expressions de service public et d'activité d'intérêt général se recouvrent à peu près complètement". Elles visent, outre les services industriels et commerciaux classiques, les services publics dont la création découle de leur vocation générale à servir l'intérêt public local.

- une condition de forme : la participation au capital d'une société commerciale doit se faire dans les conditions prévues à l'article L 381-1 du Code des Communes. Ce renvoi à cet article n'était dans un premier temps guère éclairant.

En effet, les seules conditions posées par l'article L 381-1 étaient les suivantes :

- . une délibération du Conseil Municipal était nécessaire ;
- . la prise de participation s'opérait par acquisition d'actions ou d'obligations ou encore par des actions d'apports reçues à titre de redevance pour des apports non pécuniaires.

Cependant, cet article L 381-1 est remplacé par les dispositions suivantes après la parution de la loi du 7 juillet 1983 :

"Les Communes et leurs groupements peuvent par délibération de leurs organes délibérants acquérir ou recevoir des actions des sociétés d'économie mixte locales répondant aux conditions fixées par l'article 1er de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locales.

.../...

"Ils peuvent, dans les mêmes conditions, détenir des obligations des sociétés chargées d'exploiter des services publics communaux à caractère industriel et commercial".

Par cette loi - qui était annoncée par l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 - la participation d'une collectivité territoriale au capital d'une société commerciale est donc limitée à une participation dans les seules S.E.M. (Société d'Economie Mixte).

Ces S.E.M. locales peuvent être créées par les collectivités territoriales, dans le cadre des compétences reconnues par la loi, en association avec une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, avec d'autres personnes publiques "pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou pour toute autre activité d'intérêt général" (article 1er de la loi du 7 juillet 1983).

La participation des collectivités s'opère par voie d'acquisition d'actions de ces sociétés ou d'attribution d'actions d'apports, à titre de redevance.

Les S.E.M. doivent revêtir la forme de Société Anonyme dont le capital doit être détenu à plus de la moitié par les collectivités territoriales, "séparément ou à plusieurs" ; les collectivités locales doivent également détenir plus de la moitié des voix dans les organes délibérants.

.../...

La société doit être cependant véritablement d'économie mixte et la participation des actionnaires privés ne peut pas être que symbolique : les actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent pas détenir moins de 20 % du capital de la S.E.M. .

Ainsi que le souligne Monsieur Jean-Claude DOUENCE dans sa note précitée, la vocation générale des collectivités à servir l'intérêt public local et la jurisprudence classique sur la création de services publics locaux permettent d'affirmer que "la création de S.E.M. doit être considérée non comme l'exception à un principe d'interdiction mais comme un procédé mis à la disposition des collectivités locales pour l'exercice de leurs compétences normales" (1).

.../...

(1) Parallèlement à la possibilité de participation au capital d'une S.E.M., il faut souligner à l'occasion de son examen que l'article L 381-1 nouveau du Code des Communes permet dans son deuxième alinéa aux collectivités locales de détenir des obligations de sociétés chargées d'exploiter des services publics locaux à caractère industriel ou commercial.

Les obligations sont définies par l'article 284 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales comme des "titres négociables qui, dans une même émission, confèrent les mêmes droits de créance pour une même valeur nominale". Elles constituent la créance des emprunteurs qui ont souscrit un emprunt obligataire.

Il y a donc deux possibilités légales d'octroyer des prêts à des entreprises privées :

- la première étroitement réglementée par la loi du 7 janvier 1982 et classée parmi les aides directes aux entreprises ;

- la deuxième limitée aux seules entreprises exploitant un service public local industriel ou commercial et à l'octroi par la collectivité d'un prêt émis sous forme d'obligations.

A côté du cas des sociétés exerçant une activité d'intérêt public local, il peut se présenter des situations où la participation d'une collectivité territoriale au capital d'une société commerciale se révélerait souhaitable. Pour cette raison, la loi a prévu une dérogation à l'interdiction de principe qu'elle a posée. Mais la procédure particulièrement lourde du décret en Conseil d'Etat qu'elle a fixée pour cette dérogation rend celle-ci pratiquement inopérante.

2. L'octroi de garanties d'emprunts : les articles 6-I et 49 de la loi du 2 mars 1982 disposent : "une Commune (ou un Département) ne peut accorder à une personne de droit privé sa garantie à un emprunt ou son cautionnement que si le montant total des annuités d'emprunts déjà garantis ou cautionnés à échoir au cours de l'exercice, majoré du montant net des annuités de la dette communale (ou départementale), n'excède pas un pourcentage, défini par décret, des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal (ou départemental)".

Avec ces textes, on touche à une des grandes craintes du législateur de 1982 : en effet, l'octroi d'une garantie d'emprunt ou d'un cautionnement n'a pas de conséquences immédiates sur le budget des collectivités territoriales et l'autorité locale peut être facilement conduite à l'attribuer sans réflexion suffisante ; mais, en cas de défaillance de l'entreprise bénéficiaire, cette garantie peut très lourdement grever le budget de la collectivité.

.../...

C'est pour éviter que les Communes ou les Départements se retrouvent en état de cessation de paiement que la loi a institué des garde-fous. Ces limites sont précisées par les décrets n° 83-590, 591 et 592 du 5 juillet 1983 qui ont abrogé et remplacé les dispositions des décrets n° 82-848, 849 et 850 du 4 octobre 1982 qui avaient été pris initialement en application de la loi du 2 mars 1982.

Ainsi, la somme du montant des annuités de la dette et du montant des annuités des emprunts garantis ou cautionnés ne doit pas excéder :

- pour une Commune, 70 %
- pour un Département, 60 %
- et pour une Région, 40 %

des recettes réelles de fonctionnement.

A cet égard, il est intéressant de noter une certaine anomalie : aucune disposition de la loi du 2 mars 1982 n'institue de limites à l'octroi par les Régions de leur garantie ou de leur caution. C'est donc à notre avis tout à fait abusivement qu'ont été pris les décrets n° 82-848 et 83-590 qui sont venus successivement régler la question et qui visent l'article 49 de la loi du 2 mars qui ne concerne que les Départements et auquel aucune disposition concernant les Régions ne renvoie.

3. Les subventions accordées aux Sociétés Coopératives Ouvrières de Production : selon l'article 53 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statuts des Sociétés Coopératives Ouvrières de Production (SCOP), celles-ci "peuvent recevoir des subventions des collectivités locales". Aucune limite n'étant précisée, on peut estimer que tout type de subvention qu'elle soit d'équipement, de fonctionnement ou d'équilibre peut être apportée par une Commune, un Département ou une Région.

.../...

Cette disposition est une illustration de l'intérêt social - plus qu'économique - des SCOP qui doivent bénéficier de conditions avantageuses de financement.

4. L'exonération temporaire de taxe professionnelle :

De 1983 à 1986, la faculté ouverte aux collectivités locales d'exonérer les entreprises de la taxe professionnelle recouvre deux hypothèses.

La première, (1) est instituée par la loi n° 83-60 du 8 juillet 1983 reconduite par l'article 17-III de la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 : pour les entreprises nouvelles créées en 1983, 1984, 1985 et 1986 ou qui ont repris un établissement d'une entreprise en difficultés durant ces mêmes années, est instauré un régime d'exonération de taxe professionnelle, de taxes foncières sur les propriétés bâties, de taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie et de taxe pour frais de chambre des métiers.

Cette exonération porte sur la totalité de la part de taxe de chaque collectivité, a une durée limitée à 2 ans et doit faire l'objet d'une délibération préalable de portée générale de la Commune, du Département ou de la Région.

Une entreprise ne peut cumuler cette exonération avec celle édictée par l'article 1465 du Code Général des Impôts.

.../...

(1) Cette disposition a été supprimée en 1986 puis rétablie en 1988 sous une forme semblable

Cette disposition qui constitue la deuxième hypothèse d'exonération fiscale doit être considérée comme la principale incitation fiscale d'aménagement du territoire.

Le principe est le suivant : les collectivités locales et les communautés urbaines peuvent, par une délibération de portée générale, exonérer de la taxe professionnelle, en totalité ou en partie, les entreprises qui procèdent sur leur territoire, soit à des décentralisations, extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion d'activité, soit à la reprise d'établissements en difficultés.

L'aide attribuée sous forme d'exonération est une aide d'aménagement du territoire : elle est donc liée à un zonage précis établi par un arrêté du 24 novembre 1980 modifié par un autre arrêté du 24 novembre 1982 :

- concernant les créations et extensions d'établissements industriels, la reprise des moyens de production d'établissements industriels en difficultés ainsi que la reconversion d'installations industrielles dépendant d'un secteur d'activité en déclin ; les opérations doivent être localisées dans les Départements d'Outre-Mer, dans les régions sous-industrialisées (AQUITAINE, AUVERGNE, BRETAGNE, CENTRE...), dans les régions en reconversion (LORRAINE, NORD...). Ces zones sont énumérées précisément dans les annexes 1 et 2 de l'arrêté du 24 novembre 1980 ;

.../...

- concernant les décentralisations d'établissements industriels, ceux-ci doivent avoir été précédemment implantés dans la Région parisienne ou la Région lyonnaise ; ils doivent s'implanter dans le reste du territoire métropolitain ou dans les Départements d'Outre-Mer ;

- concernant les créations, extensions et décentralisations d'établissements de recherche scientifique et technique, ainsi que des services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, les opérations doivent être localisées dans l'ensemble du territoire métropolitain et des Départements d'Outre-Mer à l'exception du Bassin parisien.

Pour pouvoir bénéficier de l'exonération, les entreprises qui réalisent certaines opérations citées ci-dessus doivent satisfaire à certaines conditions d'emploi que l'on peut représenter par les tableaux suivants :

.../...

- Reprise ou reconversion

	Communes situées	Communes situées	Autres communes
caractéristiques des communes	Communes situées dans une unité urbaine d'au moins 50.000 habitants	Communes situées dans une unité urbaine de 15.000 à 50.000 habitants ou d'au moins 15.000 habitants *	Autres communes
Zones			
DOM + CORSE + zone d'économie rurale dominante et zones montagnardes (annexe 3 de l'arrêté du 24.11.80)	30 emplois au moins	15 emplois au moins	6 emplois au moins
Autres zones où s'applique l'exonération temporaire		30 emplois au moins	10 emplois au moins

* dans les "autres zones" uniquement.

N.B. : Les opérations de reprise doivent toujours permettre le maintien de l'effectif permanent au niveau justifié par le plan de redressement de l'entreprise qui doit avoir été examiné par le CODEFI, le CORRI ou le CIRI.

- Création, extension ou décentralisation des services de direction, d'études, d'ingénierie ou d'informatique

Création ou décentralisation	Extension
	Création d'au moins 15 emplois
	(l'extension doit en outre entraîner
Création d'au moins 20 emplois	une progression d'au moins 25 % de
	l'effectif total de l'établissement
	sauf s'il est créé au moins 50 emplois
	supplémentaires)

La collectivité peut exiger dans sa délibération qu'un nombre d'emplois permanents supérieur aux minima fixés ci-dessus puisse être exigé en raison du montant des investissements envisagés. De même, l'exonération peut être subordonnée à la réalisation d'un montant minimum d'investissements.

On peut remarquer que ces règles s'inspirent largement des conditions d'octroi de la Prime d'Aménagement du Territoire que nous examinerons plus loin.

Au niveau de la procédure, chaque collectivité doit prendre une délibération de portée générale : autrement dit, toute entreprise remplissant les conditions qu'elle a fixées au préalable bénéficie de l'exonération. On peut donc parler de droit à l'exonération.

.../...

Toutefois, ce principe ne s'applique en réalité qu'aux seules opérations de décentralisation, d'extension ou création d'établissements industriels ou de recherche scientifique et technique pour lesquelles, dès lors que les conditions vues précédemment sont remplies, l'exonération est acquise sans autre formalité.

En cas de décentralisation, extension ou création de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique et en cas de reconversion d'activité ou de reprise d'établissements, l'exonération est soumise à agrément

La procédure d'agrément est très largement inspirée de la procédure d'attribution de la Prime d'Aménagement du Territoire (1). Elle est régie par un arrêté du 16 décembre 1983. La décision est prise par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, après avis du Comité Interministériel d'Aides à la Localisation d'Activités (CIALA) :

- pour les opérations concernant des programmes industriels prévoyant la réalisation de plus de 25 millions de francs d'investissements hors taxes ou engagés par des entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de francs ou dont le capital est détenu à plus de 50 % par une entreprise dont le chiffre d'affaires consolidé dépasse 500 millions de francs ;

.../...

(1) Cf. infra page 182

- pour les créations, extensions et décentralisations de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ;

- pour les opérations au titre desquelles l'entreprise a également demandé une Prime d'Aménagement du Territoire dont l'attribution relève du niveau central ;

- pour les opérations présentant des difficultés particulières.

Dans les autres cas, la décision d'agrément est prise par le Directeur Régional des Impôts dont dépend le lieu de situation de l'établissement.

Dans le système des aides des collectivités territoriales aux entreprises, une des collectivités, la Région, tient une place à part et la loi semble lui avoir donné une certaine primauté.

B/ LES INTERVENTIONS PROPRES A LA REGION

La Région, d'une part, a un rôle financier particulier ; d'autre part, elle peut assumer une tâche de distribution de subventions d'Etat.

I) Le rôle financier particulier de la Région :

Nous avons vu que la participation des collectivités territoriales au capital des sociétés commerciales était étroitement réglementée ; l'article 66-I de la loi du 2 mars 1982 apporte une dérogation à cette réglementation en autorisant les Régions à participer au capital des Sociétés de Développement Régional et des Sociétés de Financement Interrégional ou propres à chaque Région, existantes ou à créer.

.../...

Les Sociétés de Développement Régional (SDR) ont été instituées par un décret n° 55-876 du 30 juin 1955 qui leur a accordé des avantages particuliers en contrepartie de leur rôle de développement régional. Néanmoins, ils demeurent des organismes financiers et bancaires de droit privé dont l'activité est orientée sur deux grands axes : la participation aux fonds propres des entreprises et l'octroi de crédits à des conditions intéressantes. L'Etat a pendant longtemps réservé aux SDR l'octroi de certains prêts qu'il bonifiait ; celles-ci eurent tendance à privilégier ce type d'intervention au détriment de la participation aux fonds propres. En effet, accorder des crédits avec ou sans garantie est toujours moins risqué et plus intéressant au niveau de la rentabilité que de participer aux risques de l'entreprise en développement et surtout en création.

En conséquence, peu à peu, les Sociétés de Développement Régional sont devenues des banquiers offrant des produits plus intéressants en règle générale que les autres banques ; la participation aux fonds propres ne représente souvent que moins de 5 % de leur activité.

Autoriser les Régions à participer au capital des SDR est tout d'abord dans la logique de la mission de développement économique des Régions mais permet également de favoriser une réorientation de l'activité des SDR vers un peu plus de développement régional et un peu moins de rentabilité.

Cependant, les Régions peuvent avoir intérêt à constituer des organismes particuliers de financement ou à participer à de tels organismes existants. L'article 66-1 de la loi du 2 mars autorise donc les Régions à participer au capital des Sociétés de Financement. Nous reviendrons plus

loin sur cette faculté qui a été assez largement utilisée par les Régions qui ont voulu disposer d'outils propres et qui ont réussi à créer les Instituts Régionaux de Participation destinés principalement à prendre des participations minoritaires dans le capital d'entreprises en création ou en développement : par l'intermédiaire d'organismes-relais, les Régions peuvent donc être présentes au sein même du capital des sociétés privées.

La participation au capital des SDR et des Sociétés de Financement est explicitement limitée aux seules Régions. Cependant, certains Départements ont pris des participations dans le capital des SDR et des Instituts Régionaux de Participation. On peut estimer que cette participation est illégale mais l'Etat, dans le cadre du contrôle de légalité, a renoncé à contester ces décisions.

II) La Région, distributeur d'aides financières de l'Etat :

L'article 66-I de la loi du 2 mars prévoit la possibilité pour les Régions d'attribuer, pour le compte de l'Etat, des aides financières "que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi dans des conditions prévues par décret".

En pratique, ce texte n'a reçu qu'une seule application : les Régions étaient habilitées à attribuer, sur crédits délégués par l'Etat, la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) instituée par les décrets n° 82-379 du 6 mai 1982 et n° 82-754 du 31 août 1982 (1).

.../...

(1) Le régime de cette aide sera étudiée dans la section 4 du présent chapitre. Cf. infra, page 181 et suivantes .

L'intervention économique des collectivités locales est régie par des textes le plus souvent précis et contraignants qui la limite assez sévèrement. Certaines des limites édictées sont des limites générales qui s'ajoutent aux limites communautaires (1).

C/ LES LIMITES GENERALES INTERNES DE L'INTERVENTION ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES

La première, et peut-être la principale des limites générales internes de l'intervention économique des collectivités locales, est constituée par leurs capacités budgétaires. La tâche principale des Communes et des Départements n'est pas d'intervenir dans l'Economie et en conséquence, ils réservent souvent à ces interventions une petite part de leur budget.

Il n'en est pas vraiment de même pour les Régions mais, comme nous le verrons, leurs moyens financiers ne sont guère comparables à ceux de l'Etat.

Ces limites générales peuvent être classées en deux catégories :

- 1) d'une part, des limites résultant de principes supérieurs rappelés par la loi du 2 mars ;
- 2) d'autre part, de l'action même ou de la consultation des autres personnes publiques.

.../...

(1) Cf. Chapitre III de la 1ère Partie.

I) Les limites résultant de principes supérieurs :

L'article 5 pour les Communes - auquel renvoie l'article 66 pour les Régions - et l'article 48 de la loi du 2 mars pour les Départements précisent que l'intervention économique des collectivités locales doit se faire dans le respect :

- de la liberté du commerce et de l'industrie ;
- du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ;
- des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan.

a) La liberté du commerce et de l'industrie : il importe peu ici de savoir si la liberté du commerce et de l'industrie a valeur constitutionnelle : la loi soumet expressément les interventions économiques des collectivités locales à ce principe qui demeure malgré toutes les atteintes qu'il peut connaître l'un des fondements du libéralisme économique édicté implicitement par la loi des 2 et 17 mars 1791 dite "décret D'ALLARDE" qui dispose : "il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer tel profession, art ou métier qu'elle trouvera bon".

Le rappel de ce principe s'explique essentiellement ici par la volonté du Gouvernement socialiste de rassurer l'opposition et l'opinion publique sur un éventuel risque de collectivisation de l'économie.

.../...

Si on reprend l'analyse de Messieurs DE LAUBADERE ET DELVOLVE (1), la liberté du commerce et de l'industrie recouvre en fait deux principes : la libre entreprise d'une part et la libre concurrence d'autre part.

1. Le principe de libre entreprise :

Il s'agit ici de préserver l'autonomie de l'activité économique. Ce principe selon les auteurs précités recouvre lui-même deux sous-principes.

- La liberté d'établissement ou d'installation qui ne semble pas être affectée par l'action économique des collectivités locales et sur laquelle nous ne nous étendrons donc pas.
- La liberté d'exercice ou d'exploitation que l'on peut imaginer voir menacée par certaines interventions économiques. Ce serait notamment le cas, nous semble-t-il, lorsque les conditions posées à l'attribution d'une subvention à une entreprise seraient telles qu'elles interdiraient toute autonomie dans la gestion de l'entreprise.

.../...

(1) Droit Public Economique, préc., n° 137 et suivants.

Le principe de libre entreprise, qu'on le considère ou non comme un des éléments de la liberté de commerce et de l'industrie (1) s'est vu reconnaître une valeur constitutionnelle par la décision du Conseil Constitutionnel du 16 janvier 1982 (J.O. du 18 janvier 1982, page 301) relative aux nationalisations : "la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration (des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre".

Pour le Conseil Constitutionnel, la valeur constitutionnelle de la liberté d'entreprendre trouve sa source dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

2. Le principe de libre concurrence :

C'est essentiellement cet aspect de la liberté du commerce et de l'industrie qui risque d'être atteint par les interventions économiques des collectivités locales.

.../...

(1) Voir à ce sujet : "A propos de la liberté d'entreprendre" par J.P. THERON, Mélanges PEQUIGNOT, page 675. L'auteur y considère que la liberté d'entreprendre n'est pas un des éléments de la liberté du commerce et de l'industrie mais se situe "à l'intersection de plusieurs droits et libertés sans se confondre avec eux" : avec le droit de propriété, la liberté du commerce et de l'industrie et la liberté professionnelle".

Pour une opinion contraire, voir D. LINOTTE et A. MESTRE, Services publics et Droit public économique, T.I LITEC, 1982, page 125 et suivantes.

Selon MM. DE LAUBADERE et DELVOLVE (1), "le principe de libre concurrence permet aux particuliers d'exercer leurs activités industrielles et commerciales dans un système de compétition qui ne doit être entravé ni par des prescriptions, ni par des prestations provenant des pouvoirs publics".

Ce principe impose aux collectivités publiques de ne pas faire concurrence aux entreprises privées. Il connaît évidemment de nombreuses exceptions tant au niveau de l'Etat qu'à celui des collectivités territoriales et de leurs services publics industriels et commerciaux.

Ceux-ci peuvent être créés dans une hypothèse principale : lorsque face à un besoin d'intérêt public nécessité par des circonstances particulières de temps et de lieux, il y a carence ou défaillance de l'initiative privée. C'est la jurisprudence inspirée par l'Arrêt Chambre Syndicale du Commerce en Détail de NEVERS (2). Ses applications sont multiples : ouverture d'un camping (3), d'une piscine (4), d'un cabinet dentaire (5), d'une boucherie (6), d'un cinéma municipal (7) ou encore d'un

.../...

(1) Droit Public Economique, op. préc., n° 155 et suivants

(2) C-E, 30 mai 1930, précité.

(3) C-E, 17 avril 1964, Commune de MERVILLE-FRANCEVILLE, Lebon, page 231, AJDA 64, page 288.

(4) C-E, 23 juin 1972, Société LA PLAGES DE LA FORET, RDP 72, page 1259, AJDA 72, page 452.

(5) C-E, 20 novembre 1964, Ville de NANTERRE, Lebon, page 563, AJDA 64, page 686.

(6) C-E, 24 novembre 1933, ZENARD, Lebon, page 1100, S. 1934, 3, page 105.

(7) C-E, 12 juin 1959, Syndicat des exploitants cinématographiques de l'Oranie, Lebon, page 363, AJDA 60-II, page 85, D 60, page 402.

service municipal de consultation juridique (1), etc.

Deux autres possibilités de création de services publics industriels et commerciaux sont à envisager, elles sont plus marginales. Il s'agit d'une part, de l'activité industrielle ou commerciale qui vise à satisfaire, en circuit fermé ses propres besoins (2) et d'autre part, lorsque cette activité est exercée à titre complémentaire et accessoire du service public (3).

L'octroi de subventions à une entreprise privée peut également être considéré comme une atteinte à la libre concurrence. Cette question sur laquelle nous reviendrons lorsque nous étudierons les critiques portées au système des primes mérite d'être envisagée sous l'angle juridique.

En soi, il est certain que l'octroi d'une subvention à une entreprise en création ou en extension constitue un avantage pour le bénéficiaire par rapport à ses concurrents. Dans quelles conditions, l'exercice des facultés ouvertes pour les collectivités locales par la loi du 2 mars 1982 peut-elle être limitée par la liberté de la concurrence ?

.../...

(1) C-E, 23 décembre 1970, Préfet du VAL D'OISE et Ministre de l'Intérieur contre Commune de MONTMAGNY, Lebon, page 788.

(2) C-E, 27 juin 1936, BOURRAGEAS, Lebon, page 609.

(3) Par exemple, création d'une station-service venant compléter un parc municipal de stationnement : C-E, 18 décembre 1959, DELANSORME, AJDA, 60, II, page 213.

Dans un vieil arrêt (1), le Conseil d'Etat a considéré "qu'il ne rentre pas dans les attributions du conseil municipal d'allouer des subventions sur des fonds communaux à une entreprise privée, pour la favoriser dans la concurrence qu'elle soutient contre les autres commerçants de la localité".

Deux positions nous semblent envisageables sur ce point, à la lumière de cet arrêt :

- soit considérer que c'est seulement dans le cas où il apparaît que la collectivité a cherché par l'attribution d'une subvention à favoriser une entreprise par rapport à ses concurrents que la violation du principe de libre concurrence pourrait être invoquée ;

- soit considérer que dès lors qu'une subvention mettrait une entreprise en position plus favorable que celle de ses concurrents, il y aurait violation dudit principe. Dans cette deuxième hypothèse et autrement dit, l'intervention de la collectivité sous forme de subvention ne serait légitime que si celle-ci plaçait le bénéficiaire dans des conditions d'existence au plus égales à celles de la concurrence.

Le choix entre ces deux solutions n'a pas encore été opéré par la jurisprudence : une position restrictive de celle-ci en ce domaine limiterait considérablement l'octroi d'aides publiques aux entreprises.

.../...

(1) C-E, 6 mars 1914, Syndicat de la boucherie de la Ville de CHATEAURoux, Lebon, 30.

On peut constater que le principe de libre concurrence est proche dans ses applications du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

b) Le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. Si la valeur constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie est contestée, celle de l'égalité des citoyens devant la loi ne l'est pas. En effet, le principe est affirmé par deux fois dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : dans son article 1er "les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits", et dans son article 6 " la loi doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens sont égaux à ses yeux". Le principe est encore affirmé dans l'article 2 de la Constitution.

Sa réaffirmation dans la loi n'ajoute donc rien ; elle n'a sans doute qu'une valeur pédagogique : les libertés accordées aux collectivités locales doivent être exercées en dehors de tout favoritisme ou clientélisme politique.

"Le principe d'égalité interdit de prendre des mesures discriminatoires, c'est-à-dire de traiter différemment les personnes dans les prescriptions qui leur sont imposées et dans les prestations qui leur sont offertes" (1).

.../...

(1) Droit Public Economique, op. préc., n° 188.

Ce principe trouve d'abord une application classique en matière de fonctionnement des services publics industriels et commerciaux avec la jurisprudence inspirée par l'arrêt Société L'Alcool Dénaturé de COUBERT (1) : les usagers des services publics ne peuvent être traités différemment que si ces discriminations sont fondées sur une différence de situation au regard du service public.

En matière d'aides aux entreprises, le principe d'égalité est d'application très délicate : "poussé à l'extrême, il aboutirait à l'illégalité de toute aide accordée à une entreprise dès lors qu'elle n'est pas attribuée dans les mêmes conditions aux concurrents" (2). Cependant, la jurisprudence a toujours considéré que l'on pouvait appliquer "à des catégories d'entreprises exerçant normalement leur activité dans des conditions différentes des mesures tenant compte de ces différences" (3). Ainsi que le rappelle Monsieur Roland DEBBASCH, dans sa note précitée, il s'agit seulement d'une application du principe : "à situation égale, traitement égal".

De même, la jurisprudence admet, en matière d'action économique des collectivités publiques, qu'une mesure discriminatoire est légale si elle est justifiée par l'intérêt général (4).

.../...

(1) C-E, 1er avril 1938, Lebon, page 337 , RDP 38, page 487.

(2) Roland DEBBASCH, "L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation", préc., page 541.

(3) C-E, 4 décembre 1959, Groupement national des fabricants d'aliments pour le bétail, Lebon, page 647.

(4) Voir à ce sujet l'arrêt de principe : C-E, 21 juin 1981, Syndicat de la raffinerie de soufre française, S. 1952, 3, page 33, D. 1951, page 661.

Les discriminations qui semblent légales à la lumière de ces jurisprudences nous paraissent pouvoir être fondées sur les éléments suivants : taille, activité et lieu d'implantation de l'entreprise. D'autres discriminations fondées sur des considérations de fait, telles que le passé des dirigeants, leur aptitude à gérer une entreprise, la situation financière de celle-ci ou le montage financier d'un projet nous paraissent également pouvoir être appliquées. L'imprécision et la subjectivité de ces considérations sont grandes : elles donnent bien peu de portée au principe d'égalité des citoyens devant la loi en matière d'aides économiques des collectivités locales, d'autant que, comme nous le verrons, le "droit à l'aide publique" est une notion très incertaine.

L'action économique des collectivités locales est limitée par deux principes généraux du droit, fort peu changeants : la liberté du commerce et de l'industrie et l'égalité des citoyens devant la loi. Cette action est également limitée par des règles beaucoup plus mouvantes : les règles d'aménagement du territoire.

c) Les règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan : selon le Plan Intérimaire pour 1982 et 1983, les règles d'aménagement du territoire que devaient respecter les collectivités locales dans leurs interventions économiques devaient être inspirées par les objectifs suivants :

- faciliter le développement des initiatives et des potentialités locales ;

- oeuvrer en faveur du maintien de l'emploi ;

.../...

- rééquilibrer la localisation des activités au bénéfice des zones les plus défavorisées ;

- coordonner la création, l'extension et la gestion des équipements d'intérêt général, ainsi que l'utilisation des sols ;

- limiter la concurrence entre les collectivités locales (1).

Ces règles n'ont pas été reconduites pour la durée du IXème Plan ; le rapport annexé à la loi n° 83-645 du 13 juillet 1983 définissant les choix stratégiques, les objectifs et les grandes actions du développement de la Nation pour le IXème Plan, dite Première Loi de Plan, n'énonce pas, à proprement parler, de règles d'aménagement du territoire.

Il se contente :

- d'une part, de définir l'objet de la "politique nationale d'aménagement du territoire extensivement entendue" : "rechercher simultanément un équilibre satisfaisant dans la répartition des hommes et des activités, l'accès de tous aux services collectifs en tous points du territoire, dans des conditions de confort et de coût comparables, la réalisation des conditions d'un développement économique régional mieux intégré au développement national, et la gestion du patrimoine naturel" (2) ;

.../...

(1) Annexe à la loi n° 82-6 du 7 janvier 1982 approuvant le Plan Intérimaire 1982-1983, J.O. du 8 février 1982, page 129.

(2) Rapport annexé à la 1ère Loi de Plan, tome 2, page 62.



- d'autre part, de fixer cinq orientations à "une politique d'équilibrage du territoire" :

- . construire un nouvel avenir pour les Régions et les zones de conversion industrielle,
- . promouvoir le développement économique, social et culturel des Départements et des territoires d'Outre-Mer,
- . poursuivre le rééquilibrage des activités sur le territoire et permettre le développement des zones rurales fragiles,
- . encourager le développement décentralisé des activités tertiaires,
- . protéger et aménager le patrimoine naturel.

Comme le souligne Monsieur Jean-Claude NEMERY dans sa note précitée (1), le caractère normatif de ces grands principes semble assez limité et en tout état de cause ne s'appliquer pour l'essentiel qu'aux seules Régions.

La faible portée de ces règles est néanmoins largement atténuée par les décrets d'application des lois du 7 janvier et du 2 mars 1982 qui fixent les véritables règles d'aménagement du territoire qui limitent l'intervention économique des collectivités locales et que nous étudierons plus loin.

.../...

(1) Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales.

En intervenant dans l'économie, les collectivités agissent dans un environnement à la fois local et national dont elles doivent respecter les autres acteurs.

II) Les limites tenant aux autres personnes publiques :

a) La responsabilité de l'Etat : tout le système des interventions économiques locales est en quelque sorte une entorse au grand principe proclamé par l'alinéa premier de l'article 5 et de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 : "l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale, ainsi que de la défense de l'emploi". On peut légitimement s'étonner de l'affirmation de ce principe politique incontesté dans un texte régissant les droits et libertés des collectivités territoriales (1).

En réalité, cette phrase qui permet à l'Etat d'intervenir librement dans l'économie est surtout destinée à rassurer les élus des Communes, Départements et Régions : ils ne peuvent être tenus pour responsables de la situation économique et sociale de leur circonscription. L'intervention des collectivités en matière économique et sociale n'est jamais qu'une faculté dont elles peuvent ou non user.

Il n'y a pas de compétence concurrente d'action économique entre l'Etat et les collectivités territoriales : il y a une responsabilité de principe et des compétences annexes. Or, ces compétences annexes sont singulièrement réduites pour les Départements et les Communes, en matière d'aide directe.

.../...

(1) Cf. "Le nouveau régime de l'intervention des Communes auprès des entreprises" par Jean-Claude HELIN. Mélanges PEQUIGNOT, précité page 372.

b) L'action de la Région en matière d'aide directe : l'article 4, alinéa 3 de la loi du 7 janvier 1982 dispose que les "différentes formes d'aides directes peuvent être complétées par le Département, les Communes ou leurs groupements, lorsque l'intervention de la Région n'atteint pas le plafond fixé par décret".

La signification de cette règle, ainsi qu'elle a pu être confirmée par le Ministre de l'Intérieur, est la suivante : non seulement, le Département ou la Commune ne peut intervenir que si la Région a décidé de mettre en place l'aide directe envisagée, mais il faut également que la Région ait décidé d'intervenir au profit de l'entreprise que la Commune ou le Département veut aider : "seuls les dossiers aidés par la Région peuvent recevoir une aide départementale ou communale" (1).

Certains auteurs ont vu dans cette disposition la création d'une véritable tutelle de la Région sur les collectivités territoriales "inférieures", si on entend par tutelle "le mode de rapports entre les collectivités territoriales qui, fondé sur des relations de caractère juridique, permet, au-delà du contrôle du strict respect des lois et des règlements nationaux, à une collectivité locale d'influer ou de réformer les décisions prises par une autre collectivité territoriale" (2).

.../...

(1) La légalité des actes des collectivités locales, La Documentation Française, 1984, page 110.

(2) Jean-François AUBRY, "La décentralisation fait-elle naître de nouvelles tutelles ?", AJDA 1984, page 412.

Si d'autres auteurs (1) ne partagent pas cette analyse, ils reconnaissent néanmoins que "ce mécanisme de répartition de compétences produit les mêmes effets pratiques qu'une tutelle" alors que l'article 2 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les Communes, les Départements, les Régions et l'Etat dispose que "les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des Communes, des Départements et des Régions ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles".

On peut remarquer cependant que ce texte, pris stricto sensu, prohibe seulement la tutelle qui pourrait se manifester du fait des transferts de compétences institués par la seule loi du 7 janvier 1983. Or, la tutelle que la Région exercerait sur les Communes et les Départements résulte de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 dont les dispositions ont été reprises par la loi du 24 décembre 1983.

On pourrait donc considérer légale cette tutelle.

La jurisprudence a néanmoins affirmé que la prohibition de toute tutelle était générale et résultait de la volonté du législateur exprimée par la loi du 2 mars 1982 et "ultérieurement explicitée dans l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983" (2).

.../...

(1) Jean-Claude HELIN, "Le Département et le droit de l'intervention économique", RFDA 1985, page 719.

(2) Tribunal Administratif de MONTPELLIER, 20 juin 1983, "Commune de NARBONNE contre Région de LANGUEDOC-ROUSSILLON", et "L'illégalité de l'intervention des présidents des conseils généraux dans l'octroi et le contrôle de l'utilisation des subventions du conseil régional aux Communes" par Dominique TURPIN. Mélanges PEQUIGNOT, II, page 701

Que l'on qualifie ou non de tutelle les rapports entre la Région d'une part, les Communes et les Départements d'autre part, on doit considérer que la Région est en position dominante dans le système des aides directes et que les autres collectivités sont totalement dépendantes de sa volonté. Est ici clairement traduite la volonté du législateur de faire de la Région l'acteur principal en matière d'intervention économique. Cette position paraît tout à fait logique car la Région "dispose d'une vue suffisamment globale et précise des problèmes pour engager une politique adaptée aux réalités et cohérente. En même temps, la décision prise à l'échelon régional permet le maintien d'une certaine distance entre le décideur et le bénéficiaire. Par la même, des abus peuvent être évités" (1).

Il est à noter que la combinaison de cette règle de subordination des décisions des Communes et Départements à l'attitude de la Région et de la limitation stricte des aides directes, aboutit à faire tomber dans l'illégalité de nombreuses aides qui avaient été instituées avant la décentralisation par les autorités communales ou départementales. Ainsi, paradoxalement, le nouveau régime des interventions économiques, conçu comme plus libéral que le régime antérieur, se révèle parfois plus sévère que celui-ci (2).

.../...

(1) Roland DEBBASCH, "L'intervention économique des collectivités locales", page 512 ; note précitée.

(2) Voir sur ce point, Jean-Claude HELIN "Le Département et le droit de l'intervention économique", note précitée, page 728.

c) La consultation des Départements et des Communes : en guise de contre-poids à la relative omnipotence régionale en matière d'aides directes, l'article 66-I de la loi du 2 mars 1982 prévoit que les interventions économiques des Régions doivent "faire l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et des conseils généraux concernés".

Le Département est soumis à une obligation quasiment identique en ce qui concerne ses actions dans les Communes puisque ses interventions, selon l'article 48 de la loi du 2 mars "doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la Commune où est située l'activité économique concernée".

Cependant, on peut remarquer qu'alors que le Département est tenu de solliciter un avis - qui peut être exprès ou tacite - la Région, elle, peut se contenter de "consulter", c'est-à-dire, à la limite, - et selon un exemple fameux qui concernait l'application de l'article 16 de la Constitution de 1958 -, de seulement informer la Commune ou le Département !.

Au total, le tableau que l'on peut dresser du cadre interne de la Prime Régionale à l'Emploi est bien nuancé. Il est bien difficile de dire si les collectivités locales ont ou non plus de libertés dans le domaine économique qu'avant la décentralisation.

Les possibilités d'aides aux entreprises en difficultés sont en principe élargies mais les aides au développement sont réglementées de telle sorte que l'on peut presque affirmer qu'un carcan a remplacé la bienveillance jurisprudentielle.

.../...

Les véritables bénéficiaires du nouveau système sont la Région, collectivité neuve et donc à part, mais aussi et peut-être surtout l'Etat, l'Etat qui a renoncé à la tutelle mais qui intervient de manière plus discrète sous les apparences d'un conseiller qui peut se révéler censeur si on ne suit pas ses conseils ; l'Etat qui a peut-être trouvé avec la décentralisation le moyen de faire faire à d'autres, c'est-à-dire les collectivités, ce qu'il ne peut ou ne veut plus faire lui-même.

La décentralisation de l'action économique serait-elle une illusion, une vaste duperie ? L'étude du décret régissant la Prime Régionale à l'Emploi, principale aide directe des collectivités locales, devrait nous apporter des éléments de réponse à cette question.

SECTION 3. - LE DECRET N° 82-807 DU 22 SEPTEMBRE 1982 ET LE DROIT DE LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI

L'article 4, alinéa 2 de la loi du 7 janvier 1982 prévoit que "les aides directes sont attribuées par la Région dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat".

Le 22 septembre 1982, ont été signés 4 décrets :

- le décret n° 82-806 relatif à la Prime Régionale à la Création d'Entreprises,
- le décret n° 82-807 relatif à la Prime Régionale à l'Emploi,
- le décret n° 82-808 relatif aux conditions d'attribution de prêts, d'avances et de bonifications d'intérêts par les Régions,
- le décret n° 82-809 relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les Régions ; seul décret relatif à une aide qualifiée d'indirecte par la loi du 7 janvier 1982.

.../...

Texte court comprenant dix articles et occupant à peine deux colonnes du Journal Officiel, le décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 est néanmoins le texte fondamental qui régit la Prime Régionale à l'Emploi que nous appellerons désormais souvent par son sigle, largement utilisé, PRE. Il nous faut mentionner que certains auteurs ont laissé sous-entendre que la PRE était en quelque sorte la "fille" de l'Aide Spéciale Rurale (ASR) à laquelle elle se substituait. Ce raisonnement nous paraît abusif car cette aide d'Etat, qui fut instituée par un décret n° 76-795 du 24 août 1976, était destinée uniquement à certaines zones rurales qui connaissaient une situation démographique particulièrement difficile (dont certaines régions entières étaient exclues) et était attribuée par le Préfet de Département. Nous verrons néanmoins que la PRE présente avec l'ASR des points communs que nous mentionnerons lors de l'examen détaillé des règles d'octroi de la PRE.

Le décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 fixe un cadre qu'il impose aux Régions et on peut s'interroger sur la marge de liberté laissée à celles-ci (Paragraphe 1).

Juridiquement, ce décret soulève deux problèmes délicats :

- quelle est la nature exacte de la PRE et quel est l'objet véritable de cette prime ? (Paragraphe 2)

- quels sont les droits liés à la PRE, tant avant une décision d'octroi - droit à la prime - qu'après cette décision - droit sur la prime - ? Et, problème annexe, comment valoriser ces droits ? (Paragraphe 3)

.../...

Le refus de l'octroi de la PRE sur son territoire risque donc d'entraîner pour la Région l'arrêt par l'Etat de la distribution de ses propres aides aux entreprises : la décision du Conseil Régional dans ce domaine peut alors être une décision pour ou contre l'octroi d'aides publiques aux entreprises de la Région.

On peut comprendre ce point de vue, mais on peut aussi voir dans cette attitude une nouvelle manifestation de l'attitude jacobine des représentants de l'Etat.

Nous étudierons successivement les conditions générales d'éligibilité à la Prime Régionale à l'Emploi puis les modalités et conditions d'attribution de cette aide.

A/ LES CONDITIONS GENERALES D'ELIGIBILITE A LA PRIME REGIONALE A
L'EMPLOI

Nous nous interrogerons tout d'abord sur les structures éligibles à la Prime Régionale à l'Emploi, ensuite sur les opérations pouvant ouvrir droit à cette aide, enfin sur la condition relative à la création d'emploi.

I) Les structures éligibles à la Prime Régionale à l'Emploi

Les termes employés dans le décret en ce qui concerne les structures éligibles à la PRE sont très larges : selon l'article 1, les PRE "sont destinées à encourager la création ou le maintien d'activités économiques", les bénéficiaires de la PRE sont, pour l'article 2, des "entreprises, quelle qu'en soit la forme juridique".

En l'absence de définition juridique de l'entreprise, on peut donc considérer que toute unité de production ou de prestation de services peut bénéficier de la prime : les entrepreneurs individuels et toutes les sociétés légalement constituées. La seule véritable condition de forme nous semble être la nécessité d'une structure juridique propre : un simple service ou établissement ne peut bénéficier de la PRE.

Une difficulté particulière se pose en ce qui concerne les associations. Doit-on les considérer ou non comme des entreprises alors qu'elles doivent avoir selon la loi du 1er juillet 1901 "un but autre que de partager des bénéfices" ? Aucune réponse claire n'a été donnée à cette question par la jurisprudence qui a admis qu'une association pouvait exercer à titre habituel une activité commerciale ; cette activité doit cependant être prévue par les statuts.

Nous aurions plutôt tendance à estimer que les associations ne peuvent être des entreprises et ce sentiment est renforcé par certains termes d'une circulaire ministérielle du 12 août 1987 relative à la lutte contre les pratiques para-commerciales (1). Celle-ci présume, dans certains cas, le caractère para-commercial de l'activité de l'association lorsque cette activité s'adresse "à des personnes non membres de l'association ou extérieures à l'entreprise dans le cadre d'une coopérative". Il y a ici une nette opposition entre les deux termes d'association et d'entreprise.

.../...

(1) JO du 23 août 1987

Alors que l'Aide Spéciale Rurale était instituée en faveur des seules "entreprises ayant une activité industrielle, tertiaire, artisanale, commerciale, touristique ou hôtelière" et que les entreprises agricoles ne pouvaient donc en bénéficier, la liberté la plus grande est laissée expressément aux Conseils Régionaux pour la détermination des activités que doivent exercer les entreprises sollicitant la Prime Régionale à l'Emploi : toutes les activités des secteurs primaire, secondaire et tertiaire peuvent donc être retenues.

Par contre, la même liberté est-elle reconnue par le décret en ce qui concerne les autres caractéristiques générales des structures éligibles ? En l'absence de précisions sur ce point apportées par le décret, les Conseils Régionaux peuvent-ils édicter des restrictions dans ce domaine et réserver par exemple la PRE à des entreprises présentant telle ou telle caractéristique juridique ? En effet, il est remarquable que les tâches du Conseil Régional dans le domaine de la PRE soient énumérées précisément dans le texte du décret ; dès lors, on pourrait être tenté de considérer que seules les dispositions du décret seraient applicables et qu'aucune règle plus restrictive ne pourrait être établie par les Conseils Régionaux.

Cependant, la jurisprudence n'a pas suivi cette interprétation et elle semble considérer que les Conseils Régionaux sont libres de prévoir des règles particulières en ce qui concerne la structure des entreprises pouvant bénéficier de la Prime Régionale à l'Emploi ou de la Prime Régionale à la Création d'Entreprises pour laquelle le problème est identique. Ainsi, le Tribunal Administratif de STRASBOURG a pu juger qu'une décision du Président de la Région de LORRAINE devait être annulée car elle contrevenait au règlement régional d'attribution de la Prime Régionale à la Création

.../...

d'Entreprises, qui excluait du bénéfice de la prime les entreprises faisant l'objet d'une reprise, dès lors qu'elles étaient contrôlées par ses anciens dirigeants (1).

II) Les opérations pouvant ouvrir droit à la PRE

L'article 3 du décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 énumère les opérations pouvant ouvrir droit à l'attribution d'une prime : "création d'activité à laquelle est assimilée la reprise d'établissement en difficulté, extension d'activité, conversion interne".

On peut tout d'abord remarquer qu'il est question de création d'activité et non de création d'entreprise même s'il est évident que cette deuxième notion est incluse dans la première. Le concept de création d'activité est très large : il n'implique ni la création d'une nouvelle structure juridique, ni même la création d'un établissement ; il se rapproche fortement du concept d'extension d'activité, celui-ci impliquant néanmoins la préexistence de l'activité en question.

.../...

(1) Tribunal Administratif de Strasbourg ; Préfet, Commissaire de la République de Région de Lorraine contre Président du Conseil Régional de Lorraine (Affaires MULTIFORMES), 19 novembre 1987 (non publié).

La notion de reprise d'établissement en difficulté est-elle beaucoup plus difficile à cerner ? En ce qui concerne le concept lui-même d'établissement en difficulté, le seul éclairage juridique de la question est la circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982 du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, adressée aux Commissaires de la République et relative aux mesures de sauvegarde du tissu économique local (1). Cependant, cette circulaire n'est évidemment pas opposable aux collectivités territoriales. De plus, le concept d'établissement en difficultés est différent de celui d'entreprise en difficulté : en effet, un établissement, structure pouvant donner lieu à gestion autonome, peut être déficitaire et donc en difficultés au sein d'une entreprise prospère. Le terme de reprise est également très flou : il semble impliquer un rachat, au moins partiel, du fonds de commerce et du matériel. En ce qui concerne le personnel, nous pensons qu'il faut considérer qu'une partie importante de celui-ci doit être reprise, même s'il n'y a pas de règles précises à ce sujet. Cette position semble être également celles des Comités d'Examen des Problèmes de Financement des Entreprises (CODEFI), des Comités Régionaux de Restructuration Industrielle (CORRI) et du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI).

En pratique, la reprise d'établissement en difficultés pourra prendre deux formes, soit celle d'une création d'entreprise, soit celle d'une extension d'entreprise. Néanmoins, on peut parfaitement concevoir qu'une entreprise nouvelle reprenant une faible partie du matériel ou du personnel d'une entreprise ne puisse bénéficier de la PRE : en effet, dans ce cas, il n'y aurait ni création d'activité, ni reprise d'établissement en difficultés, ni même véritablement maintien d'activité.

.../...

(1) Cf. supra, page 52 et suivantes

Quant à la notion de conversion interne, elle doit être nettement distinguée de celle de reconversion. "On emploie ce mot de reconversion d'une façon inexacte pour désigner une transformation rendue nécessaire par l'évolution économique. C'est d'une conversion qu'il s'agit alors, puisque l'on ne retourne pas à une activité antérieure. Au contraire, on cherche une voie nouvelle" (1). La conversion interne pourrait donc se définir par un changement d'activité au sein d'une entreprise existante, c'est à dire la conjonction d'un abandon d'activité et d'une création.

En ce qui concerne les opérations pouvant ouvrir droit à la PRE, une ambiguïté du décret est à souligner. En effet, l'article 2 du décret dispose, ainsi que nous l'avons vu (2) : "peuvent bénéficier de la prime les entreprises (...) ayant pour objet une des activités déterminées par le Conseil Régional". Or, les opérations de création, de reprise, d'extension ou de conversion peuvent concerner des activités ne figurant pas sur la liste établie par le Conseil Régional alors que l'objet principal de l'entreprise demanderesse serait lui éligible ; à l'inverse, une entreprise dont l'activité principale n'est pas primable pourrait solliciter une prime pour une opération concernant une activité secondaire, elle éligible. Il nous semble qu'il faille considérer ici, en toute logique, uniquement l'activité objet de l'opération et non l'activité de l'entreprise, même si cela paraît contraire à la lettre du décret.

.../...

(1) Professeur BAUDHUIN, Dictionnaire de l'Economie Contemporaine, MARABOUT, page 215.

(2) Cf. supra, page 111 et suivantes

III) La condition relative à la création d'emplois

Le principe est posé dans l'alinéa 1 de l'article 4 du décret : "la prime peut être accordée pour tout emploi permanent créé ou maintenu dans la limite de 30 emplois".

La notion d'emploi permanent et la limite des 30 emplois sont assez précisément explicitées par le décret : "la création ou le maintien d'un emploi permanent doit résulter du recrutement ou du maintien en activité à temps plein ou partiel d'une personne liée à l'entreprise par un contrat de travail à durée indéterminée, à l'exclusion de toute forme de travail temporaire". Sont donc exclus les contrats de travail à durée déterminée et les contrats de travail intérimaire.

La définition classique du contrat de travail permet de préciser le type d'emploi concerné : le contrat de travail est le contrat par lequel le salarié loue ses forces de travail contre une rémunération et la caractéristique fondamentale de ce contrat est l'état de subordination du salarié vis-à-vis de l'employeur. Néanmoins, certains contrats sont qualifiés par la loi de contrat de travail sans qu'il y ait ce lien de subordination : c'est le cas des journalistes professionnels, des artistes de spectacle dès lors qu'ils n'exercent pas leur activité dans les conditions impliquant leur inscription au registre du commerce ainsi que des mannequins. C'est le cas également pour les représentants de commerce statutaires ; cependant, les emplois de représentants multicartes nous semblent devoir être exclus des emplois éligibles à la PRE.

Quant aux dirigeants de société, ils doivent être considérés comme des mandataires et non comme des salariés : leur emploi ne peut être comptabilisé parmi les emplois primables. Cependant, si après la décision d'octroi de prime, un salarié d'une société aidée devient administrateur de cette société, il y a lieu de considérer, conformément à l'article 93 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, qu'il y a maintien du contrat de travail et que l'emploi doit donc être retenu dans le décompte des postes primables pourvu que le contrat soit antérieur de deux ans à la nomination en qualité d'administrateur et que l'emploi corresponde à des fonctions techniques définies. Par ailleurs, lorsque, sans être dirigeant, un associé prépondérant d'une société occupe un emploi dans celle-ci, cet emploi ne semble pas, selon une jurisprudence relative à l'Aide Spéciale Rurale, devoir être retenu dans les emplois primables (1).

Un problème délicat se pose pour les travailleurs à domicile pour lesquels la loi a étendu le bénéfice des dispositions législatives et réglementaires concernant les salariés. Nous pensons que leurs emplois ne peuvent être retenus pour le bénéfice de la PRE. En effet, comme nous le verrons, celle-ci est liée à la localisation des emplois : il faudrait donc rechercher le domicile de chaque employé, vérifier qu'il correspond bien au lieu d'exécution du travail et que ce domicile ne varie pas tout au long du programme aidé. Par ailleurs et surtout, il paraît très difficile pour un travailleur à domicile de déterminer s'il y a emploi à temps plein ou partiel et donc de calculer le montant de la prime à attribuer.

.../...

(1) Conseil d'Etat, 28 septembre 1983, Ministre de l'Economie et des Finances contre SARL ALMERAS-BONNEMAYRE, Lebon, page 635.

En ce qui concerne la limite des trente emplois, le décret distingue suivant les opérations de création, de reprise ou de conversion interne, d'une part, et celles d'extension d'activités d'autre part.

Pour les premières opérations, "la prime est calculée, quels que soient les effectifs antérieurs ou prévisionnels de l'établissement, sur les trente premiers emplois créés ou maintenus dans cet établissement". Le décret précise en outre "qu'en cas de conversion interne, l'effectif de l'établissement doit être au moins maintenu".

Par contre, "en cas d'extension, la prime n'est accordée qu'aux établissements de moins de trente emplois lors de la demande. Elle est calculée sur la différence entre l'effectif à atteindre, plafonné à trente emplois, et l'effectif existant lors de la demande".

La base de référence est l'établissement et non l'entreprise si on se réfère aux deuxième et troisième alinéas de l'article 4 du décret qui viennent d'être énoncés. Cependant, le dernier alinéa de cet article dispose que "pour évaluer le nombre des emplois primables, il est tenu compte de l'évolution des effectifs globaux de l'entreprise en France". La jurisprudence, bien que très réduite en ce domaine puisque se limitant à un seul jugement, semblerait d'une certaine façon, privilégier le calcul des emplois par entreprise : ainsi le Tribunal Administratif de STRASBOURG a-t-il annulé une décision d'octroi de la PRE prise par le Président du Conseil Régional de LORRAINE au motif que l'entreprise bénéficiaire comptait déjà un effectif de plus de trente salariés au début du programme aidé alors que l'établissement pour lequel l'aide était demandée remplissait les

.../...

conditions posées par les alinéas deux et trois de l'article 4 du décret (1). Mais rien ne permet d'affirmer nettement dans cette espèce que le Tribunal n'a pas tout simplement considéré qu'il n'y avait pas véritablement établissement, c'est-à-dire, selon la définition du droit social, une structure bénéficiant de l'autonomie administrative et d'une direction indépendante.

Cette référence des trente emplois se retrouve dans le décret créateur de l'Aide Spéciale Rurale et c'est à cause de cette référence que certains ont pu voir une parenté entre ces deux aides. Il faut remarquer à ce sujet que la structure retenue pour le calcul de la limite des trente emplois dans le cadre de l'Aide Spéciale Rurale est l'établissement et non l'entreprise.

B/ LES MODALITES ET CONDITIONS D'ATTRIBUTION DE LA PRIME REGIONALE

A L'EMPLOI

Le décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 fixe le taux de l'aide et des limites générales quant à son attribution ; il donne au Conseil Régional une liberté de principe pour son attribution et les formalités subséquentes.

.../...

(1) Tribunal Administratif de Strasbourg, Préfet, Commissaire de la République de Région de Lorraine contre Président du Conseil Régional de Lorraine (Société MUSQUIN), 18 novembre 1987 (non publié)

I) Les taux et le plafond de la PRE

Le décret fixe trois taux maxima par emploi ; il laisse entendre que les Conseils Régionaux ont tout à fait la possibilité de fixer un taux inférieur. Ces taux sont les suivants :

- 20 000 Francs dans les zones que l'on pourrait qualifier d'ordinaires ;
- 10 000 Francs dans les unités urbaines de plus de 100 000 habitants. Une liste annexe au décret les définit ; cette liste est très large car elle englobe outre les villes et leurs agglomérations, les conurbations de plus de 100 000 habitants ;
- 40 000 Francs dans deux types de zones, d'une part, les zones définies en application du décret du 28 avril 1976, c'est-à-dire les zones dites de montagne, d'autre part, dans les zones ayant bénéficié de l'Aide Spéciale Rurale, c'est à dire "certaines zones rurales qui connaissent une situation démographique particulièrement difficile" (1).

Nous reviendrons largement sur la signification de ces taux et de ce zonage qui font une partie de l'ambiguïté de la Prime Régionale à l'Emploi.

.../...

(1) Article 1 du décret n° 76-795 du 24 août 1976 instituant une Aide Spéciale Rurale.

L'article 6, alinéa premier, apporte en outre une limitation d'ordre financier au montant maximum de la PRE : "la prime attribuée pour une opération ne peut dépasser le double du total des capitaux propres et des comptes-courants d'associés de la société ou des apports de l'entrepreneur individuel".

Les capitaux propres d'une société correspondent, selon le Plan Comptable Général 1982, à la somme de la situation nette, des subventions d'investissement et des provisions réglementées ; la situation nette comprenant elle-même les apports (capital et primes liées au capital), les écarts de réévaluation, les réserves et le report à nouveau. Le terme de capitaux propres ne doit pas être confondu avec la notion financière de fonds propres : dans ce concept, en effet, s'ajoutent aux capitaux propres les quasi fonds propres, c'est à dire les obligations convertibles, les comptes d'associés et les prêts participatifs.

Quant aux apports de l'entrepreneur individuel, si leur calcul est le plus souvent difficile, ils peuvent se définir très simplement comme étant toutes les ressources qui ne sont ni des crédits, ni des subventions.

Cette limite du double des capitaux propres apporte une coloration supplémentaire à la PRE : elle n'est pas une aide seulement destinée au soutien de l'emploi et à l'aménagement du territoire, elle est aussi un soutien adapté aux caractéristiques propres de l'entreprise demanderesse.

.../...

II) Les limites générales d'attribution de la PRE

Le décret institue une règle absolue de non cumul avec la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) : nous verrons en effet que la PAT peut être une aide concurrente de la PRE pour certains projets.

Par ailleurs, l'article 6 dernier alinéa du décret dispose que "la liquidation de la prime est subordonnée à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales". Cette disposition paraît une précaution élémentaire : il serait choquant que la prime serve à payer les impôts et les cotisations de sécurité sociale de l'entreprise. Si on prend l'exemple de l'impôt sur les bénéfices, ceci reviendrait à substituer la Région à l'entreprise dans le paiement de cet impôt. Néanmoins, on peut se demander s'il n'est pas aussi choquant de constater, comme nous le verrons, que la Région puisse "subventionner" l'Etat par le biais de la PRE et de ce même impôt sur les bénéfices !

III) La liberté de principe laissée au Conseil Régional

Selon l'article 7 du décret, c'est une délibération du Conseil Régional qui "détermine les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement de la prime".

Les conditions d'attribution ne peuvent se limiter, semble-t-il, aux seules tâches mentionnées tout au long du décret, c'est à dire la détermination des activités primables et éventuellement la modulation des taux : il en manque, en effet, au moins une, la définition de la durée du programme aidé. En effet, il est nécessaire de prévoir sur combien de temps seront pris en compte les emplois soutenus et quel sera le point de départ de ce programme.

.../...

Il nous apparaît en tout état de cause que, compte tenu du caractère incitatif de l'aide, ce point de départ ne peut être que concomitant ou postérieur à la date de la demande, la forme de celle-ci devant d'ailleurs être également définie, en règle générale sous forme de dossier. Les conditions de liquidation et de versement lient, quant à elles, le paiement éventuellement fractionné de la prime à la réalisation de la totalité ou d'une fraction du programme prévu.

Enfin, les conditions d'annulation et de reversement peuvent notamment viser les causes d'annulation les plus souvent liées à la disparition des emplois primés et les éventuels modulations ou étalements des reversements.

En tout état de cause, au niveau formel, il est nécessaire qu'une délibération, préalable à toute prise de décision individuelle et fixant ce que l'on peut qualifier le règlement d'attribution de la prime, soit prise.

Le décret confie expressément au Président du Conseil Régional le soin de prendre les décisions individuelles d'attribution.

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les autres collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent abonder les PRE attribuées par les Régions mais elles ne peuvent, dans leur intervention, attribuer au total avec la Région une aide dépassant les taux et le plafond réglementaires de la prime.

La marge de liberté laissée aux Conseils Régionaux reste, après l'analyse du décret, relativement imprécise. Plus que la jurisprudence, c'est la pratique de chaque Conseil Régional avec tout ce que cela suppose d'innovation et d'audace qui pourra faire reculer les barrières posées par le décret.

.../...

Mais les règles fixées par le décret permettent au moins de tenter de déterminer ce qu'est réellement la PRE.

Paragraphe 2. - La double ambiguïté de la Prime Régionale à l'Emploi

La Prime Régionale à l'Emploi est doublement ambiguë : elle l'est quant à sa nature et elle l'est aussi quant à son objet.

A/ LA NATURE DE LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI

L'article 1er du décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 définit clairement la nature de la PRE : elle a "le caractère de subvention d'équipement".

Le caractère de subvention ne fait pas de doute : c'est bien une somme allouée à fonds perdus, ce qui ne signifie néanmoins pas qu'elle ne soit pas récupérable si les engagements pour lesquels elle a été attribuée n'ont pas été respectés.

Par contre, le caractère de subvention d'équipement est loin d'aller de soi. On classe en effet habituellement les subventions en trois catégories : d'équipement, d'exploitation, d'équilibre.

Est une subvention d'équipement, celle dont l'action a pour effet d'augmenter l'actif net de l'entreprise : elle a pour but d'aider les entreprises à acquérir ou à créer des immobilisations et correspond à une quote-part de l'investissement réalisé.

.../...

Est une subvention d'exploitation, l'aide variant en fonction des charges de salaires, de recherche, de transport, de déplacement ...

Est une subvention d'équilibre, l'aide attribuée en fonction des résultats des entreprises qui en bénéficient (1).

A la lumière de ces définitions, on serait enclin à qualifier la PRE de subvention d'exploitation plutôt que de subvention d'équipement : en effet, c'est une aide qui varie en fonction des emplois, c'est à dire des charges. Pour pouvoir être qualifiée de subvention d'équipement, il faudrait qu'elle serve à financer des investissements, ce qui n'est manifestement pas l'objet qui lui est assigné tant par le décret que par sa dénomination elle-même.

Mais dès lors que le décret définit la PRE comme étant une subvention d'équipement, cela signifie qu'elle doit servir à financer un programme d'investissements même si elle n'est pas assise sur celui-ci. Nous pensons donc qu'il y a obligation pour l'entreprise demanderesse à présenter un tel programme pour pouvoir bénéficier de la prime et que le montant de celle-ci ne doit en principe pas excéder le montant des investissements à financer. Ce problème est si délicat que le Ministère de l'Economie et des Finances a eu pendant quelques années une position très floue sur cette question.

.../...

(1) Précis de fiscalité de la Direction Générale des Impôts (n° 1025-3 à 1025-5). Documentation de base de la Direction Générale des Impôts (4 A 223, section 3)

Celle-ci est d'importance car si le caractère de subvention d'équipement n'est pas reconnu à la PRE, les bénéficiaires de celle-ci ne peuvent prétendre aux avantages de l'article 42 septies du Code Général des Impôts et les primes qu'elles reçoivent doivent être intégrées dans les bénéfices de l'exercice au cours duquel elles ont été versées.

Selon cet article, les subventions publiques d'équipement peuvent ne pas être comprises dans les bénéfices de l'exercice au cours duquel elles ont été versées mais :

- si elles ont été utilisées à la création ou à l'acquisition d'immobilisations amortissables, elles peuvent être rapportées aux bénéfices imposables de chacun des exercices suivants à concurrence du montant des amortissements pratiqués à la clôture de ces exercices sur le prix de revient de ces immobilisations ;

- si elles ont été utilisées à la création ou à l'acquisition d'immobilisations non amortissables, elles peuvent être rapportées :

- . par fractions égales aux bénéfices des années pendant lesquelles lesdites immobilisations sont inaliénables,
- . à défaut de clause d'inaliénabilité, aux bénéfices des dix années suivant celle du versement de la subvention.

Se plaçant dans le respect de la doctrine fiscale classique selon laquelle les primes à la création d'emplois constituent des subventions d'exploitation (1), l'administration fiscale a pu préciser, en août 1985, au Président du Conseil Régional de FRANCHE-COMTE, qu'il lui "paraît

.../...

(1) Réponse ministérielle DARNIS, Assemblée Nationale, 11 septembre 1976.

indispensable que les entreprises bénéficiaires de ces primes régionales - entreprises qui ont pu considérer qu'il s'agissait de subventions d'équipement compte tenu du régime fiscal avancé par le Conseil Régional de FRANCHE-COMTE - ... soient clairement informées de leurs obligations fiscales en la matière". Cette phrase semble laisser entendre que la PRE est une subvention d'exploitation.

Les ouvrages classiques de doctrine fiscale, c'est à dire le Mémento Fiscal Francis LEFEBVRE de 1985 et le Précis Fiscal de la Direction Générale des Impôts pour la même année, quant à eux, restaient très prudents sur la question en affirmant seulement que "le régime des subventions d'équipement s'applique notamment à la Prime d'Aménagement du Territoire et à la Prime Régionale à la Création d'Entreprises" et en passant sous silence la Prime Régionale à l'Emploi. Il semble aujourd'hui que la question soit définitivement réglée et que la doctrine fiscale se soit inclinée devant le texte du décret puisque la Prime Régionale à l'Emploi est désormais expressément mentionnée parmi les subventions d'équipement par le Mémento Fiscal Francis LEFEBVRE.

Mais le fait que cette question se soit posée est symptomatique de l'ambiguïté de la nature de la PRE. La même ambiguïté se retrouve quant à son objet.

B/ L'OBJET DE LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI

L'objet que semblent assigner à la PRE sa dénomination et son assiette est sans conteste le soutien de l'emploi. La Prime Régionale à l'Emploi naît à une époque où le Premier Ministre, M. Pierre MAUROY, se proclame "chef de guerre contre le chômage". La lutte contre ce chômage est présentée par le Gouvernement socialiste de l'époque comme son souci n° 1.

.../...

Les aides publiques à l'économie doivent donc devenir essentiellement des moyens de soutien à l'emploi.

Si cet objectif était le seul assigné à la PRE, son taux devrait être uniforme sur tout le territoire national. Or, trois taux sont institués : c'est le correctif apporté au nom de la vieille politique d'aménagement du territoire.

C'est dans le cadre de l'aménagement du territoire que l'on déclare instituer ces aides ; c'est le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire qui élabore le projet de décret sur la PRE.

Mais cette grande idée n'est plus véritablement qu'en filigrane dans le décret n° 82-807.

Tout d'abord, en effet, on doit remarquer que la PRE couvre l'intégralité du territoire : les entreprises de la Région parisienne peuvent en bénéficier. Or, depuis "Paris et le Désert Français", Aménagement du Territoire et décentralisation économique étaient synonymes. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, à la veille de la réforme de 1982, l'Aménagement du Territoire n'est plus la répartition équilibrée de la croissance mais davantage la conservation d'un certain équilibre dans la répartition géographique des activités et accessoirement le développement des zones rurales.

.../...

Dès lors, Monsieur Emile ARRIGHI DE CASANOVA pouvait, dans son rapport "L'Aménagement Industriel du Territoire" présenté au Conseil Economique et Social lors de ses séances des 13 et 14 octobre 1981 (1), affirmer "qu'il ne serait pas raisonnable de continuer à fonder l'aménagement régional sur le fer de lance de la décentralisation". Il lui apparaissait nécessaire de favoriser l'activité économique en région parisienne pour :

- "reconstituer un tissu industriel dans certains arrondissements de la Capitale qui tendent à se partager entre des quartiers d'ortoirs et des centres de bureaux (...);

- rééquilibrer l'Est par rapport à l'Ouest afin de réduire les migrations alternées en rapprochant l'emploi du domicile (...),

- équilibrer l'emploi et l'activité dans les villes nouvelles" (1).

Il paraît donc logique de ne plus exclure la Région parisienne du bénéfice des aides au développement économique. C'est ce qui est fait pour la PRE mais ne l'est pas, comme nous le verrons, pour sa "soeur aînée", la Prime d'Aménagement du Territoire.

.../...

(1) JO, 11 décembre 1981, pages 1057 et 1058

Par ailleurs, l'idée traditionnelle d'aménagement du territoire semble quelque peu en retrait dans le fait qu'une liberté totale est laissée aux Régions pour déterminer le budget qu'elles entendent consacrer à la PRE. Pour sa part, Monsieur ARRIGHI DE CASANOVA préconisait, dans le rapport précité, d'imputer les aides qui pourraient être attribuées par les Régions sur des lignes de crédits déléguées par l'Etat, "calculées en tenant compte des besoins de rattrapage et des disparités de ressources" (1). Ce schéma n'a pas été retenu, lui a été préférée la liberté totale, plus conforme à l'esprit de la décentralisation. Néanmoins, un palliatif, tout au moins provisoire, est apporté afin de ne pas léser les Régions pauvres par rapport aux Régions plus riches : dans les zones où la PRE peut atteindre 40 000 Francs par emploi (zones de montagne et zones ayant bénéficié de l'Aide Spéciale Rurale), le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 19 novembre 1981 a prévu que l'Etat rembourserait aux Régions, dans la limite d'une enveloppe annuelle par Région, la fraction supérieure à 20 000 Francs par emploi des Primes Régionales à l'Emploi attribuées.

Cependant, cette mesure n'a été reprise ni dans la loi, ni dans le décret et figure seulement, dans le document annexé à la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire (2), la disposition suivante : "le financement de la prime sera assuré par les Régions. Les Régions bénéficiant actuellement de l'Aide Spéciale Rurale pourront recevoir des dotations budgétaires de l'Etat".

.../...

(1) Ibidem, page 1066

(2) Page 134

En conséquence, les Régions ne bénéficiant pas précédemment de l'Aide Spéciale Rurale et ayant sur leur territoire des seules zones de montagne n'auraient pas dû recevoir de dotations de l'Etat à ce titre. Toutefois et malgré le silence sur ce point de la loi n° 83-1180 du 24 décembre 1983 dite 2ème loi de plan, les Régions ayant sur leur territoire des zones ayant bénéficié de l'Aide Spéciale Rurale et des zones de montagne ont pu bénéficier chaque année de dotation d'Etat en remboursement de la part supérieure à 20 000 Francs par emploi des PRE qu'elles attribuaient.

Même en filigrane, l'objectif d'aménagement du territoire demeure donc dans cette PRE, que le Plan intérimaire 1982-1983 classe parmi les aides au développement régional.

C'est qu'en fait, de par sa cible, elle concilie à la fois les deux objectifs de soutien de l'emploi et d'aménagement du territoire. Cette cible, c'est la Petite et Moyenne Entreprise.

On pourrait même dire que c'est une partie des PME, les toutes petites entreprises (TPE) puisque seuls les établissements de moins de trente salariés sont concernés.

Mais pourquoi la PME ?

Jusqu'après le premier choc pétrolier, il existait un certain consensus en France pour considérer qu'une économie forte se faisait essentiellement avec des grosses entreprises : "afin de permettre à la France de tenir son rang économique dans le concert des Nations, il

.../...

importait que les entreprises leaders dans les grands secteurs industriels aient un poids suffisant, une masse critique ; il fallait en conséquence qu'elles s'entendent, se regroupent et même s'échangent des actifs, pour aboutir à des groupes industriels suffisamment puissants, en termes d'effectifs, de chiffre d'affaires, de quantité et éventuellement de variété des produits industrialisés" (1).

Il existait à l'époque une proportionnalité entre la capacité de créer des emplois et la dimension des entreprises. Or, l'internationalisation des économies a notamment entraîné une forte concurrence de la part de pays où le coût de la main-d'oeuvre était faible si bien qu'afin de demeurer concurrentielles, les entreprises ont été contraintes de privilégier la productivité au détriment de la capacité et donc à moins ou à ne plus créer d'emplois.

Les seules véritables réserves de créations d'emplois se situeraient dès lors dans les Petites et Moyennes Entreprises, pourvu que celles-ci ne soient ni des filiales, ni des sous-traitants des grands groupes industriels secoués par la crise.

Par ailleurs, la Petite et Moyenne Entreprise n'étant pas en général liée à la proximité d'une matière première contrairement à la plupart des grandes activités traditionnelles, le début des années 80 fut marqué par la découverte des avantages de l'industrie à la campagne : "allègement des coûts, mode de vie mixte pour de nombreux salariés, mi-industriel, mi-agricole, arrêt de l'exode rural" (2).

.../...

(1) La Petite Entreprise : enjeux locaux et jeux de pouvoirs" par Michel MARCHESNAY, Mélanges PEQUIGNOT, page 462.

(2) L'Aménagement Industriel du Territoire, rapport précité, page 1064

Ainsi, la PME pouvait être un instrument de dynamisation des campagnes et donc un véritable outil d'aménagement du territoire. Cependant, si effectivement, les avantages de l'industrialisation des campagnes sont assez évidents pour la collectivité, ils le sont beaucoup moins pour les entreprises concernées, d'où l'idée d'une compensation par une aide publique, modulée en fonction de la localisation. Les trois taux de la Prime Régionale à l'Emploi n'ont pas d'autre explication : il est plus difficile pour une PME de s'implanter en zone de montagne que dans une zone rurale ordinaire ou dans une petite ville où l'implantation est elle-même moins aisée que dans une grande agglomération.

On peut même considérer que dans le cas où le taux réglementaire de la PRE est le plus faible, c'est à dire en agglomération de plus de 100 000 habitants, l'objectif d'aménagement du territoire est inexistant alors qu'il est de première importance en zone de montagne, où le taux est le plus élevé et pour laquelle une compensation financière de l'Etat aux Régions est prévue (1).

Au total, la Prime Régionale à l'Emploi peut être regardée comme une aide dont l'objet premier, présent dans toutes les hypothèses de localisation, est le soutien de l'emploi, mais dont l'objet second dont l'existence ou l'importance est fonction du lieu d'implantation de l'entreprise, est l'aménagement du territoire.

.../...

(1) Ces considérations renforcent nos observations sur l'ambiguïté de la nature de la PRE qui apparaît plus ici comme un soutien destiné à alléger les charges que comme une subvention d'équipement, contrairement à la définition donnée par le décret.

La PRE apparaît doublement ambiguë, au regard tout à la fois de sa nature et de son objet, mais l'entreprise qui va solliciter ou obtenir cette prime est-elle dans une situation claire au regard de ses droits ?

Paragraphe 3. - La nature et la valorisation des droits liés à la Prime

Régionale à l'Emploi

Dans cette étude, la Prime Régionale à l'Emploi jusqu'à présent a surtout été examinée du point de vue de la puissance publique sans que celui des bénéficiaires soit véritablement envisagé. Il ne s'agit nullement d'un parti pris de l'auteur : l'explication en tient aux textes eux-mêmes qui semblent se désintéresser de cette question.

La question des droits de l'entreprise qui souhaite obtenir ou a obtenu une PRE est néanmoins une des plus complexes que nous ayons à traiter et on peut résumer les problèmes en trois grandes interrogations :

- L'entreprise a-t-elle le droit à l'obtention de la PRE ?

- Quels sont le régime et la nature des droits que l'entreprise a sur la somme d'argent qu'elle doit recevoir après avoir obtenu une décision d'attribution de prime ?

- Comment va-t-elle pouvoir valoriser ses différents droits ?

.../...

A/ LE DROIT A LA PRIME

Le problème du droit à la prime soulève lui-même, selon nous, trois questions :

- Y a-t-il un droit pour une catégorie d'entreprises exerçant une certaine activité à voir cette activité éligible à la PRE ?

- Y a-t-il un droit pour une entreprise déterminée à obtenir, après le dépôt de sa demande, une décision respectant les formes prévues par la réglementation ?

- Dès lors que les conditions d'attribution sont remplies, y a-t-il un droit à une décision favorable ?

I) Le droit à l'éligibilité

Le décret du 22 septembre 1982 donnant dans son article 2 une liberté de principe au Conseil Régional pour la détermination des activités primables, il ne nous semble pas qu'il y ait un quelconque droit pour une catégorie d'entreprises exerçant une certaine activité à voir celle-ci retenue. En effet et ainsi que nous l'avons étudié (1), les limites posées par l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, c'est à dire le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'aménagement du territoire définies par la loi approuvant le plan, n'imposent nullement au Conseil Régional de retenir une quelconque activité dans les secteurs primables. Il y a une liberté totale du Conseil Régional dans ce domaine.

.../...

(1) cf. supra page 91 et suivantes

II) Le droit à une décision régulière en la forme

L'entreprise une fois qu'elle a déposé sa demande de Prime Régionale à l'Emploi a le droit d'obtenir une réponse de la Région. Cette réponse pourra consister en une demande de pièces complémentaires ou, si le dossier est complet, à une décision. Cette décision devra, si le règlement régional l'impose, être prise dans un certain délai ; ce délai pourra lui-même être impératif et, dans ce cas, la responsabilité de la Région pourra être engagée s'il n'a pas été respecté ; il pourra être seulement indicatif et la Région devra simplement s'efforcer de le respecter (1).

Il nous faut cependant souligner que le respect d'un délai assez bref pour l'obtention d'une prime est une condition importante de l'efficacité de celle-ci. Nous y reviendrons dans la deuxième partie de cet ouvrage.

L'entreprise déposant une demande doit obtenir une décision régulière en la forme. Le formalisme est souvent critiqué mais pour bien en saisir la nécessité, il faut considérer que c'est un des éléments de l'Etat de Droit, fondement de notre démocratie. Et il est bon de citer sur ce point Maurice HAURIUO : "pour comprendre l'importance du vice de forme, il faut se rendre compte que les formalités de procédure constituent, avec la détermination précise des compétences, la principale condition de l'ordre et de la modération dans l'exercice du pouvoir administratif.

.../...

(1) Sur ce point, cf. André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Tome 1, 9ème édition par J.C. VENEZIA, Yves GAUDEMET, LGDJ 1984, n° 714.

L'Administration est un organisme en partie automatique, dans lequel la conscience centrale ne peut pas toujours être en éveil ; cet élément de la conscience centrale est suppléé par la multiplicité des formalités qui font entrer dans la procédure de l'opération plusieurs agents qui se contrôlent les uns les autres. Ainsi, non seulement, les formalités limitent le pouvoir de chaque agent, mais elles le font contrôler par d'autres" (1).

La forme est particulièrement importante dans les domaines des aides économiques publiques car le ou les élus qui sont amenés à décider de l'octroi ou non de la PRE doivent souvent, de par le règlement d'attribution, solliciter l'avis d'une commission ad hoc, composée d'experts. C'est alors une formalité substantielle que l'autorité administrative ne peut éviter même si elle est libre de suivre ou non l'avis de la commission consultée : il ne s'agit pas ici de l'exigence d'un avis conforme (2).

La même exigence de forme implique qu'il y ait décision explicite. Néanmoins, dans le cadre d'une procédure contentieuse, le silence gardé par la Région pendant 4 mois à la suite d'une réclamation d'une entreprise doit être considéré, conformément à la loi du 17 juillet 1900, comme équivalent à une décision de rejet.

.../...

(1) Maurice HAURIOU, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, 2ème édition, SIREY 1927, page 418.

(2) Cf. infra page 325 et André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Tome 1, précité, n° 715.

La décision doit-elle être motivée ? Rien dans les lois ou le décret relatifs à la PRE ne le précise. Néanmoins, une loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 impose dans son article premier qu'un certain nombre de décisions de caractère individuel soit motivé, parmi lesquelles celles refusant un avantage constituant un droit pour les personnes remplissant les conditions légales. Toute la question est donc de savoir s'il y a véritablement un droit à l'obtention de la prime, dès lors que les conditions d'octroi sont remplies.

Il ne nous semble pas cependant nécessaire de répondre pour l'instant à cette question pour conclure à l'exigence de la motivation d'une décision de rejet, sachant que le problème se pose véritablement uniquement pour celle-ci. En effet, antérieurement à la loi de 1979, la jurisprudence avait admis qu'il y avait implicitement obligation de motiver un acte administratif dès lors que cette motivation semblait nécessaire pour que le juge puisse vérifier en toute connaissance de cause si les conditions d'exercice de la compétence en question avaient été respectées (1). La loi de 1979 a modifié l'état de droit dans le sens - certes d'une clarification - mais surtout d'une extension de l'obligation de motiver : quelle que soit leur nature les actes qui devaient être motivés avant la loi de 1979 doivent toujours l'être ; le défaut de motivation d'une décision de refus de la PRE serait la porte ouverte à l'arbitraire en ne permettant pas au juge de vérifier s'il y a eu respect de la réglementation mais aussi des principes supérieurs de l'intervention économique des collectivités territoriales.

.../...

(1) Conseil d'Etat, 27 janvier 1950, BILLARD, Sirey 1950, 3, page 41.
Conclusions LETOURNEUR et André DE LAUBADERE, précité, n° 708.

En matière économique, la règle fondamentale dans ce domaine est celle instituée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 janvier 1968, Société Maison Génestal (1) pour lequel, "pour permettre à la juridiction administrative d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision attaquée (...) et de vérifier si compte-tenu de l'argumentation développée par la société requérante, cette décision n'est pas entachée d'inexactitude matérielle, d'erreur de droit, d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir", non seulement, il doit y avoir motivation - ici, d'un acte de refus d'agrément fiscal - mais ses motifs ne doivent pas être "formulés en termes trop généraux".

III) Le droit à une décision favorable ?

Dans l'hypothèse où un dossier complet a été déposé et où toutes les conditions réglementaires semblent respectées, la Région est-elle tenue d'attribuer une PRE à l'entreprise qui la sollicite ? Cette question peut se résumer dans une des interrogations classiques du droit administratif : y-a-t-il pouvoir discrétionnaire ou compétence liée ? "Il y a pouvoir (ou compétence) discrétionnaire lorsque, en présence de circonstances de fait données, l'autorité administrative est libre de prendre telle ou telle décision, a le choix entre ces décisions, autrement dit lorsque sa conduite ne lui est pas dictée à l'avance par le droit (...).

.../...

(1) Lebon, page 62, Conclusions BERTRAND, Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, n° 107 et André DE LAUBADERE, Pierre DELVOLVE, Droit Public Economique, précité, n° 683.

Il y a au contraire pouvoir (ou compétence) lié lorsque dès lors qu'elle se trouve en présence de telle ou telle circonstance de fait, l'administration est tenue de prendre telle ou telle décision, elle n'a plus le choix entre plusieurs décisions, sa conduite lui est dictée à l'avance par la règle de droit" (1).

A première vue, la compétence liée peut paraître la solution la plus logique et en tous cas la plus conforme aux intérêts des entreprises demanderesses. Mais, il faut bien admettre que - sauf si une improbable réglementation locale appliquait une solution différente - il y a en principe pouvoir discrétionnaire dans l'attribution de toute aide publique prenant la forme d'un versement de somme d'argent et donc notamment de la PRE.

Il y a tout d'abord une justification générale à cette règle : celle dégagée par le Professeur DE LAUBADERE (2) à partir de la jurisprudence administrative. Il n'y a compétence liée que dans deux hypothèses :

- d'une part, lorsque la loi ou le règlement énonce les motifs pour lesquels la compétence qu'ils créent pourra s'exercer ;

- d'autre part, lorsque la mesure édictée est restrictive de libertés publiques.

Or, ni l'une, ni l'autre des ces hypothèses ne se rencontre ici.

.../...

(1) André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, op. préc., n° 594.

(2) ibidem, n° 603.

Il y a par ailleurs une justification théorique et une justification pratique particulière à cette règle.

La justification théorique est propre aux aides attribuées par des instances politiques : celles-ci ne peuvent pas, n'ont pas vocation à être de simples "organes d'enregistrement". Elles doivent véritablement décider, c'est à dire apprécier un contexte précis et après réflexion choisir une solution adaptée à ce contexte, tout en respectant la légalité. Il y a nécessairement une part importante d'opportunité dans ce choix.

La justification pratique est propre à toutes les aides publiques françaises : les enveloppes financières sur lesquelles les aides sont prélevées sont limitées. Autrement dit et, en reprenant une expression employée couramment dans ce domaine, l'attribution des aides publiques ne se fait pas "à guichet ouvert". La Région, quand elle attribue une PRE, le fait parce qu'elle dispose de fonds suffisants sur la ligne budgétaire affectée à cette aide. De plus, si la limitation de l'enveloppe n'empêche pas théoriquement le fonctionnement "à guichet ouvert" jusqu'à épuisement de la dotation, la Région aura tout intérêt à constamment limiter la consommation des crédits en appliquant des considérations d'opportunité dans ses décisions. Ainsi que l'écrit Monsieur Michel FROMONT (1), "le système des aides financières publiques (...) semble dominé par l'idée qu'il est un instrument à la disposition du Gouvernement (2) pour la mise en oeuvre de sa politique économique et financière ; il n'est pas une simple mesure d'application de règles préétablies. C'est pourquoi les décisions d'octroi ne sont pas régies par des règles juridiques ayant pour effet de conférer aux entreprises un droit à une aide".

.../...

(1) Le contrôle des aides financières publiques aux entreprises privées, AJDA 1979, page 3.

(2) ou de l'autorité politique responsable (NDLA)

Somme toute, on retrouve ici l'idée que le point de vue de l'entreprise en matière d'aide publique est tout à fait secondaire : l'intervention sous forme de prime n'est pas faite dans son intérêt mais dans celui de la collectivité. Dans ces conditions, les droits de l'entreprise sont nécessairement très limités.

B/ LE DROIT SUR LA PRIME

Après que la décision d'octroi de la PRE ait été prise et notifiée, le droit que l'entreprise a sur sa prime paraît simple : c'est le droit au règlement.

Il a cependant déjà été contesté, dans des cas semblables, par l'administration. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a dû, en présence d'une décision implicite de rejet d'une demande de versement d'une prime d'Orientation Agricole régulièrement accordée, affirmer solennellement que l'arrêté attributif du Ministère de l'Agriculture "constitue une décision individuelle à caractère pécuniaire qui, prise dans l'exercice du pouvoir d'appréciation dont [il dispose], a créé des droits au profit de son bénéficiaire ; en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires permettant au Ministère de revenir sur une telle décision, la circonstance que la société faisait l'objet de poursuites pénales n'autorisait pas, par elle-même, le Ministre à suspendre le versement de la prime qui lui avait été accordée" (1).

.../...

(1) Conseil d'Etat, 25 juillet 1986, Société Grandes distilleries "Les Fils d'Auguste PEUREUX", Conclusions FOUQUET, RFDA 1987, page 458

Cependant, le versement de la somme promise est en règle générale soumis, par la décision d'attribution, à certaines conditions bien sûr de création d'emplois mais aussi, comme nous le verrons souvent, d'apports financiers et de réalisation d'investissements.

Les justificatifs correspondants sont alors transmis à l'ordonnateur de la dépense publique, c'est à dire au Président du Conseil Régional qui, après vérification, les adresse à son tour au comptable public, ici, le Payeur Régional, pour paiement.

Ces différentes opérations doivent-elles s'opérer dans un délai déterminé ? S'il n'y a aucune solution particulière en ce qui concerne le comptable, en ce qui concerne l'ordonnateur, l'article 355 du Code des Marchés Publics prévoit que des intérêts moratoires peuvent être dûs par les collectivités locales qui ne mandatent pas les sommes correspondant à des dettes contractées dans le cadre des marchés publics dans un délai de 45 jours.

Il n'existe cependant pas de dispositions semblables pour le règlement des autres dettes, notamment celles relatives aux primes. Toutefois, la jurisprudence administrative considère que le retard de paiement dans les dettes publiques peut dès lors qu'il a entraîné des dommages pour le créancier donner lieu au versement - le cas échéant, en plus des intérêts moratoires - de dommages et intérêts compensatoires, en vertu de la règle générale posée par l'article 1153 du Code Civil : "le créancier auquel son débiteur a causé, par sa mauvaise foi, un préjudice indépendant de ce retard, peut obtenir des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires de la créance".

.../...

Ainsi, après avoir condamné la Commune de LA-QUEUE-EN-BRIE à des intérêts moratoires en application de l'article 355 du Code des Marchés Publics, le Conseil d'Etat a, en vertu de l'article 1153 du Code Civil, ordonné le versement des dommages et intérêts compensatoires en faveur de l'entreprise demanderesse ; en effet, "ces retards dus à des négligences graves dans la gestion du budget communal et au mauvais vouloir de la commune, ont causé à la Société X des difficultés de trésorerie qui l'ont obligée à contracter des emprunts et ont entraîné la saisie de son compte bancaire" (1).

Il nous semble que le principe dégagé ici en matière de marchés publics doit pouvoir tout à fait s'appliquer à d'autres créances, notamment celles liées à l'octroi d'une prime.

Une fois les pièces transmises par le Président du Conseil Régional au Payeur Régional, celui-ci, conformément à l'article 15 de la loi du 2 mars 1982, "ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire". Le comptable ne peut donc faire entrave au paiement si les pièces fournies sont conformes et légales, même si l'acte initial d'octroi de prime était illégal (2).

.../...

(1) Conseil d'Etat, 27 mai 1983, Commune de LA-QUEUE-EN-BRIE.

(2) Voir sur ce point, Philippe DEFOORT "Le Comptable public local peut-il exercer un contrôle de légalité ?" AJDA 1987, page 699

A côté du droit au règlement dont les principes sont simples, est apparu un autre droit sur la prime qui n'avait sans doute pas été envisagé par les différents jurislatoeurs du système régissant la Prime Régionale à l'Emploi : le droit à la mobilisation de la créance née de l'octroi de la prime dans le cadre de la loi n° 81-1 du 2 janvier 1981, dite loi DAILLY, puisque présentée à l'initiative de Monsieur Etienne DAILLY, Sénateur. Le but de cette loi était de simplifier considérablement les mécanismes de mobilisation des créances des professionnels, c'est à dire le système des effets de commerce. Le schéma proposé est tout à fait identique à celui de la lettre de change ou traite : un créancier, appelé tireur, demande à son débiteur, appelé tiré, de payer à son propre débiteur, appelé bénéficiaire, la somme d'argent liée à sa créance, à une certaine échéance.

Cependant, alors que le mécanisme de la lettre de change était devenu lourd, formaliste et coûteux, le système DAILLY vient donner une nouvelle jeunesse à la mobilisation des créances professionnelles et au crédit à court terme qui en découle : le créancier cède ou nantit sa ou ses créances rassemblées sur un bordereau auprès d'une banque bénéficiaire ; cette banque notifie l'opération au débiteur qui ne peut se libérer valablement qu'en lui versant le montant de la créance et, si le débiteur accepte expressément la cession ou le nantissement de la créance, il ne pourra plus opposer les exceptions qu'il aurait pu soulever à l'encontre de son propre créancier.

Il est important de souligner cependant que par le seul effet de la notification de la cession ou du nantissement, le débiteur ne peut se libérer de sa dette qu'en versant la somme correspondante au banquier : le minimum de formes entraîne ici le maximum d'effets.

.../...

En ce qui concerne le type de créance concerné, la loi du 2 janvier 1981 limitait initialement la procédure aux "créances résultant d'actes conclus à titre professionnel avec un autre professionnel ou une personne morale de droit public", c'est à dire uniquement aux contrats. Mais la loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984 a étendu la procédure à "toute créance détenue sur un tiers, personne morale de droit public ou de droit privé ou personne physique dans l'exercice de son activité professionnelle".

Le champ d'application de la loi DAILLY est donc très large puisqu'il concerne désormais, outre les créances contractuelles, les créances délictuelles, quasi-délictuelles ou même celles résultant de dispositions légales ou réglementaires ; par ailleurs, ces créances peuvent résulter "d'un acte déjà intervenu ou à intervenir, mais dont le montant et l'exigibilité ne sont pas encore déterminés".

Quatre limites sont néanmoins posées :

- la créance doit avoir un lien avec l'activité professionnelle mais aucune précision n'est apportée quant à la nature réelle et à l'étendue de ce lien ;

- les créances sur les particuliers sont exclues.

.../...

La loi DAILLY peut-elle s'appliquer à une créance née de l'octroi d'une prime ou d'une subvention ? Le champ d'application de la loi DAILLY est suffisamment large pour englober cette hypothèse et, en pratique, de nombreuses banques ont rapidement adopté la procédure tant pour des subventions d'équipement que de fonctionnement (1).

L'entreprise bénéficiaire d'une Prime Régionale à l'Emploi pourra donc céder à sa banque la créance qu'elle détient sur la Région pour obtenir un crédit à court terme. La Région quant à elle ne pourra se libérer valablement qu'en versant à la banque la somme d'argent correspondante : la Région ne peut ignorer la procédure et elle s'exposerait à devoir payer deux fois sa dette si elle versait le montant de la prime directement à l'entreprise.

La seule condition, cependant, pour qu'il y ait transfert de créance est la notification au débiteur et on peut se demander à qui doit être notifié la cession ou le nantissement de la créance. La réglementation est muette sur ce point et on doit sans doute considérer en toute logique qu'il faut adopter une solution identique à celle préconisée pour les marchés publics par l'article 189 du Code des Marchés Publics qui désigne le comptable assignataire comme le destinataire de la cession ou du nantissement.

.../...

(1) Le Ministre Délégué auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, chargé du Budget, a d'ailleurs expressément reconnu la légalité du procédé et donné des instructions aux comptables publics sur l'attitude à suivre. Voir sur ce point "Réponse ministérielle à Monsieur Jean-Marie RAUSCH", JO Débat Sénat, 9 octobre 1986, page 1416.

On peut même affirmer - tout comme le Ministre délégué au Budget (1) - qu'ici, abstraction faite de la réglementation ordinaire, doit s'appliquer le principe général posé par l'article 36 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique qui dispose que toutes oppositions ou autres significations ayant pour objet d'arrêter un paiement doivent être faites entre les mains du comptable public assignataire de la dépense - ici, du Payeur Régional.

Un autre principe de comptabilité publique, celle de la règle dite du paiement "service fait" impose que le versement par le Payeur Régional de la somme correspondant à la prime ne soit effectué qu'une fois réalisées les conditions posées dans l'acte attributif de subvention et relatives aux emplois, aux investissements, à la structure financière de l'entreprise ...

Cette importance des conditions de l'acte attributif de primes peut à elle seule justifier l'impossibilité d'accepter la cession ou le nantissement d'une PRE. En effet, l'acceptation signifierait pour la Région l'engagement de payer la banque, que les conditions posées dans l'acte initial soient réalisées ou non : conformément à la loi DAILLY, l'acceptation emporterait l'inopposabilité des exceptions que le débiteur pourrait soulever à l'encontre de son créancier immédiat.

.../...

(1) Réponse ministérielle précitée.

Par l'acceptation, la Région serait tenue de verser le montant de la prime même si les emplois sur lesquels elle avait été calculée n'étaient pas créés : l'acte perdrait sa cause. On peut même affirmer qu'une acceptation n'aurait aucun effet puisque l'essence même de l'acte serait atteinte.

Par ailleurs, ainsi que l'affirme le Ministre délégué au Budget (1), le cessionnaire ne doit pas avoir plus de droits que le cédant : il en résulte qu'en cas de non exécution des prestations, objet de la subvention, le cessionnaire se verrait valablement opposer un refus de paiement du comptable (2).

Si, en ce qui concerne ce que nous avons appelé, "le droit à la prime", la collectivité publique paraît toute puissante, cette prépondérance est moins nette en ce qui concerne "le droit sur la prime", même si la particularité de la créance, dont est titulaire l'entreprise bénéficiaire de l'aide, en impose un traitement particulier.

.../...

(1) Réponse ministérielle précitée.

(2) Sur l'application de la Loi DAILLY, voir Serge SCHREIBER, "La cession et le nantissement des créances contenues dans les actes unilatéraux de droit public dans le cadre de la loi DAILLY", DALLOZ-SIREY 1987, Chron, page 295 ; cet article reprenant certains aspects du mémoire présenté par le même auteur en vue de l'obtention du DESS Administration Locale : "Eléments d'une évolution tendant à rapprocher le régime des dettes et des créances de l'administration aux exigences du monde des affaires", METZ, Année universitaire 1985-1986.

Pour valoriser ses différents droits, l'entreprise bénéficiaire devra parfois avoir recours à des procédures contentieuses.

C/ LA VALORISATION DES DROITS

La valorisation des droits correspond sensiblement à ce que l'on pourrait également appeler le contentieux de la PRE, sachant que cette dernière notion est plus large car elle englobe deux autres types de contrôle.

Tout d'abord, en substitution à l'ancienne tutelle a priori, a été instauré le contrôle de légalité des actes des autorités locales par les Préfets ou tutelle a posteriori juridictionnelle. Ce contrôle s'exerce sur les actes, qu'il estime contraires à la légalité, qui lui sont transmis par l'autorité concernée et dans les deux mois qui suivent leur réception. L'article 7 de la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant la loi du 2 mars semble exclure l'obligation de transmission de l'acte d'attribution de prime sauf le cas où il serait pris par le Conseil Régional lui-même ou par le Bureau, sur délégation du Conseil Régional. Cependant, le Préfet peut déférer au Tribunal Administratif les actes dont il a eu connaissance autrement que par la voie normale de transmission. Il faut souligner à cet égard que la loi permet à toute personne qui s'estime lésée par un acte d'une collectivité locale d'alerter le Préfet et de lui demander d'intenter un recours contre cet acte. Si le Préfet estime que ce recours est fondé, il doit le présenter dans un délai de deux mois suivant la demande.

.../...

Ainsi, une entreprise lésée par exemple par une décision de refus de prime pourra saisir le Préfet et ainsi espérer valoriser son droit. Le recours du Préfet peut s'accompagner d'une demande de sursis à exécution de l'acte qui doit être appuyée sur un moyen sérieux qui paraît de nature à justifier l'annulation de l'acte concerné.

L'autre type de contrôle est celui qui peut être exercé par les Chambres Régionales des Comptes : celles-ci jugent les comptes des comptables publics des collectivités locales et exercent un contrôle administratif des actes budgétaires et financiers des collectivités locales. A ces différents titres, les conditions d'attribution des primes peuvent être examinées (1).

La valorisation des droits proprement dite pose un certain nombre de questions que nous examinerons successivement :

- devant quelle juridiction l'entreprise lésée doit-elle présenter son éventuel recours ?
- quelles sont les conditions de ce recours ?
- quel type de recours tenter ?
- quels sont les moyens que l'entreprise peut invoquer à l'appui de son recours et, question liée, quels sont les degrés du contrôle juridictionnel ?

.../...

(1) Nous verrons dans la deuxième partie de cet ouvrage que le contrôle des conditions d'octroi des primes régionales a donné lieu en 1987 à des observations publiées dans le rapport annuel de la Cour des Comptes.

I) La juridiction compétente

Le règlement d'attribution des primes pris par le Conseil Régional et la décision individuelle d'attribution d'une prime étant tous les deux des actes administratifs, la juridiction compétente pour l'annulation de tels actes est le Tribunal Administratif et l'article R 37 du Code des Tribunaux Administratifs dispose que le tribunal territorialement compétent est "celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée". En pratique, le tribunal compétent sera donc celui du siège de la Région qui a pris la décision attaquée : cette compétence est d'ordre public.

Si cette règle générale est simple, deux cas particuliers méritent d'être analysés :

- Le premier correspond à l'hypothèse où la décision d'octroi d'une Prime Régionale à l'Emploi est incluse dans un contrat qui fixe les obligations de chacun. Quelle est la nature de ce contrat ? S'il est administratif, la juridiction administrative sera compétente ; sinon, une juridiction judiciaire.

Pour être administratif et dès lors que cette qualification ne ressort pas de la loi elle-même, un contrat doit répondre à un des critères alternatifs posés par la jurisprudence (1).

.../...

(1) André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Tome 1, précité, n° 795 et suivants.

Il doit :

- . soit avoir un lien avec un service public, qu'il confie au cocontractant la gestion de ce service, qu'il fasse participer directement le cocontractant au fonctionnement du service public ou qu'il associe seulement ce cocontractant à l'exécution du service public,
- . soit présenter des clauses exorbitantes du droit commun.

L'un et l'autre de ces critères ont été utilisés par la jurisprudence dans des contrats prévoyant, d'une part, l'engagement d'une entreprise de créer ou de développer une activité et, d'autre part, des aides spécifiques d'une collectivité publique.

C'est ainsi que, dans son arrêt du 29 juin 1966, "Société pour le traitement industriel des bois et l'équipement de la montagne (STIBEM)" (1), le Conseil d'Etat a reconnu comme contrat administratif, la convention entre le Département des Basses-Alpes et la Société STIBEM par laquelle "la STIBEM s'engageait à mener à bien, dans un délai de 3 ans, la création aux SIEYES près de DIGNE d'une entreprise de fabrication de pâtes cellulosiques ; en contrepartie était allouée à la STIBEM, qui s'engageait à souscrire une puissance de 380 KW auprès d'EDF une subvention de 38 000 000 AF ; il était précisé que, si la création de l'usine n'était pas réalisée dans le délai convenu, la subvention serait retirée".

.../...

(1) AJDA 1966, 563, conclusions GALABERT.

Ce contrat s'inscrivait dans le cadre des avantages accordés par EDF aux collectivités locales concernées par l'exploitation des chutes de Serre-Ponçon et de la Basse-Durance : le Département des BASSES-ALPES était chargé de déterminer les bénéficiaires et les modalités de versement à des entreprises privées d'une enveloppe de subventions qui lui était confiée par EDF.

Pour le Commissaire du Gouvernement, GALABERT, "si important que soit dans l'intérêt général le développement régional par l'implantation d'industries, il est difficile d'y voir un service public (...). Aussi bien est-ce finalement en raison de la présence d'une clause exorbitante [qu'il est proposé] d'admettre qu'il s'agit d'un contrat administratif : le contrat prévoit notamment que la STIBEM s'engage à ne pas vendre son entreprise pendant un délai de quinze ans, sauf autorisation exceptionnelle du Conseil Général ; (...) une telle clause est certainement assez exceptionnelle dans un contrat entre particuliers pour que l'on y voie une clause exorbitante. L'on est donc bien en présence d'un contrat administratif".

Par contre, dans son arrêt du 26 juin 1974 Société "La Maison des Isolants-France" (1), le Conseil d'Etat a considéré que devait être regardé

.../...

(1) Précité.

Nous avons vu d'ailleurs que doctrine et jurisprudence s'accordaient pour qualifier l'attribution d'aides financières publiques de service public administratif. Cf. supra page 36. Certains auteurs estiment cependant qu'il ne faut pas forcément qualifier de services publics toutes les actions des collectivités ayant une finalité de développement ou de maintien d'activité ; voir à ce propos, "Les incertitudes juridiques des collectivités locales" par Hubert-Gérald HUBRECHT et Guy MELLERAY, note sous CE, 10 mai 1985, Société Anonyme Boussac-Saint-Frères, RFDA 1986, page 74.

comme administratif le contrat par lequel, d'une part, la Société "La Maison des Isolants-France" s'engageait à transférer sur le territoire de la commune d'AUNAY-SUR-ODON l'ensemble de ses moyens de productions jusque là situés à PARIS et à employer dans la nouvelle usine au moins 100 ouvriers, d'autre part, la Commune d'AUNAY-SUR-ODON s'engageait à vendre des parcelles de territoire à l'entreprise pour le franc symbolique ainsi que des bâtiments à leur coût de réalisation, à rembourser à l'entreprise ses frais de déménagement et à faire bénéficier l'entreprise d'une exonération de patente pendant 5 ans. En effet, par ce contrat, "la commune d'AUNAY-SUR-ODON a pris en charge, dans l'intérêt public, et en utilisant des procédés de droit public, la réalisation de l'ensemble des conditions matérielles d'une opération de décentralisation industrielle jugée utile pour le développement communal ; que, ce faisant, elle a assuré l'exécution même d'une mission de service public ; qu'il suit de là que le contrat ayant eu cet objet présente le caractère d'un contrat administratif".

On peut donc affirmer que, dans tous les cas où un engagement d'accorder une subvention ou un concours financier figure dans un contrat prévoyant par ailleurs une création, une extension ou un transfert d'activités, ce contrat doit être considéré comme administratif et qu'est seul compétent le tribunal administratif.

Si la décision d'octroi d'une Prime Régionale à l'Emploi est insérée dans un tel contrat, il convient de mentionner que si, en principe, la compétence notamment territoriale du tribunal administratif est d'ordre public, le décret du 20 novembre 1953 et les articles R 38 et R 46 du Code

.../...

des Tribunaux Administratifs prévoient qu'est ouverte la possibilité de choisir le tribunal territorialement compétent en matière de litiges contractuels. Trois conditions sont posées par les textes pour qu'une telle dérogation conventionnelle à la compétence territoriale puisse être instaurée :

- la dérogation doit avoir fait l'objet d'un accord explicite entre les parties,

- elle doit avoir été faite avant la naissance du litige,

- elle doit ne pas être contraire à l'intérêt public (1).

Concernant la question de la juridiction compétente, le deuxième cas particulier correspond à l'hypothèse où la créance, que l'entreprise tient de la Région du fait de l'octroi par celle-ci d'une prime, a fait l'objet d'une mobilisation dans le cadre de la procédure DAILLY. Quelle juridiction est compétente pour connaître des litiges éventuels ? Pour répondre à cette question, il faut distinguer les relations qui peuvent exister entre les différentes parties à l'opération.

.../...

(1) Cette dernière condition signifie, selon Monsieur René CHAPUS, que la dérogation ne doit pas être contraire aux exigences d'une bonne administration de la justice. Voir sur ce point l'ouvrage de cet auteur : Droit du contentieux administratif, MONTCHRESTIEN, 1982, n° 134, page 93.

Les rapports entre la Région et l'entreprise bénéficiaire de la prime sont fondés sur un acte administratif et la créance elle-même suppose le versement d'argent public : toutes les questions se rapportant à l'acte, à ses conditions ainsi qu'à la libération de la dette sont de la compétence du Tribunal Administratif.

Par contre, entre l'entreprise bénéficiaire de la PRE et son banquier, les rapports sont fondés sur une opération de crédit, c'est à dire un acte régi par le droit privé dont le contentieux sera de la compétence du Tribunal de Commerce.

Enfin, les litiges relatifs aux rapports entre la Région et le banquier doivent faire l'objet d'une distinction :

- si le litige porte sur l'acte administratif lui-même, ses conditions, les modalités de versement de l'aide, la compétence est sans aucun doute administrative ;

- si le litige porte sur l'existence ou les modalités de la cession de créance, c'est à dire sur un mécanisme contraire, il y a lieu, à notre avis, de considérer que la question relève du Tribunal de Commerce (1).

.../...

(1) Sur toutes ces questions, voir Serge SCHREIBER, note et étude précitées.

II) Les conditions du recours

Les conditions du recours en matière de contentieux sur la Prime Régionale à l'Emploi (1) ne présentent pas véritablement de particularités par rapport aux conditions classiques des recours mais il est intéressant d'étudier comment celles-ci s'appliquent dans l'hypothèse qui nous intéresse.

Quatre questions seront successivement examinées :

- le recours administratif préalable,
- la personnalité du requérant,
- la décision préalable,
- le délai pour agir.

a) le recours administratif préalable

La possibilité d'une conciliation préliminaire au contentieux proprement dit est en principe instituée : le demandeur a toujours le droit, mais jamais l'obligation, de déposer un recours administratif avant tout recours juridictionnel dans la perspective d'un règlement amiable du litige. Ce recours pourra être soit hiérarchique, soit gracieux et interrompra le délai de recours s'il est formé avant l'expiration de ce délai.

En ce qui concerne le contentieux de la PRE, une entreprise qui s'estime lésée par une décision pourra donc toujours réclamer un réexamen de son dossier par la Région.

.../...

1) Seul sera étudié ici le contentieux de la compétence de la juridiction administrative.

b) la personnalité du requérant

Pour que sa requête soit recevable, le requérant doit présenter deux caractéristiques : il doit, d'une part et s'il ne s'agit pas d'une personne physique, avoir la personnalité juridique, d'autre part, avoir intérêt pour agir.

Le requérant doit avoir la personnalité juridique, ce qui exclut deux cas particuliers d'entreprises : tout d'abord, la société en création pour laquelle l'inscription au registre du commerce et des sociétés n'a pas encore été réalisée et par ailleurs, la société de fait réunissant des associés sans que les formalités constitutives d'une société aient été accomplies.

Le requérant doit avoir intérêt pour agir ; cet intérêt doit être réel et légitime et il ne doit pas être lésé de façon trop incertaine. Il semble que la jurisprudence administrative ait une conception assez large de l'intérêt pour agir, il suffit qu'il y ait "seulement possibilité, beaucoup plus que probabilité d'une lésion" (1). On peut donc considérer que serait recevable en principe le recours déposé, par exemple, contre une décision d'octroi de prime, par une entreprise exerçant une activité identique ou similaire à celle de la société ayant bénéficié de cette prime (2).

.../...

(1) René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, op préc., n° 296.

(2) Cf. supra, nos considérations sur les atteintes à la liberté de concurrence.

La question de l'intérêt pour agir se pose également pour les associations et syndicats patronaux : une distinction doit être ici faite entre les recours contre des règlements et ceux contre des décisions individuelles.

Un syndicat patronal pourra parfaitement déposer un recours contre un règlement d'attribution de la Prime Régionale à l'Emploi parce que l'activité qu'il représente ne figure pas au nombre des activités retenues comme éligibles par le règlement élaboré par le Conseil Régional.

Par contre, un tel syndicat, s'il pourra s'opposer à une décision individuelle d'attribution de prime qui peut léser son intérêt collectif, ne pourra, par contre, déposer valablement un recours contre une décision ayant refusé à un de ses membres le bénéfice de la PRE : cette décision ne lèse aucun intérêt individuel autre que celui de la personne qui s'est vue refuser l'octroi de la prime.

Cependant, en ce qui concerne les Unions Patronales, il semble que l'on puisse considérer, à la lumière de la jurisprudence relative aux fédérations de syndicats de fonctionnaires, qu'un recours déposé contre un règlement ou une décision individuelle d'attribution ne serait recevable qu'à la condition qu'ils lèsent les intérêts de plusieurs syndicats patronaux appartenant à l'Union (1).

.../...

(1) René CHAPUS, op préc., n° 305.

c) la décision préalable

L'alinéa premier de l'article 1 du décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours en matière administrative dispose que "la juridiction administrative ne peut être saisie que par la voie d'un recours formé contre une décision". Cette décision préalable est en principe explicite mais elle peut cependant être implicite : l'alinéa 2 du même article dispose que "le silence gardé pendant plus de 4 mois sur une réclamation par l'autorité compétente vaut décision de rejet". Pour qu'il y ait décision implicite de rejet, il faut qu'il y ait donc en principe en matière de PRE une demande claire et précise adressée au Président du Conseil Régional. Cependant, l'article 7 de la loi du 11 juillet 1978 sur les relations entre l'administration et le public dispose que le défaut de réponse pendant plus de deux mois à une demande de communication de documents vaut à lui seul décision de refus : ainsi, l'absence d'envoi à l'entreprise demanderesse du règlement d'attribution des primes ou d'un dossier-guide équivaldra, passé le délai de deux mois, à une décision implicite de rejet.

Qu'elle soit explicite ou implicite, la mesure litigieuse devra être une décision pour permettre l'exercice d'un recours contre elle. Ne seront pas susceptibles de recours contre elles-mêmes, les simples mesures préparatoires, c'est à dire "les mesures qui sont un élément de la procédure d'élaboration d'une autre décision dont on ne sait pas, ou bien, si elle sera prise, ou bien, ce que sera exactement son contenu" (1). Peut ainsi, selon nous, être qualifié de mesure préparatoire l'avis formulé par la commission ad hoc composée d'experts et intervenant avant la décision proprement dite d'octroi de la prime (2). . . . / . . .

(1) René CHAPUS, op préc., n° 357

(2) Cf. infra page 325 et supra page 138

Cet avis ne sera pas en lui-même susceptible de recours mais par contre, son absence ou son irrégularité pourra être invoquée à l'appui d'un recours contre la décision litigieuse.

d) le délai pour agir

Selon l'article 1 du décret du 11 janvier 1965 relatif aux délais de recours contentieux en matière administrative, "la juridiction administrative ne peut être saisie que par la voie d'un recours formé ... dans les 2 mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée".

Le délai sera déclenché, en ce qui concerne les décisions réglementaires, par la publication ou l'affichage de la décision alors que pour les décisions individuelles, il commencera à courir à l'égard de leurs destinataires par la notification à ceux-ci. Cependant, à l'égard des tiers, le délai ne sera déclenché que par leur publication et leur affichage.

Ce délai est un délai franc et tout recours déposé après son expiration est en principe irrecevable. Cependant, certains recours sont recevables sans condition de délai, selon le décret précité du 11 janvier 1965 : il en est ainsi d'une part du recours de plein contentieux contre une décision implicite de rejet, d'autre part, du recours pour excès de pouvoir dans le cas particulier où l'autorité qui a le pouvoir de décision ou bien est une autorité collégiale ou bien ne peut décider qu'après avis d'une telle autorité (1). Il en sera par exemple ainsi d'une décision implicite de rejet de prime dans le cas, comme nous le verrons, très fréquent, où l'avis d'une commission est requis. .../...

(1) René CHAPUS, op préc., n° 370.

Il faut enfin préciser que l'article 9 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers a complété le décret du 11 janvier 1965 en précisant que "les délais de recours ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés (...) dans la notification de la décision".

Ces différentes considérations nous amènent tout naturellement à examiner le type de recours qui peut être exercé en matière de contentieux sur la PRE.

III) Le type de recours

La nature des recours qu'il sera possible de former en matière de Prime Régionale à l'Emploi varie en fonction du but recherché par le demandeur.

Si celui-ci cherche seulement à obtenir l'annulation de l'acte litigieux, il déposera alors le classique recours pour excès de pouvoir qui s'analyse comme "un procès fait à un acte" (1). Cependant, l'acte en question doit être un "acte présentant le caractère d'un acte administratif" (2), ce qui exclut les contrats, notamment ceux par lesquels une PRE est attribuée.

.../...

(1) Selon LAFERRIERE, cité par René CHAPUS, op préc., n° 87.

(2) André DE LAUBADERE, Traité du Droit Administratif, Tome 1, préc., n° 1134.

Cependant, grâce à la théorie des actes détachables, il est possible aussi bien pour les parties au contrat ou aux tiers d'attaquer l'acte administratif de conclusion d'un tel contrat par la voie du recours pour excès de pouvoir (1).

Si le requérant souhaite obtenir une somme d'argent de la Région par exemple parce qu'il n'a pas obtenu la prime qu'il avait demandée ou encore parce qu'un de ses concurrents a obtenu une prime et qu'il estime que cela lui cause un préjudice réel et tangible, alors, il pourra déposer un recours dit de plein contentieux ou de pleine juridiction qui peut ainsi porter soit sur des questions de légalité, soit sur des questions de responsabilité : il s'agit ici à la différence du recours pour excès de pouvoir, recours objectif, d'un recours subjectif.

L'intérêt de la distinction entre ces grands types de recours se matérialise dans leurs conditions d'exercice et leurs conséquences, le recours pour excès de pouvoir étant un recours plus noble que le recours de plein contentieux : c'est ainsi que notamment il n'y a pas obligation de ministère d'avocat dans le recours pour excès de pouvoir et que le jugement d'annulation rendu, suite à ce dernier recours, a l'autorité absolue de la chose jugée.

Enfin, il existe un troisième type de recours qui se présente lorsqu'à l'occasion d'un litige, est soulevée une question relative à la légalité d'un acte : c'est le recours en appréciation de légalité. Pourra, dans le cadre d'un recours contre un acte attribuant ou refusant une prime, être ainsi mise en cause la légalité du règlement régional régissant l'attribution des PRE. .../...

(1) Cf. André DE LAUBADERE, *Traité du Droit Administratif*, Tome 1, préc., n° 1137 et René CHAPUS, *op préc.*, n° 430 et suites.

IV) Les moyens à l'appui du recours et les degrés du contrôle
juridictionnel

Pour examiner cette question, il convient ici de distinguer suivant les deux types de contentieux, le contentieux de la légalité, d'une part, et le contentieux de la responsabilité, d'autre part.

a) le contentieux de la légalité

"Le contentieux de la légalité est celui par lequel est contesté la régularité d'un acte au regard de normes qu'il aurait dû respecter, pour en empêcher l'application" (1). Ce contentieux recouvre le recours pour excès de pouvoir, le recours en appréciation de légalité et les recours de plein contentieux qui ne relèvent pas du contentieux de la responsabilité, c'est à dire tendant à l'annulation et à la réformation d'un acte. Deux grands types de contrôles sont traditionnellement opérés par la jurisprudence : le contrôle de la légalité externe de l'acte et celui de sa légalité interne.

1) Contrôle de la légalité externe : il existe deux moyens relatifs à la légalité externe d'un acte : l'incompétence et le vice de forme.

"Il y a incompétence lorsque la mesure administrative édictée ne rentrait pas dans les attributions de l'autorité qui l'a prise mais dans celles d'une autre autorité" (2).

.../...

(1) André DE LAUBADERE, Pierre DELVOLVE, "Droit Public Economique", op préc., n° 679.

(2) André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Tome 1, préc., n° 1171

En ce qui concerne la PRE, le décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 prévoit d'une part que c'est le Conseil Régional qui détermine les activités éligibles ainsi que les conditions d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement de la prime, d'autre part, que c'est le Président du Conseil Régional qui attribue, liquide, mandate la prime et, le cas échéant, annule et ordonne le reversement de cette prime.

Ces règles de compétence doivent être rapprochées des articles 71 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

L'article 71 de la loi du 2 mars 1982 modifie notamment l'article 12 de la loi du 5 juillet 1972 qui est depuis ainsi rédigé : "le Conseil Régional peut déléguer une partie de ses attributions à son bureau, à l'exception de celles relatives au vote du budget, à l'approbation du compte administratif et aux mesures relatives à l'inscription des dépenses obligatoires". Ainsi, le Bureau peut se voir déléguer la rédaction du règlement d'attribution de la PRE.

L'article 73 quant à lui précise que le Président du Conseil Régional "peut déléguer par arrêté sous sa surveillance et sa responsabilité l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du Conseil Régional". Un vice-président du Conseil Régional pourra donc attribuer les PRE à la place du Président et sur délégation de celui-ci.

.../...

L'incompétence est sans doute le vice le plus grave d'un acte : c'est donc un moyen d'ordre public que le juge pourra soulever d'office. Cependant, il n'entraînera pas d'annulation de l'acte litigieux si celui-ci devait obligatoirement être édicté dans les termes où il l'a été (1) : que l'autorité soit compétente ou non pour refuser le bénéfice de la PRE et dès lors que le rejet s'impose de par la réglementation tant nationale que régionale, l'acte litigieux rejetant la demande de prime ne peut être annulé.

Le vice de forme consiste dans l'omission ou l'irrégularité des formalités et procédures auxquelles était assujéti l'accomplissement de l'acte administratif" (2). Nous avons vu (3) l'importance que l'on doit accorder au respect des conditions de forme particulièrement en matière d'attribution d'aides publiques où le pouvoir de l'administration est très souvent discrétionnaire.

Le vice de forme n'entraîne l'annulation de l'acte que s'il porte sur une formalité substantielle et non accessoire de l'acte. "Est formalité substantielle celle dont l'omission a pu exercer une influence sur la décision intervenue" (4). L'omission de la réunion de la commission ad hoc consultée pour l'attribution de la PRE peut être considérée comme un vice affectant une forme substantielle qui peut donc entraîner annulation de la décision. Cependant, comme nous l'avons vu dans le cadre de l'incompétence, le vice de forme n'entraîne pas annulation lorsque la décision litigieuse devait de toutes façons être prise.

.../...

(1) André DE LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, Tome 1, préc., n° 1173

(2) *Ibidem*, n° 1174

(3) Cf. *supra*, page 137 et suivantes

(4) *Ibidem*, n° 713.

Par ailleurs, il faut mentionner que certaines circonstances de fait ou de droit (formes imposées dans l'intérêt de l'administration, couverture du vice de forme) sont de nature à ne pas entraîner l'annulation d'un acte pour vice de forme (1).

2) **Contrôle de légalité interne** : le contrôle de la légalité interne d'un acte s'opère en principe à trois niveaux : au niveau de son objet, de ses motifs et de son but.

L'acte doit être légal quant à son objet, c'est à dire que la mesure en elle-même doit pouvoir être prise : la Région ne peut pas octroyer à une entreprise une prime supérieure au taux correspondant à la zone où est située l'entreprise ; elle ne peut par ailleurs accorder une prime calculée sur la création de plus de 30 emplois...

Un acte doit également être légal quant à ses motifs, "c'est à dire les faits objectifs antérieurs et extérieurs à l'acte et dont l'existence a poussé l'auteur de celui-ci à l'accomplir" (2). Le contrôle des motifs de l'acte recouvre deux types d'examen : l'examen de l'existence des motifs et de la décision et celui de la valeur justificative de ces motifs.

Ces motifs, tout d'abord, ne doivent pas être inexistant, c'est à dire qu'ils doivent être matériellement ou juridiquement exacts ; l'appréciation de cette exactitude ne soulève pas de difficultés particulières.

.../...

(1) Ibidem, n° 1177 et suites.

(2) Ibidem, n° 1199.

Par contre, il en est autrement en ce qui concerne l'examen de la valeur justificative des motifs invoqués car pour qu'un tel contrôle puisse être invoqué, encore faut-il que les textes règlementant les mesures prises aient déterminé les conditions dans lesquelles ces mesures devaient intervenir ; si tel était le cas, nous serions dans l'hypothèse de la compétence liée. Or, nous avons vu que l'attribution de subvention et notamment de la PRE était en principe un pouvoir discrétionnaire de la Région (1).

La jurisprudence a créé, à partir de ces deux hypothèses, deux types de contrôles de la valeur justificative des motifs, le contrôle normal en ce qui concerne les cas de compétence liée et le contrôle restreint en ce qui concerne les cas de pouvoir discrétionnaire : dans le contrôle normal, le juge administratif examine si les circonstances invoquées par l'auteur de l'acte sont de nature à justifier celui-ci alors que dans le contrôle restreint, le juge ne peut procéder à un tel examen. Aussi, nous pensons par exemple qu'en matière de Prime Régionale à l'Emploi, la juridiction administrative ne pourra pas contrôler un motif de rejet tel que le faible intérêt économique régional de l'opération.

Cependant, la jurisprudence a dégagé deux exceptions au principe de non-examen de la valeur justificative des motifs invoqués en matière de pouvoir discrétionnaire.

.../...

(1) Cf. supra page 140 et suivantes

La première exception est connue sous l'expression "erreur manifeste d'appréciation" qu'André DE LAUBADERE (1) a défini comme "une erreur portant sur l'appréciation des motifs (...) mais qui n'entraîne annulation que si elle est grossière, flagrante". Il faut cependant souligner que la jurisprudence n'a pas encore utilisé cette notion en matière d'attribution d'aides publiques bien que la théorie dégagée semble avoir une vocation suffisamment générale pour englober également cette hypothèse.

La deuxième exception correspond à ce que l'on appelle tantôt le contrôle de la proportionnalité, tantôt le contrôle du bilan coûts-avantages. "Dans certaines hypothèses, la mesure prise est susceptible de présenter des avantages et des inconvénients et (...) c'est la balance des uns et des autres qui, selon qu'elle est positive ou négative, détermine ou non sa légalité. Le juge examine le bilan sur lequel s'est fondé l'administration" (2). Mais de même qu'en ce qui concerne l'erreur manifeste d'appréciation, la jurisprudence n'a pas encore utilisé dans notre matière cette exception au principe de non-examen de la valeur justificative des motifs invoqués en cas de pouvoir discrétionnaire.

.../...

(1) Ibidem, n° 1209.

(2) André DE LAUBADERE, Pierre DELVOLVE, "Droit Public Economique", op préc., n° 687

Le dernier élément de légalité interne que le juge peut contrôler est le but ou la finalité de l'acte : "il y a détournement de pouvoir lorsqu'une autorité administrative accomplit un acte de sa compétence mais en vue d'un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait légalement être accompli" (1).

Une décision d'attribution et de rejet de PRE devra avoir, comme tout acte administratif, un but d'intérêt général.

Par ailleurs, les textes régissant la PRE instituent des buts particuliers que toute décision doit respecter :

- d'une part, selon l'article 5 de la loi du 2 mars 1982 auquel renvoie l'article 66-1-6° de la même loi, les collectivités territoriales peuvent accorder des aides directes ou indirectes "lorsque [leur] intervention a pour but de favoriser le développement économique" ;

- d'autre part, selon l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 à laquelle renvoie indirectement la loi du 2 mars, "les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les Régions peuvent lorsque leur intervention a pour objet (2) la création ou l'extension d'activité économique, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises" ;

.../...

(1) André DE LAUBADERE, Traité de Droit Administratif, Tome 1, n° 1183.

(2) Le terme objet doit ici être pris au sens de but (NDLA).

- enfin, l'article premier du décret n° 82-807 du 22 septembre 1982 dispose que "les primes régionales à l'emploi (...) sont destinées à encourager la création ou le maintien d'activités économiques".

Les termes employés sont dans chaque cas très généraux et offrent donc peu de prise à l'appréciation du juge d'autant que le décret étend sensiblement le champ des buts possibles des décisions en y ajoutant le maintien d'activité économique (1).

Dans le cadre du contentieux de la légalité, on peut constater que le plaideur et le juge sont peu armés face à la toute puissance de la collectivité publique et à son pouvoir discrétionnaire, malgré les moyens de contrôle mis en place par la jurisprudence. "Force est (...) de reconnaître que les résultats concrets ne sont pas toujours à la hauteur des techniques de contrôle mises en oeuvre : l'incertitude reste ici, bien souvent, le lot du requérant, surtout s'il sollicite une mesure de faveur ; en cette matière, le juge est également très désarmé, car, sauf en cas de décision aberrante, il ne peut opposer aux appréciations administratives que des critères qui seraient les siens propres, ce qu'il se refuse de faire dans le contentieux de la légalité "(2).

.../...

(1) On peut d'ailleurs s'interroger sur la légalité de cet ajout par rapport aux textes des deux lois et, comme nous le verrons plus loin, par rapport au droit communautaire.

(2) Alain BOCKEL, Actualités et perspectives du contrôle de l'interventionnisme économique, AJDA 1983, page 8.

b) Le contentieux de la responsabilité

Comme dans le droit commun, il existe deux hypothèses de mise en oeuvre de la responsabilité de la Région en matière de contentieux relatif à la Prime Régionale à l'Emploi.

La faute de la Région peut tout d'abord entraîner la mise en cause de sa responsabilité. Cette faute pourra donc être un acte illégal et le dommage causé au requérant par cet acte pourra être réparé : tel pourra être le cas d'un acte illégal de refus ou d'attribution de prime.

La faute pourra également consister en un acte matériel et la jurisprudence a, à cet égard, dégagé des solutions particulières en cas de fourniture erronée de renseignements ou de promesse (1). Les Régions, encourageant tout à fait légitimement les entreprises à venir s'installer sur leur territoire, doivent cependant prendre garde de ne pas souscrire d'engagements trop précis que ce soit dans les courriers qu'elles peuvent adresser aux entreprises concernées ou dans les documents de promotion qu'elles publient ; elles devront notamment éviter de présenter les Primes Régionales à l'Emploi comme des aides automatiques.

Ces engagements pourraient, en cas de non respect et pourvu qu'ils soient suffisamment précis, engager la responsabilité de la Région.

.../...

(1) André DE LAUBADERE, Pierre DELVOLVE, Droit Public Economique, précité, n° 693.

La responsabilité de la Région peut en principe également être engagée en l'absence de faute et principalement lorsqu'une décision d'octroi de prime affecte la concurrence. Nous avons vu cependant que sur ce point (1), il fallait être nuancé car la jurisprudence n'avait pas pris de position précise.

Aide ambiguë quant à sa nature mais aussi quant à son objet, droit tantôt flou ou inexistant, tantôt atypique ... Le cadre juridique de la PRE est assez insaisissable ; il soulève bien des questions et apporte peu de réponses.

En demeurant dans le cadre interne de la PRE, on peut tenter de mieux la définir et la comprendre en la comparant avec d'autres aides ou concours publics qu'elle côtoie ou qu'elle complète.

.../...

(1) Cf. infra page 95 et suivantes

SECTION 4. - LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI FACE AUX AUTRES AIDES PUBLIQUES
FRANCAISES

Le titre de cette section est quelque peu présomptueux : il serait en effet bien difficile de chercher à établir une comparaison entre la Prime Régionale à l'Emploi et les dizaines d'autres aides publiques françaises dont le nombre exact est inconnu. Cependant, quelques aides ou types d'aides peuvent être facilement comparés à cette prime.

- Tout d'abord, ce que l'on pourrait appeler le "package" régional de primes, qui comprend outre la PRE, la Prime Régionale à la Création d'Entreprises (PRCE) et la Prime d'Aménagement du Territoire (PAT).

- Ensuite, les exonérations de charges qu'elles soient fiscales ou sociales qui sont très souvent opposées aux primes parce que constituant selon certains un bien meilleur mode d'intervention.

- Enfin, les procédés où la collectivité publique se mue, par intermédiaire ou non, en financeur de l'entreprise.

Paragraphe 1. - La Prime Régionale à l'Emploi et les autres primes

Il s'agit ici de situer la PRE par rapport aux deux autres aides régionales aux entreprises qualifiées de primes par les textes, c'est-à-dire la PRCE et la PAT : l'une complète la PRE, l'autre, d'une certaine manière la concurrence.

.../...

A/ LA PRE ET LA PRCE : DEUX AIDES COMPLEMENTAIRES

Alors que la filiation de la PRE peut être sujet à discussion (y-a-t-il vraiment d'ailleurs une filiation ?), celle de la PRCE ne fait absolument aucun doute : elle descend "en ligne directe" de la Prime Régionale à la Création d'Entreprise Industrielle dont nous avons abondamment parlé (1).

La PRCE est régie par le décret n° 82-806 du 22 septembre 1982 publié, comme le décret relatif à la PRE, au Journal Officiel du 24 septembre 1982. L'ordre de numérotation et de publication des deux décrets semble indiquer que c'est la PRE qui vient compléter la PRCE et non l'inverse : la PRCE paraît être l'aide la plus importante du dispositif des aides directes attribuées aux entreprises sur fonds régionaux.

Elle présente un certain nombre de ressemblances avec la PRCE :

- elle est tout d'abord qualifiée par l'article premier du décret de subvention d'équipement et ce caractère ne lui a jamais été nié par l'administration fiscale, contrairement à la PRE (2). Cette attitude peut surprendre car elle n'est, pas plus que la PRE, liée à la réalisation d'un investissement ;

.../...

(1) Cf. supra page 42 et suivantes

(2) Cf. supra page 126 et suivantes

- il est remarquable que la première phrase de l'article 2 (activités éligibles déterminées par le Conseil Régional), la deuxième phrase de l'article 3 (définition de l'emploi permanent), les articles 5 (liquidation de la prime subordonnée à la régularité de la situation sociale et fiscale de l'entreprise), 6 (détermination par le Conseil Régional des règles d'attribution, de liquidation, de versement, d'annulation et de reversement de la prime ainsi que modalités des interventions éventuelles des autres collectivités) et 7 (pouvoirs respectifs du Président et du Conseil Régional) du décret n° 82-806 sur la PRCE soient identiques aux articles 2, 4 alinéa 4, 6 dernier alinéa, 7 et 8 du décret n° 82-807 sur la PRE.

Cette identité des règles traduit bien la complémentarité entre les deux aides.

Les seuls véritables apports du décret n° 82-806 tiennent, d'une part, à la condition de création d'un nombre minimum d'emplois que doit déterminer le Conseil Régional, d'autre part, au plafond de la prime fixé à 150 000 Francs -le montant des primes accordées peut donc y être inférieur-, enfin et surtout à la définition donnée de la création d'entreprises.

Selon l'article 2 du décret n° 82-806, pour bénéficier de la PRCE, les "entreprises doivent être inscrites, agréées ou enregistrées conformément aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent depuis moins de 12 mois à la date où elles présentent leur demande".

.../...

Les formalités fixant le point de départ du délai imparti à une entreprise pour déposer sa demande de PRCE sont donc son inscription, son agrément ou son enregistrement.

L'inscription au Registre du Commerce et des Sociétés ou au répertoire des métiers sera la formalité la plus courante : elle correspond, en ce qui concerne la personne physique, au moment où elle peut commencer à exercer son activité, et en ce qui concerne la personne morale, à l'instant où elle acquiert la personnalité juridique.

L'agrément correspond à des hypothèses particulières et notamment aux cas des établissements de crédit qui doivent être agréés par la Banque de France avant de pouvoir commencer à exercer leurs activités.

L'enregistrement concernera essentiellement les associations -si on leur reconnaît la qualité d'entreprises- dont les statuts sont enregistrés à la Préfecture du Département de leur siège ainsi que certaines entreprises agricoles qui doivent être enregistrées auprès des services du Ministère de l'Agriculture.

Après l'accomplissement de ces formalités, l'entreprise, quelle qu'elle soit, peut commencer à exercer son activité : c'est le point de départ de sa vie réelle, elle est à partir de là véritablement créée. Elle devra déposer sa demande dans les douze mois qui suivront l'accomplissement de cette formalité : la forme de la demande devra être précisée par la Région.

.../...

La réglementation en matière de PRCE vient ici compléter celle de la PRE : en effet, parmi les opérations éligibles à celle-ci, figure la création d'activités, notion large qui correspond cependant principalement à la création d'entreprise. Ainsi, dans l'hypothèse où le Conseil Régional décide de compléter la PRCE par la PRE, c'est la réglementation de la PRCE en matière de création d'entreprises qui vient en pratique s'appliquer aux deux aides. Cependant, cette réglementation paraît très souple par rapport aux règles très précises qui avaient été étudiées en matière de Prime Régionale à la Création d'Entreprise Industrielle.

L'hypothèse du cumul entre les deux aides semble souhaitée par la réglementation nationale sachant que toute liberté est laissée aux Conseils Régionaux pour déterminer les conditions de ce cumul. Or, bien que le texte du décret soit peu clair sur ce point, la condition posée par son article 3 - "les entreprises doivent s'engager à créer le nombre minimal d'emplois permanents déterminés dans les conditions fixées à l'article 6 du présent décret" - semble laisser supposer que, dans l'esprit du législateur, la PRCE a conservé le caractère forfaitaire de la PRCEI ; ce caractère forfaitaire n'impose cependant pas un montant unique de prime sachant que différents montants forfaitaires semblent pouvoir être définis avec pour chaque montant un nombre minimum d'emplois à créer.

La PRE, dans l'hypothèse de cumul, ne paraît qu'une aide supplémentaire venant s'ajouter à la PRCE et proportionnelle au nombre d'emplois créés. Dès lors, la PRE revêt un caractère secondaire par rapport à la PRCE et ce caractère secondaire peut amener facilement l'observateur qui a déjà constaté son ambiguïté à s'interroger sur l'utilité de cette aide d'appoint.

.../...

B/ LA PRE ET LA PAT : DEUX AIDES CONCURRENTES

Une première constatation s'impose lorsqu'on compare la PRE et la PAT. Alors que le décret sur la PRE est court et concis, les textes qui régissent la PAT sont abondants et très détaillés : deux décrets, un arrêté et deux circulaires dont une d'une vingtaine de pages régissent ce qu'il faut bien appeler l'élément le plus important de l'ensemble des aides publiques françaises. Analyser dans le détail cet imposant dispositif serait long et fastidieux et permettrait seulement de montrer une fois de plus l'incroyable goût de l'Administration Centrale Française pour la lourdeur des procédures.

Les textes fondamentaux régissant la PAT sont les deux décrets n° 82-379 du 6 mai 1982 et n° 82-754 du 31 août 1982. On peut tout d'abord s'étonner de la publication de deux décrets, le premier se suffisant largement à lui-même mais laissant, il est vrai, aux Régions attributrices une relative marge de manoeuvre. Le deuxième décret vient préciser ce qu'il n'était pas nécessaire de préciser et restreindre, borner une liberté qui n'avait pas encore eu le temps d'être exercée.

En effet, la grande particularité du système de la PAT est de permettre aux Régions d'attribuer une aide sur fonds d'Etat en vertu de l'article 66-I de la loi du 2 mars 1982 qui autorise "l'attribution [par les Régions] pour le compte de l'Etat d'aides financières que celui-ci accorde aux investissements des entreprises concourant au développement régional et à l'emploi". Il s'agit sans nul doute d'un des plus importants avantages apportés aux Régions par les lois de décentralisation : elle reçoivent la liberté de principe d'accorder des aides à partir de fonds qui leur sont confiés, délégués par l'Etat et qu'elles reçoivent comme une manne céleste.

.../...

Cette liberté est malheureusement largement tempérée :

- en ce qui concerne les activités éligibles, la Région peut seulement intervenir au profit des entreprises industrielles, c'est-à-dire celles exerçant une activité codifiée comme telle dans la nomenclature approuvée par le décret du 9 novembre 1973 ; l'attribution des primes aux entreprises exerçant une activité tertiaire ou de recherche étant de la compétence réservée par les textes au Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire ;

- en ce qui concerne la taille des projets concernés, la Région ne peut intervenir dans des programmes prévoyant la réalisation de plus de 25 millions de francs d'investissements hors taxes - ce qui correspond le plus souvent et selon les secteurs d'activités à des projets prévoyant la création de plus de 50 à 100 emplois - ou engagés directement ou indirectement par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions de francs ; là encore, c'est le Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire qui a la maîtrise des décisions.

Mais la plus importante des restrictions à la liberté d'attribution de la PAT réside dans le véritable encadrement de la décision de la Région par l'Etat. Tout d'abord, le dossier doit être déposé au service d'accueil des entreprises de chaque Préfecture qui ne le transmet à la Région qu'après s'être assuré qu'il est complet, c'est-à-dire conforme à l'arrêté du 10 juillet 1982 (1). Le dossier est également transmis au Préfet de Région qui

.../...

(1) L'expérience a prouvé qu'une certaine lecture byzantine de cette disposition d'apparence anodine pouvait conduire parfois les services d'accueil à volontairement ne pas transmettre à la Région les dossiers qui s'avéraient "gênants".

doit, de par l'article 8 du décret du 6 mai 1982, émettre un avis avant toute décision de la Région. Cet avis est obligatoire mais ce n'est pas un avis conforme, c'est-à-dire que théoriquement, la Région peut passer outre.

En pratique, pour formuler son avis, le Préfet va s'entourer des conseils des services extérieurs de l'Etat, conseils qui seront synthétisés dans un rapport de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation. La Région pourra, si elle le souhaite, avoir recours à ces avis et à cette synthèse qui constitueront le plus souvent la seule information extérieure dont elle disposera sur le dossier.

Ensuite, la Région pourra prendre sa décision qui sera fonction des informations dont l'Etat aura gardé la maîtrise. Si elle suit l'avis du Préfet, il n'y aura pas de difficulté mais si elle passe outre, deux hypothèses sont à envisager :

- soit, la décision de la Région est une décision d'attribution alors que l'avis du Préfet était défavorable ;

- soit, la décision de la Région est une décision de rejet alors que l'avis du Préfet était favorable.

Dans la première hypothèse, le Préfet doit ordonnancer la prime conformément à la décision de la Région mais il dispose de l'arme du contrôle de légalité qui lui permet de déférer la décision de la Région au Tribunal Administratif et d'assortir ce recours d'une demande de sursis à exécution de la décision ; le tribunal pourra prononcer le sursis s'il estime qu'à l'appui de la demande sont présentés des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision.

.../...

En pratique, ces recours pourront être accompagnés du non-versement des primes, en effet, le contrôle des conditions de liquidation des primes est entre les mains de l'Etat et plus précisément de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation qui pourra s'opposer très facilement à cette liquidation en s'appuyant sur l'article 11 alinéa 1 du décret du 6 mai 1982 : "la prime est accordée sous réserve que l'entreprise intéressée soit assurée des autres concours financiers nécessaires à la réalisation de son programme".

Cette disposition peut permettre à l'Etat de ne pas honorer la décision de la Région en arguant du fait que tel ou tel financement prévu au deuxième ou au troisième exercice du plan de 3 ans n'a pas encore été accordé ; or, il est bien rare qu'en début de programme, tous les concours prévus soient accordés.

La deuxième hypothèse est concevable mais est nécessairement plus rare : en effet, quel intérêt aurait en général une Région à ne pas accorder une prime à une entreprise se créant ou se développant sur son territoire ?

Cependant, il faut bien reconnaître que, sauf si une motivation défectueuse de l'acte permettait un recours, rien ne pourrait faire échec à la décision de la Région.

Si la PAT présente des particularités par rapport à la PRE, particularités tenant surtout à son statut original d'aide de l'Etat attribuée par la Région, elle offre des points intéressants de ressemblance avec l'aide régionale qui permettent de mieux la situer par rapport à celle-ci.

.../...

La PAT est tout d'abord, comme la PRE, une subvention d'équipement, même si les deux décrets la régissant sont muets sur ce point. A ce titre, la PAT ouvre droit, tout comme la PRE, au bénéfice de l'article 42 septies du Code Général des Impôts qui permet (1), comme nous l'avons vu, d'étaler l'impact de la prime sur les bénéfices imposables de plusieurs exercices.

Par contre, la PAT présente un avantage fiscal particulier par rapport à la PRE : elle bénéficie - avec la Prime d'Orientation Agricole et la Prime d'Equipement des Départements d'Outre-Mer - du régime d'amortissement exceptionnel prévu à l'article 39 quinquies FA du Code Général des Impôts. Ainsi, les immobilisations acquises ou créées au moyen de ces primes peuvent être amorties sur une base égale à la somme de leur prix de revient et de la moitié du montant de la prime ; ce système conduit en fait à une exonération d'impôt sur les bénéfices sur la moitié de la prime attribuée.

On peut s'étonner de cette différence de traitement entre les deux primes qui s'explique sans doute par le fait que la PRE n'est pas nécessairement liée à la réalisation d'un investissement mais aussi peut-être parce que la PAT est considérée comme une aide plus "noble" que la PRE.

.../...

(1) cf. supra page 127

Tout comme la PRE, la PAT est assise sur l'emploi mais, à l'instar de la Prime de Développement Régional, aide qui l'a précédée et dont elle est largement inspirée, elle est plafonnée en principe par rapport à l'investissement, sauf lorsque le programme présenté concerne une activité tertiaire ou de recherche. L'assiette de la PAT la situe donc dans le même esprit d'instrument de lutte contre le chômage, le plafond par rapport aux investissements venant à titre de correctif économique. C'est cependant ce plafond qui donne à la PAT toute sa valeur de subvention d'équipement - valeur si contestée par la PRE - . On peut à cet égard s'interroger sur les raisons qui ont poussé les auteurs du décret sur la PRE à ne pas prévoir tout au moins le principe d'un tel plafonnement qui aurait sans doute changé la situation : peut-être a-t-on fait ici prévaloir l'esprit de la décentralisation sur la nécessaire clarté juridique.

Dans la réglementation de la PAT ainsi d'ailleurs que dans celle de la PRE, un nombre limite d'emplois à créer permet de déterminer "la clientèle" de chaque aide et constitue véritablement le seul élément de distinction à cet égard. En effet, les types d'opérations éligibles (création, extension, convention interne) sont les mêmes pour la PAT et pour la PRE : les articles 3 des deux décrets du 22 septembre et du 6 mai 1982 sont identiques.

Mais alors qu'en matière de PRE, la limite de 30 emplois fixait la prime maximum pouvant être accordée, en ce qui concerne la PAT, un plancher d'accès à la prime est institué et il varie suivant les opérations envisagées :

.../...

- pour les programmes de création d'activités (ou de reprise d'établissements en difficultés), 20 emplois au minimum doivent être créés ou maintenus en matière de projets industriels et 10 s'il s'agit d'activités tertiaires ou de recherche ;

- pour les programmes d'extension d'activités ou de conversion interne, il est exigé la création - ou, pour la conversion, le maintien - d'au moins 10 emplois et l'extension doit porter l'effectif de l'établissement à au moins 20 emplois s'il s'agit d'activités industrielles, 15 en matière d'activités tertiaires ou de recherche ; l'extension doit générer une augmentation de l'effectif total de l'établissement de 20 % sauf s'il y a création de plus de 50 emplois.

La PRE et la PAT étant, rappelons le, non cumulables, ainsi est déterminée la limite basse de la zone de concurrence entre la PAT et la PRE, c'est-à-dire l'exigence d'un effectif de l'établissement d'au moins 20 emplois permanents en fin de programme dans les projets industriels et d'au moins 15 dans les projets tertiaires ou de recherche. Mais si cette limite basse est assez aisément déterminée, la limite haute de la zone de concurrence entre la PAT et la PRE est plus difficile à cerner. En effet, le montant maximum de la PRE qui peut être attribuée est calculé sur les 30 premiers emplois permanents créés dans l'établissement : cette limite de 30 ne constitue pas un plafond d'emplois à créer. Il pourra être dans certains cas plus intéressant à une entreprise de solliciter une PRE calculée sur les 30 premiers emplois créés dans l'établissement plutôt que de solliciter une PAT calculée sur 50 emplois, par exemple, mais plafonnée fortement par rapport à l'investissement. La limite haute dépendra donc des différents cas d'espèce.

.../...

Cette situation de concurrence place la Région dans la nécessité d'instaurer les deux primes. Le plus souvent, la Région privilégiera pour épargner l'appel à ses propres crédits le recours à la Prime d'Aménagement du Territoire plutôt qu'à la Prime Régionale à l'Emploi. De plus, en principe, à montant égal, la PAT présente, comme nous l'avons vu, plus d'avantages que la PRE. Comme par ailleurs, le montant de l'aide d'Etat est en principe plus intéressant que celui de l'aide régionale, le plus souvent, l'entreprise intéressée demandera plutôt la PAT que la PRE.

Mais comme son nom l'indique et tout comme la PRE, la PAT est aussi et surtout une aide à l'aménagement du territoire. Elle est en principe liée à un zonage précis qui a été élaboré en 1981 et 1982 par l'Etat en liaison avec les Conseils Régionaux qui ont été consultés et en tenant compte des règles générales posées par la Communauté Européenne (1).

Ce classement des zones primables a été mené en deux étapes :

- on a tout d'abord déterminé les zones primables en privilégiant les régions affectées de handicaps structurels (handicaps géographiques, faiblesse du revenu régional, exode rural) et les régions particulièrement affectées par la crise économique. Les critères utilisés ont été le taux de chômage moyen pour les mois de mars et d'octobre 1981 et l'évolution du chômage dans les dernières années, en général au niveau de l'arrondissement,

.../...

(1) Cf. infra page 206 et suivantes

parfois du canton : ainsi, les zones classées furent celles dont la moyenne des taux de chômage était supérieure à 8 % - c'est à dire la moyenne nationale de l'époque - et celles où l'évolution prévisible de la situation de l'emploi était inquiétante. Par ailleurs, il fut décidé que les grandes agglomérations ne bénéficieraient pas en principe de la Prime d'Aménagement du Territoire ;

- ensuite, il a été proposé une hiérarchisation des zones retenues de façon à permettre l'utilisation de deux taux de primes en fonction de l'importance des difficultés rencontrées dans les régions à aider.

Ce deuxième classement a été opéré selon trois critères essentiels :

- . le taux de chômage : trois catégories de zones ont été instituées selon que le taux y était sensiblement supérieur, inférieur mais proche ou sensiblement inférieur à la moyenne constatée dans chaque région,

- . l'examen du solde de création et de suppression d'emplois dans les établissements de plus de 50 salariés des secteurs de l'industrie et du bâtiment - génie civil sur la période 1975/1980 : trois catégories de zones ont été distinguées selon que ce solde était sensiblement plus accentué et très négatif, supérieur tout en restant négatif, équilibré ou positif par rapport à la moyenne constatée dans chaque région,

.../...

. l'analyse de la situation démographique fondée sur les variations de population durant les deux dernières périodes intercensitaires 1962/1968 et 1968/1975 ; trois catégories de zones ont été identifiées :

* les zones dont la situation s'était détériorée très sensiblement ou demeurait préoccupante ou qui avaient enregistré une stabilisation à un niveau toutefois insuffisant ;

* les zones qui connaissaient une légère amélioration de leur situation, laquelle se situait cependant en-dessous de la moyenne régionale, si celle-ci correspondait à une variation positive ;

* les zones qui étaient à un niveau relativement satisfaisant parce que supérieur à la moyenne régionale ou qui avaient connu une amélioration sensible de leur situation. Cette dernière catégorie de zones a été affinée par l'examen du mouvement naturel de la population qui mesurait le dynamisme démographique de chaque zone.

En fin de compte, 38,2 % du territoire national a été déclaré éligible en 1982 à la Prime d'Aménagement du Terroire pour les projets industriels sachant que pour les seuls projets tertiaires et de recherche, la région parisienne et sa périphérie ainsi que la région lyonnaise - sauf pour celle-ci, projets exceptionnels - sont les zones qui ne peuvent en principe bénéficier de la PAT.

.../...

Deux catégories de zones sont instituées pour les projets industriels : l'une au taux normal de 35 000 Francs par emploi dans la limite de 17 % de l'investissement hors taxe, l'autre au taux maximum de 50 000 Francs par emploi dans la limite de 25 % de cet investissement.

Deux catégories de zones sont instituées également pour les projets tertiaires ou de recherche : les zones classées au taux maximum de 50 000 Francs par emploi correspondent à des agglomérations ou à des pôles de recherche, le reste du territoire primé pouvant donner lieu à une aide de 35 000 Francs maximum par emploi (1).

Le zonage concernant les projets industriels, même s'il a été contesté, est exemplaire par les conditions qui ont présidé à sa détermination ; il est utilisé par ailleurs, d'une part, par la Commission des Communautés en ce qui concerne certaines de ses aides, d'autre part, par le décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les régions : dans les zones retenues, les aides correspondantes sont plafonnées à 25 % de la valeur vénale des bâtiments ou des loyers considérés, alors qu'en dehors de ces zones, elles sont plafonnées à la différence entre le prix de revient du bâtiment et sa valeur vénale.

.../...

(1) Le zonage n'est pas absolu et sous certaines conditions locales exceptionnelles, le Ministre du Plan et de l'Aménagement du Territoire peut y déroger.

En comparaison, le zonage retenu pour la PRE est d'une singulière rudimentarité parce qu'exclusivement fondé sur des critères purement géographiques conduisant à distinguer grossièrement trois types de zones : les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les zones rurales désertifiées ou de montagne et les autres secteurs géographiques.

Faut-il voir ici l'idée de laisser aux Régions le soin de déterminer elles-mêmes une classification plus fine ou la volonté de distinguer une aide noble, la PAT, par rapport à la PRE, affublée d'une réglementation grossière ?

Au total, lorsque l'on situe la PRE par rapport à la PRCE, aide qu'elle complète, et par rapport à la PAT, aide qu'elle concurrence, on ne peut que constater une nouvelle fois son caractère flou et ambigu. Il est intéressant également de comparer ses mérites par rapport à ceux des exonérations de charges.

Paragraphe 2. - La Prime Régionale à l'Emploi et les exonérations ou allègements de charges

Sans entrer dans la question quelque peu théologique de la valeur respective des primes et des exonérations ou allègements de charges, notre propos est ici de comparer les techniques d'aides. Il ne s'agit pas de traiter des mesures générales s'appliquant à la diversité des entreprises mais d'examiner, par rapport au procédé de la PRE, les mesures tendant à exonérer totalement ou partiellement de certaines charges fiscales ou sociales des entreprises placées dans des conditions déterminées.

Nous tenterons dans un premier temps d'identifier ces mesures, ensuite de les comparer à la Prime Régionale à l'Emploi.

.../...

A/ LA DIVERSITE DES MESURES D'EXONERATION OU D'ALLEGEMENT DES CHARGES

Il ne paraît guère possible de dresser un catalogue des mesures d'exonération ou d'allègement de charges en vigueur dans la première phase de la décentralisation mais d'identifier quelques dispositions importantes, représentatives par leurs techniques.

En matière fiscale, tout d'abord, nous avons vu que les collectivités territoriales pouvaient accorder des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties, d'une part, et de la taxe professionnelle, d'autre part (1).

Par ailleurs, en matière d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu pour les entreprises industrielles, des mesures particulières d'exonérations avaient été successivement édictées ; nous ne retiendrons ici que les dispositions prises pour les entreprises créées à partir de 1982.

Les entreprises industrielles créées en 1982 peuvent pratiquer un abattement de moitié sur les bénéfices imposables de l'année de leur création et des quatre années suivantes. Les conditions à remplir pour bénéficier de cette mesure sont au nombre de 3 :

.../...

(1) Cf. supra page 82 et suivantes

- le prix de revient des biens d'équipement amortissables selon le mode dégressif de l'entreprise doit représenter au moins les 2/3 du prix de revient total des immobilisations corporelles amortissables ;

- l'entreprise créée doit être réellement nouvelle et remplir notamment certaines conditions quant à la détention de leur capital ; une exception à cette règle est posée pour les reprises d'établissements en difficultés ;

- le chiffre d'affaires annuel et l'effectif de l'entreprise ne doivent pas excéder respectivement 30 millions de francs et 150 salariés l'année de la création, 60 millions de francs et 300 salariés à partir de la troisième année d'activité.

En ce qui concerne les entreprises créées entre le 1er janvier 1983 et le 31 décembre 1986, celles-ci peuvent bénéficier sous réserve de remplir les deux premières conditions posées pour celles créées en 1982 :

- d'une exonération d'imposition sur les bénéfices réalisés à compter de la date de leur création et jusqu'au terme du 35ème mois suivant celui de la création ;

- puis d'un abattement de moitié d'imposition sur les bénéfices réalisés au cours des 24 mois suivant la période d'exonération.

En matière sociale, le régime des exonérations de charges est beaucoup plus mouvant et on peut se contenter d'énumérer différentes mesures qui s'appliquent en même temps ou successivement :

.../...

- exonération partielle ou totale des charges sociales afin de favoriser l'embauche de certaines catégories de population prioritaires (jeunes de moins de 26 ans, chômeurs de plus de 45 ans ...) dans le cadre des Pactes Nationaux pour l'emploi successifs ;

- exonération progressive sur trois ans des cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches supplémentaires effectuées dans le cadre d'un programme de réduction de la durée du travail ;

- exonération totale des cotisations de sécurité sociale pour l'embauche d'apprentis par des entreprises artisanales dans le cadre d'un contrat d'apprentissage.

B/ LA PRE FACE AUX EXONERATIONS ET ALLEGEMENTS DE CHARGES

La PRE présente avec ces différentes mesures certaines ressemblances :

- elle peut être, tout comme les exonérations fiscales que nous avons citées, un encouragement à la création d'entreprises ;

- elle est également une aide à l'embauche, tout comme les exonérations sociales que nous avons mentionnées, bien que celles-ci soient dirigées vers un public nettement identifié ;

- certaines exonérations fiscales sont liées, tout comme la PRE, à une zone très précise.

Là s'arrêtent les ressemblances.

.../...

En effet, de par sa nature en premier lieu, l'exonération de charges diffère sensiblement de la PRE.

Elle n'est pas pour l'entreprise une ressource mais une "non-dépense" : elle n'apparaît donc pas au niveau comptable. Cependant, portant sur un élément de l'exploitation, elle influence directement le compte d'exploitation alors que la PRE figure en subvention d'équipement en haut de bilan.

Inversement, pour la collectivité publique, elle n'est pas une dépense mais une "non-ressource" ; cette caractéristique lui donne un aspect beaucoup plus "indolore" que celui des primes et cet aspect est encore renforcé par l'impossibilité de fixer précisément le coût d'une telle mesure.

Cet impossible chiffrage a priori est important car il justifie une autre caractéristique des exonérations : elles sont en principe automatiques et l'entreprise qui se trouve dans les conditions précisées par la réglementation peut revendiquer un véritable droit à l'exonération, sauf procédure particulière de l'agrément qui reste exceptionnelle.

On peut dès lors comprendre pourquoi il est aisé d'opposer les dispositifs des primes et des exonérations de charges : de par leurs procédures, ils sont déjà à l'opposé l'un de l'autre (1).

.../...

(1) Sur ce point, voir notamment :

"Un mode d'intervention économique : les dépenses fiscales" par Paul-Marie GAUDEMET, Mélanges PEQUIGNOT, I, 321

"Aides aux entreprises et cotisations sociales : quelles contributions à l'amélioration de l'emploi ?" par André GAURON, Travail et Emploi n° 10, octobre-décembre 1981.

Nous avons vu jusqu'à présent la collectivité publique agir par des procédés spécifiques dans l'entreprise, soit en lui apportant des financements d'un statut particulier - les primes - soit en s'abstenant de percevoir certaines ressources par le biais d'exonérations de charges. Mais elle peut aller beaucoup plus loin en utilisant des procédés semblables à ceux exercés dans la vie normale des affaires.

Paragraphe 3. - La PRE face aux aides publiques inspirées des procédés classiques de financement

Une entreprise peut financer ses besoins de trois façons :

- par l'autofinancement qu'elle dégage de sa propre activité,
- par des apports de ses associés,
- et par du crédit provenant le plus souvent du monde bancaire.

Deux de ces trois techniques sont utilisées ou encouragées par les collectivités publiques pour le financement du développement économique : il s'agit, d'une part, du crédit avec les prêts bonifiés, d'autre part, des apports en fonds propres avec les concours des institutions spécialisées.

A/ LA PRE ET LES PRETS BONIFIES

A partir de 1976, moment où les pouvoirs publics prennent conscience de la nécessité d'aider largement l'économie, se développe la technique du prêt bonifié qui permet aux entreprises de bénéficier de crédits à des conditions plus intéressantes que celles qu'elles pourraient trouver normalement.

.../...

Juridiquement, cette technique recouvre deux procédés différents :

- le prêt à taux réduit attribué sur fonds publics,
- le prêt bonifié proprement dit accordé sur fonds privés dont la bonification d'intérêts, manque à gagner pour l'établissement qui accorde le prêt, est prise en charge par la collectivité publique.

Le premier de ces procédés est assez peu utilisé parce qu'il met directement la collectivité publique en contact avec l'entreprise : la puissance publique se trouve dans la même situation qu'un banquier dans cette hypothèse. On peut citer à titre d'exemple dans cette catégorie les prêts accordés sur le Fonds de Développement Economique et Social pour notamment le redressement d'entreprises en difficultés ou encore les prêts accordés par l'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (ANVAR) pour le financement des investissements de modernisation des entreprises ; ces derniers prêts sont prélevés sur le Fonds Industriel de Modernisation (FIM).

Par contre, la dernière technique de prêts bonifiés est largement employée dans la première "époque" de la décentralisation.

Dès lors qu'ils s'adressent à des entreprises autres que les exploitations agricoles - pour lesquelles des procédures particulières sont organisées - ces prêts sont en principe accordés ou mis en place par 4 établissements ou groupes d'établissements, conventionnés avec l'Etat, puisque bénéficiant des bonifications accordées par celui-ci :

- le Crédit National,
- le Crédit d'Equipement des PME,
- Les Sociétés de Développement Régional,
- la Caisse Centrale de Crédit Coopératif.

.../...

Les prêts sont le plus souvent accordés à long terme pour le financement d'investissements, il peut s'agir également de concours destinés à soutenir un effort à l'exportation.

Il nous paraît intéressant de mentionner le procédé particulier du Prêt Participatif qui peut être consenti aussi bien sur fonds privés que sur fonds publics.

Ce type de prêt a été créé par une loi du 13 juillet 1978 et est destiné à renforcer la structure financière des entreprises. Parce qu'ils sont assimilés à des fonds propres, les Prêts Participatifs contribuent à améliorer la capacité d'endettement de leurs bénéficiaires ; ils constituent des créances de dernier rang qui ne peuvent être assortis d'aucune garantie sur les biens des entreprises. Techniquement, ce sont toujours des prêts à long terme et leur rémunération doit en principe, sauf exceptions, comprendre une partie fixe et une partie liée aux résultats de l'entreprise ; ils "participent" ainsi au risque de celle-ci.

Du fait des faibles taux consentis mais surtout de leur assimilation - artificielle - aux fonds propres, les Prêts Participatifs ont connu un gros succès.

Si, dans la première partie de la décentralisation, l'Etat utilise directement ou indirectement la technique du prêt bonifié, les collectivités territoriales sont en quelque sorte invitées par les textes à en faire autant. C'est ainsi que l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 cite parmi les aides directes que peuvent attribuer les collectivités "les bonifications d'intérêts, (...) prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations".

.../...

Les conditions de ces aides sont précisées par un des décrets du 22 septembre 1982, portant le n° 82-808. Elles présentent avec la PRE certains points communs : tout comme elle, elles sont destinées à "favoriser la création ou l'extension d'activités économiques". De plus, elles peuvent être accordées sur tout le territoire national. S'agissant de la taille des projets, la réglementation est assez floue : en effet, selon l'article 2 du décret les régissant, ces aides peuvent être accordées (...) pour des projets créant au maximum 30 emplois dans un même établissement ou pour des extensions créant au maximum 10 emplois supplémentaires".

On retrouve donc la limite de 30 emplois déjà instaurée pour la PRE mais qui n'a pas ici tout à fait la même valeur : s'agissant de la PRE, en effet, cette limite servait seulement de butoir pour le calcul de la prime mais elle n'interdisait pas de primer des projets entraînant la création de plus de 30 emplois.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la valeur de cette limite qui soulève beaucoup de difficultés quant à son application :

- un projet d'extension ne génère pas forcément d'emplois supplémentaires ; il ne semble pas que la création d'emplois soit une des conditions de ces aides ;

- sur quelle durée doit être mesurée la création d'emplois ? Sur la durée du prêt ? Comme ce sont des prêts à long terme, cela signifierait que l'on devrait faire des prévisions de création d'emplois sur au moins 7 exercices, ce qui paraît bien difficile ;

.../...

- si, sur la durée retenue, les créations d'emplois sont supérieures à ce qui avait été prévu au début du programme, l'aide doit-elle être annulée ? Ce serait bien paradoxal pour un système d'aides à l'emploi.

Quant aux aides offertes elles-mêmes, elles prennent la forme de deux concours classiques que nous avons distingués :

- soit des prêts sur fonds publics (régionaux),
- soit des bonifications de prêts consentis sur fonds privés.

On peut s'étonner que la loi du 7 janvier 1982 et le décret distinguent prêts et avances : dans la notion d'avances, il y a une idée de court terme plus importante que dans celle de prêt. Or, les prêts et avances que peuvent consentir les Régions sont obligatoirement à long terme. Cette anomalie traduit peut-être la volonté des auteurs du décret de revenir sur la possibilité qui semblait être ouverte par la loi d'accorder des concours à court terme.

Les prêts bonifiés par les Régions doivent également quant à eux être consentis à long terme.

Ces différentes catégories de concours doivent selon les textes être accordés à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations à long terme et l'écart maximum entre les deux taux concernés est fixé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances.

Avant 1986, deux arrêtés sont successivement pris, en application du décret n° 82-802, le premier, le 18 novembre 1982, et le deuxième, le 14 janvier 1983.

Le premier arrêté dispose que "le montant maximum de bonification (...) [est] égal à la différence entre le taux moyen des obligations garanties et 12,75 %" et le deuxième arrêté fixe ce montant à 9,75 %.

Il faut remarquer que la rédaction de ces arrêtés est assez curieuse : elle s'applique normalement aux prêts bonifiés par les Régions mais elle ne peut s'appliquer aux prêts et avances consentis par celles-ci, à défaut, pour ces concours de taux d'intérêt à bonifier. On peut seulement déduire que, dans l'esprit des arrêtés, le taux minimum des prêts accordés par les Régions est, soit de 12,75 %, soit de 9,75 %.

Mais le plus étonnant dans cette réglementation tient au fait qu'aucun autre arrêté ne sera pris par le Ministre de l'Economie et des Finances jusqu'en 1986 : les autorités de l'Etat semblent s'être complètement désintéressées de ces aides.

Au fond, ces autorités ne souhaitent sans doute pas qu'en plus des diverses aides qu'elles pouvaient déjà attribuer, les Régions interviennent dans le cadre du crédit aux entreprises, d'autant que l'Etat lui-même se désengageait de ce type d'interventions : à chacun son métier, serait-on tenté de dire !

B/ LA PRE ET LES APPORTS EN FONDS PROPRES DES INSTITUTIONS
SPECIALISEES

Derrière l'appellation d'institutions spécialisées en fonds propres, se cachent des organismes bénéficiant de statuts divers.

.../...

Nous avons vu (1) que, de par l'article 66-I de la loi du 2 mars 1982, les Régions pouvaient participer "au capital des Sociétés de Développement Régional et des Sociétés de Financement Interrégionales ou propres à chaque Région, existantes ou à créer".

Or, les Sociétés de Développement Régional (SDR) avaient été conçues à l'origine comme des banques d'affaires ayant pour seule finalité de participer au capital de PME à caractère industriel. Petit à petit et à cause d'une recherche de meilleure rentabilité, les SDR sont devenues essentiellement des prêteurs et l'activité de prise de participation n'a plus représenté qu'une part presque infime de leurs actions.

C'est pour remédier à cet état de fait, que les Régions, en liaison avec d'autres partenaires, ont favorisé la création d'Instituts Régionaux de Participation (IRP) dont la mission est de participer au capital des PME de leur région. Initialement, les IRP avaient bénéficié d'un statut fiscal particulier qui avait été négocié au cas par cas par le Ministre de l'Economie et des Finances. Une loi du 11 juillet 1985 est venue unifier le régime des IRP avec celui des Sociétés Financières d'Innovation (SFI) - destinées, de par une autre loi du 11 juillet 1972, à faciliter la mise en oeuvre industrielle de la recherche technologique ainsi que la promotion ou l'exploitation d'inventions, et créées le plus souvent à l'initiative des banques.

.../...

(1) Cf. supra page 88 et suivantes

Ces deux types de structures, IRP et SFI, ont été regroupés avec les autres sociétés d'apport en fonds propres au sein d'une nouvelle entité juridique, la "société de capital-risque" qui est dotée d'un même régime fiscal et dont l'objet est de prendre des participations dans le capital des PME non cotées.

Par ces outils, SDR, IRP et même SFI, les Régions peuvent indirectement participer au capital des PME ; il s'agit là sans doute de l'intervention publique économique qui va le plus loin dans le partenariat aux côtés de l'entreprise.

Si la prime est, pour la structure qui la reçoit, un corps étranger qu'elle va petit à petit et par le biais de l'amortissement assimiler, l'apport en fonds propres, lui, est au coeur même de l'entreprise.

Par ailleurs, il n'y a pas plus ici en principe de préoccupation d'aménagement du territoire ni de soutien à l'emploi, c'est l'entreprise en elle-même et pour elle-même qui est soutenue. Les choses sont peut être beaucoup plus simples : ils n'y a plus ni prétexte, ni malentendu ...

La comparaison de la PRE avec les autres concours publics nous a permis de mieux situer la PRE : elle complète la PRCE et elle concurrence la PAT et, dans les deux cas, elle se trouve en position de retrait par rapport à ces deux primes. Elle a donc un caractère secondaire.

Si tout oppose les dispositifs des exonérations de charges et de la PRE, cela n'empêche pas que ces deux types d'aides puissent avoir des objectifs communs d'aménagement du territoire et de soutien à l'emploi. Le jurislatureur pouvait tout aussi bien choisir une technique par rapport à une autre ou au contraire faire se compléter les deux types d'aides.

.../...

En matière de prêts, la Région peut théoriquement intervenir mais elle n'y est absolument pas encouragée par les textes si bien que ce dispositif qui devrait normalement compléter le système de primes ne paraît guère applicable.

On peut se demander enfin si le véritable dispositif concurrent de la PRE n'est pas tout simplement la participation au capital de l'entreprise, système simple, sans ambiguïté, où l'intérêt de l'entreprise est le véritable critère d'appréciation.

Au moment de conclure ce premier chapitre, l'observateur ne peut que constater les nombreuses imperfections du cadre juridique interne de la PRE : une grande complexité, des oublis, des erreurs dans les textes, une décentralisation qui semble trop souvent en trompe-l'oeil, une cohérence globale bien difficile à cerner ... et surtout la curieuse absence des besoins de l'entreprise dans la réflexion globale. On ne se pose pas la question de savoir si l'aide est utile à l'entreprise, on présume qu'elle l'est. Et, dans le même esprit, on ne s'inquiète guère des résultats : aucun système de mesure de l'efficacité des aides n'est instaurée. C'est peut-être à la réflexion, cet oubli-là qui est le plus impardonnable car il mine le système à la base : même s'il est en pratique utile, on aura bien des difficultés à le prouver et il sera très facile à tout adversaire du système d'affirmer, sans risque d'être démenti, que l'aide incriminée est inutile.

.../...

CHAPITRE II. - LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI DANS SON CADRE EUROPEEN

Les considérations théoriques sur la Prime Régionale à l'Emploi seraient bien partielles si on faisait abstraction du contexte européen, tout d'abord parce que le droit communautaire est une des sources de réglementation de la PRE (I) mais aussi parce que les autres pays européens ont leurs propres systèmes d'aides, souvent très différents de l'ensemble français et, de fait, concurrents de celui-ci (II).

SECTION I. - LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

Selon l'article 2 du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne, l'établissement d'un Marché Commun est, avec le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats-membres, le moyen que la Communauté doit employer pour parvenir notamment à promouvoir un développement harmonieux des activités économiques.

Afin que ce Marché Commun ait toute sa portée, l'article 3 f du Traité fait figurer parmi les actions de la Communauté "l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun". C'est sous l'angle du respect de la concurrence et uniquement sous cet angle-là que le Traité appréhende les aides publiques aux entreprises. On se situe ici tout à fait dans l'idée libérale d'un marché assurant par son fonctionnement sans entrave le développement idéal de l'Economie.

.../...

Dans cette idée, les aides publiques sont nécessairement des entraves au bon fonctionnement du marché et sont donc en principe prohibées par le Traité de Rome. Le régime ainsi institué soulève des difficultés particulières quant à son application au niveau français et particulièrement à l'égard de la PRE (1).

Paragraphe 1.- Les aides publiques aux entreprises entrave au bon fonctionnement du marché commun

A/ LES PRINCIPES ET LEURS AMENAGEMENTS : L'ARTICLE 92 DU TRAITE DE ROME

Le principe est posé par l'article 92-1 du Traité de Rome : "sauf dérogations prévues par le présent Traité, sont incompatibles avec le Marché Commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".

.../...

(1) Sur ces différentes questions, voir notamment :

- Gérard DRUESNE, Droit matériel et politiques de la Communauté Européenne, PUF, 1986, pages 203 à 217.
- Gérard DRUESNE et Georges KREMLIS, La politique de la concurrence de la CEE, Que sais-je ? PUF, 1986, pages 67 à 93.
- Vincent COUSSIRAT-COUSTERE, Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire, AJDA 1985, page 171.

Il faut tout d'abord remarquer qu'alors que la libre concurrence est, dans le système des aides locales de 1982, une notion à laquelle il est seulement fait référence de façon générale et qui ne peut, en pratique, qu'avoir peu de conséquences, elle est un des fondements de la Communauté Européenne. Mais la libre concurrence dont il est ici question ne se situe pas au même niveau que la libre concurrence nationale : il s'agit et il s'agit seulement de la concurrence au niveau de la Communauté, ainsi qu'a pu le préciser la Cour de Justice des Communautés dans son arrêt du 10 octobre 1978, HANSEN/HAUPTZOLLAMT DE FLENSBURG (1) : le système instauré par les articles 92 et suivants du Traité de Rome a pour objectif d'éviter que l'octroi d'aides par un Etat membre "ait pour effet de fausser les conditions de la concurrence sur le Marché Commun ou de créer des discriminations à charge de la production ou du commerce d'autres Etat-Membres". Une aide pourra donc constituer une atteinte à la libre concurrence au plan national tout en n'entravant pas la libre concurrence au niveau communautaire et la proposition inverse peut également être formulée.

Le principe posé par l'article 92-1 du Traité est précisé par l'article 92-2 qui énumère trois types d'aides qualifiées de compatibles avec le Marché Commun : aides à caractère social octroyées aux consommateurs, aides réparant les dommages causés par certains événements extraordinaires, "aides octroyées à l'économie de certaines régions de République Fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division" (2).

.../...

(1) Affaire 148/77, LEBON, 1787.

(2) Nous verrons plus loin qu'un régime spécifique d'aides a été instauré au profit des Régions contigües au "rideau de fer".

Enfin, l'article 92-3 énumère des aides qui "peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché Commun" et qui peuvent être regroupées en 3 catégories, sachant que le Conseil des Communautés a, en principe, la faculté - jamais employée jusqu'alors - d'autoriser d'autres catégories d'aides. On peut ainsi distinguer tout d'abord, d'une part, celles "destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun", c'est-à-dire en règle générale, les aides liées à un programme communautaire tel que BRITE, EUREKA ... ; d'autre part, les aides dites sectorielles "destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques" qui constituent la plus importante catégorie par le nombre de décisions prises par les instances communautaires. Une deuxième catégorie est formée de ce que la Commission appelle "les aides à finalité régionale" et, si l'on reprend la terminologie employée dans l'article 92-3, y figurent "les 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 aides destinées (...) à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre [ou] à faciliter le développement (...) de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun".

C'est notamment par le biais de ces aides à finalité régionale que s'est instaurée une véritable politique régionale de la Communauté et ce qui pouvait être entrave au bon fonctionnement de la Communauté est devenu un des instruments de cette politique, décidée en octobre 1972 et qui s'est matérialisée par la mise au point par les Etats membres et la CEE de Programmes de Développement Régional et la création en 1975 du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER).

.../...

Ce fonds, "destiné à contribuer à la correction des principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin", participe notamment au financement de programmes communautaires et de programmes nationaux d'intérêt communautaire. Ceci le conduit à financer entre autres des dépenses d'infrastructures s'intégrant dans ces programmes mais également "des régimes d'aide en faveur des entreprises industrielles, artisanales et de service". A ce titre, l'Etat français pourra se faire rembourser 50 % des Primes d'Aménagement du Territoire qu'il attribue dans certaines zones.

Afin que ces aides à finalité régionale soient véritablement des instruments d'une politique régionale cohérente et afin également de donner des indications quant à la volonté communautaire dans ce domaine, la Commission a posé des règles de coordination dans des communications dont la plus récente remonte au 21 décembre 1978 (1). Cette communication fixe principalement des plafonds d'intensité d'aides s'appliquant à l'ensemble des aides régionales accordées à une opération et différant suivant les régions concernées qui sont classées en quatre catégories (2) :

.../...

(1) Journal Officiel des Communautés Européennes, 3 février 1979, C31, page 19.

(2) Compte-tenu d'une structure de la CEE à 9 Etats membres.

- les régions les plus défavorisées d'Irlande, du Mezzogiorno, d'Irlande du Nord, de Berlin-Ouest et des départements français d'outre-mer où les deux plafonds alternatifs d'aides sont respectivement de 75 % de l'investissement en équivalent-subvention net et de 13 000 Ecus par emploi créé pour les seules aides fixées en relation directe avec l'investissement ou les créations d'emplois envisagées, sachant que, pour les investissements supérieurs à 3 Millions d'Ecus, les autres aides sont tolérées dans la limite, soit de 25 % de l'investissement en équivalent-subvention net ou de 4 500 Ecus par emploi créé ;

- les régions défavorisées, c'est-à-dire la partie du territoire français éligible à la PDR (soit, depuis, les zones éligibles à la PAT pour les projets industriels), certaines zones d'Italie et de Grande-Bretagne, où les deux plafonds alternatifs d'aides sont respectivement de 30 % de l'investissement en équivalent-subvention net et de 5 500 Ecus par emploi créé dans la limite, dans ce dernier cas, de 40 % de l'investissement ;

- certaines régions du DANEMARK où les plafonds sont soit de 25 % de l'investissement en équivalent-subvention net, soit de 4 500 Ecus par emploi créé dans la limite pour ce dernier cas de 30 % de l'investissement ;

- les autres régions de la Communauté où les aides sont plafonnées soit à 20 % de l'investissement, soit à 3 500 Ecus par emploi créé, dans la limite de 25 % de l'investissement (1).

.../...

(1) Seuls, les plafonds par emploi jouent pour le secteur tertiaire.

On doit souligner que la Commission marque une nette préférence pour les aides régionales subordonnées à la réalisation d'un investissement ou à la création d'emplois : "la Commission formule des réserves de principe quant à la compatibilité des aides au fonctionnement avec le Marché Commun" (1). Ces deux bases en effet apparaissent pour la Commission comme les seules assiettes fiables des aides, bien que l'emploi puisse lui aussi être considéré comme un élément à rattacher au fonctionnement de l'entreprise.

Cependant, le Traité de Rome s'est révélé trop étroit dans la définition des aides qui pouvaient être tolérées par la Communauté et la Commission a donc été amenée à dégager et à admettre, sous certaines conditions, une nouvelle catégorie d'aides, les aides dites générales. La condition fondamentale d'admission de ces aides générales par la Commission - avec l'approbation de la Cour de Justice (2) - est la justification compensatoire ou la contrepartie communautaire : l'aide, d'une part, doit contribuer à la réalisation des objectifs communautaires énoncés par l'article 92-3 du Traité de Rome, d'autre part, doit être rendue nécessaire dans son existence et ses modalités par le jeu normal des forces du marché.

Ces deux grands types d'aides générales qu'a ainsi été amenée à admettre la Commission sont tout d'abord les aides à l'emploi qui ont connu un essor considérable à la fin des années 1970 avec la persistance de la crise économique, ensuite les aides à l'exportation, considérées comme incompatibles avec la libre concurrence communautaire dès lors qu'elles agissent sur les échanges entre Etats membres.

.../...

(1) Communication du 21 décembre 1978, précitée.

(2) Arrêt du 17 septembre 1980, Philip MORRIS, Affaire 730/79, Lebon, page 2671.

Ces principes posés - et aménagés - il reste à étudier la façon dont le Traité de Rome assure leur respect.

B/ LE RESPECT DES PRINCIPES : LE SYSTEME DE CONTROLE COMMUNAUTAIRE

En premier lieu, il nous faut rappeler qu'il existe un procédé de droit commun permettant d'imposer le respect par les Etats membres des obligations qu'ils ont contractées dans le Traité de Rome : cette procédure dite d'infraction est instituée par les articles 169 et 170 du Traité. Lorsque la Commission estime qu'un Etat membre manque à une des obligations que lui impose le Traité, elle met cet Etat en mesure de présenter ses observations puis émet un avis motivé. Si l'Etat concerné ne se conforme pas à cet avis dans le délai qui lui est fixé, la Commission peut saisir la Cour de Justice.

L'initiative d'une telle action peut aussi appartenir aux Etats membres. Celui d'entre eux qui estime qu'un autre Etat membre n'exécute pas ses obligations saisit la Commission. En ce cas, la Commission met les Etats •intéressés en mesure de présenter leurs observations écrites ou orales dans un délai de trois mois, puis émet un avis motivé. Si, dans un délai de trois mois, l'avis n'a pas été émis, son absence "ne fait pas obstacle à la saisine de la Cour de Justice".

Or, dans le domaine des aides accordées par les Etats aux entreprises, le Traité a institué dans son article 93 une procédure particulière que la Cour de Justice a d'ailleurs déclaré la seule applicable en cette matière particulière.

.../...

Est ainsi institué tout d'abord un contrôle sur les aides existantes : la Commission peut proposer à l'Etat membre des mesures destinées à corriger les aides en cause afin d'assurer leur compatibilité avec le Marché Commun. La Commission ne peut décider de l'incompatibilité d'une aide qu'"après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations" par la publication, au Journal Officiel, d'une communication. Une fois la décision de suppression ou de modification prise et si l'Etat en cause n'obtempère pas, "la Commission ou tout autre Etat intéressé peut saisir directement la Cour de Justice".

Par ailleurs, en ce qui concerne les aides nouvelles et selon l'article 93-3, "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'il y a incompatibilité avec le Marché Commun, elle peut ouvrir la procédure prévue à l'article 93-2 et vue plus haut en mettant en demeure les intéressés de présenter leurs observations. "L'Etat membre [en cause] ne peut mettre les mesures projetées à exécution avant que cette procédure ait abouti à une décision finale". Cette dernière règle est particulièrement importante puisque, au cas où l'Etat octroierait l'aide incriminée sans attendre la réponse de la Commission, il s'exposerait à devoir exiger le remboursement de l'aide de la part de ses bénéficiaires.

L'Etat en cause peut, à l'issue de la procédure et dans le cas où celle-ci débouche sur une décision demandant la suppression ou la modification de l'aide, saisir pour réformer ou abroger cette décision la Cour de Justice dans un délai que la jurisprudence a fixé à 2 mois.

.../...

La Commission a, par ailleurs, institué pour les Etats membres une obligation de notification des cas significatifs de cumul d'aides par une communication parue au Journal Officiel des Communautés Européennes du 5 janvier 1985 (1). Cette obligation porte sur tout projet d'investissements dépassant 12 millions d'Ecus ou mobilisant des aides qui, en cumul, dépassent 25 % en équivalent-subvention net ; sont uniquement concernées par ces règles les opérations mobilisant plus d'un régime d'aides.

Des dérogations à cette obligation sont accordées, sauf distorsion de concurrence, lorsque le projet d'investissements ne dépasse pas 3 millions d'Ecus, lorsque l'intensité des aides accordées pour l'opération concernée ne dépasse pas 10 % en équivalent-subvention net ou lorsque l'intensité de l'ensemble des aides accordées pour un projet d'investissements respecte un des plafonds fixés pour l'un des régimes d'aides qui sont octroyés en faveur de ce programme.

Les règles de notification applicables dans ces cas de cumul sont celles prévues à l'article 93-3 pour les aides nouvelles.

Pour être complet dans la description du système, il convient de mentionner que le Conseil a la faculté, sur demande d'un Etat membre, de décider qu'"une aide instituée ou à instituer par cet Etat, doit être considérée comme compatible avec le Marché Commun (...) si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision". Cette possibilité n'a jamais été employée en matière d'aide régionale ou générale dirigée vers les PME.

.../...

(1) JOCE, 5 janvier 1985, C3, page 2.

Enfin le Conseil a également, de par l'article 94 du Traité, la faculté - également guère employée - de prendre, sur proposition de la Commission, "tous règlements utiles en vue de l'application des articles 92 et 93 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 93, paragraphe 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure".

Paragraphe 2. - L'application des dispositions communautaires à la Prime Régionale à l'Emploi

Dans les différents textes tant législatifs que réglementaires touchant à la Prime Régionale à l'Emploi, il est fort peu fait référence à la réglementation communautaire ; c'est donc avec difficulté que l'on trouvera une seule indication dans l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 qui est certes un texte fondamental : les décrets relatifs aux aides directes régionales aux entreprises doivent déterminer "notamment les règles de plafonds et de zones (...) compatibles avec les engagements internationaux de la France". La référence est vague mais couvre néanmoins sans aucun doute la réglementation communautaire ; on ne la retrouvera cependant ni dans la loi du 2 mars 1982, ni dans le décret n° 82-807 du 22 septembre 1982.

On ne trouvera trace d'une semblable référence que dans les visas des décrets relatifs à la Prime d'Aménagement du Territoire, d'une part, et aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, d'autre part : ces deux décrets sont placés sous l'empire de la loi n° 57-880 du 2 août 1957 ratifiant le traité instituant la CEE.

.../...

On peut dès lors s'interroger sur l'applicabilité à la PRE des textes communautaires étudiés plus haut et sur le problème du contrôle en droit interne de la compatibilité des décisions d'application de la PRE avec la réglementation communautaire.

A/ L'APPLICATION DES ARTICLES 92 ET 93 DU TRAITE DE ROME A LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI

Un premier problème est à cet égard constitué par le fait de savoir si la PRE est ou non une aide d'Etat au sens de l'article 92 du Traité ; autrement dit, une aide attribuée par une autorité publique décentralisée entre-t-elle dans ce cadre ? La réponse à cette question a été donnée par la Cour de Justice dans son arrêt du 22 mars 1977, STEINIGE et WEINLIG contre Allemagne (1) : "l'interdiction de l'article 92-1 englobe l'ensemble des aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les cas où l'aide est accordée directement par l'Etat ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide". Les aides de démembrements territoriaux des Etats membres entrent donc dans le champ d'application des articles 92 et 93. La France elle-même a reconnu la validité de ce principe puisqu'elle a notifié le décret relatif à la PRE, en septembre 1982.

La deuxième question que l'on doit se poser est relative à la nature de la PRE au regard des textes communautaires : s'agit-il d'une aide régionale ou d'une aide générale ?

.../...

(1) Lebon, page 595.

Il faut à cet égard s'appuyer sur les éléments caractéristiques des aides régionales tels que déterminés par le point 9 de la "communication de la Commission sur les régimes d'aides à finalité régionale" du 21 décembre 1978 (1) ; y figurent notamment les trois éléments suivants :

- "les aides régionales ne couvrent pas l'ensemble du territoire national, c'est-à-dire que les aides générales ne peuvent pas être octroyées au titre des aides au développement régional (exception faite de l'Irlande et du Grand-Duché du Luxembourg, chacun de ces pays étant considéré comme une seule région)" ;

- "les régimes d'aides indiquent clairement, soit géographiquement, soit au moyen de critères quantitatifs, la délimitation des régions aidées ou, à l'intérieur de celles-ci, la délimitation des zones bénéficiant des aides" ;

- "la gradation et la modulation des taux d'aides selon les différentes zones et régions sont clairement indiquées".

Au vu de ces critères, la Prime Régionale à l'Emploi ne peut être qualifiée d'aide régionale au sens du Traité : si elle respecte en effet les deux derniers critères, elle ne respecte pas le premier puisqu'elle a vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire national français.

.../...

(1) précitée.

La Prime Régionale à l'Emploi doit donc être classée parmi les aides générales et la Commission lui a d'ailleurs expressément accordé cette dénomination (1).

En conséquence également, parmi les aides attribuées par les collectivités territoriales, trois seulement peuvent être qualifiées d'aides à finalité régionale :

- la Prime d'Aménagement du Territoire - aide d'Etat accordée par les Régions - dont le zonage a été approuvé - avec quelques nuances - par décision de la Commission du 10 octobre 1984 (2) et qui constitue la principale aide régionale française ;

- les aides à l'achat ou à la location de bâtiments instituées par le décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 dont l'application effective est attachée au zonage établi pour la PAT ;

- les exonérations temporaires de Taxe Professionnelle instituées par l'article 1465 du Code Général des Impôts liées à un zonage semblable à celui de la PAT.

Ces précisions apportées, il convient de préciser le déroulement de la procédure suivie pour la PRE. Le décret n° 82-807 a été notifié à la Commission en septembre 1982 en même temps que les autres décrets du même jour.

.../...

(1) Nous sommes en désaccord sur ce point avec M. Vincent COUSSIRAT-COUSTERE (note précitée) qui classe la PRE parmi les aides régionales.

(2) JOCE, 12 janvier 1985, n° L 11, page 28.

Il faut tout de suite souligner que l'Etat a notifié un texte définitif déjà entré dans l'ordre juridique français et non un projet, sans attendre la réponse de la Commission, ce qui paraît contraire à la lettre même de l'article 93-3.

Si les autres textes ne soulèvent pas de difficultés - après précisions parfois du Gouvernement français - il en fut différemment pour le décret sur la Prime Régionale à l'Emploi (1). La Commission procède à cet égard à une distinction subtile entre la Prime Régionale à la Création d'Emplois et la Prime Régionale au maintien de l'Emploi. Si la première aide ne rencontre aucune objection de sa part, la Commission décide le 24 novembre 1982 - dans les deux mois ayant suivi la notification du texte par l'Etat français - d'ouvrir la procédure de l'article 93-2 à l'encontre de la deuxième aide. Celle-ci sera clairement précisée dans la communication adressée, conformément à la procédure de l'article 93, par la Commission "aux intéressés autres que les Etats membres en ce qui concerne les systèmes français de prime régionale au maintien de l'emploi" (2) : il y a prime au maintien de l'emploi en cas de conversion interne de l'activité d'un établissement.

Pour la Commission, "étant donné le caractère général des aides prévues, l'insuffisance de conditions limitatives d'octroi de celles-ci et le manque de garanties quant au respect de l'intérêt communautaire, ces mesures, au stade actuel, ne paraissent pas pouvoir bénéficier d'une des dérogations à

.../...

(1) Voir Commission des Communautés Européennes, Douzième rapport sur la politique de concurrence, n° 196.

(2) JOCE du 4 janvier 1983, n° C 1, page 3.

l'incompatibilité des aides prévues à l'article 92, paragraphe 3 du traité CEE". En conséquence, la procédure est ouverte et les intéressés sont invités à présenter leurs observations dans un délai de deux semaines à compter de la publication de la communication.

Cette décision de la Commission appelle les observations suivantes. Tout d'abord, la Commission se place tout à fait dans la ligne des décisions diverses qu'elle a prises en matière d'aides à l'emploi, que celles-ci prennent la forme de primes ou d'exonérations de charges sociales ou fiscales. Ainsi que l'écrit Monsieur Gérard DRUESNE (1), "la Commission s'efforce de distinguer entre les aides simplement destinées au maintien des postes de travail, souvent accordées à des secteurs en difficultés et qui risquent de déplacer le chômage et les difficultés industrielles d'un Etat membre à l'autre et celles correspondant à la création d'emplois nouveaux, qu'elle est d'autant plus disposée à accepter qu'elles sont associées à une restructuration ou une expansion de l'entreprise bénéficiaire en fonction de l'évolution des marchés internationaux et de la division du travail". Ainsi s'expliquent, tout à la fois, d'une part, la rigueur manifestée à l'encontre des conversions internes, suspectées soit de permettre le maintien d'activités économiques condamnées, soit, en raison du flou de leur définition, d'autoriser le versement d'aides sans qu'il y ait de véritables contreparties de création d'emplois ou d'investissements, d'autre part, l'indulgence manifestée envers les aides aux opérations créatrices d'emplois, telles que la PRCE ou la PRE dans son aspect création d'emplois.

.../...

(1) in "La politique de concurrence de la CEE", précité, page 91.

Il semble de plus que les critiques formulées envers les opérations de conversion interne soient encore renforcées par le fait que le contrôle a posteriori par l'Etat - mais aussi par la Commission - des actes des autorités régionales ne paraît pas assuré dans des conditions satisfaisantes pour les fonctionnaires communautaires (1).

Mais, par ailleurs, il apparaît bien que l'attitude de la Commission ne soit pas aussi nette que ces considérations pourraient le faire penser.

En effet, en premier lieu, les opérations de conversion interne n'ont pas été traitées de la même manière en ce qui concerne le décret sur la Prime d'Aménagement du Territoire : ce texte n'a soulevé aucune objection de la part de la Commission alors que les conversions internes figurent explicitement parmi les opérations primables. Cette appréciation différente s'explique sans doute par la nature d'aide à finalité régionale reconnue par la Commission à la PAT mais aussi par le système important de contrôle a posteriori mis en place par l'Etat et accompagné de l'obligation formulée par la Commission dans l'article 6 de sa décision du 10 octobre 1984 (2) de communication par l'Etat, chaque année, d'un rapport détaillé sur les PAT octroyées.

.../...

(1) L'auteur tient cette considération de la bouche même des fonctionnaires compétents de la "DG IV" de la Commission qui lui ont apporté un précieux concours.

(2) précitée.

En deuxième lieu, il faut remarquer que la Commission n'a pris en compte dans sa démarche qu'une partie du volet "maintien de l'emploi" de la PRE ; elle semble avoir curieusement assimilé les opérations de reprise d'entreprises en difficultés à des opérations créatrices d'emplois, ce qui peut étonner. Les reprises sont en effet des programmes souvent bien plus contestables que les conversions puisqu'en primant des reprises successives, on peut assurer éternellement la survie artificielle d'entreprises condamnées.

Quoi qu'il en soit, la procédure de l'article 93-2 a suivi son cours pour le volet "maintien de l'emploi" de la PRE à partir de la communication publiée le 4 janvier 1983 ... jusqu'au 20 mai 1987, date à laquelle la Commission a adressé une lettre au Ministre français des Affaires Etrangères l'informant de la clôture de cette procédure et lui demandant de veiller à ce que les entreprises s'engageant dans des opérations de conversion interne soutenues par la PRE effectuent un investissement et que soit respectée la discipline sectorielle définie par les instances communautaires, c'est-à-dire que ne soient pas retardés les ajustements structurels nécessaires des secteurs sensibles tels que la sidérurgie, la construction navale, le textile et l'habillement, la production charbonnière ...

On doit déplorer la durée de la procédure d'autant que, selon une ordonnance de la Cour de Justice du 11 juillet 1979 (1), "lorsque la Commission décide d'ouvrir une procédure en vertu des dispositions de l'article 93 du traité CEE, elle dispose d'un délai raisonnable pour mener cette procédure à son terme".

.../...

(1) Affaire 59/79, Producteurs de vins de table et vins de pays contre Commission, Lebon, page 2415.

Le "délai raisonnable" semble ici largement dépassé et cela paraît tout à fait préjudiciable d'abord pour les régions qui n'avaient pas en principe le droit d'accorder ces aides pendant les quatre années qu'a duré la procédure et s'exposaient, si elles contrevenaient à cette règle, à devoir exiger le remboursement des sommes allouées. Mais somme toute, c'est la crédibilité du système des articles 92 et suivants du Traité de Rome qui est surtout ici en cause, même si le délai constaté dans le cas de la PRE est exceptionnel.

Le cadre réglementaire général de la PRE étant ainsi conforme au Traité de Rome, il reste à étudier la façon dont peut être contrôlée en droit interne la compatibilité des décisions d'application de la PRE avec la réglementation communautaire.

B/ LE CONTROLE EN DROIT INTERNE DE LA COMPATIBILITE DES DECISIONS
D'APPLICATION DE LA PRE AVEC LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Cette question peut être examinée sous deux angles possibles, celui du particulier et celui de la puissance publique.

En ce qui concerne le point de vue du particulier, la question se résume ici à savoir si une entreprise pouvait contester l'octroi d'une PRE à un concurrent en s'appuyant sur les dispositions des articles 92 et suivants du Traité de Rome. La réponse à cette question résulte tout d'abord de la position prise par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 10 février 1967, SA des Etablissements PETITJEAN et autres (1) : "la violation [des dispositions du Traité de Rome relatives aux aides accordées par les Etats] ne peut pas être utilement invoquée à l'appui du recours formé par les sociétés requérantes devant la juridiction administrative française".

.../...

(1) Lebon, page 63.

La Cour de Justice des Communautés Européennes a ensuite clairement formulé le principe dans son arrêt du 22 mars 1977, STEINIKE et WEINLIG contre Allemagne (1) : "le Traité, en organisant par l'article 93 l'examen permanent et le contrôle des aides par la Commission, entend que la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le Marché Commun résulte, sous le contrôle de la Cour de Justice, d'une procédure appropriée dont la mise en oeuvre relève de la responsabilité de la Commission (...). Les particuliers ne sauraient, dès lors, en invoquant le seul article 92, contester la compatibilité d'une aide avec le droit communautaire devant les juridictions nationales ni demander à celles-ci de se prononcer, à titre principal ou incident, sur une incompatibilité éventuelle.

Par contre, cette possibilité est donnée dès lors que les dispositions visées de l'article 92 ont été concrétisées par les actes de portée générale prévus par l'article 94 ou, par les décisions, dans les cas particuliers qu'envisage l'article 93-2. "Il y a donc absence d'effet direct de l'article 92 et une entreprise ne pouvait donc contester devant le Tribunal Administratif une aide qu'elle estimerait contraire aux dispositions de cet article". Par contre, et conformément à une jurisprudence constante, pendant la durée de la procédure engagée à l'encontre de la PRE dans son volet "Maintien de l'emploi", un particulier ou une entreprise aurait pu déférer devant le Tribunal Administratif une décision d'octroi de PRE à une opération de conversion interne.

.../...

(1) précité.

En ce qui concerne le point de vue de la puissance publique, le Traité fixe, dans son article 5, alinéa premier, une obligation de contrôle du respect des règles communautaires en droit interne : "les Etats membres prennent toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté".

La Cour de Justice s'est montrée, dans différentes espèces, particulièrement rigoureuse sur l'application de cette disposition en considérant que l'Etat ne peut se retrancher derrière des impossibilités juridiques ou constitutionnelles internes et qu'il est responsable en tout état de cause du respect des règles de la Communauté par toutes les personnes publiques ou privées installées sur son territoire (1).

L'Etat français est donc tenu de faire respecter les règles communautaires dans les mesures prises par les régions pour l'application de la réglementation relative à la Prime Régionale à l'Emploi. Deux procédés sont concevables à cet égard :

- soit le Préfet de Région soumet au titre du contrôle de légalité les décisions qui lui paraissent contraires aux règles communautaires ;

- soit l'Etat transmet à la Commission les décisions prises par les Régions.

.../...

(1) Cf. sur cette question, Vincent COUSSIRAT-COUSTERE, note précitée, page 186.

Le contrôle de légalité instauré par la loi du 2 mars 1982 peut en effet à première vue assurer le respect de la réglementation communautaire d'autant que le Conseil Constitutionnel, lorsqu'il fut saisi du texte de loi de décentralisation adopté par le Parlement, précisa pour imposer le contrôle de légalité et en se référant à l'article 72, alinéa 3 de la constitution qui dispose que, dans les collectivités territoriales, "le délégué du gouvernement a la charge (...) du contrôle administratif", que ce contrôle "devait permettre d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux, auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin" (1).

Cependant, s'agissant de la réglementation relative aux aides d'Etat et conformément à l'arrêt STEINIKE et WEINLIG contre Allemagne (2), il est clair que la Commission a un monopole d'appréciation dans ce domaine et que le Tribunal Administratif ne peut donc intervenir dans ce domaine sauf, comme en matière de recours des particuliers et pendant la période de déroulement de la procédure de l'article 93-2, en cas de prime attribuée pour une opération de conversion interne.

.../...

(1) Conseil Constitutionnel, 25 février 1982 (82-137 DC), AJDA 1982, 303-306.

(2) précité.

S'agissant d'une éventuelle obligation de l'Etat de transmettre les décisions régionales prises en application du décret sur la PRE, il est difficile de considérer qu'une telle solution puisse être retenue de façon absolue. En effet, l'article 93-3 du Traité CEE impose l'obligation de notification pour les seuls "projets tendant à instituer ou à modifier des aides". Cependant, l'article 93-1 dispose que "la Commission procède avec les Etats membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces Etats".

Du côté français, Monsieur Bruno BOURG-BROC, député, a eu l'idée de soulever, en 1984, le problème devant deux ministres différents, celui des Affaires Européennes, d'une part, et celui de l'Intérieur et de la Décentralisation d'autre part.

Le Ministre des Affaires Européennes a répondu (1) que la procédure de l'article 93-2 du traité CEE était "applicable aux régimes institués par les collectivités territoriales".

Pour sa part, le Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a considéré (2) que "l'article 93 du traité de Rome fait obligation à chaque Etat membre de communiquer aux instances communautaires les textes législatifs et réglementaires qu'il prend pour définir les régimes nationaux d'aides publiques aux fins de vérification de leur compatibilité avec les règles communautaires [mais que] cet article n'implique pas dans le cas d'interventions directes ou indirectes des collectivités territoriales, en matière économique, la communication de chacune des délibérations correspondantes prises par celles-ci".

.../...

(1) JO, Débats Assemblée Nationale, 12 mars 1984, page 1130.

(2) JO, Débats Assemblée Nationale, 19 mars 1984, page 1287.

Contrairement à l'avis de certains auteurs, il ne nous semble pas qu'il y ait contradiction entre les deux réponses, même si l'une est plus complète que l'autre (1). En effet, il faut distinguer entre décisions réglementaires et décisions individuelles. Lorsqu'une région édicte un règlement d'attribution de PRE, on peut tout aussi bien affirmer qu'elle institue ou qu'elle définit un régime d'aides. Par contre, la décision individuelle ne sera que l'application d'un régime clairement défini.

En conséquence, l'Etat devrait en principe transmettre à la Commission les délibérations régionales ayant valeur de règlement d'aides ; par contre, il pourrait tout à fait s'abstenir de notifier les mesures individuelles sauf, bien sûr, si celles-ci sont concernées par l'obligation de notification des cas significatifs de cumul d'aides (2). Cette appréciation nous paraît conforme tout à la fois à la lettre du Traité et à un certain pragmatisme.

Cependant, elle ne va pas sans soulever des difficultés :

- d'une part, elle suppose que les textes des régions soient soumis à la Commission à l'état de projets et qu'ils n'entrent pas en vigueur avant une prise de position définitive de la Commission, ce qui implique qu'il ne soit pas mis en application avant d'avoir reçu l'aval communautaire ; or, nous avons vu que les procédures étaient parfois bien longues et un tel contrôle pourrait être mal ressenti par les régions ;

.../...

(1) Il y a peut-être dans les appréciations de Monsieur COUSSIRAT-COUSTERE (note précitée, page 183), la même malice que celle qu'il croit déceler dans les interventions de Monsieur BOURC-BROC !

(2) Cf. supra page 215

- d'autre part et de toutes façons, il semble bien que cette règle n'ait jamais reçu d'application et qu'aucun règlement régional d'attribution de primes n'ait été notifié à la Commission.

En conclusion de cette étude du cadre juridique communautaire, il nous paraît nécessaire d'insister sur les importantes carences constatées dans l'application des règles de la Communauté en matière de contrôle des aides publiques. Il ne s'agit nullement de mettre en cause ces règles qui sont tout à fait utiles à l'édification d'un véritable Marché Commun mais on doit avoir conscience que ce droit n'est guère appliqué et qu'il y aurait même une sorte de consensus général - tout au moins en France - pour ne pas ou peu en tenir compte.

Quelle que soit leur portée, les règles communautaires influent nécessairement cependant sur les aides économiques aux entreprises consenties dans la Communauté.

En élargissant notre champ de vision et en regardant la PRE comme un élément de ce que l'on pourrait appeler le "paysage communautaire des aides publiques économiques", il est intéressant de la comparer aux autres aides attribuées en Europe.

.../...

SECTION II. - LA PRIME REGIONALE A L'EMPLOI FACE AUX AUTRES SYSTEMES
EUROPEENS D'AIDES

Les pays dont nous allons examiner - nécessairement sommairement - les systèmes d'aides aux entreprises sont les 11 pays autres que la France faisant actuellement partie de la CEE : l'Allemagne Fédérale, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

L'examen des aides portera dans cette section sur la structure des aides en 1983-1984 (1), ce qui nous situe à un moment où le système de la PRE en France prend son "rythme de croisière". A l'époque, cependant, deux des onze pays en question, l'Espagne et le Portugal, ne font pas encore partie de la CEE et il sera intéressant de se demander s'il en résulte des différences importantes par rapport aux autres régimes. Par ailleurs, il faut avoir aussi conscience que cet exercice connaît une limite importante : nous ne traiterons ici que de la "partie émergée de l'iceberg", c'est-à-dire des aides dont les administrations concernées font état et qui sont en principe connues de la Commission des Communautés (2).

.../...

(1) Nous examinerons dans la deuxième partie les évolutions des systèmes jusqu'en 1988.

(2) Le travail de l'analyste est simplifié par les ouvrages remarquables que constituent les différentes éditions - en principe annuelles - de "EUROPEAN REGIONAL INCENTIVES" publiées par le "Centre of the Study of Public Policy" de GLASGOW et qui offrent un panorama complet, clair et précis des aides économiques publiques dispensées en Europe et de leurs régimes.

La principale difficulté est ici de découvrir des points communs entre les différents systèmes d'aides permettant une approche cohérente et claire des aides pratiquées en évitant la solution d'un examen arbitraire pays par pays.

La première approche possible serait de rechercher dans les autres pays les aides principales accordées et de classer en conséquence les différents régimes. Ce classement serait envisageable car, malgré les formes diverses et des panachages parfois curieux, dominant, quoique sans exclusivité, cinq grands types d'aides publiques aux entreprises : l'aide en capital liée à des dépenses d'investissement, l'aide liée à un emprunt, l'exonération de charges, l'autorisation spéciale d'amortissement et l'aide à l'emploi.

On pourrait également songer à une approche distinguant les pays ayant des régimes d'aides très ciblés géographiquement sur quelques points précis de leur territoire, sachant que cette distinction n'aurait guère de valeur pour les petits pays.

Enfin, on pourrait classer les régimes d'aides en fonction du degré de décentralisation de chaque système et cette approche serait agréablement surprenante pour la France.

Aucun de ces modes d'analyses ne serait cependant pleinement satisfaisant car ils ne rendent pas compte de l'aspect fondamental de chaque régime, c'est à dire de son esprit. Le problème est ici de saisir s'il y a vraiment une réelle volonté de cohérence et de coordination entre les différentes interventions ou s'il y a seulement des aides éparses dont on voit difficilement l'imbrication.

.../...

C'est ce souci de cohérence ou son absence qui va nous donner la trame de l'analyse et nous permettre de distinguer deux groupes de pays : ceux privilégiant une administration harmonisée des aides et ceux ne semblant pas avoir cette préoccupation.

Paragraphe 1. - Les pays dans lesquels l'administration des aides est harmonisée

Sept pays nous paraissent avoir en 1983-1984 un souci d'administration harmonisée des aides, à des titres divers :

- il y a tout d'abord les pays où les aides sont clairement des parties d'un tout cohérent, qui se complètent les unes les autres ou alternent les unes aux autres : la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne Fédérale ;

- il y a par ailleurs deux pays qui, tout en privilégiant la même cohérence dans leurs aides, appliquent soit un barème extrêmement précis, soit un système de notes qui détermine le montant des aides à accorder : la Grèce et le Portugal ;

- nous trouvons également un pays qui a réduit ses aides à un seul type d'intervention et qui offre donc un modèle de clarté : les Pays-Bas ;

- enfin, nous étudierons le système d'aides d'un pays qui emploie deux types d'aides, déterminés suivant que l'activité est industrielle ou de services : le système irlandais.

.../...

A/ LES SYSTEMES D'AIDES COMPLEMENTAIRES OU ALTERNATIVES

I) Le système belge

Le cadre institué par une loi du 30 décembre 1970 est ici assez simple puisqu'il n'y a que deux types d'aides : la "bonification sur les intérêts" d'une part, et la "prime en capital" d'autre part. En fait, ces deux aides sont les deux formes d'une seule incitation financière entre lesquelles l'entreprise concernée a la possibilité de choisir - ce choix se fera en principe pour des raisons fiscales. L'entreprise aura même la possibilité de panacher les deux formes d'aides si son projet est financé à 50 % par des fonds propres.

Outre cette particularité, l'intérêt du système belge est d'instaurer une bonification d'intérêts comme aide principale ; les prêts concernés doivent être consentis par des organismes agréés de crédit. La bonification maximum qui peut être consentie est de 5 ou 7 % pour des projets ordinaires suivant qu'ils se présentent soit dans des conditions normales, soit dans des conditions "spéciales et conjoncturelles". Les organes de décision peuvent conclure avec les entreprises demandereses des "contrats de progrès", dès lors que les projets sont liés à des technologies avancées. Dans ce cas, la bonification est de 6 ou 8 % suivant les deux hypothèses vues plus haut.

Dans tous les cas, la durée de la bonification est de 5 ans et ne porte que sur 75 % du montant du crédit accordé ; le différé maximum de remboursement du prêt est de 2 ans.

.../...

Cette aide ne peut être attribuée en principe que dans des Zones de Développement - représentant 36,3 % de la population nationale en 1983 et 34,7 % en 1984 - divisées en deux : les zones, où l'ensemble des aides accordées ne peut excéder 20 % d'équivalent subvention après impôt et celles où cet ensemble ne peut dépasser 15 %. Ce plafond de 15 % est applicable également dans certaines régions situées en dehors des zones de développement pour les projets employant des chômeurs de la sidérurgie.

Des systèmes de bonification moins avantageux ont été institués pour les entreprises industrielles et artisanales sans référence à des conditions géographiques.

La prime en capital éventuellement accordée est égale quant à elle à la bonification d'intérêts théorique qui serait accordée si la part de fonds propres affectée au projet présenté prenait la forme d'un prêt bonifié d'une durée de 10 ans. Cette prime n'est imposée que de façon indirecte à l'impôt sur les bénéfices dont le taux est de 45 % puisque la valeur des investissements aidés est diminuée de la valeur de l'aide aux fins d'amortissement, ce qui accroît indirectement les bénéfices et donc les éléments imposables.

Qu'elle prenne la forme d'une bonification sur les intérêts ou d'une aide en capital, l'aide peut bénéficier aux seules activités industrielles et à certaines activités de services. Les projets concernés peuvent être des créations ou des extensions d'entreprises, des restructurations ou des modernisations mais les simples transferts et reprises sont en principe inéligibles ; dans tous les cas, les opérations sont évaluées en fonction de leur effet sur l'emploi et de leur impact sur le développement régional. Seuls sont éligibles les dossiers entraînant la réalisation d'un investissement minimum de 3 300 000 Francs belges (environ 500 000 Francs français).

.../...

Enfin, les aides belges sont administrées de façon à peu près complètement décentralisée, suite à la loi de décentralisation du 8 août 1980 : à partir du cadre général établi par l'Etat et dans le respect des maxima fixés, les Régions de Wallonie et de Flandres ont la responsabilité totale de l'interprétation et de la mise en oeuvre de la loi et sont consultées sur tout changement apporté à celle-ci. Les décisions d'attribution sont prises de façon discrétionnaire au niveau régional et financées à partir des budgets respectifs des deux Régions.

L'administration des aides est sans doute le seul point de ressemblance entre le système belge et le régime de la PRE, bien que la décentralisation aille en France beaucoup moins loin.

Par ailleurs, le choix offert aux bénéficiaires entre "bonification sur les intérêts" et "prime en capital" traduit un intéressant souci d'adaptation de l'aide économique aux besoins précis de l'entreprise.

II) Le système luxembourgeois

Est-ce le fait des liens privilégiés entretenus entre les deux pays ? Toujours est-il que la principale aide luxembourgeoise ressemble comme une soeur à la bonification sur les intérêts/prime en capital belge.

Si les entreprises luxembourgeoises ont, en effet, comme leurs homologues belges le choix entre une "subvention en capital" et une "bonification d'intérêts" - qui sont les deux formes de la même aide discrétionnaire et non décentralisée -, il existe néanmoins quelques différences entre les deux dispositifs.

.../...

Tout d'abord, le montant de la subvention en capital n'est pas lié à celui que pourrait atteindre la bonification d'intérêts : il est au plus égal à 15 % de l'investissement éligible engagé dans le projet tandis que la bonification maximum d'intérêts de 3 % sur une durée de 5 ans est calculée sur 75 % de l'investissement éligible. Le système est donc en principe moins intéressant que le régime belge des aides, tant en ce qui concerne la première forme financière (la prime en capital belge peut atteindre un maximum de 27,8 %) que la deuxième (1) mais l'aide luxembourgeoise s'applique sur tout le territoire national, en raison évidemment de la taille de celui-ci. De plus et surtout, comme nous le verrons plus loin, ce dispositif est complété par d'autres aides.

A la différence de la double incitation belge, le montant de la subvention en capital/bonification d'intérêts luxembourgeoise est fixé en capital par l'administration et l'entreprise, dans tous les cas, est libre de choisir la combinaison entre ses deux formes.

Le dispositif luxembourgeois est par ailleurs centré essentiellement sur les activités industrielles et les services n'y sont éligibles que s'ils apportent une contribution active au développement économique. Enfin, seules les opérations de création, extension, rationalisation et modernisation peuvent être soutenues.

.../...

(1) Cf. supra page 234

Si la subvention en capital est imposée comme la prime en capital belge de façon indirecte - mais à un taux de 40 % - le projet peut bénéficier d'une exonération discrétionnaire d'impôt sur les bénéfices dans la limite de 25 % des bénéfices imposables sur 8 ans, dès lors qu'il y a création soit d'une nouvelle entreprise, soit d'une nouvelle ligne de production. Combinée avec le dispositif principal, elle est plafonnée de façon à ce que l'ensemble n'excède pas 25 % de l'investissement éligible (plafond CEE).

Mais de plus, cette exonération est associée presque toujours avec une autre exonération "d'impôt sur les nouveaux investissements physiques" : la réduction consentie est en règle générale de 14 % du montant investi. Valable pour toutes les entreprises, cette aide n'est pas considérée comme une aide d'Etat par la Commission des Communautés mais comme une partie du système fiscal luxembourgeois.

Pour être tout à fait complet sur l'ensemble luxembourgeois d'aides, il nous faut mentionner le "crédit d'équipement" qui est un prêt discrétionnaire consenti par la Société Nationale de Crédit Industriel à un faible taux (4,5 % en principe alors que le taux courant est de 12 %). Ce crédit est réservé aux seules PME dont les fonds propres sont inférieurs à 20 000 000 de Francs luxembourgeois (environ 3 000 000 de Francs français) et qui prévoient un programme d'investissements d'au moins 500 000 Francs luxembourgeois (environ 75 000 Francs français) et d'au plus 20 000 000 de francs luxembourgeois pour la réalisation de nouvelles productions ou la mise en oeuvre de nouveaux services.

.../...

Si le montant du crédit est en principe discrétionnaire, il ne peut couvrir que 20 à 60 % de l'investissement sauf pour les créations d'entreprises où il peut atteindre 75 % de celui-ci. La durée du prêt est de 10 à 15 ans et un différé de paiement du principal et des intérêts de 6 mois est habituellement accordé.

Ce prêt peut se combiner avec le reste du système d'aides luxembourgeois à l'exception de sa composante "bonification d'intérêts".

Le système luxembourgeois favorise pleinement la liberté de choix de l'entreprise entre quatre types d'aides publiques : la subvention, la bonification d'intérêts ou le prêt à faible taux et l'exonération d'impôt. Il paraît, à cet égard tout au moins, bien séduisant.

III) Le système allemand

A Etat Fédéral, système d'aides nécessairement décentralisé. L'approche harmonisée des aides publiques fait ici l'objet d'une disposition constitutionnelle datant de 1969 qui fixe le cadre général des compétences respectives de l'Etat Fédéral et des Länder : le programme commun pour l'amélioration des structures économiques régionales (GEMEINSCHAFTAUFGABE "VERBESSERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSSTRUKTUR") dit programme GA.

L'élément de base de l'ensemble du système est l'Indemnité d'Investissement (INVESTITIONSZULAGE), aide automatique accordée par le Ministre Fédéral de l'Economie et qui peut prendre deux formes possibles au choix du bénéficiaire, soit celle d'une aide en capital exonérée d'impôt, soit celle d'une réduction d'impôt.

.../...

Elle est consentie dans les seules zones définies au programme GA (représentant 28,4 % de la population nationale) parmi lesquelles existe une sous-catégorie, les "zones frontières", en bordure des Pays de l'Est (11,5 % de la population nationale). Le taux de l'indemnité d'investissement est de 8,75 % de l'investissement éligible en zones GA ordinaires et de 10 % en "zones frontières".

Les activités couvertes par l'indemnité d'investissement sont les seules activités industrielles ou minières ainsi que les services touristiques et ceux liés à l'exportation. L'indemnité d'investissement peut être accordée pour des opérations de création ou d'extension d'entreprises ; elle n'est accordée pour des opérations de rationalisation et de réorganisation d'activités que si elles ont un caractère fondamental et uniquement en "zone frontière". Les transferts d'activités ne sont éligibles que s'ils se font en zone aidée et s'ils sont autorisés par le Land qui "perd" l'entreprise.

Avec cette indemnité d'investissement, aide automatique accordée par le Ministre Fédéral de l'Economie, est combinée une "Aide à l'Investissement" (INVESTITIONSZUSCHUSS) qui a vocation à être accordée aux mêmes activités et opérations. Il n'y a pas de taux maximum fixé pour cette aide à l'investissement mais est seulement déterminé un plafond des différentes aides accordées à 10, 15, 20 ou 25 % des investissements suivant que le projet est situé en zone GA ordinaire, en zone frontière et dans certains points particuliers de ces zones, dits "pôles de développement" ou que l'opération envisagée est, soit une création ou une extension, soit une rationalisation ou réorganisation d'activités.

.../...

L'attribution de l'aide à l'investissement est de la compétence des Länder qui ont un important pouvoir discrétionnaire : les conditions fixées par les règles centrales ne sont qu'un cadre général qui laisse une grande liberté aux Länder pour ne pas intervenir ou intervenir aux conditions qu'ils déterminent eux-mêmes. L'Etat Fédéral n'intervient qu'à deux niveaux :

- il participe au Comité du Programme GA qui établit le Plan annuel déterminant le cadre général des interventions et ratifiant les quelques projets qui excèdent les limites définies dans le Plan ;

- il apporte la moitié des fonds du programme GA qui finance les différentes aides accordées, l'autre moitié provenant des Länder. Chaque Land recevant une part fixe de ces fonds, c'est cette limitation budgétaire qui est finalement la plus importante.

Le système "indemnité d'investissement"/"aide à l'investissement" est complété pour certains projets qui n'y sont pas éligibles par le "Prêt Régional" (REGIONALDARLEHEN). Il s'agit ici d'aider les projets à effet "non primaire", c'est-à-dire des dossiers locaux touchant au commerce de gros ou de détail, à l'artisanat ou à l'hôtellerie-restauration ; les entreprises concernées doivent réaliser un chiffre d'affaires annuel maximum de 50 000 000 DM (environ 150 000 000 de Francs français), employer en principe moins de 200 salariés ou exceptionnellement 500 au maximum. Les opérations concernées sont les créations et extensions - dès lors, pour ces dernières, qu'il y a accroissement de 15 % des effectifs de l'entreprise -, les rationalisations et réorganisations ainsi que les transferts d'activités, dans la limite pour ces opérations, de l'investissement supplémentaire réalisé.

.../...

L'aide ainsi octroyée est une aide automatique attribuée par un organisme spécialisé au niveau fédéral. Le taux du prêt consenti est de 7 % en zone GA ordinaire et de 6 % en zone frontière. Compte-tenu des taux pratiqués en Allemagne, on peut considérer que la bonification d'intérêts est au maximum de 2,75 %.

Enfin, la zone frontière connaît différentes aides particulières parmi lesquelles une aide au transport de marchandises (unique en Europe) et surtout une autorisation spéciale d'amortissement qui vient s'ajouter à l'amortissement linéaire de droit commun et qui permet donc un amortissement accéléré des biens acquis par les entreprises situées dans ces zones.

Cette autorisation permet de pratiquer, lors de l'exercice au cours duquel elle est accordée, une annuité d'amortissement linéaire augmentée, soit de 50 % du prix de revient du bien acquis, si celui-ci est mobilier, soit de 40 % si le bien est immobilier. Cette aide, qui n'est pas liée à la réalisation d'un programme particulier, est accordée automatiquement.

On peut clairement affirmer que le système allemand est, tout comme ses homologues belge et luxembourgeois, bien adapté aux besoins des entreprises qui peuvent, en principe, choisir la forme de l'indemnité d'investissement, aide de base de l'ensemble ; il traite en outre à part les activités commerciales et artisanales en leur appliquant une aide particulière.

Il reste cependant à souligner qu'à cet ensemble général, s'ajoutent des aides particulières des Länder qui ont toute latitude pour intervenir en complément dans le respect (?) des plafonds communautaires.

.../...

B/ LES SYSTEMES A BAREMES PRECIS OU A NOTES

I) Le système grec

Les aides publiques grecques sont régies par un système complexe né, comme le système français, en 1982, qui associe aux interventions traditionnelles la possibilité d'une participation directe de l'Etat au capital et qui, même lorsque les aides sont en théorie discrétionnaires, génère une automaticité du montant du concours public.

On retrouve ici une aide de base prenant deux formes possibles : une subvention en capital à l'investissement ou une bonification d'intérêts. Cette aide discrétionnaire couvre tout le territoire national mais celui-ci est divisé en 4 Régions, A, B, C, D, correspondant aux zones plus ou moins en difficultés. Son administration est de la compétence du Ministre de l'Economie Nationale qui s'entoure cependant de l'avis de l'EOMMEX (Organisation grecque des PME et de l'artisanat) pour les décisions relatives à des programmes d'investissements allant jusqu'à 20 000 000 de Drachmes (environ 1 500 000 de Francs français) ou de l'avis de 9 comités consultatifs régionaux pour les programmes d'investissements allant de 20 000 000 à 200 000 000 de Drachmes (environ 15 000 000 de Francs français). Les projets plus importants sont, quant à eux, examinés par un comité consultatif national qui peut aussi étudier, en appel, les projets rejetés au niveau régional.

.../...

Les activités éligibles à l'aide à l'investissement et/ou à la bonification d'intérêts sont les activités industrielles, minières, certaines activités agricoles (élevage, pêche, coopératives agricoles, secteurs employant de nouvelles technologies), les services collectifs de production d'énergie et le secteur touristique. Les opérations aidées sont les créations ou extensions d'entreprises, les rationalisations, modernisations et transferts d'activités dès lors que de nouveaux investissements productifs sont développés ; les reprises d'entreprises en difficultés sont exclues du schéma.

Il faut noter par ailleurs qu'il n'y a pas de tailles limites des projets ni en minimum ni en maximum.

En ce qui concerne son taux, les montants précisés par la réglementation correspondent à des pourcentages de l'investissement éligible déterminant la somme de l'aide à l'investissement et de la bonification d'intérêts (la bonification d'intérêts n'est pas calculée en points et correspond seulement à une réduction du montant des intérêts à payer). Cependant, l'entreprise qui ne souhaite pas que l'Etat prenne une participation dans son capital reçoit une aide limitée aux 400 premiers millions de Drachmes d'investissement (environ 30 000 000 de Francs français). Par contre, en cas d'accord de l'entreprise et pour les 200 millions de Drachmes suivants (environ 15 000 000 de Francs français), l'aide accordée prend la forme pour 50 % d'une aide à l'investissement ou d'une bonification d'intérêt et pour 50 % d'une participation de l'Etat au capital de l'entreprise. L'aide accordée pour la part d'investissements dépassant 600 000 000 de Drachmes (environ 45 000 000 de Francs français), prend totalement la forme d'une participation d'Etat.

.../...

Ainsi est instituée une sorte de curieuse "nationalisation progressive et à la carte".

Le taux de l'aide à l'investissement/bonification d'intérêts est fonction, quant à ses minima, de la localisation et du type d'activités, et quant à ses maxima, non seulement de ces deux paramètres mais également du type d'investissement. Il varie ainsi de 10 à 65 % du montant de l'investissement sachant que, d'une part, la Région A (Région d'Athènes) n'est pas aidée sauf en ce qui concerne les investissements spéciaux liés à la protection de l'environnement, l'économie d'énergie et la recherche-développement, dès lors que ces investissements sont réalisés en pôles industriels ou en centres artisanaux ; d'autre part, certaines activités (mines et carrières, activités du secteur primaire développant des technologies modernes et/ou se lançant dans un investissement en capital dans des coopératives, activités de construction et réparation navale) sont traitées de manière exceptionnelle et se voient appliquer systématiquement les taux applicables dans les régions les plus défavorisées.

Deux précisions doivent être apportées quant à cette aide lorsqu'elle implique une bonification d'intérêts : celle-ci s'applique à des prêts à long terme pour une période en principe de trois ans mais qui peut atteindre six ans dans certaines zones spéciales de Région D.

Enfin, l'aide à l'investissement est imposée de façon indirecte (comme ses homologues belge, luxembourgeoise et allemande) à un taux de 45 %.

.../...

A cette aide de base, s'ajoutent deux aides particulières automatiques.

Tout d'abord, une aide fiscale vient se substituer à l'aide à l'investissement/bonification d'intérêts pour les projets qui n'en ont pas bénéficiée bien que remplissant les conditions de localisation, d'activités et de types d'opération éligibles. Elle est toutefois limitée à un investissement éligible maximum de 400 000 000 de Drachmes. Cette aide est égale à un pourcentage fixe des coûts d'investissement éligibles dans la limite d'une part maximum des bénéfices imposables de toute année donnée. Elle prend ainsi la forme d'une exonération d'impôt sur les bénéfices égale à 40, 55 ou 70 % du coût de l'investissement dans la limite de 60,75 ou 90 % des bénéfices imposables annuels suivant la localisation en zones B, C ou D. Cette aide fiscale doit en réalité être considérée comme une véritable troisième forme de l'aide à l'investissement/bonification d'intérêts.

Par ailleurs, une autorisation supplémentaire d'amortissement est accordée aux entreprises exerçant une des activités éligibles à l'aide à l'investissement/bonification d'intérêts. Cette aide est unique en Europe car le taux normal linéaire d'amortissement des immobilisations est augmenté de 20 à 150 % suivant la localisation de l'investissement en Régions A, B, C ou D et le nombre d'équipes (1, 2 ou 3) travaillant par jour dans l'entreprise. Ainsi, par exemple, le taux d'amortissement d'un bâtiment qui est en principe de 5 % par an passera à 12,5 % s'il est situé en Région D et si 3 équipes de travail y sont employées par jour.

.../...

Ensemble presque complet des différentes formes concevables d'aides publiques (seule, l'aide à l'emploi n'y est pas représentée), le système grec présente des originalités et caractéristiques étonnantes et allie à la fois une très (trop ?) grande précision dans les critères d'attribution des aides, la recherche d'aides adaptées aux besoins réels de l'entreprise (subvention, bonification d'intérêts ou exonération d'impôt) et une présence exceptionnellement importante de l'Etat, due sans doute aux options politiques de son Gouvernement.

II) Le système portugais

L'ensemble portugais d'aides publiques aux entreprises, introduit en 1980, voit une de ses principales caractéristiques contenues dans sa dénomination : "système intégré d'incitations à l'investissement" (SII - SISTEMA INTEGRADO DE INCENTIVOS AO INVESTIMENTO). Il s'agit d'un ensemble complexe d'aides financières et fiscales automatiques géré de manière complètement centralisée et applicable sur tout le territoire national.

Le taux des différentes interventions est déterminé par différentes formules dont la plus importante est la formule P qui est égale à $0,35 P_1 + 0,30 P_2 + 0,30 P_3$.

P_1 est la mesure de la productivité économique globale du projet et elle est calculée ainsi :

$$P_1 = \frac{40 - 10Y}{3,5} \quad Y \text{ étant le ratio de productivité du capital}$$

3,5

.../...

P2 correspond à la note attribuée aux différentes activités qui sont classées en trois catégories dans lesquelles P2 est égale à 10, 5 ou 0. P2 est égale à 10 pour les industries extractives ainsi que pour la production d'énergie avec usage et transformation des ressources nationales et de déchets. P2 est égale à 5 pour les autres activités industrielles ou minières alors qu'elle est égale à 0 pour les activités non éligibles comme l'agriculture ou l'intégralité du secteur des services.

P3 est la note correspondant à la localisation des projets : trois zones prioritaires couvrant la totalité du territoire ayant été définies, P3 est ainsi égale à 10, 7 ou 3. La zone la plus défavorisée, c'est-à-dire celle où P3 est égale à 10, correspond à 27,8 % de la population nationale.

P1, P2 et P3 variant de 0 à 10, la valeur de P varie également de 0 à 10.

Pour être éligible à l'une quelconque des aides, un projet doit avoir un score P d'au moins 5.

L'ensemble SII comprend tout d'abord des aides financières dont la principale est une aide aux intérêts qui peut prendre deux formes possibles.

Il existe en premier lieu un système général d'aide aux intérêts où la bonification est égale à :

$$BI = [K (0,5 TEB + 1)] \times \frac{P}{10}$$

$$\text{où } K = 0,8 \left(1 + \frac{F}{I} \right)$$

I

.../...

F

I étant la proportion de capitaux propres investis dans le projet, TEB étant le taux d'escompte de base de la Banque du Portugal (environ 25 %) et P étant calculée comme vu plus haut.

La bonification d'intérêts est liée aux charges d'intérêts d'un projet financé par emprunt ; elle est versée par l'intermédiaire de la Banque du Portugal, sur 5 ans, la bonification étant totale les deux premières années, de 80 % de son montant en troisième année, de 60 % en quatrième année et de 40 % en cinquième année.

Cependant, pour les projets dans lesquels l'investissement ne dépasse pas 100 000 000 d'Escudos (environ 6 000 000 de Francs français) et où les investissements sont couverts par les fonds propres à hauteur d'au moins 30 %, il existe un système spécial d'aide aux intérêts qui permet une bonification en pourcentage et constante sur 5 ans (ou sur la durée du prêt, si celle-ci est inférieure à 5 ans). La bonification consentie est fonction de l'activité exercée par l'entreprise, c'est-à-dire du coefficient P2, et de la localisation choisie, c'est-à-dire du coefficient P3. Cette bonification peut aller de 2 à 7 % en fonction des "notes" attribuées à P2 et à P3. Par exemple, si P2 est égale à 5 et si P3 est égale à 3, la bonification ne sera que de 2 % alors qu'elle sera de 7 % si P2 et P3 sont égales à 10.

.../...

En second lieu, pour les plus petits projets, c'est-à-dire ceux entraînant la création de moins de 50 emplois ou la réalisation de moins de 20 000 000 d'Escudos d'investissements (environ 1 200 000 de Francs français), une prime à l'emploi peut être choisie par l'entreprise de préférence à une bonification d'intérêts. Elle est égale à $(14 \times S) \times N$, S étant l'aide maximum de chômage par personne et par mois (équivalente à un salaire minimum) et N étant le nombre d'emplois permanents créés par le projet.

La localisation choisie intervient dans le calcul de cette prime à l'emploi puisqu'elle est augmentée de 50 % si P3 est égale à 10 et de 25 % si P3 est égale à 7. Elle ne peut par ailleurs être accordée pour des activités correspondant à la plus faible priorité industrielle, où P2 est égale à 0. Enfin, elle est réservée aux projets dont le financement est assurée et, bien sûr, qui créent des emplois.

Le rôle secondaire et les modalités de calcul attribués à la prime à l'emploi portugaise traduisent sans doute l'idée que cette aide n'est pas véritablement une aide de développement économique mais plus un moyen de lutte contre le chômage d'autant que les entreprises présentant les projets les plus dignes d'intérêt dans le système portugais ont la possibilité de solliciter, à la place de l'aide à l'emploi ou de la bonification d'intérêts, une aide en capital à l'investissement. Cette dernière aide, en effet, ne peut être accordée que si le projet obtient un score final en points P au moins égal à 7 et une note de "priorité industrielle", P2, au moins égale à 5. Dans cette hypothèse, l'aide en capital est égale à la formule $0,05 \times (P.Q)$, Q étant le montant des capitaux propres investis dans le projet.

.../...

L'ensemble du système des aides financières est complété par 2 aides particulières :

- les entreprises transférant leurs unités de production des zones les plus faiblement prioritaires (où P3 = 3) vers celles les plus fortement prioritaires (où P3 = 10) peuvent bénéficier d'aides à la relocalisation dès lors que le nombre existant d'emplois directs et permanents est maintenu.

Ces aides sont de trois types : une aide de 50 % du coût de démontage, transport et remontage des équipements, une aide par salarié licencié si le licenciement donne lieu au versement d'une indemnité - cette aide est plafonnée soit à l'indemnité versée, soit à 12 fois l'aide mensuelle aux chômeurs -, une aide spéciale de mobilité sur le nombre de salariés acceptant de se déplacer avec leur unité de production et égale à 2 fois le montant de la prime de mobilité géographique attribuée aux salariés au Portugal ;

- les très gros projets d'investissements sont en principe traités au cas par cas et donnent dans ce cas lieu à des aides spécifiques matérialisées dans un contrat.

Le système SII est complété par un ensemble d'aides fiscales qui est articulé suivant un schéma identique à celui des aides financières.

C'est ainsi qu'au système général d'aide aux intérêts correspond un système général d'aides fiscales. Celui-ci :

- d'une part, concerne quatre taxes : la taxe liée à l'achat de bâtiments ou de locaux, la taxe industrielle, la taxe sur les plus-values et la taxe sur les intérêts des obligations ;

.../...

- d'autre part, implique une autorisation spéciale d'amortissement et le traitement des dépenses de formation comme charges déductibles des revenus imposables.

Chaque projet est classé suivant la valeur P entre 5 et 10 en 4 groupes : l'intensité des différentes exonérations augmentera avec la valeur de la note tandis que l'autorisation spéciale d'amortissement sera accordée suivant les groupes sur 8 à 12 ans et que les dépenses de formation seront, dans tous les groupes, considérées comme charges entièrement déductibles.

A la possibilité de choix du système spécial d'aide aux intérêts, correspond un schéma spécial d'incitation fiscale, basé également sur un classement en 4 groupes, mais ici en fonction des niveaux respectifs de P2 (priorité industrielle du projet) et de P3 (localisation). Les exonérations de taxes sont moins importantes dans ce schéma spécial que dans le schéma général, l'autorisation spéciale d'amortissement ne peut par ailleurs être accordée mais les dépenses de formation sont, dans tous les cas, considérées comme entièrement déductibles.

Par ailleurs, à la possibilité de solliciter une prime à l'emploi dans le système d'incitations financières, correspond un schéma simplifié d'aides fiscales qui consiste en une déduction sur les bénéfices imposables à la taxe industrielle, égale à 50 % de l'investissement en matière neuf. Si P3 est égale à 7, cette déduction peut être augmentée de 20 % de l'investissement total.

.../...

Il n'y a pas de correspondant fiscal de l'aide en capital alors que, par contre, les entreprises qui souhaitent transférer leur unité de production des zones les plus faiblement prioritaires (où P3 = 3) vers les zones les plus fortement prioritaires (où P3 = 10), bénéficient d'une exonération de la taxe liée à l'achat de bâtiments ou de locaux et de la taxe industrielle.

Le système intégré d'incitation à l'investissement est un des exemples les plus intéressants d'ensembles d'aides dont l'administration est harmonisée grâce notamment à l'existence des originaux "doublons", aide financière-aide fiscale.

Ce système est très satisfaisant pour l'esprit mais le serait-il pour la Communauté Européenne ?

C) L'AIDE UNIQUE : LE SYSTEME NEERLANDAIS

Il y avait jusqu'au 15 septembre 1983, deux aides économiques publiques aux Pays-Bas :

- la prime à l'investissement (INVESTERINGSPREMIEREDELING ou IPR),
- et le compte d'investissement (WET INVESTERINGSREKENING ou WIR).

Cette dernière aide, combinaison d'aide en capital et de réduction d'impôt, était automatiquement destinée aux régions les plus en difficultés ; elle n'était pas liée à un projet particulier.

.../...

Avec sa suppression, seule demeure l'IPR qui est une aide en capital tantôt automatique, tantôt discrétionnaire. L'aide est en effet octroyée automatiquement pour les projets présentant un investissement minimum éligible de 200 000 Florins (environ 545 000 Francs français) et un investissement maximum de 18 000 000 de Florins (environ 50 000 000 de Francs français).

Pour les opérations plus importantes, seule l'aide liée aux premiers 18 000 000 de Florins est automatique, sauf décision contraire du Ministre des Affaires Economiques. En pratique donc, on peut affirmer que pour les projets dépassant 18 000 000 de Florins, l'IPR est totalement discrétionnaire.

La décision d'octroi de la prime à l'investissement est décentralisée au niveau de chaque Gouvernement provincial pour les programmes ne dépassant pas 1 500 000 Florins (environ 4 000 000 de Francs français). Cette décentralisation n'est pas fictive et le Gouvernement provincial n'est pas qu'une "chambre d'enregistrement" puisqu'il a la possibilité de déterminer de façon générale les travaux et les conditions d'éligibilité, à l'intérieur des limites légales.

Les taux de l'IPR varient suivant la localisation du projet. Il faut à cet égard souligner que le système néerlandais est un des plus ciblés d'Europe, géographiquement parlant : moins d'un quart de la population néerlandaise est en zone aidée. Cette zone aidée est divisée en trois : les secteurs où l'IPR ne peut dépasser 35 % de l'investissement éligible, ceux où elle ne peut dépasser 25 % et les moins prioritaires où elle ne peut excéder 15 %. Ces plafonds s'appliquent aussi bien en cas d'aide automatique qu'en cas d'aide discrétionnaire mais en pratique, l'aide discrétionnaire n'atteint jamais ces maxima. Il est à noter, de plus, que l'IPR est imposée de façon indirecte à 43 %.

.../...

Les opérations qui peuvent être soutenues sont les créations ou extensions d'entreprises ainsi que les rationalisations et modernisations d'activités dès lors pour cette dernière catégorie de projets qu'il y a amélioration de la structure économique régionale par introduction de nouvelles méthodes de production, de nouveaux produits ou par le développement de nouveaux marchés. Quant aux activités, seuls sont éligibles les secteurs industriels ainsi que certains services, soit d'exportation en-dehors de la région, soit de recherche dès lors qu'ils sont liés à des projets industriels.

On peut affirmer que le système néerlandais est, d'une certaine manière, à l'opposé de son homologue portugais : d'un côté, il y a une seule aide et peu de régions aidées alors que de l'autre, il y a pléthore d'aides et toutes les régions sont concernées. Mais, d'un autre point de vue, on retrouve le même souci de cohérence et d'efficacité et les différences d'approche s'expliquent sans doute par les différences de niveaux de développement des deux pays.

D) L'AIDE DIFFERENCIEE SUIVANT L'ACTIVITE : LE SYSTEME IRLANDAIS

Les aides économiques irlandaises sont attribuées par un organisme unique qui assure la cohérence de l'ensemble : l'Agence de Développement Industriel (INDUSTRIAL DEVELOPMENT AUTHORITY - IDA) qui, outre diverses petites aides financières ou fiscales, accorde principalement deux types de concours discrétionnaires, sans aucune décentralisation de la décision.

.../...

Au centre du dispositif, se situe l'aide aux nouvelles industries (New Industry Grant), aide en capital accordée aux créations ou extensions des seules activités industrielles. L'Irlande étant considérée par la Communauté comme une seule région en difficultés, l'ensemble du territoire est éligible aux aides bien que certaines zones soient déclarées prioritaires (28 % de la population nationale). En conséquence, le système irlandais d'aide aux nouvelles industries est à deux vitesses : dans les zones prioritaires, l'aide maximum de base est de 40 % de l'investissement éligible alors que dans les autres zones, elle n'est que de 25 %. Mais, en pratique, ces taux peuvent être augmentés de 20 % maximum dès lors que les projets satisfont à des "critères additionnels". Ceux-ci n'étant pas définis, en pratique, les taux d'aide aux nouvelles industries sont négociables jusqu'à 60 % dans les zones prioritaires et jusqu'à 45 % sur le reste du territoire. Ces taux sont d'autant plus importants que l'aide n'est imposée que de façon indirecte à un taux de 10 % seulement et uniquement pour sa partie finançant des bâtiments.

La deuxième catégorie du système irlandais d'aides publiques aux entreprises est un ensemble de mesures appelé "programme pour les services internationaux" (International Services Programme - ISP). L'idée est ici de concentrer des moyens particuliers sur les services à vocation internationale qui sont stratégiquement importants pour le développement du pays tels que services de traitement de données de l'information, sièges sociaux, centres de recherche et de développement, édition, services de formation, développement de logiciels, laboratoires commerciaux, services sanitaires et services financiers internationaux.

.../...

Le programme ISP, destiné aux créations et extensions significatives d'entreprises, comprend en fait trois types d'aides discrétionnaires :

- une aide à la formation négociable jusqu'à 100 % des coûts éligibles ;

- une aide en capital qui connaît les mêmes maxima de base que l'aide aux nouvelles industries (40 % et 25 %) mais qui, en pratique, sous couvert de "critères additionnels" non définis, est négociable jusqu'à 50 % des dépenses éligibles dans les zones prioritaires et à 35 % dans les autres secteurs, à l'exception de DUBLIN où la limite maximum est de 25 %. Il faut noter que, s'agissant d'activités non industrielles, l'aide en capital accordée est en principe imposée indirectement à hauteur de 45 %. En substitution à cette aide en capital, et pour des équipements pris en location, l'IDA peut bonifier les loyers à des taux identiques pendant une durée de 5 à 10 ans ;

- une aide à l'emploi presque totalement négociable au cas par cas et n'ayant donc pas véritablement de limite supérieure ; son maximum constaté est d'environ 10 000 Livres irlandaises (95 000 Francs français) par emploi créé. L'octroi ou non de cette aide à l'emploi dépend en pratique de la qualification des postes créés.

Administration harmonisée des aides ne signifie pas forcément précision dans leurs critères d'attribution ; le système irlandais est une bonne illustration de cette idée. Il est basé sur une distinction

.../...

intéressante entre les activités que l'on retrouve peu dans les autres schémas d'aides alors que les activités industrielles, d'une part, de service, d'autre part, sont très différentes dans leurs investissements, fonctionnement, besoins financiers ...

Dans tous les systèmes que nous venons d'étudier, nous avons rencontré un souci de cohérence, si ce n'est de clarté : ce souci se manifeste par les liens existant entre les différentes aides ou par l'existence d'une aide unique et il se rencontre aussi bien en matière d'aide automatique que d'aide discrétionnaire. Les quatre derniers pays dont il nous reste à étudier les systèmes d'aides ne connaissent pas véritablement cette ligne directrice.

Paragraphe 2. - Les pays dans lesquels l'administration des aides n'est pas harmonisée

Chacun de ces 4 pays étant en soi un cas particulier, il n'est guère possible de les classer.

A/ LE SYSTEME DANOIS

Si le système danois d'aides est potentiellement très large et s'il connaît une multitude de petites incitations (aides de fonctionnement, garanties d'emprunts, aides au transfert d'activités, aides à la réalisation d'études de faisabilité, soutien aux infrastructures), il est néanmoins possible de discerner trois concours principaux : le prêt bonifié aux entreprises, l'aide à l'investissement et le prêt bonifié aux communes.

.../...

Le prêt bonifié aux entreprises ("ANLAEGSLAAN TIL VIRSOMHEDER") est la première aide publique danoise en importance. Ce rang s'explique notamment par une certaine particularité du crédit au DANEMARK, dominé par la technique du prêt hypothécaire. Ce prêt, à long terme - sa durée peut atteindre jusque 30 ans -, est obtenu par les emprunteurs auprès des sociétés de crédit hypothécaire. Son originalité réside dans son mode de mobilisation sous forme de bons que l'emprunteur vend sur le marché. La rançon de cette originalité est globalement un coût élevé du crédit au DANEMARK. Le prêt bonifié aux entreprises constitue donc une réponse intéressante à ce problème. Il s'agit d'une aide discrétionnaire accordée par le Conseil de Développement Régional, instance nationale.

Il n'y a donc pas de décentralisation de la décision même si des représentants des autorités locales figurent à ce conseil et que, le cas échéant, l'avis des Conseils des Comtés concernés est explicitement pris en compte dans la procédure de décision en ce qui concerne l'impact économique des projets.

Le financement de cette aide est assuré, d'une part, à partir de fonds d'Etat, d'autre part, à partir d'un prêt de 50 000 000 de Couronnes (environ 42 000 000 Francs de français) attribué annuellement à l'Etat danois par le Banque Européenne d'Investissement (BEI). Lorsque le prêt bonifié aux entreprises est attribué à partir des crédits accordés par la BEI, il prend le nom "d'avance globale", même si ses techniques ne varient pas.

Le prêt bonifié aux entreprises est au taux d'intérêt fixe de 7,5 %, ce qui correspond, compte tenu du taux élevé du marché, à une bonification de 14 à 15 %. Il couvre, en principe, jusqu'à 40 % des dépenses immobilières du projet et jusqu'à 60 % des dépenses en matériel.

.../...

Les opérations éligibles à ce prêt sont les créations et extensions d'entreprises et les transferts en zones aidées ; reprises et restructurations ne sont en principe pas soutenues. Seules sont retenues les opérations générant un investissement minimum de 500 000 Couronnes (environ 420 000 Francs français) et maximum de 40 000 000 de Couronnes (environ 34 000 000 de Francs français). De plus, même si aucun seuil minimum de création d'emplois n'a été instauré, les projets doivent, en principe pour être éligibles, créer des emplois.

Par ailleurs, les seules activités retenues pour bénéficier du prêt bonifié aux entreprises sont, d'une part, les activités industrielles, dès lors, toutefois, que le secteur n'est pas en restructuration ; d'autre part, en ce qui concerne les services, certaines activités de transport et, dans les zones touristiques, les hôtels.

Enfin, une des intéressantes caractéristiques du prêt bonifié aux entreprises est de ne concerner que les "zones de développement général" qui ne contiennent que 24 % de la population nationale.

La seconde incitation économique importante au DANEMARK est une subvention en capital, l'aide à l'investissement ("INVESTERINGSTILSKVO"). Cette aide est très ciblée géographiquement puisqu'elle ne peut être accordée que dans les seules zones de développement spécial qui, situées à l'intérieur des zones de développement général, ne concernent que 15,7 % de la population nationale. Cette aide discrétionnaire est d'un montant maximum de 25 % des dépenses éligibles sachant que ce taux est limité à 20 % en ce qui concerne les coûts de matériel et que le maximum absolu d'aide accordé est, en pratique, de 10 000 000 de Couronnes (environ 8 400 000 Francs français).

.../...

A noter que cette aide à l'investissement est imposée au taux de 40 %, de manière directe, c'est-à-dire qu'elle est considérée comme un revenu et qu'elle passe directement dans les éléments imposables, mais cette règle est considérablement assouplie par la possibilité, pour l'entreprise, d'incorporer l'aide à l'investissement au revenu de n'importe quel exercice, dans les 10 ans suivant sa réception.

Pour le reste, le régime et les différentes conditions d'octroi sont identiques à ce que nous avons étudié dans le cadre du prêt bonifié aux entreprises, à l'exception toutefois, des règles concernant la taille des projets éligibles qui doit être, pour l'aide à l'investissement, au minimum de 1 000 000 de Couronnes (environ 840 000 Francs français) et au maximum de 40 000 000 de Couronnes (environ 34 000 000 de Francs français).

Enfin, il existe une dernière aide générale qui, elle aussi, est liée aux particularités du système danois de crédit, le prêt bonifié aux communes ("ANLAEGSLAAN TIL KOMMUNER"). Ce prêt est accordé par l'Etat aux communes qui souhaitent construire des immeubles industriels destinés à être loués ou vendus à des entreprises identifiées et à des conditions inférieures à celles du marché. Son taux est faible puisqu'il n'est que de 7 % et sa durée est de 25 ans. Le prêt ne couvre que 75 % des dépenses éligibles liées à la construction du bâtiment mais la commune doit, non seulement, répercuter auprès de l'entreprise concernée l'avantage qui lui est consenti par l'Etat, mais encore, accorder les mêmes conditions sur la part de financement restant à sa charge. Modalités de décision, couverture spatiale, types d'opérations concernées, secteurs d'activités éligibles sont identiques aux données étudiées dans le cadre des deux autres aides. Les immeubles concernés par cette incitation doivent cependant avoir une taille comprise entre 600 et 10 000 m².

.../...

Ce qui nous permet de qualifier le système danois de pays à administration non harmonisée des aides, c'est l'absence de souci de lien entre les différentes incitations, l'essentiel semblant ici de pallier, dans les zones les plus en difficultés, les désavantages d'un curieux système de crédit. L'originalité consistant à placer un prêt bonifié en aide de base du schéma général ne rachète pas celui-ci qui reste, globalement, peu intéressant.

B/ LE SYSTEME ESPAGNOL

L'industrie espagnole étant concentrée sur trois centres principaux, BILBAO, BARCELONE et MADRID, la politique économique régionale consiste à encourager l'industrialisation dans les autres régions classées suivant un système complexe et concernant au total 41 % de la population nationale.

Parmi la grande variété d'incitations financières, trois aides méritent d'être étudiées : la subvention pour la formation de capital fixe, la priorité pour l'obtention d'un crédit public et la réduction des droits de douane et des charges frontalières de compensation fiscale.

La subvention pour la formation de capital fixe ("SUBVENCION A LA INVERSION EN CAPITAL FIJO") est une aide en capital attribuée discrétionnairement dans l'ensemble des zones prioritaires espagnoles ; la responsabilité de la décision relève directement du Gouvernement, sur proposition d'un Comité Interministériel. Il n'y a donc, à ce niveau, aucune décentralisation.

.../...

Le taux de base de cette subvention varie inversement avec l'intensité capitalistique du projet présenté et va de 20 % du montant de l'investissement éligible pour les opérations engageant moins de 5 000 000 de Pesetas (environ 272 000 Francs français) par emploi créé, à 10 % de ce montant pour les programmes d'investissement se situant entre 18 000 000 de Pesetas (environ 978 000 Francs français) et 20 000 000 de Pesetas (environ 1 086 000 Francs français) par emploi créé. Les projets plus importants peuvent recevoir une aide maximum de base de 2 000 000 de Pesetas (environ 109 000 Francs français) par emploi créé.

A ce taux de base peut s'ajouter une aide supplémentaire de 5 % du montant de l'investissement pour les projets, soit appartenant à un secteur d'activité déterminé comme prioritaire par le Gouvernement, soit localisés dans des communes dites préférentielles. Ces aides supplémentaires se cumulant, la subvention maximum totale envisageable est de 30 % de l'investissement éligible dans les communes préférentielles.

Le pôle de développement d'OVIEDO, situé dans les ASTURIES, c'est-à-dire hors zones prioritaires, connaît des taux particuliers de subvention pour la formation de capital fixe : ces taux fonctionnent suivant le schéma vu plus haut mais sont systématiquement réduits à 50 % par rapport à ceux pratiqués en zones prioritaires.

Enfin, un taux maximum de subvention pour la formation de capital fixe est pratiqué sur tout le territoire : il est de 300 000 Pesetas (environ 16 000 Francs français) par emploi créé et réservé en principe aux seuls projets générant moins de 200 000 000 de Pesetas (environ 10 863 000 Francs français) d'investissement. Mais, en pratique, tout projet aidé reçoit au minimum ce montant.

.../...

Les activités couvertes par cette aide sont les seules activités industrielles ou minières ainsi que les services privés d'éducation, de santé et de tourisme et les opérations aidées se limitent aux créations et extensions d'établissements et aux transferts d'activités si, dans ce dernier cas, il y a effort supplémentaire d'investissement.

Fiscalement, la subvention pour la formation de capital fixe est traitée suivant un système semblable à celui de la PAT française puisqu'elle est considérée comme un bénéfice mais est rapportée au revenu imposable, en parts égales sur 10 ans, dès lors que les investissements concernés sont amortissables sur une période au moins égale à 10 ans. Dans le cas contraire, le rapport au revenu imposable se fait sur la durée de l'amortissement. Le taux espagnol d'impôt sur les sociétés est de 35 %.

La deuxième aide économique régionale importante est constituée par un curieux schéma - à deux niveaux de décision - de prêt bonifié. Le premier niveau de décision est constitué par la "priorité pour l'obtention de crédit public" (PREFERENCIA EN LA OBTENCION DE CREDITO OFICIAL"), mesure discrétionnaire de compétence du Gouvernement (sur proposition du même Comité Interministériel qui statue sur la subvention pour la formation de capital fixe). Alors que l'octroi de cette priorité ne garantit pas l'accord d'un crédit public à une entreprise, un tel crédit ne peut être accordé à un projet qui n'a pas obtenu cette priorité. Ce crédit, lui-même, sera octroyé par une banque d'Etat, en règle générale, la BANCO DE CREDITO INDUSTRIAL qui se prononcera librement, compte-tenu de critères commerciaux habituels. Le prêt est d'une durée maximum de 9 ans avec un différé possible de remboursement d'un an. Son taux varie en fonction de sa durée :

.../...

si celle-ci est inférieure à 18 mois, il sera de 12 % et si elle est supérieure à 18 mois, le taux sera compris entre 12 et 15 % selon le montant du crédit et le niveau de fonds propres engagé dans le projet. Au total, le prêt accordé ne pourra pas couvrir plus de 70 % du montant de l'investissement éligible - déduction faite d'une éventuelle subvention pour la formation de capital fixe - ou seulement 20 % pour les grosses entreprises.

Les secteurs d'activités et les opérations éligibles sont identiques aux données étudiées dans le cadre de la subvention pour la formation de capital fixe.

Ces mêmes critères s'appliquent d'ailleurs également à la dernière grande aide publique espagnole de notre étude, la réduction de droits de douane et des charges frontalières de compensation fiscale ("REDUCCION DE LOS DERECHOS ARANCELARIOS E IMPUESTO DE COMPENSACION DE GRAVAMENES INTERIORES"), aide discrétionnaire attribuée par le Gouvernement et destinée bien sûr à disparaître avec l'entrée de l'Espagne dans la CEE. Cette incitation concerne les droits et les charges grevant le matériel et l'outillage importés. L'entreprise se créant ou se développant a la possibilité d'obtenir une réduction de ces droits et charges qui varie suivant le niveau technologique et la localisation du projet de 0 à 95 %.

Même si ces différentes aides sont accordées par une autorité identique, il ne se dégage pas de véritable harmonie entre elles, chacune semblant être juxtaposée par rapport aux autres. De plus, le système à double détente d'attribution du prêt bonifié trahit, sans doute, une certaine lourdeur administrative.

.../...

C/ LE SYSTEME ITALIEN

La plus importante des caractéristiques du système italien d'aides publiques aux entreprises est sa concentration sur une région particulière, le MEZZOGIORNO, qui concerne cependant à elle seule 35,6 % de la population nationale. Cette concentration ne signifie néanmoins pas exclusivité : il existe une multitude d'aides nationales à vocation régionale et d'aides purement régionales consenties par les régions autonomes parmi lesquelles on peut surtout déceler des systèmes de prêts bonifiés ou de bonification d'intérêts.

Le schéma d'aides du MEZZOGIORNO, quant à lui, comprend 4 types d'aides :

- une subvention en capital accordée par la "CASSA PER IL MEZZOGIORNO",
- une bonification d'intérêts accordée par le "Fonds national de crédit bonifié",
- une réduction sur les contributions de Sécurité Sociale payées par les employeurs à l'INPS, principal organisme de Sécurité Sociale,
- trois réductions d'impôts : deux sur l'impôt local sur les bénéficiaires, l'ILOR et une sur l'impôt sur les sociétés, l'IRPEG.

.../...

Toutes ces aides sont attribuées de manière automatique et ne connaissent aucune décentralisation de leurs gestions, celles-ci relevant de la "CASSA" pour les deux premiers types de soutien, de l'INPS pour le troisième et de l'administration fiscale pour le quatrième.

Tout d'abord, la subvention en capital ("CONTRIBUTO IN CONTO CAPITALE"), gérée par le puissant organisme public qu'est la CASSA PER IL MEZZOGIORNO, est une aide à l'investissement dont le taux est inversement proportionnel à l'importance de l'opération : en effet, il est de 40 % pour les projets allant jusqu'à 2 Milliards de Lires (environ 10 000 000 de Francs français) et pour la première tranche de 2 Milliards des projets plus importants. La tranche de 2 à 7 Milliards de Lires (environ 35 000 000 de Francs français) est subventionnée à hauteur de 33 %. Pour les projets supérieurs à 7 Milliards, la part d'investissement dépassant ce seuil est aidée à hauteur de 20 % seulement.

A ces taux de base, doit être ajouté un bonus d'1/5ème pour les opérations se situant dans les secteurs d'activités prioritaires ou dans les zones désignées comme telles (8,2 % de la population nationale) dans le MEZZOGIORNO. Ce bonus est de 2/5ème pour les projets appartenant à des secteurs d'activités et à des zones prioritaires. L'aide maximum qui peut être accordée à un investissement est donc de 56 % de celui-ci.

L'aide de la "CASSA" est considérée comme un élément de revenu imposable et est donc, en principe, taxée de manière "directe" à 40 % ou à 12,5 %, si le projet bénéficie d'une exonération. En principe, il y a possibilité d'affecter la somme due à l'impôt à une réserve spéciale et, en conséquence, l'aide est rarement imposée.

.../...

Toutes les opérations de création et d'extension d'établissements, de rationalisation ou modernisation d'activités, de transfert ou de reprise d'entreprises en difficultés peuvent être en principe soutenues. La seule condition d'éligibilité est tantôt l'accroissement de la productivité, tantôt la réalisation d'un investissement supplémentaire.

Quant aux secteurs d'activités éligibles, l'aide de la CASSA privilégie les activités industrielles avec toutefois certaines exclusions parmi lesquelles on peut noter le raffinage de pétrole, la chimie de base, la production de papier ou encore la fabrication de pâtes alimentaires ! En outre, en ce qui concerne les services, sont éligibles les activités de conseil, recherche, réparation et maintenance ainsi que les seuls transferts de services de direction d'entreprises dans le MEZZOGIORNO.

La deuxième grande aide publique que nous devons étudier est le soutien du "Fonds National de Crédit Bonifié". Il faut noter immédiatement que ce soutien n'est pas limité au seul MEZZOGIORNO même si ses conditions d'application favorisent nettement celui-ci. Cette aide prend la forme d'une bonification d'intérêt égale à un pourcentage fixe d'un taux de référence équivalent au taux moyen des prêts à moyen et long terme. Ce pourcentage est de 64 % dans le MEZZOGIORNO, 52 % dans les zones insuffisamment développées du Centre-Nord, 28 % dans le reste des zones prioritaires en Centre-Nord. Le prêt concerné est accordé par un Institut Spécial de Crédit selon les conditions bancaires ordinaires ; la bonification est versée à cet Institut qui la restitue aux entreprises bénéficiaires sous forme de réduction d'intérêt.

.../...

En ce qui concerne les caractéristiques du prêt, celui-ci peut couvrir partiellement non seulement l'investissement fixe mais aussi les fournitures et matières nécessaires (par exemple, au fonctionnement d'une machine). Le taux de couverture de cette assiette par le prêt est de 40 % dans le MEZZOGIORNO, 60 % dans les zones insuffisamment développées du Centre-Nord et 50 % dans le reste des zones prioritaires du Centre-Nord.

Le MEZZOGIORNO n'est donc pas, à cet égard, favorisé mais il faut voir dans ce taux de 40 % une volonté - la seule - de lien avec l'aide de la "CASSA" dont les conditions relatives aux activités et aux opérations éligibles sont identiques à celles de la bonification d'intérêts du "Fonds National". La durée du prêt bonifié est au maximum de 15 ans pour les seules créations d'établissements dans le MEZZOGIORNO et de 10 ans pour les autres cas. De même, dans le premier cas, il y a un différé de remboursement du prêt de 5 ans contre 3 en-dehors de cette hypothèse.

Troisième aide, provisoire celle-ci, l'exonération de cotisation de Sécurité Sociale, ouverte également aux entreprises bénéficiant de par leurs activités et de par les opérations engagées, des aides de la "CASSA" et du Fonds National, prend la forme d'une exonération totale des contributions de Sécurité Sociale (30 % des salaires en moyenne) versées par les entreprises. Elle concerne seulement les cotisations touchant à la main-d'oeuvre embauchée entre le 1er juillet 1976 et le 30 juin 1984. Cette aide automatique et limitée au seul MEZZOGIORNO est d'une durée de 10 ans à compter de chaque embauche. Mais à part sa durée et son taux, elle ressemble fort à la "contribution exceptionnelle" de l'Etat français en Région de LORRAINE que nous étudierons dans la deuxième partie de cet ouvrage (1).

.../...

(1) Cf. infra page 412

La dernière catégorie d'aides italiennes que nous examinerons est constituée par trois exonérations d'impôts :

- une exonération complète de l'impôt local sur les bénéfices, l'ILOR, qui est égal à 15 % des bénéfices imposables ; cette exonération concerne toutes les entreprises industrielles du MEZZOGIORNO et les petites entreprises industrielles des régions insuffisamment développées du Centre-Nord. Sa durée est de 10 ans à compter du jour où l'unité économique concernée a commencé à réaliser des bénéfices ;

- une exonération complète de l'ILOR pour toutes les entreprises industrielles à hauteur de la part des bénéfices imposables réinvestie dans le MEZZOGIORNO et dans la limite de 70 % de ces bénéfices imposables ;

- une exonération de 50 % de l'IRPEG, impôt sur les sociétés égal à 25 % des bénéfices imposables pour les entreprises exerçant une activité industrielle, se créant dans le MEZZOGIORNO et y fixant leur siège social ; la durée de cette exonération est de 10 ans à compter de la création de la Société.

Si le système italien d'aides publiques est incontestablement très important dans son intensité, il est difficile d'y voir autre chose qu'une juxtaposition d'aides qui n'ont aucun lien les unes avec les autres mais qui s'ajoutent les unes aux autres. Si le droit à la prime, si fréquemment réclamé par certains, existe, c'est surtout en Italie, mais si l'expression "chasseur de primes" a un sens quelque part, c'est aussi probablement surtout en Italie.

.../...

D/ LE SYSTEME BRITANNIQUE

La principale caractéristique du système britannique d'aides publiques est l'existence de deux schémas différents en Grande-Bretagne proprement dite, d'une part, et en Irlande du Nord, d'autre part, en raison, bien sûr, de la spécificité des problèmes politiques et économiques de l'ULSTER. Ces deux schémas doivent être analysés successivement, sachant que l'ensemble du système est destiné à être complètement révisé suite à la publication d'un Livre Blanc sur le Développement Industriel Régional en décembre 1983.

I) Les aides économiques en Grande-Bretagne

Trois aides dominant le "paysage" des aides économiques de Grande-Bretagne : une subvention en capital automatique, une assistance financière sélective qui combine différents types de concours et un soutien particulier aux entreprises de bureaux et de services.

A ces trois aides, il convient d'ajouter des dispositifs de moindre intérêt et de moindre importance, tels que la bonification du coût des loyers d'usines construites par des autorités publiques ou les subventions destinées à encourager la mobilité des ouvriers.

L'administration de l'ensemble des aides est centralisée entre les mains du Ministère du Commerce et de l'Industrie (Department of Trade and Industry ou DTI), à travers ses bureaux régionaux ; il n'y a donc aucune décentralisation.

.../...

Le système est également caractérisé par la concentration des aides sur une partie de plus en plus petite du territoire : 27,5 % de la population nationale (dont Zones Spéciales de Développement : 13,1 %, Zones de Développement : 8,8 %, Zones Intermédiaires : 5,6 %), au début de 1984 contre 43,9 % en 1979.

Composant de base de la politique d'incitations économiques, l'Aide Régionale de Développement (REGIONAL DEVELOPMENT GRANT) est d'une grande originalité au sein de la CEE, en ce sens qu'elle fait figure de véritable vestige amené nécessairement à disparaître. En effet, cette subvention en capital est la seule de la Communauté à ne pas être liée à un programme d'investissement mais à tout investissement opéré qu'il soit immobilier ou matériel. Tout investissement réalisé par une entreprise entraîne ipso facto l'octroi d'une subvention égale à 22 % de son montant dans les Zones Spéciales de Développement et à 15 % dans les Zones de Développement.

Les seules conditions posées à l'octroi de cette aide automatique sont relatives aux secteurs d'activités concernés et à la taille des entreprises. Seules, les activités industrielles et certaines activités de services (réparation et maintenance de haut niveau, recherche et développement, formation) sont éligibles.

Par ailleurs, pour pouvoir bénéficier de la subvention, les entreprises doivent posséder ou utiliser au minimum 1 000 Livres d'actif - hors bâtiments - (environ 11 600 Francs français) et 5 000 Livres en bâtiments (environ 58 000 Francs français).

.../...

Plus complexe est l'Assistance Financière Sélective (SELECTIVE FINANCIAL ASSISTANCE), aide discrétionnaire non cumulable avec l'Aide Régionale de Développement. Il s'agit d'un ensemble de plusieurs incitations économiques :

- une aide en capital limitée au plus bas de 3 plafonds :

- . un maximum d'équivalent-net interne de subvention
- . un maximum de subvention par emploi
- . le plafond réglementaire fixé par la Commission des

Communautés :

- * 30 % d'équivalent-net de subvention ou 55 000 Ecus par emploi créé dans la limite maximum de 40 % d'équivalent-net de subvention dans les Zones Spéciales de Développement et les Zones de Développement
- * 20 % d'équivalent-net de subvention ou 3 500 Ecus par emploi créé dans la limite de 25 % d'équivalent-net de subvention dans les Zones Intermédiaires.

Alors que ce troisième plafond est clairement connu, les deux autres sont confidentiels et fixés par le Ministère du Commerce et de l'Industrie.

- une aide à la formation en entreprise pouvant atteindre 40 % du total des coûts salariaux de formation et des dépenses en matériels nécessaires à cette formation ;

- une couverture des risques de changes liés à des prêts consentis sur fonds européens (en provenance de la CECA, de la Banque Européenne d'Investissement ou du Nouvel Instrument Communautaire).

.../...

Les opérations éligibles à cette assistance financière sélective sont, outre les créations et extensions d'établissement, les projets de rationalisation et modernisation d'activités ainsi que de reprise d'entreprises sachant que pour ces dossiers, il doit y avoir soit création d'emplois, soit maintien d'un nombre substantiel d'emplois accompagné d'une action fondamentale de modernisation de nature à empêcher de nouvelles pertes d'emplois. Par ailleurs, seuls les transferts d'entreprises en zones aidées sont éligibles à l'Assistance Financière Sélective.

Aucun texte ne précise quelles sont les activités éligibles à cette Assistance Financière Sélective mais, en pratique, les concours correspondants sont plutôt concentrés sur l'industrie.

La troisième grande incitation économique du "package" de Grande-Bretagne ressemble à l'Assistance Financière Sélective en ce qu'elle est également un ensemble d'aides. Le Programme du Secteur des Bureaux et des Services (OFFICE AND SERVICE INDUSTRIES SCHEME ou OSIS) est une incitation discrétionnaire réservée à toutes les activités de bureau et de services, dès lors qu'il y a un véritable choix de localisation en zone aidée. Le programme OSIS comprend :

- une aide à l'emploi réservée aux seules opérations de création ou d'extension d'entreprises et dont le montant est déterminé par négociation entre le DTI et l'entreprise, sur la base des emplois à créer sur 3 ans et en fonction d'un plafond de 8 000 Livres par emploi (environ 93 000 Francs français) en Zones Spéciales de Développement, de 5 000 Livres par emploi (environ 58 000 Francs français) en Zones de Développement et de 2 500 Livres par emploi (environ 29 000 Francs français) pour les Zones Intermédiaires. L'aide correspondante tombe directement dans les bénéfices de l'entreprise et est imposée à hauteur de 52 %.

.../...

- une aide au transfert d'emplois réservée aux seules entreprises transférant une unité économique. Cette aide est limitée aux opérations où le coût de transfert dépasse 2 000 Livres par emploi (environ 23 000 Francs français) ainsi qu'aux seuls emplois principaux de l'établissement. L'aide est plafonnée à 2 000 Livres par emploi transféré, dans la limite de 30 % des emplois transférés en zones prioritaires ;

- une aide destinée à financer les études de faisabilité de projets d'implantation d'entreprises en zones prioritaires ; cette incitation est limitée à 25 % du coût de l'étude concernée.

II) Les aides économiques en Irlande du Nord

Le système d'incitations économiques de l'ULSTER est différent du schéma de Grande-Bretagne même si on peut y déceler de nombreuses ressemblances. Il comprend deux incitations non cumulables, une aide automatique en capital et une "assistance sélective" discrétionnaire comprenant différentes formes de concours financiers.

Il faut noter, d'une part, que ce système couvre l'intégralité du territoire de l'Irlande du Nord, d'autre part, qu'il est administré, soit directement par le Ministère du Développement Economique d'Irlande du Nord, soit par son organe, le Bureau de Développement Industriel.

Tout comme son homologue de Grande-Bretagne, l'aide en capital (CAPITAL GRANT) n'est pas liée à un programme d'investissements mais est accordée automatiquement pour la réalisation de tout investissement dans des activités industrielles ou de recherche scientifique. Son taux est de 30 % des dépenses éligibles (bâtiments et équipements), dans la limite d'une assiette subventionnable maximum de 10 000 000 de Livres (environ 116 000 000 de Francs français).

L'Assistance Sélective (SELECTIVE ASSISTANCE) comprend, quant à elle, quatre types d'aides discrétionnaires :

- une aide en capital dont le taux est de 40, 45 ou 50 % des dépenses d'investissements en fonction de la localisation du projet, sachant que l'Irlande du Nord est partagée en trois "Zones de Développement Industriel". Cette aide est en principe exonérée d'impôt ;

- une aide à l'emploi qui est liée au nombre d'emplois créés ou maintenus et pour laquelle aucun taux n'est défini a priori ;

- une bonification d'intérêts ou un prêt bonifié : les trois premières années, la bonification est égale au taux du marché, ce qui signifie que le prêt est sans intérêt alors que, les quatre années suivantes, elle est limitée à 3 % par an. Le prêt correspondant peut couvrir tous les investissements immobiliers et matériels envisagés mais l'aide accordée est plafonnée à un coût confidentiel par emploi ;

- un remboursement total ou partiel de l'impôt sur les sociétés versé par l'entreprise dont l'importance est fonction des emplois créés et de l'intérêt du projet.

Les opérations éligibles à cette Assistance Sélective sont tous les projets entraînant une création ou un maintien d'emplois dans les secteurs d'activités industrielles ou de services jugés importants pour la Région, tels que les services à l'exportation ou ceux permettant une diminution du chômage.

.../...

Le lecteur pourra juger l'auteur bien sévère en ce qui concerne son choix de classement du système britannique car incontestablement celui-ci est intéressant. En effet, le schéma d'assistance sélective est de nature à bien coïncider avec les besoins et les caractéristiques de chaque entreprise. Mais, la cohérence et l'harmonie ne règnent pas globalement en raison de la prééminence de cette curieuse et atypique aide en capital. D'où notre choix de classer le Royaume-Uni dans les pays à administration non harmonisée des aides.

En conclusion à cette section, on peut se demander s'il existe en Europe un système idéal d'incitations économiques, au-delà de la question de l'harmonie des aides entre elles ou de son absence. Il ne peut y avoir de réponse à cette interrogation car tous les systèmes d'aides paraissent peu ou prou hésiter entre deux solutions extrêmes :

- soit un système entièrement automatique privilégiant l'affichage clair des aides et où tout investisseur connaît ses droits avec tous les risques de rigidité et surtout de gaspillage d'argent public ;

- soit un système présentant une panoplie complète d'aides et où le soutien particulier à chaque dossier est négocié tant dans sa nature que dans son intensité, avec ici les risques de surenchère et de malversation.

Même si certains sont séduisants, tous les schémas d'aides correspondent à des compromis bâtards entre ces deux solutions.

.../...

Et le système français dans tout cela ? Lui aussi est un compromis et nous le classerions plutôt dans les pays dont l'administration des aides n'est pas harmonisée, en raison de la concurrence existant entre deux des principales incitations économiques que sont la PAT et la PRE même si des éléments incontestables de coordination existent entre les différentes aides.

S'agissant de la PRE elle-même, elle ne semble pas avoir véritablement d'équivalent en Europe. En effet, les seules - et rares - aides à l'emploi que nous avons rencontrées (au PORTUGAL, en IRLANDE et en GRANDE-BRETAGNE) sont intégrées dans une structure globale. L'aide à l'emploi est donc, ailleurs en Europe, intégrée à un ensemble dans lequel elle a, en principe, une place secondaire et accessoire. Cette place secondaire tient probablement à sa nature intrinsèque qui est celle d'une aide de fonctionnement, liée à une variable de fonctionnement.

La PRE est, en conséquence, doublement une aide à part, tout d'abord par sa position de concurrente de la principale aide économique régionale qu'est la PAT, et par ailleurs, par son statut hybride de subvention d'équipement et de subvention de fonctionnement.

Comme elle se situe de plus dans un cadre juridique tant interne que communautaire incomplet et qui suscite de nombreuses interrogations, on peut difficilement affirmer que ses conditions de fonctionnement soient parfaites.

Dès lors, le sort de la PRE est entre les mains de ceux qui vont la mettre ou pas en pratique, c'est-à-dire les collectivités territoriales dont essentiellement les Régions. Ce sont elles qui vont tenter de remplir les "blancs" de la réglementation, d'aplanir ses aspérités et ses incohérences et surtout de placer l'imagination au pouvoir pour tenter de faire de cette curieuse prime une aide utile malgré elle. .../...