

RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE

**« LES AIDES DES COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES AU DEVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE »**

	<i>Pages</i>
Introduction générale.....	1
Chapitre I – Des dispositifs éclatés, complexes et peu coordonnés.....	5
I - Un poids financier non négligeable	6
II - Des dispositifs éclatés, facteurs de complexité....	8
A - <i>Un grand nombre d'acteurs</i>	9
B - <i>Un nombre important d'aides</i>	16
C - <i>Une complexité excessive des dispositifs.....</i>	23
III - Des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes.....	25
A - <i>Les manquements aux règles nationales</i>	26
B - <i>Les risques liés à la complexité des règles européennes</i>	28
IV - Une coordination insuffisante des dispositifs d'aide.....	32
A - <i>Les difficultés de coordination des dispositifs locaux.....</i>	33
B - <i>La mission de coordination de la région dans le cadre de la loi du 13 août 2004 : un rôle central, mais sans réels moyens.....</i>	39
Chapitre II – Des aides à la portée limitée	43
I - Une faible portée économique.....	43
A - <i>Les entreprises aidées.....</i>	44
B - <i>Une faible corrélation entre les aides versées et le développement économique des territoires.....</i>	45
II - Un accompagnement plus qu'une incitation à investir.....	47
A - <i>Une panoplie de primes aux effets peu perceptibles...</i>	47
B - <i>Un soutien aux fonds propres limité.....</i>	49
C - <i>Des délais de versement inappropriés.....</i>	51
III Des risques d'effets d'aubaine et de guichet	52

	<i>Pages</i>
Chapitre III – Une évaluation et un suivi insuffisants des aides.....	55
I - L'hétérogénéité et l'inadaptation des processus d'évaluation mis en place.....	56
A - <i>Une trop grande diversité des procédures d'évaluation.....</i>	56
B - <i>Des dispositifs inadaptés, trop partiels et de faible portée.....</i>	58
II - Des évaluations au contenu insuffisant.....	59
A - <i>Des évaluations d'impact inexistantes</i>	59
B - <i>Des comptes rendus annuels déficients.....</i>	60
C - <i>L'évaluation ex post n'est pas systématisée.....</i>	61
III - Une faible prise en compte des résultats des évaluations par les décideurs publics.....	61
A - <i>Des interprétations divergentes.....</i>	61
B - <i>Une place limitée dans les schémas régionaux de développement économique.....</i>	62
C - <i>Des résultats peu utilisés.....</i>	62
IV - Un suivi insuffisant des aides.....	63
A - <i>Un système de contrôle insuffisant.....</i>	63
B - <i>Des mesures de recouvrement des aides indues déficientes</i>	64
C - <i>Des coûts de gestion élevés.....</i>	66
Conclusion générale.....	69
<i>Annexe 1 –Les actions de développement économique dans la région Rhône-Alpes</i>	73
Réponse du président du conseil régional de Rhône-Alpes....	96
<i>Annexe 2 - Liste des rapports d'observations définitives exploités dans le cadre de l'enquête.....</i>	99
<i>Annexe 3 - Echantillonnage des organismes contrôlés.....</i>	106
<i>Liste des sigles et acronymes.....</i>	107

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *Les aides des collectivités territoriales au développement économique* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaury, président de chambre, rapporteur général, MM. Collinet, Cieutat, Carrez, Cretin, Fragonard, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Hour, Richard, Devaux, Bayle, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Ritz, Frèches, Pannier, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Andréani, Braunstein, Brochier, Delin, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Lévy, Deconfin, Bertucci, Tournier, Mme Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Diricq, Lefebvre, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Maistre, Valdigié, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Ravier, Viveret, de Gaulle, Korb, Mme Carrère-Gée, M. Uguen, Mme Briguet, MM. Zérah, Prat, Guédon, Mme Gadriot-Renard, conseillers maîtres, MM. Pascal, Gleizes, Schaefer, Bille, Zeller, Limodin, André, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etais présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Colin, chargé de mission.

Etaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : M. Mottes, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes de Lorraine, et M. Azerad, président de section de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués par :

L'équipe de synthèse était constituée de MM. Gérard Terrien, dans un premier temps, Jean Mottes, par la suite, conseillers référendaires et présidents de chambre régionale des comptes, Charles Azerad, président de section et Philippe Blanquefort, premier conseiller.

Ont participé aux travaux : Christophe Rosenau, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes, Alain Lanxade, président de section, Dominique Gillier, Jackie Rougeau, Bernard Tartayre, Philippe Blanquefort, Raymond Le Potier, Danièle Masson, Dominique Saint Cyr, William Richard, Philippe Saffrey, et Joël Leroux, conseillers et premiers conseillers de chambre régionale des comptes ;

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes dans sa séance du 4 septembre 2007 présidé par M. Philippe Séguin, Premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

Introduction générale

En supprimant, par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, la tutelle administrative et financière qui pesait sur les collectivités territoriales, le législateur a entendu leur conférer la maîtrise de leur avenir. Devenues ainsi des collectivités majeures de plein exercice, celles-ci se sont vu reconnaître le droit non seulement de remplir librement leurs missions traditionnelles mais aussi de mettre en œuvre des compétences supplémentaires qui leur ont été transférées par les lois des 7 janvier 1982 et 22 juillet 1982 relatives à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

La nouvelle répartition des compétences reposait sur deux principes fondamentaux, qui, dès l'origine, ont constitué le socle sur lequel allait reposer par la suite tout le mouvement de décentralisation. Le premier, intangible, affirmait qu'aucune collectivité territoriale ne peut « établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ». Le second, plus ambigu, voulait que « dans la mesure du possible [...] chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ». Ambigu, car de toutes les compétences ainsi dévolues aux collectivités territoriales celle concernant l'aide au développement économique¹ a été précisément la seule à échapper à l'application de ce principe. Considérée en effet par le législateur, plus que toute autre, comme une compétence inhérente à la légitimité de chaque collectivité de maîtriser le développement de son territoire, l'aide en faveur des entreprises a été dès l'origine conçue comme une compétence partagée entre l'Etat et chacune des autres collectivités territoriales. La force de cette exception a été telle qu'elle ne fut jamais par la suite remise en cause.

1) Entendue comme destinée à favoriser la création et l'extension d'activité à caractère économique.

Sous réserve de la responsabilité reconnue à l'Etat² de conduire la politique économique et sociale ainsi que la défense de l'emploi, la loi approuvant le plan intérimaire 1982-1983, véritable charte constitutive de la répartition des compétences en matière d'aide au développement économique, a en effet clairement établi que « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* ». Si un rôle particulier a été de la sorte reconnu à la région, collectivité dont la vocation essentielle résidait dans l'animation de l'économie régionale, les communes, les départements et leurs groupements ont également été investis du droit d'intervenir en faveur des entreprises dans des conditions leur ouvrant un large spectre d'outils très divers. Ce régime juridique distinguait en effet les « aides directes » et les « aides indirectes ». Faute d'avoir été dégagé sur le plan national ou européen, le critère de distinction entre ces deux catégories d'aide l'a été par la juridiction administrative : l'aide directe se traduit par la mise à disposition de moyens financiers à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans ses comptes ; quant aux aides indirectes, elles recouvrent toutes les autres formes d'aide consistant soit à mettre à la disposition des entreprises des biens immeubles, soit à améliorer leur environnement économique et à faciliter l'implantation ou la création d'activités.

Les premières étaient constituées de trois catégories d'aide, définies par la loi : primes régionales à l'emploi (PRE), primes régionales à la création d'entreprise (PRCE) et prêts, avances et bonifications. L'octroi de l'une d'entre elles par les communes et les départements était subordonné à une décision de la région l'instituant. Les aides indirectes, quant à elles, pouvaient être attribuées par toutes les autres collectivités et la forme qui pouvait leur être donnée était libre, à l'exception toutefois des aides à l'immobilier d'entreprise, des garanties d'emprunt et des prises de participation.

Au fil des années, toutes les collectivités territoriales, mais aussi leurs groupements et les nombreux partenaires locaux qu'elles ont sollicités, ont ainsi pu expérimenter et utiliser toutes les facettes de l'intervention économique que ce soit en matière d'accueil, d'aide à la création ou au développement des entreprises, ou que ce soit plus traditionnellement en matière de sauvegarde des entreprises en difficulté. C'est donc un dispositif à la fois complexe et très hétérogène, essentiellement axé sur l'aide individuelle aux entreprises, qui a été mis

2) Article 5 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

en place dans un contexte économique particulier, marqué au début de la décennie des années 1980 par la restructuration de pans entiers de l'industrie, une montée du chômage et un net ralentissement de la croissance. Si sa vocation première était de répondre au souci des collectivités territoriales d'aménager le territoire et de rééquilibrer les économies régionales, il avait également pour objectif d'éviter localement une dégradation accélérée du niveau de l'emploi. Afin d'y parvenir, les collectivités territoriales ont souvent rivalisé pour offrir le plus large éventail de réponses supposées adéquates.

Les dispositifs initialement mis en place ont été marqués au fil des ans par une diversification importante des aides, débouchant souvent sur une certaine confusion institutionnelle. Ainsi, à partir des années 1990, la gouvernance de l'ensemble de ce système a fait l'objet de critiques de fond. En 1996³, la Cour des comptes a interpellé les pouvoirs publics en recommandant une clarification du cadre juridique applicable et préconisé un choix précis du niveau d'intervention entre la région, le département, le cadre intercommunal ou la commune. Elle préconisait également qu'un meilleur suivi des aides accordées soit effectué afin de rechercher une plus grande efficacité des interventions en faveur des entreprises. D'autres rapports officiels ont également souligné l'opacité du dispositif et la méconnaissance des aides distribuées aux différents niveaux, national, régional et local en l'absence d'un recensement exhaustif par les pouvoirs publics.

Or, si depuis le début des années 2000 le législateur a modifié le cadre juridique de 1982, les évolutions qu'il a introduites ont été relativement limitées, consistant, notamment au regard de l'évolution de la réglementation européenne, en de simples adaptations techniques de la pratique des collectivités territoriales.

Irriguant depuis l'origine toute la problématique territoriale, faisant intervenir l'ensemble des acteurs locaux animés d'un objectif commun, le système d'aide des collectivités territoriales au développement économique a été porteur de l'idée même de décentralisation, en s'appuyant principalement sur la région qui a forgé son identité et sa vocation autour de cette compétence.

3) Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises- Rapport public particulier – novembre 1996.

Après vingt-cinq ans de décentralisation, et à un moment où le contexte économique national et international connaît des inflexions majeures, il a paru indispensable d'effectuer un bilan des dispositifs d'aide que les collectivités territoriales ont mis en oeuvre. Un tel bilan doit permettre de répondre à ce qui paraît être la question centrale que suscitent aujourd'hui ces dispositifs, à savoir leur efficacité.

Dans cette perspective, les travaux engagés par les juridictions financières depuis 2003 et l'enquête, conduite en 2005 et 2006 par plusieurs chambres régionales des comptes⁴, alors que les régions mettaient en œuvre les nouvelles dispositions issues de la loi du 13 août 2004, ont ainsi visé :

- à apprécier la cohérence, la régularité ainsi que la coordination des dispositifs d'aide au développement économique des acteurs locaux ;
- à mesurer la portée économique de ces aides ;
- et, enfin, à mesurer la qualité des mécanismes d'évaluation et de suivi.

L'enquête n'a pas porté sur les aides accordées sous forme d'exonérations fiscales, en particulier celles concernant la taxe professionnelle et qui pèsent de fait sur le budget de l'Etat

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a, à la même époque, conduit une soixantaine de contrôles sur des collectivités, des établissements et divers intervenants impliqués dans le développement économique afin de tenter d'apprécier la cohérence globale de leur action. Le conseil régional ayant demandé, comme la loi lui en ouvrait la possibilité à titre expérimental, à élaborer le schéma régional de développement économique, il offrait à cet égard un terrain d'observation privilégié. Une annexe est consacrée aux résultats de ces travaux.

4) L'annexe 2 du présent rapport présente la liste des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes qui ont été exploités dans le cadre de cette enquête (Ne figurent pas dans cette annexe les rapports de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes exploités dans le cadre de l'annexe 1 « Les actions de développement économique dans la région Rhône-Alpes »).

Chapitre I

Des dispositifs éclatés, complexes et peu coordonnés

Pour définir la notion d'aides accordées par les États⁵, la commission européenne s'appuie notamment sur les dispositions de l'article 87, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, selon lesquelles « sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Par contre, en droit national, on ne trouve pas encore de définition précise de l'aide à caractère économique susceptible d'être accordée tant par l'Etat que par les collectivités territoriales. Pour ces dernières, les dispositions légales et règlementaires qui les concernent ne font que recenser les formes ou catégories d'aide qu'elles peuvent allouer et prévoir les procédures et contraintes auxquelles elles sont soumises. «

Toutefois, on admet généralement que la notion d'aide publique répond à trois critères : l'origine (l'aide émane d'une personne publique ou d'une personne privée mandatée ou liée à une personne publique) ; le bénéficiaire (l'aide publique est notamment distincte des mesures à caractère général) ; la relation entre la personne qui accorde l'aide et celle qui la reçoit (avec la combinaison de trois éléments essentiels : l'impact comptable de l'aide, le caractère désintéressé de celle-ci et le caractère direct ou indirect des effets attendus).

5) Au sens du droit européen, cette notion regroupe les aides versées par l'ensemble des collectivités publiques d'un Etat.

C'est sur ces bases doctrinales qu'ont été bâti les différents dispositifs d'aides aux entreprises mis en œuvre par les collectivités territoriales. Il n'en demeure pas moins que les aides aux entreprises représentent un champ vaste aux contours peu cernés et surtout mal mesuré.

I - Un poids financier non négligeable

Les différentes sources disponibles ne permettent pas encore de recenser avec précision et de manière exhaustive les volumes financiers que les collectivités territoriales et leurs groupements consacrent aux interventions en faveur de l'action économique, ainsi que leur poids relatif dans les budgets locaux. En effet, outre le fait que ce type de recensement s'effectue toujours avec un certain temps de retard, la continuité des séries historiques a été affectée ces dernières années par les changements des nomenclatures budgétaires et comptables, lesquelles ne font toujours pas paraître de manière distincte les dépenses affectées spécifiquement à l'aide au développement économique⁶.

Dans son rapport public particulier sur les interventions économiques de novembre 1996, la Cour des comptes avait déjà souligné les insuffisances du système de collecte des données, notamment financières.

Quoi qu'il en soit, l'étude effectuée en 2005 par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, intitulée « les dépenses des collectivités locales pour l'action économique⁷ (2002-2004) »⁸, montre que les dépenses affectées par ces collectivités à l'action économique ont atteint 6 milliards d'euros en 2004, soit en moyenne 4 % de leurs dépenses totales et plus du quart de la seule taxe professionnelle. Ainsi, comparées aux seules dépenses, les aides des collectivités territoriales aux entreprises occupent une place qui peut paraître modeste, mais elles représentent un versement au profit des entreprises d'une part non négligeable du produit de la fiscalité directe locale et notamment de celui de la taxe professionnelle qui pèse sur les seules entreprises.

6) Les données recensées par les chambres régionales des comptes au cours de leurs travaux portent sur les exercices budgétaires compris entre 2002 et 2005 : elles ont été, dans la mesure du possible, régulièrement actualisées, ou, à défaut, présentées sous forme d'une moyenne des 4 années observées.

7) Par action économique, l'étude entend non seulement les aides accordées aux entreprises, mais également toutes les dépenses qui concourent au développement économique et de l'emploi.

8) Tous les chiffres indiqués ci-dessous, hormis indications contraires, sont tirés de cette étude.

Dépenses des collectivités territoriales en 2004

Type de collectivité	Dépenses totales (M€)	Dépenses pour l'action économique (M€)	Part de l'action économique dans le total des dépenses	Montant des dépenses pour l'action économique (en € par habitant)
Communes	60 936	1 032	1,70 %	24,9
Groupement à fiscalité propre	17 532	958	5,50 %	19,8
Départements	51 815	1 690	3,30%	28,1
Régions	19 524	2 379	12,20 %	39,5
Total	149 812	6 059	4,00 %	112,3

Sources : Minéfi

Les régions consacraient ainsi en 2004 12,2 % de leurs dépenses à l'action économique. Cette proportion relativement élevée s'explique par le rôle de chef de file et de coordination qui leur a été confié par les lois de décentralisation de 1982 et 1983 et confirmé par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et celle de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La part des dépenses que les autres catégories de collectivités territoriales affectent à l'action économique est plus modeste, puisqu'elle varie de 1,7 % à 5,5 % de leurs dépenses totales.

Pour la seule année 2004, les dépenses pour l'action économique des groupements à fiscalité propre atteignaient 958 millions d'euros, soit 19,84 € par habitant ; elles réservent une place prépondérante aux dépenses d'équipement (aménagement de zone, aménagements fonciers et hydrauliques, infrastructures de production d'énergie, équipements touristiques). Ce montant est lié à la croissance du nombre des communautés d'agglomération et de communes dont les compétences comprennent à titre obligatoire le développement économique.

Rapportées au nombre d'habitants, l'ensemble des interventions des collectivités territoriales représentait 112 € par habitant, dont 39 € pour les seules régions. Les écarts à la moyenne sont toutefois significatifs : l'action économique des collectivités de la région Ile-de-France, la moins importante sur la période en termes financiers, ne représentait que 66,52 € par habitant, alors que celle de la région Réunion atteignait 330,33 € par habitant.

Les subventions qui sont destinées aux entreprises privées sont la principale forme d'intervention des collectivités territoriales avec, en 2004, près de deux milliards d'euros, soit près du tiers du total des dépenses qu'elles ont consacré à l'action économique et près de 34 euros par habitant. Cette forme d'intervention est surtout le fait des départements et des régions, dont la part dans ce total s'établit à 35,5 % pour les premiers et 44,7 % pour les secondes. Les communes et leurs groupements interviennent le plus souvent sous forme de dépenses d'équipement, comme les aménagements de zones d'activités.

S'agissant de la répartition par secteur, malgré un important montant de dépenses dites non ventilées résultant des évolutions récentes des nomenclatures budgétaires et comptables locales, on constate que les collectivités territoriales ont entendu privilégier en 2004, dans leurs actions économiques, le tourisme (14,5 %), avant l'industrie, le commerce et l'artisanat (11,3 %), l'agriculture (10,2 %) et le maintien des services publics (moins de 1 %). Si l'on s'intéresse aux seules subventions accordées aux entreprises privées, ce classement n'est modifié que sur un point : le tourisme confirme sa place prépondérante avec une part de l'ordre de 20,5 % ; en revanche, l'agriculture, avec 13,8 %, devance l'industrie, le commerce et l'artisanat, avec 11,2 %, et le maintien des services publics, avec seulement 0,5 %.

Une autre étude du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, intitulée « les interventions économiques des collectivités locales en 2002 » montre que les aides directes représentaient 76,5 % du total des aides versées et étaient constituées pour 86 % par des subventions et pour 12 % par des prêts et avances consentis à des conditions plus favorables que les taux du marché⁹. Cette étude précise également que les aides indirectes s'étaient diversifiées et qu'elles se répartissaient en aides à l'immobilier pour 26 % des montants versés, en aménagement de zones pour 21 % et en prises de participation dans le capital de sociétés pour 12 %.

II - Des dispositifs éclatés, facteurs de complexité

Les régimes d'organisation et de mise en œuvre des aides des collectivités territoriales au développement économique sont rarement coordonnés et souffrent souvent d'une incohérence d'ensemble. Deux raisons principales expliquent cette situation : la trop grande dispersion des acteurs concernés et le trop grand nombre d'aides. Elles ont également pour effet de rendre très complexes les dispositifs mis en œuvre.

9) Les autres formes d'aides directes, comme le lease-back, les bonifications d'intérêts, et les avances résultant de la mise en jeu des garanties d'emprunt, étaient marginales.

A - Un grand nombre d'acteurs

La lecture des guides ou autres documents, s'adressant aux créateurs d'entreprises ou à des chefs d'entreprises à la recherche d'aides de toute nature, permet de mesurer la diversité et le rôle des acteurs chargés de leur apporter une réponse. Certains ont vocation à accorder des aides financières directes ou indirectes, d'autres sont parfois des relais des précédents et/ou chargés d'une mission d'accompagnement dans le cadre notamment d'actions collectives.

Ce foisonnement, utile quand il s'agit de répondre à des demandes spécifiques ou de résoudre un cas particulier, est souvent perçu comme ne facilitant pas la compréhension des dispositifs d'aides existants. Après la loi du 13 août 2004, la « régionalisation » des régimes d'aide, et donc leur distinction d'une zone géographique à une autre, cœur de la réforme, risque d'accroître cette complexité et la concurrence entre territoires.

1 - Une forte présence des services et organismes d'Etat

Sur le plan local, parmi les acteurs de l'action économique, l'Etat joue un rôle déterminant par l'intermédiaire, tout d'abord, de ses services déconcentrés tels que les préfectures de région ou de département, les directions régionales ou départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, les directions régionales de l'industrie, de la recherche, et de l'environnement, et enfin les directions régionales du commerce et de l'artisanat. Il intervient également par le biais des représentations locales d'agences ou d'établissements publics nationaux, comme l'Agence française de l'innovation (OSEO-Innovation, ex-ANVAR) ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), chargés notamment de mettre en œuvre différents régimes d'aide définis au niveau national.

A ce dispositif, s'ajoutent les agences de développement liées directement à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), qui a succédé à la DATAR, comme l'ADIMAC, l'ADIELOR, Normandie Développement ou Nord-France-Expert qui agissent en réseau sur l'ensemble du territoire national et qui ont pour fonction principale l'ingénierie et la valorisation de l'offre territoriale. Très souvent, ces services ou organismes interviennent en partenariat avec les collectivités territoriales et les organisations de développement économique qu'elles ont créées. L'Etat, par l'intermédiaire également de la DIACT, assure aussi, en relation avec les collectivités territoriales, la mise en œuvre de la politique régionale européenne par le biais de la dotation de

fonds structurels européens¹⁰ dont la France est bénéficiaire. Cette dotation s'est élevée pour la période 2000-2006 à plus de 16 milliards d'euros.

L'Etat dispose d'un autre levier d'intervention, constitué par la prime d'aménagement du territoire (PAT)¹¹. Cette prime¹² permet depuis 1982 d'allouer une subvention d'équipement aux entreprises qui réalisent des programmes créateurs d'emploi dans des secteurs d'activité prédéterminés et dans certaines zones du territoire national définies comme prioritaires. A l'initiative de la DIACT, l'analyse des 1 336 primes distribuées, entre 1996 et 2004 pour un montant de 18,5 milliards d'euros visant à la création de 122 000 emplois, a toutefois révélé une orientation préférentielle au profit des grands projets qui concentrent plus de 39 % des fonds et une concentration sur des régions privilégiées comme la Lorraine, le Nord-Pas-de-Calais et la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui en concentrent 48 %. L'étude a par ailleurs montré que la PAT remplit bien son rôle de déclencheur de l'aide publique et que ses impacts demeurent significatifs sur l'emploi. Mais son incidence n'est pas à la hauteur de l'ensemble des objectifs fixés tant en matière de soutien à la recherche et au développement qu'en matière de localisation et d'effet d'aménagement des territoires.

L'Etat, acteur majeur de l'intervention économique, contribue, du fait même de l'action non seulement de ses services déconcentrés mais aussi de ses agences et établissements publics nationaux comme de la multiplication de ses propres régimes d'aide, à accentuer le foisonnement institutionnel et à rendre encore moins lisible les dispositifs locaux d'aide au développement économique. La loi du 13 août 2004 a certes prévu que l'adoption du schéma régional de développement économique (SRDE) emporte, à titre expérimental, la compétence pour la région d'attribuer, au nom de l'Etat par délégation, les aides que ce dernier attribuait aux entreprises. Mais cette compétence est limitée à certaines catégories d'aides individuelles. L'Etat conserve la compétence de mettre en oeuvre des actions collectives. Dans ces conditions, ces nouvelles dispositions ne permettront pas de réduire le nombre des acteurs du développement économique local.

10) Jusqu'en 2006, trois objectifs prioritaires ont caractérisé les fonds structurels : objectif 1, soutien aux régions en retard de développement (pour la France, les DOM) ; objectif 2, soutien à la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles ; objectif 3, adaptation et modernisation des politiques d'éducation, de formation et d'emploi.

11) Les conditions d'attribution de la PAT ont été redéfinies par le décret n° 2007-809 du 11 mai 2007, en application de la carte des aides à finalité régionale approuvée par la Commission européenne.

12) En 2005, il a été accordé quelque 32,9 M€ de PAT pour 803 M€ d'investissements, correspondant à 6 758 emplois aidés, soit 4 900 € par emploi.

2 - Un rôle actif des collectivités territoriales

La loi de 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983¹³ avait défini les conditions dans lesquelles les communes, les départements et les régions pouvaient, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes aux entreprises. Cette compétence, reconnue à leur demande aux collectivités territoriales afin de pouvoir agir sur la dégradation de leur propre tissu économique, a été confortée par le législateur, notamment par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

A l'occasion de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes relèvent que toutes les collectivités territoriales ont ainsi combiné l'ensemble des moyens législatifs mis à leur disposition, pour favoriser le développement économique local et donc l'emploi. Même si elles n'en avaient pas les moyens juridiques et humains, elles ont souhaité contribuer à la création, au maintien, à la reprise d'entreprises, ainsi qu'au financement de leur croissance et de leurs investissements. Mais les travaux menés ont aussi montré qu'en la matière, chaque catégorie de collectivités territoriales semblait s'être plus ou moins spécialisée, apportant ainsi dans le foisonnement général des dispositifs d'aide existant une certaine dose de rationalité.

Les actions en faveur de l'accompagnement du développement des entreprises ont souvent été le fait des régions et, pour nombre d'entre elles, ont été prévues dans le cadre notamment des derniers contrats de plan pour la période 2000-2006.

La plupart des départements se sont, quant à eux, engagés dans des dispositifs d'accompagnement des entreprises, soit seuls, soit avec la région et les communes et ont également complété les aides directes de la région. Ils sont cependant intervenus, principalement, pour apporter des aides à l'immobilier d'entreprise, des concours financiers aux entreprises en milieu rural ainsi que dans des procédures de développement local.

Les communes et les communautés de communes, pour leur part, sont plus particulièrement intervenues sur l'offre de terrains aménagés et de bâtiments d'accueil des entreprises. Tout en consolidant leurs stratégies dans le domaine foncier et en matière d'immobilier d'entreprise, les communautés d'agglomération ont souhaité investir également d'autres secteurs clés du développement économique local comme l'animation de

13) Ces dispositions ont été codifiées en 1996 dans le code général des collectivités territoriales, sous les articles L. 1511-1 à L. 1511-5.

réseaux, la création d'entreprises, l'emploi et la formation, ou encore le tourisme ou la prospection d'entreprises. Toutefois, la plupart des chambres régionales des comptes ont montré de façon régulière que la répartition des compétences dans le domaine économique entre les communes, d'une part, et les communautés de communes et d'agglomération, d'autre part, pour nouvelle qu'elle fût encore, ne correspondait pas toujours à ce que prévoyaient les statuts de ces dernières. Ainsi, la gestion d'un parc technologique a pu reposer sur un enchevêtrement de compétences exercées simultanément par une communauté de communes, une agence de développement et un syndicat intercommunal. De même, plusieurs communautés d'agglomération ont vu, au cours des premières années de leur existence, leur compétence économique entravée par le maintien du syndicat antérieurement compétent en la matière. Des élus communautaires ont souvent agi dans le but évident de ne pas mettre en œuvre la compétence communautaire en matière de développement économique ou bien d'en réduire la portée. Néanmoins, quand ces établissements publics de coopération intercommunale exercent leurs compétences, ils apparaissent bien souvent comme des organismes dont l'action vient se juxtaposer à celle des communes, en l'absence d'une réelle définition de l'intérêt communautaire, comme l'ont montré sur l'exercice d'autres compétences les travaux de la Cour des comptes sur l'intercommunalité¹⁴.

Enfin, l'action économique des collectivités territoriales et, notamment des départements et des communes peut également se poursuivre au travers des « pays ». Ces structures, organisées en associations, syndicats mixtes ou groupements d'intérêt public (GIP), ont pour fonction de définir un projet commun de développement territorial. Mais, pour le moment, leurs actions ont été relativement limitées.

Ainsi, c'est l'ensemble des collectivités territoriales qui est intervenu au cours de ces vingt-cinq dernières années dans le champ de l'action économique, chacune dans un ou plusieurs domaines qu'elles ont choisis, non seulement avec des moyens définis par les lois et règlements existants, mais aussi avec d'autres que n'encadrait nul texte, avec les risques juridiques que cela comportait¹⁵. Il s'agit bien en cela d'une compétence partagée telle que l'a voulu le législateur.

14) L'intercommunalité en France – rapport public particulier – novembre 2005.

15) Voir pages 25 et suivantes du présent rapport (III – Des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes

3 - Des organismes périphériques nombreux et diversifiés

Les collectivités territoriales créent ou font appel à de nombreux organismes pour mettre en œuvre leur action économique. Tout d'abord, les régions, qui ne disposent pas toujours de structures administratives et techniques en rapport avec leurs missions, confient à des organismes périphériques la gestion et l'instruction de certaines de leurs aides économiques, accroissant en cela la complexité du dispositif institutionnel.

Ainsi, bien que disposant de services compétents propres à instruire des dossiers d'attribution des aides, une région confie cette mission, dans le cadre d'un partenariat, à différents opérateurs, les plus sollicités étant les organismes consulaires ainsi que les centres régionaux d'innovation et de technologie et, dans une moindre proportion, les sociétés de capital-investissement. Une autre région, pour sa part, charge des organismes extérieurs, dans lesquels elle détient des participations, de la présentation ou de la constitution des dossiers pour lesquels les organismes de développement régionaux et départementaux sont également présents.

Les chambres consulaires, en raison de leur proximité avec les entreprises, notamment dans le cadre des centres de formalités des entreprises, sont aussi perçues comme des interlocuteurs naturels par les collectivités territoriales, sans que pour autant ces dernières maîtrisent les effets induits de ces partenariats. Souvent, les chambres consulaires ne disposent pas de structure d'aide et de conseils juridiques leur permettant d'apprécier les risques qu'elles prennent, comme l'ont fait remarquer plusieurs chambres régionales des comptes. Ainsi, dans ses relations avec une association intervenant dans le secteur de la mécanique, une chambre de commerce et d'industrie n'a pas pris en considération que les associations étaient soumises en cas de difficultés à des procédures collectives, comme les entreprises.

Les réseaux associatifs de proximité (France Initiative Réseau et ses plates-formes d'initiative locale, l'ADIE, Entreprendre en France, Fondation France Active, le Réseau Entreprendre) complètent ce tableau, comme les structures d'appui et de conseil, spécialistes de la création d'entreprise, ou les Boutiques de gestion, ou bien encore les structures d'hébergement des nouvelles entreprises telles que les pépinières et les incubateurs, ou, enfin, les structures d'essaimage ou de reconversion de grands groupes industriels, impliqués dans des restructurations.

Les comités d'expansion économique et les agences de développement économique, ainsi que les comités de bassin d'emploi, sont des associations de la loi de 1901 destinées, pour leur part, à rassembler, sur un territoire donné, l'ensemble des acteurs qui concourent au développement économique. Disposant réglementairement de compétences élargies, ils apparaissent cependant le plus souvent comme de simples prolongements des services des collectivités territoriales. Ces dernières ont également créé des organismes qu'elles désignent sous le vocable d'agences de développement économique, mais dont les fonctions sont beaucoup plus restreintes que celles qu'envisagent les textes puisqu'elles ne portent, bien souvent, que sur la commercialisation de zones d'aménagement et le développement d'activités d'insertion par l'économie. Des associations de développement local ont même contracté avec l'Etat pour la mise en œuvre de dispositifs particuliers d'aide. C'est notamment le cas d'un comité départemental de développement économique qui gère le dispositif d'Etat de l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).

Les contrôles ont montré que nombre de ces agences avaient été dotées de multiples attributions, non hiérarchisées et pour la plupart imprécises dans leur contenu. Leurs modes de gestion et de gouvernance, peu adaptés aux évolutions, ont également été critiqués : ils les rendent parfois inefficaces, faute souvent d'indicateurs mettant en relation objectifs et réalisations et les font entrer en concurrence avec d'autres structures du même type. C'est le cas d'une association de développement économique qui est intervenue à la demande de collectivités territoriales et d'établissements n'appartenant pas à son propre ressort territorial, et est entrée ainsi en compétition avec d'autres agences de développement économique.

Dans d'autres cas, les organismes locaux de développement économique ont été créés sous forme de sociétés d'économie mixte chargées d'actions traditionnelles de gestion de zones d'activités, voire de pépinières d'entreprises ou de bâtiments industriels. Ces sociétés coexistent dans un certain nombre de cas avec les sociétés de reconversion mises en place par de grands groupes industriels. Poursuivant souvent un large éventail d'actions très diverses, les sociétés d'économie mixte locales peuvent parfois s'investir dans des opérations qu'elles maîtrisent peu. Ainsi, dans les observations d'une chambre régionale des comptes, on relève qu'une société d'économie mixte, dans la gestion d'une zone d'activités, a mis en œuvre un montage d'opération particulièrement compliqué, peu cohérent, non transparent, mais surtout sans aucune analyse préalable des risques.

Depuis la loi du 2 janvier 2002 tendant à la modernisation du statut des sociétés d'économie mixte locales, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent soutenir financièrement les structures associatives qui accompagnent la concrétisation des projets de création d'entreprises. Il s'agit, en l'occurrence, des plates-formes d'initiative locale (PFIL), qui mobilisent des fonds pour financer, sous forme de prêts d'honneur, tous types de créateurs d'entreprises, mais presque essentiellement des entreprises de petite taille. La valeur ajoutée de telles structures par rapport aux dispositifs déjà existants en la matière, notamment au niveau régional, reste souvent à démontrer. Ainsi, une chambre régionale des comptes a établi que les dépenses de personnel et l'achat de petit matériel représentaient l'essentiel des charges de certaines associations de ce type, leur action se réduisant à mettre en relation le porteur de projet avec une chambre de commerce et d'industrie.

Quant aux structures de gestion des fonds de capital-investissement financés en tout ou partie par des collectivités territoriales, elles ne doivent intervenir, sur l'ensemble du territoire métropolitain, qu'en faveur des petites entreprises au sens communautaire¹⁶ du terme. Elles peuvent également apporter des fonds propres à des entreprises moyennes aux différents stades de leur développement. Ces structures privilégient habituellement les techniques de financement qui facilitent un retour sur investissement.

Enfin, les sociétés de garantie des concours financiers octroyés à des personnes privées ou à des entreprises peuvent accorder leurs garanties aux établissements financiers et autres organismes accordant des concours financiers aux PME prises au sens communautaire¹⁷ du terme. Les interventions des fonds de garantie constitués en relation avec les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent prendre la forme soit de garantie de prêts à moyen ou long terme et des opérations de crédit-bail, soit des garanties d'intervention en fonds propres.

Le nombre des intervenants directs au sein d'une même région est ainsi en moyenne supérieur à 60, voire à 100 lorsque l'on additionne les partenaires de second rang représentant des intervenants infra-départementaux. La valeur ajoutée générale de la densité d'un tel maillage n'est pas établie.

16) La petite entreprise est définie comme une entreprise employant moins de 50 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total du bilan n'excède pas 5 millions d'euros, et qui respecte le critère de l'indépendance.

17) Au sens du règlement n° 70/2001 du 12 janvier 2001, entreprises employant moins de 250 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros, soit le total du bilan n'excède pas 27 millions d'euros, et qui respectent le critère de l'indépendance.

En faisant ainsi massivement appel à des structures relais, organismes aux statuts juridiques très divers et aux missions souvent redondantes, les collectivités territoriales, déjà elles-mêmes nombreuses à intervenir, ont contribué à rendre plus opaques au fil du temps les dispositifs d'aide au développement économique.

B - Un nombre important d'aides

L'Etat, en participant à l'action économique locale, accorde directement ou en partenariat avec les collectivités territoriales des aides aux entreprises sous différentes formes qui ont été notifiées à la Commission européenne, comme la prime à l'aménagement du territoire (PAT), le fonds de développement des petites et moyennes industries, le fonds régional d'aide au conseil, ou encore les concours financiers à l'innovation et aux nouvelles technologies. Dans les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, certains dispositifs mis en oeuvre intéressent également le développement économique local.

Quant aux collectivités territoriales, les dispositifs législatifs qui se sont succédé depuis plus de vingt ans n'ont pas contribué à réduire ou à limiter le nombre d'aides qu'elles peuvent directement ou indirectement accorder aux entreprises. Leur effet a plutôt d'ailleurs été contraire, puisqu'elles en ont créé d'autres en l'absence de tout cadre légal.

A titre d'exemple, les chambres de commerce et d'industrie ont constitué une base de données en ligne, intitulée Sémaphore, qui dénombre plus de 5 000 aides et financements publics s'adressant aux entreprises. De même, l'observatoire des aides aux petites et moyennes entreprises ne recense pas moins de 2 550 dispositifs d'aides dont le financement est assuré par l'Union Européenne, l'Etat ou les collectivités territoriales.

1 - Une juxtaposition de dispositifs

Dénombrer les aides publiques accordées aux entreprises reste un exercice malaisé. Sous des dénominations voisines, au sein d'une même zone territoriale, qu'il s'agisse d'une commune, d'un département ou d'une région, se cachent des régimes distincts. Aucun acteur ne possède de vision exhaustive des interventions potentielles. Les seules aides destinées aux petites et moyennes entreprises comptent environ 1 300 régimes de bases qui peuvent varier dans l'application qui en est faite.

Si l'on se réfère aux estimations de l'Observatoire des aides aux petites et moyennes entreprises, le nombre de régimes d'aide recensés par région serait le suivant au 31 décembre 2005 :

Régions (*)	Nombre de régimes d'aide
Alsace	351
Aquitaine	391
Auvergne	395
Basse Normandie	341
Bourgogne	347
Bretagne	387
Centre	378
Champagne Ardenne	376
Franche Comté	380
Haute Normandie	335
Ile de France	389
Languedoc Roussillon	366
Limousin	342
Lorraine	365
Midi Pyrénées	376
Nord pas de Calais	314
Pays de la Loire	367
Picardie	340
Poitou Charente	328
Provence Alpes Côte d'Azur	365
Réunion	291
Rhône Alpes	434

* *L'observatoire n'a pas rendu public de données concernant la Corse et les régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion.*

Confrontés à la difficulté de dénombrer les aides ou régimes d'aide accordés dans le ressort territorial des régions concernées, certains schémas régionaux de développement économique (SRDE) ont érigé leur recensement comme fondement même de la mise en œuvre d'un schéma cohérent. Ainsi, la région Alsace estimait, dans son schéma, à 153 les dispositifs auxquels pouvaient accéder les entreprises, alors que les services de l'Etat en comptabilisaient 351.

Ces dispositifs comportent bien souvent des aides ou régimes d'aides sinon parfaitement identiques, tout au moins très proches. La majorité d'entre eux ont vocation à favoriser l'emploi, la création, la transmission, la reprise des entreprises et, enfin, les études et diagnostics, comme le montre le tableau ci-après qui s'appuie sur les 1 300 catégories d'aides recensées par l'Observatoire des aides aux petites et moyennes entreprises.

<i>Type d'aides</i>	<i>Nombre</i>
Actions collectives et coopération interentreprises	42
Amélioration des conditions de travail	24
Artisanat et commerce	78
Création transmission reprise	157
Emploi	143
Environnement maîtrise de l'énergie	104
Etudes conseils diagnostics	142
Exportation développement commercial	45
Formation	86
Hôtellerie restauration tourisme	19
Immobilier d'entreprises	74
Innovation recherche diffusion technologique	72
Investissements matériels	110
Prévention et gestion des difficultés	24
Renforcement des capacités financières	72
Réduction des charges fiscales	84
Réduction des charges sociales	27

De l'avis des acteurs économiques, l'ensemble est hétérogène, peu cohérent et peu lisible.

2 - Les aides à caractère général¹⁸

Jusqu'à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les collectivités territoriales étaient autorisées à verser, dans le but de favoriser la création ou l'extension d'activités économiques, des aides directes et des aides indirectes, catégories qui n'étaient cependant pas définies. La loi ne faisait qu'énumérer une suite de moyens que les collectivités territoriales étaient autorisées à mettre en œuvre. La jurisprudence avait cependant tenté de cerner ces deux notions : la première s'étendant au versement de moyens financiers ayant une incidence directe sur le compte de résultat, la seconde recouvrant toutes les autres aides.

a) Jusqu'en 2004, des aides directes et des aides indirectes

Dès l'origine, l'octroi d'aides directes a été soumis à trois contraintes qui, par la suite, ont été progressivement assouplies.

Ainsi, les aides directes étaient limitativement énumérées par la loi. Initialement, elles pouvaient revêtir les formes de primes régionales à la création d'entreprises (PRCE), primes régionales à l'emploi (PRE), bonifications d'intérêts ou prêts et avances à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations privées à l'émission¹⁹. Comme l'avait affirmé à plusieurs reprises la jurisprudence administrative, aucune aide directe ne pouvait être accordée, hormis celles énumérées ci-dessus. La loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 a supprimé les PRE et les PRCE et leur a substitué la notion, plus large, de subvention, laissant le soin au conseil régional d'en déterminer les modalités d'attribution et de versement. Elle a également précisé que les prêts et avances pouvaient être consentis à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations et que la gestion de ces avances pouvait être confiée à des établissements publics locaux.

La région s'est, par ailleurs, toujours vu conférer un rôle de chef de file. Dès la loi du 2 mars 1982, les initiatives éventuelles des départements et des communes étaient subordonnées à l'intervention

18) Ne sont pas abordées dans ce paragraphe, parce que ne faisant pas partie du champ de l'enquête, les aides aux entreprises en difficulté que les départements et les régions peuvent accorder et les aides au maintien des services nécessaires à la population que les trois niveaux de collectivités territoriales peuvent également accorder.

19) Ces aides faisaient l'objet, quant à leur mise en œuvre effective, de dispositions à caractère règlementaire.

préalable de la région. La prééminence de cette collectivité, qui n'était pas synonyme d'une mise sous tutelle, impliquait que les communes et les départements et leurs groupements ne pouvaient que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteignait pas un plafond fixé par décret. La loi du 27 février 2002 a ajouté que ces deux dernières catégories de collectivités territoriales pouvaient dorénavant participer au financement des aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Enfin, l'octroi des aides directes était soumis à l'existence d'une décision formelle de l'exécutif local prise en exécution d'une délibération de l'assemblée locale. C'est une compétence qui ne peut faire l'objet d'aucune délégation.

Depuis 1982, les aides dites indirectes étaient considérées comme libres de toute contrainte. Toutefois, les aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises, la prise en charge des commissions dues par les bénéficiaires de garanties d'emprunts, les garanties d'emprunts ainsi que la participation à des sociétés ont toujours fait l'objet d'un encadrement. En outre, toutes les collectivités territoriales ont toujours été autorisées à attribuer l'ensemble des aides indirectes seules ou conjointement.

b) Le régime issu de la loi de 2004

A partir du début des années 2000, le dispositif juridique a été réformé à plusieurs reprises afin de le simplifier et de le rendre conforme au droit européen et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a modifié l'architecture générale du dispositif.

- La loi fait disparaître la distinction entre aides directes et aides indirectes. Pour favoriser la création ou l'extension d'activités économiques, il appartient au conseil régional de définir le régime et de décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

Les départements, les communes et leurs groupements peuvent, quant à eux, comme depuis 2002, participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région et, disposition nouvelle, en cas d'accord de la région, définir un projet d'aide ou de régime d'aides et le mettre en oeuvre. La région peut également déléguer à des établissements publics locaux la gestion des avances qu'elle consent.

- Dans ce dispositif dénommé par certains « aides de droit commun », la loi ne fixe plus de façon limitative les catégories d'aides susceptibles d'être accordées par la région et avec son accord par les autres catégories de collectivités territoriales. Elles peuvent définir des aides ou des régimes d'aides, à condition qu'ils revêtent les formes prévues à cet effet.

La loi du 13 août 2004 continue, par ailleurs, d'affirmer que toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements seuls ou conjointement peuvent accorder des aides à l'immobilier, dont elle a modifié par ailleurs les conditions d'octroi. Ces aides peuvent ainsi prendre la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés et leur montant doit être calculé par référence aux conditions du marché, suivant des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat²⁰. Elles donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise.

Mais l'Etat conserve toujours la possibilité de conclure une convention avec des collectivités territoriales autres que la région pour compléter les aides en faveur de l'immobilier d'entreprise, comme pour les régimes d'aide dits de droit commun. Une copie de la convention est en ce cas portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'Etat dans la région.

c) Les aides dans le domaine de l'ingénierie financière

En plus de ces aides devenues aujourd'hui de droit commun, les collectivités territoriales ont également été autorisées, au fil du temps, à accorder des aides dans le domaine de l'ingénierie financière. Les régions ont été ainsi autorisées à prendre des participations dans le capital de sociétés de développement régional et de sociétés de financement à caractère régional ou interrégional (sociétés de capital-risque). Les départements et les communes n'ont, quant à eux, été habilités à participer au capital de ces sociétés que sur autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat. Les régions ont également été autorisées à souscrire des parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation

20) Depuis la loi du 13 août 2004, les aides à l'immobilier ont fait l'objet d'un premier décret n° 2005-584 du 27 mai 2005. Depuis l'approbation par la Commission européenne de la carte française des aides à finalités régionales et le décret correspondant de mise en œuvre du 7 mai 2007, elles sont régies par le décret n° 2007-1282 du 28 août 2007.

régionale ou interrégionale ou à participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises. Toutes les collectivités territoriales et leurs groupements se sont également vu accorder le droit d'apporter directement leur garantie aux emprunts contractés par des personnes de droit privé, sous réserve du respect de ratios financiers particuliers. Elles ont aussi obtenu la possibilité de participer au capital de sociétés anonymes ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers à des personnes de droit privé et de constituer auprès de ces sociétés, dont elles ne sont pas actionnaires, des fonds de garantie, par le versement de dotations.

Ainsi, à l'exception des aides qui font l'objet d'un encadrement législatif ou réglementaire, les collectivités territoriales sont aujourd'hui habilitées à définir ou mettre en œuvre autant de régimes d'aide qu'elles peuvent souhaiter, au risque d'une altération de la lisibilité des dispositifs mis en place.

3 - Les aides aux jeunes entreprises

Les collectivités territoriales, seules ou bien par l'intermédiaire d'organismes qui leur sont liés, ont mis en œuvre des dispositifs d'aide en faveur d'entreprises en cours de création ou nouvellement créées, afin notamment de faciliter leurs premiers pas.

Les collectivités territoriales assurent ainsi directement ou en faisant appel à des organismes ad hoc la gestion de pépinières d'entreprises. Il s'agit de structures permettant l'accueil temporaire d'entreprises nouvellement créées ou en développement. De nombreuses collectivités territoriales se sont très largement investies dans ce type d'aide, venant très souvent en complément des services offerts aux entreprises dans le cadre des zones d'accueil, de type zone industrielle ou zone de haute technologie.

Un dispositif proche du précédent est constitué par les incubateurs technologiques. Il permet aux établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et aux établissements publics d'enseignement supérieur ou à de grands groupes, de fournir des moyens de fonctionnement, pour une durée limitée, à des entreprises ou à des personnes physiques porteurs de projets scientifiques ou techniques. Les collectivités territoriales sont appelées à participer aux actions ainsi engagées. La France en compte aujourd'hui trente et un, dont pour certains les résultats obtenus ne paraissent pas être à la hauteur des espoirs qu'ils ont suscité. Ainsi un incubateur, créé en 1999 sous la forme d'une association entre quatre universités, n'a permis la création que de

seize entreprises soit moins de quatre par an et il restait alors encore sept projets en incubation, résultat décevant au regard des moyens mis en œuvre et des objectifs fixés initialement.

Les chambres régionales des comptes, dans leurs analyses des différents dispositifs d'aides, ont, à de multiples reprises, fait observer qu'il y avait un décalage certain entre les règles d'intervention des collectivités territoriales en matière économique et leurs pratiques en ce domaine. L'absence de définition de critères permettant de distinguer effectivement les aides directes et les aides indirectes a certainement rendu difficile l'interprétation de la réglementation. Mais elle n'explique pas totalement que nombre de régimes d'aide ont été créés et que des concours financiers ont été versés sans cadre juridique. Les évolutions qui sont intervenues notamment depuis 2002 ont dans de nombreux cas codifié ces pratiques. Elles n'ont cependant réduit ni le nombre d'intervenants, ni le nombre d'aides, confortant de la sorte la complexité des dispositifs existants.

C - Une complexité excessive des dispositifs

Bien qu'elle ait pu correspondre à une adaptation à des situations objectives, la diversité des régimes d'aide n'a pas été sans conséquences sur la portée des interventions des collectivités territoriales. Certaines collectivités territoriales ont défini et multiplié des dispositifs d'aide transversaux mais ont aussi élaboré des offres d'aides particulières. Pourtant, cet ensemble n'a pas été jugé par les entreprises adapté au contexte concurrentiel et de performance dans lequel elles évoluent.

“L’agence des PME”(OSEO), s'est notamment interrogée sur la perception qu'avaient les entreprises des structures professionnelles dédiées à la création d'entreprise²¹, sachant que la plupart sont directement ou indirectement en relation avec les collectivités territoriales. Il est ressorti de l'étude de faibles taux de recours à ces structures, en raison, pour partie, d'une méconnaissance ou d'une connaissance erronée des services qu'elles proposent. Cette enquête a montré également que seulement 27 % des chefs d'entreprise qui ont bénéficié d'une aide ont eu recours à une structure dédiée. Toutefois, lorsque les entreprises ont eu recours à ces structures, le niveau de

21) Les chambres consulaires, les structures d'essaimage ou de restructuration des grands groupes, les structures d'appui au financement de la création d'entreprise autres que les banques, les structures d'appui et de conseil spécialistes de la création d'entreprises, les structures d'hébergement des nouvelles entreprises et les services locaux de développement économique et social intégrés à une commune, un conseil général, un conseil régional, un comité d'expansion.

satisfaction est tout à fait convenable. La difficulté de pouvoir accéder à une information pertinente est d'ailleurs devenue un élément de justification et de légitimation de certains opérateurs en matière d'aide aux entreprises. En effet, selon le rapport du Commissariat général du plan de 2004 portant sur les très petites entreprises (TPE), tous les professionnels de l'accompagnement des petites entreprises signalaient qu'une partie de leur mission consistait désormais à aider les TPE à se repérer dans « la jungle » des procédures et des formalités auxquelles elles sont souvent confrontées.

A l'occasion de leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont abouti à des constats identiques. Elles ont relevé que des procédures complexes et parfois ambiguës étaient trop souvent perçues comme des formes de « parcours du combattant » de longue durée. Elles ont également observé des dédoublements de structures chargées pour certaines d'accueillir les créateurs d'entreprise et pour d'autres d'instruire leurs demandes, ou la multiplication de mesures ayant des critères d'éligibilité variables, ou bien encore l'existence de fonds particuliers, dotés de logiques différentes d'intervention, ne permettant pas d'appréhender les objectifs fixés à chacun d'eux.

Un des exemples les plus significatifs est celui d'une chambre de commerce et d'industrie qui a souhaité faciliter la création et la reprise d'entreprises en confiant cette mission à une société, sans prendre en compte qu'un créateur devait s'adresser alternativement à cette dernière et au centre de formalité des entreprises qu'elle gérait elle-même, nuisant ainsi à la qualité et à la cohérence du soutien apporté. D'autres exemples pourraient être cités, comme celui d'une association créée par une C.C.I, chargée de promouvoir l'exportation au niveau régional qui, pour allouer une aide de 3 250 €, a mis en place un circuit complexe de plusieurs intervenants y compris pour la liquidation de l'aide.

Sur un plan plus général, les analyses auxquelles ont procédé les chambres régionales des comptes confirment l'absence de cohérence des politiques locales de développement économique. Elles mettent souvent en lumière que l'intérêt des mesures mises en oeuvre varie beaucoup selon la nature des acteurs qui les portent et de leur effort pour s'adapter aux demandes des entreprises.

Il n'est pas certain que la loi du 13 août 2004 apporte à ces questions des solutions, car, en confirmant le rôle de chef de file de la région, elle l'a limité aux seules aides de droit commun. Les aides à l'immobilier d'entreprise continuent de pouvoir être accordées indistinctement par toutes les collectivités territoriales et leurs groupements. Certaines régions ont d'ailleurs profité de l'élaboration du SRDE pour revoir leurs régimes d'aide. Elles ont pour certaines institué

des commissions d'évaluation des dispositifs mis en œuvre. D'autres ont souhaité conclure des conventions avec les différents acteurs économiques et se sont notamment rapprochées des établissements financiers, bancaires ou consulaires pour rationaliser les dispositifs existants. Malgré les objectifs ambitieux retenus dans ces schémas, la question permanente de la concurrence entre collectivités et territoires et l'absence de coopération interrégionale n'a pas été effacée.

III - Des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes

Le respect des règles nationales et européennes est une exigence qui aurait dû prévaloir dans l'élaboration des aides et régimes d'aide que les collectivités territoriales ont mis en œuvre. Or, bien souvent, tel n'a pas été le cas. La diversité des aides susceptibles d'être versées, l'empilement des régimes juridiques et, dans un certain nombre de cas, les réponses à apporter à des situations d'urgence expliquent les difficultés des collectivités territoriales à respecter un cadre juridique qui s'imposait à elles. Le rapport présenté au Sénat le 28 juin 2000 au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation faisait en outre remarquer que ce cadre juridique semblait en total décalage avec la réalité, d'autant plus qu'il pouvait donner lieu à des interprétations différentes.

Au regard du droit européen, les aides d'Etat, qui correspondent à des aides accordées par l'Etat ou les collectivités territoriales, sont interdites dès lors qu'elles confèrent un avantage économique à leur bénéficiaire notamment en matière de concurrence. Bien que des aides soient considérées comme automatiquement²² ou potentiellement²³ compatibles avec le traité instituant la Communauté européenne, toute aide ou tout régime d'aide doit en conséquence être notifié à la Commission européenne et approuvé par celle-ci avant d'être exécuté. Mais il existe des exceptions à cette obligation de notification. Ainsi, en

22) Aides à caractère social octroyées aux consommateurs ; aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou d'autres évènements extraordinaire.

23) Aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ; aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre ; aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine.

sont exclues les aides déjà autorisées et les aides à finalité régionale²⁴. Par ailleurs, quatre règlements d'exemption approuvés par la Commission européenne ont également pour effet d'autoriser, en l'absence de toute notification, le versement d'aides à caractère général ou sectorielles, sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions tenant notamment au montant, à la durée ou à l'intensité de l'aide.

Jusqu'en 2002, le droit national constituait, quand il était respecté, un filtre à l'égard du droit européen, puisque les aides allouées ne pouvaient s'écartier des modalités de mise en œuvre définies directement par la loi. Le défaut de respect du premier entraînait automatiquement celui du second. Depuis la loi de 2002 sur la démocratie de proximité, la région et, depuis la loi de 2004 sur les libertés et responsabilités locales, avec son accord, les deux autres niveaux d'administration locale, peuvent définir librement des régimes d'aide ; la loi ne fixe que la forme que doit revêtir l'aide. Dans ces conditions, il appartient à chaque collectivité instituant une aide ou un régime d'aide de s'assurer qu'il ne doit pas faire l'objet d'une notification à la Commission européenne²⁵. C'est ce que prescrit l'article premier de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales.

Les contrôles montrent que la réglementation européenne est méconnue, alors que cette méconnaissance comporte des risques que l'article premier de la loi du 13 août 2004 a clairement réaffirmés.

A - Les manquements aux règles nationales

Un des principaux manquements observés a consisté à mettre en place des régimes d'aide directe ou de concours financiers hors du cadre légal. Les plafonds des primes et les taux des prêts, avances et bonifications d'intérêt n'ont pas toujours été respectés. De nombreux départements, communes et groupements de communes ont, contrairement à ce que prévoyait la réglementation, accordé des aides directes alors que la région n'avait pas défini de dispositifs d'intervention. C'est notamment le cas d'un département qui a versé à des entreprises agricoles des concours financiers directs ne se rattachant pas à une

24) Il s'agit des aides visant le développement de zones particulières dont la carte pour chaque Etat est préalablement approuvée par la Commission. Pour la France, cette carte a été approuvée par décision C/2007/651 de la Commission en date du 7 mars 2007 pour la période 2007-2013 (voir également sur le sujet le décret du 7 mai 2007). C'est sur la base de cette carte que sont notamment définies les zones d'attribution de la prime d'aménagement du territoire.

25) La collectivité utilise alors les canaux appropriés des services de l'Etat.

catégorie prévue par la réglementation applicable jusqu'en 2004 et ne s'inscrivant pas non plus dans un dispositif défini par la région.

Dans un certain nombre de cas, les chambres régionales des comptes ont relevé que les aides directes accordées aux entreprises faisaient intervenir en cascade des organismes divers, contrairement aux règles. Une association, spécialisée dans le domaine agroalimentaire, a versé des subventions à des projets sur les fonds publics dont elle était bénéficiaire, privant ainsi le décideur public de ses prérogatives d'attribution et de gestion de l'aide. Ce dispositif était par ailleurs contraire à la convention entre l'association et la région concernée. Un comité d'expansion économique, dépositaire de crédits départementaux destinés au renforcement des fonds propres des entreprises, a réaffecté ces fonds à d'autres opérations après avoir mis fin à son partenariat avec une société de développement régional, sans que la collectivité départementale en ait été informée.

D'autres constats ont été effectués par les chambres régionales des comptes dans le domaine des aides régionales à l'exportation. Dans un cas, notamment, l'organisme intermédiaire versait irrégulièrement des concours financiers de ce type sur instruction expresse de la collectivité territoriale qui avait versé les fonds affectés à cette opération.

Au titre des aides à l'immobilier d'entreprise, les chambres régionales des comptes ont constaté que l'interdiction de consentir des rabais sur les locations ou rétrocessions aux entreprises situées dans des zones non éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) n'était pas toujours respectée et que, dans les zones éligibles, le plafonnement du rabais était le plus souvent ignoré. A titre d'exemple, on peut citer le cas d'une communauté de communes qui a défalqué du montant de la vente d'un bâtiment celui des loyers que l'entreprise avait antérieurement acquittés ; elle a de ce fait accordé un avantage supérieur à celui que la réglementation envisageait à l'époque. La même remarque a pu être faite à une commune qui a réalisé un hôtel trois étoiles et l'a loué à une entreprise qui a acquitté au cours des trois premières années des loyers sensiblement réduits par rapport à la charge effectivement supportée par la commune.

La loi du 13 août 2004 a autorisé les collectivités territoriales à accorder des aides à l'immobilier par le biais d'un maître d'ouvrage public ou privé. Antérieurement, les chambres régionales des comptes ont observé que la pratique contraire s'était développée. A titre d'exemple, un comité de développement économique recourait à des financements émanant de communes pour octroyer, contrairement à la réglementation, des aides à l'immobilier à des entreprises dont la taille excérait celle retenue en droit européen pour caractériser les PME. Ce dispositif en

cascade a été fortement critiqué non seulement parce qu'il était contraire à la loi, mais aussi parce qu'il ne prévoyait pas de moyens de contrôle du montant de l'aide effectivement rétrocédée au bénéficiaire final.

Les chambres régionales des comptes ont, dans les contrôles qu'elles ont conduits récemment, noté peu d'irrégularités concernant l'octroi de garanties, la participation à des fonds de garantie ou à des sociétés de capital-risque ou encore au capital d'entreprises. Toutefois, avant que la législation n'évolue et ne régularise les dispositifs mis en oeuvre, une région accordait en toute illégalité des aides à des plateformes d'initiatives locales (PFIL), ainsi que des avances à taux nul, et apportait des aides au fonctionnement à une société de capital-risque pour lui permettre d'accroître ses interventions notamment à l'égard d'entreprises de taille réduite.

Les évolutions législatives ont mis en adéquation le droit et la réalité locale des interventions à caractère économique.

Toutefois, le décalage entre la réglementation nationale et l'interprétation locale qui en a été faite a souvent été expliqué, dans les réponses apportées aux observations des chambres régionales des comptes, par l'abondance des questions juridiques que soulevaient la complexité et la diversité des règles applicables. L'exercice du contrôle de la légalité des actes des collectivités territoriales aurait pu en réduire l'impact. Mais celui-ci s'est souvent exercé dans des conditions difficiles, l'intervention du représentant de l'Etat pouvant être interprétée comme la remise en cause de mesures nécessaires au maintien de l'emploi, alors même qu'une de ses missions prioritaires a toujours consisté à favoriser le développement du tissu économique local et le sauvetage d'entreprises.

B - Les risques liés à la complexité des règles européennes

En l'absence, depuis la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, du filtre juridique que constituaient les règles nationales, les collectivités territoriales sont donc aujourd'hui confrontées directement à des règles européennes complexes et de plus en plus contraignantes. Elles doivent les respecter soit en reprenant à leur compte des régimes précédemment notifiés, soit en s'insérant dans le cadre de l'application d'un règlement d'exemption. Dans leurs contrôles, les chambres régionales des comptes ont mis plus particulièrement en lumière une méconnaissance ou une mauvaise application de deux règles, celle du « de minimis » et celle des compensations de service public.

Dans son règlement n°69/2001 du 12 janvier 2001, la Commission européenne a codifié une pratique antérieure : en dehors des régimes notifiés, seules les aides d'État d'un montant inférieur à 100 000 €²⁶ sur une période de trois ans étaient compatibles avec le marché commun car dénuées d'effet substantiel sur la concurrence. Le règlement « de minimis » s'applique ainsi à l'ensemble des aides octroyées aux entreprises, à l'exception de certaines d'entre elles, concernant pour l'essentiel les transports et l'exportation de certains produits.

Ce dispositif, apparemment simple, a été pourtant mal appréhendé par les collectivités territoriales qui, très souvent, ont attribué à une même entreprise des aides sous des formes diverses dont le montant total excédait le plafond fixé par la Commission, faute de disposer d'un « compte de cumul » pour chaque entreprise bénéficiaire d'aides différentes. Peuvent à cet égard être cités les cas de deux communes qui assuraient, contrairement aux règles européennes, le financement, pour l'une, d'un festival géré par une SARL et, pour l'autre, d'un laboratoire départemental d'analyses qui tous deux avaient pratiqué des remises sur leurs tarifs en faveur d'entreprises clientes, assimilables de ce fait à l'octroi d'aides directes. De même, plusieurs régions détenaient un répertoire des aides accordées par catégorie, mais n'avaient entrepris aucune consolidation par entreprise bénéficiaire. Même quand celle-ci existait, aucun moyen de vérification n'avait été défini. Un département qui ne s'était pas doté en la matière de moyens de contrôle interne, utilisait la règle « de minimis » pour compenser les taux d'aide dont pouvaient bénéficier les entreprises n'appartenant pas aux zones éligibles à la PAT.

Dans d'autres cas, faute d'avoir vérifié le niveau des aides accordées par différentes collectivités territoriales, des entreprises ont pu bénéficier sur une période de trois ans de concours excédant le plafond fixé par la Commission. Ce type de situation, qui a été rencontré de manière assez fréquente, illustre la difficulté d'application des règles européennes, d'autant plus qu'il y a lieu de vérifier que chaque aide et l'ensemble des aides reçues, quelle qu'en soit l'origine, sont conformes au droit européen. La circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006, portant sur l'application au plan local des règles communautaires, conseille aux collectivités territoriales d'instaurer une procédure de « déclaration préalable » auprès du financeur pour toutes les entreprises qui demandent une aide. Cette déclaration doit permettre un meilleur contrôle des cumuls.

26) Ce montant a été porté à 200 000 € à compter du 1er janvier 2007 par le règlement 1998/2006 de la commission européenne du 15 décembre 2006.

Le défaut de respect de la règle « de minimis » a également été souvent observé en matière d'accueil des entreprises, domaine dans lequel les collectivités locales, soumises à une concurrence aiguë, sont conduites à accorder des aides très significatives. Ainsi de nombreuses communes ou communautés d'agglomération ont été tentées, dans le cadre d'opérations de lotissement à vocation industrielle et commerciale, de consentir aux entreprises susceptibles de s'implanter sur leur territoire des conditions d'acquisition ou de location de biens immobiliers très avantageuses, sans faire de distinction entre aide à l'investissement s'inscrivant dans un régime particulier d'aide approuvé par la Commission européenne et aide à la location relevant du règlement d'exemption sur les aides « de minimis ».

La seconde obligation que les collectivités territoriales ont du mal à appréhender est celle relative à la prise en compte des compensations de service public.

Les entreprises qui se voient en effet confier des missions relevant de « services d'intérêt économique général » (SIEG) – l'équivalent communautaire des services publics au sens du droit français – n'échappent pas complètement à l'application des règles communautaires de concurrence, lorsqu'elles perçoivent des collectivités territoriales des aides en compensation des charges de service public qu'elles supportent. Dans l'arrêt Altmark²⁷, la Cour de justice a défini les conditions selon lesquelles le versement d'un prix, représentant la contrepartie de prestations effectuées par l'entreprise bénéficiaire pour exécuter des obligations de service public, ne constitue pas une aide. Elle a ainsi jugé qu'il n'y a pas d'aide si la compensation est établie de façon objective et transparente, ne dépasse pas les coûts occasionnés en tenant compte d'un bénéfice raisonnable et est déterminée soit dans le cadre d'une procédure de marché public, soit « *sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée* » supporterait.

Mais cette solution recèle des difficultés d'application, eu égard à la relative imprécision des conditions fixées et à l'insécurité juridique et financière qui en résulte. Dans de nombreux cas, les chambres régionales des comptes ont en effet observé que les contrats de délégation de service public ne reposaient pas sur une définition suffisamment précise du contenu du service assuré par l'entreprise et par là même ne permettaient pas d'évaluer avec rigueur les charges de service public pouvant justifier une compensation appropriée.

27) CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans, C-280/00

Deux exemples révélateurs de cette situation peuvent être cités. Ainsi, il a été relevé que, pour un service public de transport maritime de passagers, un département était amené à verser au transporteur privé une subvention d'équilibre représentant 23 % du produit de l'activité sans pour autant que les parts respectives de l'exploitation commerciale et des missions de service public aient été clairement définies. De même, il a été observé qu'une commune avait consenti, dans le cadre de l'exploitation d'un centre nautique et aquatique, à verser une subvention forfaitaire d'exploitation évaluée sur la seule base d'un planning horaire d'utilisation des installations et non par référence aux charges de service public réellement et précisément supportées par ce dernier. Dans ces deux cas, non seulement le cadre juridique communautaire des compensations de service public n'a pas été respecté, mais ne l'ont pas non plus été les dispositions de l'article L.2224-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit qu'une collectivité ne peut subventionner un service public industriel et commercial, sauf si « *les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement* ».

Le droit européen exige que toute aide, versée dans des conditions incompatibles avec les règles fixées par le traité instituant la Communauté européenne, soit restituée. Le non respect de cette règle est d'ailleurs susceptible de donner lieu à une condamnation de la collectivité qui a versé l'aide incriminée. La loi du 13 août 2004 a rappelé dans son article premier les responsabilités qu'assument en la matière les collectivités territoriales. Ainsi, toute collectivité territoriale ayant accordé une aide à une entreprise est tenue de procéder sans délai à sa récupération²⁸ si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. A défaut, le représentant de l'Etat y procède d'office par tout moyen, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification. De même, les collectivités territoriales supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'Etat de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération. Cette charge est considérée comme une dépense obligatoire et peut en conséquence faire l'objet d'une inscription d'office au budget de la collectivité.

Les chambres régionales des comptes ont observé à maintes reprises que les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, avaient pris des risques sérieux en ne respectant pas les règles européennes. Le cas le plus symptomatique est celui d'une grande ville qui, en 1987, a aidé, avec l'appui du département, l'implantation sur son territoire d'un grand groupe

28) Le délai de prescription en la matière est de 10 ans.

papetier de dimension internationale, en consentant trois types d'aides indirectes : une aide à l'acquisition du terrain via une société d'économie mixte, une participation à l'aménagement du site industriel et l'application d'un tarif préférentiel pour la redevance d'assainissement. Toutefois, en 1998, cette entreprise, après de nombreuses difficultés financières, a cessé son activité et ses actifs ont été repris par un autre groupe industriel. Dénoncé par la Cour des comptes dans son rapport public publié en 1996, le montage financier initial a été par la suite déclaré contraire aux règles communautaires par la Commission européenne dans une décision du 12 juillet 2000 qui a enjoint l'Etat français de récupérer les sommes indûment versées à l'entreprise, à charge pour la commune d'accueil d'en assurer le recouvrement. En définitive et après de nombreuses péripéties, la commune a été contrainte, à l'invitation du représentant de l'Etat, de constituer dans ses comptes une provision de 8,5 M€ pour dépréciation des actifs représentés par les titres de recettes non recouvrés.

IV - Une coordination insuffisante des dispositifs d'aide

La coordination de l'ensemble des aides qui pouvaient être accordées localement a été depuis 1982 au cœur de la problématique. Au fil des différents dispositifs législatifs mis en place au cours de ces dernières années, le législateur n'a cessé de réaffirmer au profit de la région la fonction de mise en cohérence des politiques locales en matière économique. Pourtant, en même temps, le principe de l'autonomie des collectivités territoriales a été réaffirmé régulièrement en vue d'éviter une mise en tutelle d'une collectivité par une autre. Jointe à la multiplication des aides et des acteurs périphériques intervenant à des degrés divers, cette dichotomie a constitué un obstacle à une réelle coordination des dispositifs d'aide, dont l'efficacité en dépendait étroitement.

Cette difficulté demeure même après la loi du 13 août 2004 et la réaffirmation du rôle de la région en la matière, faute de moyens suffisants et adaptés.

A - Les difficultés de coordination des dispositifs locaux

Les chambres régionales des comptes ont observé que, dans certains cas, des tentatives de coordination se sont heurtées à l'existence de logiques d'intervention différentes voire opposées. Elles ont également noté que, dans d'autres cas, alors même qu'il y avait une volonté commune de coordination, les tentatives auxquelles elle a donné lieu ont produit peu de résultats, le plus souvent en raison de l'inadéquation des moyens mis en œuvre et de la faiblesse structurelle des acteurs sollicités

pour conduire ces actions. Le nombre et la diversité tant des acteurs que des bénéficiaires ont rendu toute coordination de l'action économique locale difficile à organiser et à mettre en œuvre.

1 - La complexité des mécanismes de coordination

L'intervention économique des collectivités territoriales repose bien souvent sur des procédures lourdes et complexes sur les plans juridique, technique et financier. Les procédures d'attribution des primes et aides régionales, comme les opérations de reconversion des zones en difficulté, sont à cet égard significatives.

A l'occasion de la plupart des contrôles auxquels les chambres régionales des comptes ont procédé, elles ont constaté que les mécanismes d'attribution des primes et aides par les conseils régionaux reposaient sur des procédures très semblables. Tout d'abord, interviennent divers réseaux, dont notamment celui des chambres consulaires, auxquels est confiée la mission de rechercher des créateurs et des repreneurs d'entreprises. Après cette première phase, les projets recueillis sont transmis aux services de la région qui ont alors pour fonction d'élaborer les dossiers de demande d'aide et de définir les conditions de versement, en relation avec les organismes intermédiaires qui ont apporté les projets. Cette organisation ne peut que limiter les relations entre le créateur d'entreprise et les services de la région. Ceux-ci estiment d'ailleurs généralement qu'ils ne rencontrent le porteur du projet en moyenne qu'une fois, voire deux dans les cas de grands projets nécessitant un accompagnement plus appuyé.

Les membres des réseaux réalisent ainsi un premier filtrage des dossiers. Les projets donnent souvent lieu également à d'autres avis émanant de la Banque de France, de la trésorerie générale et, le cas échéant, de la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, ou enfin du comité régional du tourisme lorsqu'il s'agit de projets relevant de sa compétence. Le dossier ainsi constitué est dans la plupart des cas transmis à un comité technique qui comprend des représentants de la région, mais également des banques et des chambres consulaires, parties au financement du projet. Mais la composition et le fonctionnement de ce comité technique sont souvent peu satisfaisants par défaut de formalisation, ou par absence de cadre de référence. Son rôle est dans la plupart des cas de fixer les conditions et la répartition du financement entre les différents intervenants. L'avis qui est formulé est souvent destiné à une commission interne au conseil régional, dénommée « commission des interventions économiques ». Son avis précède celui de la commission permanente dont le rôle se cantonne généralement à n'être qu'une chambre d'enregistrement.

Plusieurs chambres régionales des comptes ont fait remarquer que cette cascade d'intervenants et d'avis ne pouvait pas servir de garantie faute d'avoir été formalisée alors même qu'elle constitue une forme de coordination des différents acteurs intéressés à des degrés divers par les projets susceptibles d'être aidés par la région et d'autres financeurs. Mais son principal inconvénient est d'accroître la durée de traitement des demandes et de rendre les procédures décisionnelles complexes, ce qui explique l'attitude de repli, voire de rejet que manifestent certains demandeurs. De même, la détection de projets de création d'entreprise par des réseaux dédiés aboutit très souvent à un accroissement des délais de versement des aides et à réduire la lisibilité des dispositifs de soutien aux entreprises. Les chambres régionales des comptes ont pu ainsi observer des délais qui pouvaient atteindre voire dépasser un an, notamment pour des dossiers de financement de société de crédit-bail.

Le traitement de la reconversion de zones souffre particulièrement de ces défauts et des résultats souvent modestes par rapport aux objectifs fixés initialement. Un des cas les plus récents se rattache à la disparition d'un grand groupe industriel, le groupe Moulinex.

Pour en limiter les effets, des mesures nombreuses et diversifiées ont été prises par l'Etat, les collectivités territoriales et divers autres organismes.

Une convention de redynamisation de sites et bassins d'emploi, touchés par la disparition du groupe, a été conclue pour une durée de trois ans qui a dû être prolongée d'une année. Elle faisait intervenir outre l'Etat, la région, trois départements et neuf collectivités territoriales et établissements publics. En outre, la reconversion des sites industriels a été confiée à des sociétés de reconversion, choisies sur appel à candidature national et coordonnées par la mission régionale de revitalisation économique (MIRE) placée auprès du préfet de région. L'objectif premier consistait dans la recherche et la mise en œuvre de solutions pour chaque salarié se retrouvant sans emploi. A cet effet, ce sont plus de 124 M€ que l'on a prévu de mobiliser, si l'on tient compte des financements complémentaires apportés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Malgré l'effort de coordination effectué notamment par le représentant de l'Etat et la volonté manifestée par les différents intervenants et financeurs de participer activement à la reconversion des sites et à la création d'emplois, le nombre de ces derniers et leurs propres procédures expliquent certainement qu'à un mois du terme de la convention de redynamisation, le taux de réalisation des mesures et opérations mises en œuvre apparaissait relativement faible, puisque les actions programmées ne représentaient que 86,4 % du montant de la

dotation actualisée et les paiements effectifs un peu moins du tiers (31,9 %). Si le bilan des actions entreprises montrait que pour 99 % des salariés licenciés, une solution avait été trouvée, il n'en demeurait pas moins qu'en grande partie, elle reposait soit sur des préretraites totales et dérogatoires, soit sur des mesures de type invalidité, longue maladie, soit sur le dispositif du plan amiante financé par l'assurance maladie. Quant aux créations d'emplois, on en dénombrait 1 901 sous forme de contrats à durée indéterminée, soit environ un tiers des emplois supprimés.

2 - Des stratégies souvent difficilement conciliables

Très souvent, l'étanchéité des réseaux et les stratégies parfois opposées qu'ils développent, expliquent également les difficultés d'assurer une réelle coordination dans la mise en œuvre des aides.

Une région avait défini son propre dispositif d'aide à l'innovation, en se fixant pour objectif d'accompagner et de faciliter l'innovation technologique et la création d'emplois. Elle intervenait ainsi dans la phase du préancement industriel d'un produit, d'un procédé ou d'un service innovant. L'aide consistait en une avance à taux zéro remboursable en quatre ans, avec un différé d'un an. Une convention avec l'ANVAR confiait à l'agence l'instruction des dossiers de demande de subvention, en concertation avec la région au sein d'une commission spécifique dans laquelle siégeaient des représentants élus de la région. Au cours des séances qu'elle a tenues, la composition de cette instance a très rarement été celle prévue initialement, la région étant peu ou pas représentée. Si le conseil régional a toujours entériné les demandes d'aide qui étaient formulées après avis conforme de la commission, l'absence ou la faiblesse de la participation des représentants régionaux n'a pas permis à la région de faire valoir en permanence sa propre stratégie dans le domaine de l'aide à accorder sur ses propres fonds. C'est d'ailleurs la raison sur laquelle s'est appuyée la chambre régionale des comptes pour montrer que l'aide régionale manquait de lisibilité par rapport aux interventions que menait en propre l'ANVAR.

Les interventions conjointes de l'Etat et des collectivités territoriales sont souvent confrontées à des logiques qui dépassent celles de l'aide elle-même. Ainsi, à l'occasion de l'examen de la gestion d'un département, une chambre régionale des comptes a pu relever que les conventions conclues avec l'Etat et la région imposaient la passation pour chaque aide d'une convention entre le département et l'entreprise bénéficiaire, mentionnant qu'elle intervenait en concertation avec les deux autres partenaires. Ce dispositif n'était cependant pas appliqué. Le président du conseil général en cause l'expliquait par des difficultés techniques. Mais la raison principale était que la politique du département

risquait de ne pas apparaître de manière claire. L'aide constituait sans nul doute un moyen de communication pour la collectivité, mais, en ne mentionnant pas le dispositif régional dans lequel elle s'insérait, elle pouvait également être utilisée pour exacerber la concurrence entre territoires. Des stratégies particulières viennent ainsi s'opposer à une volonté de coordination.

La coordination n'apparaît pas plus aisée quand la collectivité territoriale multiplie le nombre d'intervenants. Une région disposait fin 2005 de deux organismes de développement économique indépendants, intervenant dans des domaines très proches, voire identiques. L'un était d'ailleurs qualifié de structure « livrée à elle-même » par un audit commandité par la région elle-même. Un troisième acteur, présenté comme un point d'appui technologique pour les entreprises régionales, constituait, quant à lui, un moyen pour la région de « se réapproprier » les dossiers, selon les conclusions de ce même rapport. L'absence de définition du champ de compétence des trois acteurs combinée au défaut de rationalité de l'ensemble ne pouvait que rendre vain tout effort de coordination et de mise en cohérence de l'action de la région.

3 - Des tentatives de coordination sans grands effets

Des collectivités territoriales ont essayé de manière originale avec des succès variés de définir des mécanismes cohérents de coordination et d'en assurer la mise en œuvre parfois avec une efficacité réduite. Certaines collectivités territoriales ont ainsi souhaité disposer d'outils de coordination maîtrisables, en créant des « missions », des associations ou de sociétés d'économie mixte.

Ainsi, une région a mis en place une « mission régionale pour le développement et l'innovation », sous forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Cet établissement public local avait pour mission de mettre en œuvre les orientations stratégiques fixées par la région et de coordonner l'action de tous les acteurs dans une logique de subsidiarité. Une autre région a créé avec cinq associations départementales d'expansion et de développement économique une association, unique en France, qui avait pour objet de collecter et de centraliser toutes les informations économiques et sociales utiles à la promotion de la région auprès d'investisseurs étrangers.

Dans l'un et l'autre cas, l'action menée par la région a permis une réelle coordination des intervenants à qui elle s'adressait. Dans le second, malgré le retrait de l'une des associations départementales, les résultats font état, outre d'une mutualisation des informations et d'une restitution adaptée, d'une présentation cohérente du territoire et de l'offre économique qu'il présentait.

Des collectivités territoriales ont tenté de coordonner leurs actions en créant une société d'économie mixte ayant pour vocation à intervenir sur le territoire départemental. Elle devait s'adresser à des petites entreprises, essentiellement par la construction ou l'aménagement de bâtiments industriels et leur mise à disposition sous forme de location ou de vente. La société n'a cependant pas pu exercer sa fonction et elle est devenue, pour l'essentiel de son activité, un animateur chargé d'aider, par son conseil, le développement économique.

Souvent, les régions ne disposent pas de services suffisamment nombreux ou organisés pour assurer seuls la recherche des prospects, le soutien aux porteurs de projets, l'analyse des dossiers et le suivi de l'efficacité de l'aide allouée. Pour y pallier, elles recourent à des acteurs territoriaux ou nationaux dont certains, constitués en réseaux, contribuent à la détection et à l'amorçage de projets de création ou de développement. Or, il est apparu que la région s'appuie plus sur ces derniers qu'elle ne les fédère. L'émergence des incubateurs et des pépinières d'entreprises en constitue un exemple révélateur.

Dans de nombreuses régions, les créations d'incubateurs ont permis le rapprochement d'universités, de centres de recherche, de grandes écoles, en partenariat avec des collectivités territoriales. Leurs résultats d'ensemble ont cependant très souvent été modestes. La coordination sur laquelle ils reposaient a très vite montré ses limites autant dans la gouvernance des incubateurs eux-mêmes que dans l'intervention des financeurs.

Les pépinières d'entreprises constituent un autre des champs potentiels de développement d'une coordination efficace. Elles font souvent partie intégrante de projets de développement intercommunaux et s'insèrent dans des réseaux départementaux ou régionaux. Si ces réseaux permettent de rationaliser l'offre en la matière, ce résultat peut être battu en brèche par d'autres pépinières qui n'en relèvent pas. On comptait ainsi en 2005 sur le territoire national quelque 300 pépinières dont la moitié connaissait des difficultés, dues à la concurrence à laquelle elles étaient exposées. Si certaines d'entre elles se consacraient à des filières innovantes ou aux nouvelles technologies, un grand nombre n'avait plus d'autre objectif que leur taux d'occupation, confondant souvent hébergement et accompagnement des créateurs. Une chambre régionale des comptes a

ainsi noté qu'une commune hébergeait sans contrepartie financière plusieurs entreprises en difficulté au sein de bâtiments récemment rénovés, qualifiés de pépinières d'entreprises. D'autres chambres régionales des comptes ont observé des durées d'occupation qui ont fait bénéficier les entreprises concernées d'avantages qui n'étaient plus justifiés.

Alizé (Actions Locales Interentreprises en Zones d'Emploi) est un dispositif créé en 1997 à l'initiative de l'association Développement et Emploi, avec l'appui de la DIACT, dans le cadre d'un appel à projets du Fonds social européen (FSE). Ce dispositif vise à rassembler et coordonner sur un territoire particulier l'action des grandes entreprises, du service public de l'emploi, des collectivités territoriales et des acteurs territoriaux afin de soutenir les projets de développement d'activité des PME/PMI. Il concerne vingt et un bassins d'emploi, avec pour opérateurs les chambres de commerce et d'industrie qui en assurent la gestion administrative, technique et financière. Les actions qui y sont conduites²⁹ n'ont pas vocation à se juxtaposer ou à se substituer à celles déjà existantes, mais à les compléter.

Ce dispositif ayant pour ambition la coordination opérationnelle d'un réseau de partenaires publics et privés n'a pas eu tous les effets escomptés, très souvent parce que les financements projetés n'ont pas tous été mis en œuvre. Une chambre régionale des comptes a ainsi relevé que les fonds réellement mis en place étaient inférieurs aux prévisions initiales et n'atteignaient que 77 % des montants contractualisés.

De nombreux autres réseaux d'accompagnement des entreprises, la plupart parfaitement étanches entre eux, ont des représentations locales qui interviennent directement ou indirectement dans le champ d'action des collectivités territoriales. Certains ciblent une population identifiée³⁰, toutefois une majorité d'entre eux s'adressent à un public élargi par le biais des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers et de l'artisanat et encore des boutiques de gestion. La mission de France Initiative Réseau présente, quant à elle, un caractère spécifique puisqu'elle vise à organiser une collaboration entre les collectivités territoriales, les opérateurs institutionnels et les entreprises pour créer un environnement

29) Il s'agit de missions de diagnostic et pré-diagnostic, d'octroi d'avances remboursables d'une durée maximale de 36 mois, avec un différé maximum de 6 mois, à taux zéro et sans caution, et de l'attribution de subventions limitées au financement d'interventions non prises en compte par le biais des soutiens déjà obtenus, tels que le financement d'un stagiaire ou d'un cabinet-conseil.

30) Comme l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) pour les demandeurs d'emploi ou les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, ou le réseau « Racines ou Action'elles » pour les femmes porteurs de projet, ou encore la fondation « France Active » pour les publics en difficultés, ou enfin le réseau de développement technologique pour les entreprises innovantes.

favorable au développement de l'initiative économique et d'emplois nouveaux. Ce réseau qui couvre presque l'ensemble du territoire national a pour principale vocation la mobilisation de fonds pour financer, sous forme de prêts sans intérêt ni garantie, la création d'entreprises. Il a aussi pour fonction, grâce aux compétences économiques locales, d'assurer le parrainage des créateurs et leur accompagnement.

Afin d'éviter une dispersion des actions conduites par les représentations locales de chacun de ces réseaux et une concurrence entre elles, les régions ont souhaité les coordonner par l'intermédiaire de têtes de réseaux ayant pour mission la collecte et la redistribution d'informations, l'animation de réflexions, le suivi d'actions expérimentales et l'évaluation des pratiques. Or, très souvent ces dispositifs fédératifs ont été confrontés à un manque récurrent de moyens de fonctionnement et l'efficacité de leurs actions s'en est trouvée réduite.

B - La mission de coordination de la région dans le cadre de la loi du 13 août 2004 : un rôle central, mais sans réels moyens

La loi du 13 août 2004 a certes organisé au profit de la région une fonction de coordination des aides au développement économique mises en œuvre dans son ressort territorial. Toutefois, les moyens mis à sa disposition à cet effet paraissent en l'état très limités et semblent pour le moment se heurter à de nombreuses difficultés de mise en œuvre.

1 - Un rôle central

L'article premier de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a attribué à la région un rôle de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il a également réaffirmé le rôle de chef de file de la région pour les aides au développement économique de droit commun. Ce rôle n'a cependant pas été étendu aux autres aides relevant de la compétence des collectivités territoriales.

Au titre de son rôle de coordination, la région a également la charge, en application de la réglementation européenne, d'établir un rapport annuel sur les aides et régimes d'aide mis en œuvre sur son territoire. Il doit être communiqué au représentant de l'Etat dans la région avant le 30 juin de l'année suivante. La région peut satisfaire à cette obligation dès lors que les communes et les départements transmettent avant le 30 mars de chaque année toutes les informations relatives aux aides et aux régimes d'aide qu'ils accordent.

S'il est effectivement rédigé chaque année, ce rapport devrait permettre non seulement à la région de vérifier la cohérence des dispositifs d'aide au développement économique dans l'espace régional, mais également de recenser les catégories et formes d'aide des collectivités territoriales. La région disposerait ainsi du moyen de jouer le rôle d'observatoire régional des politiques locales de développement économique s'exerçant sur son territoire.

La région est également responsable de l'organisation d'une concertation locale et d'un débat du conseil régional en cas d'atteinte à l'équilibre économique de tout ou partie de son territoire. Elle peut enfin décider d'adopter un schéma régional expérimental de développement économique et, dans ce cas, se voir confier, par délégation de l'Etat, l'attribution de tout ou partie des aides que ce dernier met en œuvre au profit des entreprises et qui font l'objet d'une gestion déconcentrée.

Enfin, une autre disposition de la loi du 13 août 2004 accroît le rôle de coordination confié à la région, en prévoyant que, dans le cas où une convention est conclue entre l'Etat et une collectivité territoriale autre que la région pour compléter des aides ou des régimes d'aide, une copie de la convention est portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'Etat dans la région.

2 - Des moyens limités et une mise en œuvre difficile

Les régions ne disposent pas encore de tous les moyens nécessaires à un recensement exhaustif de tous les dispositifs d'aide mis en place sur leur territoire. Ainsi, les aides à l'immobilier d'entreprise y échappent. Les tableaux joints à l'appui de la circulaire du ministère de l'intérieur du 3 juillet 2006 dont le contenu est très restreint ne pourront pas être le support de ce recensement.

Par ailleurs, les régions ne disposent pas bien souvent des équipes nécessaires pour mener à bien une mission d'une telle envergure. Certaines ont envisagé de réclamer à tout bénéficiaire d'aide des états déclaratifs. Cette exigence ne peut être mise en œuvre que lors de l'attribution d'une aide par la collectivité régionale, ce qui exclut de son champ les aides octroyées par les autres organismes susceptibles de relayer les aides d'Etat à finalité régionale ou même d'attribuer des aides spécifiques. Ainsi, l'analyse de l'activité des sociétés de capital-investissement, dont les fonds sont partiellement constitués de capitaux publics, a montré que dans plusieurs cas des entreprises avaient bénéficié de concours de plusieurs organismes publics et consulaires sans qu'une coordination soit intervenue ou en l'absence de déclaration des sommes perçues. Dans d'autres cas, le

montant maximal des aides tel qu'il est défini par le règlement communautaire relatif aux aides « de minimis » était dépassé.

En outre, le dispositif de conventionnement entre la région et d'autres collectivités territoriales, destiné à faciliter le rôle de coordination de la région, n'est pas aussi systématique que la loi l'a envisagé. Certaines collectivités refusent d'ailleurs toute convention avec la région, alors que d'autres préfèrent contractualiser directement avec l'Etat.

Il n'est pas non plus certain que l'adoption du schéma régional de développement économique (SRDE), avec son corollaire, la distribution des aides déconcentrées de l'Etat, soit suffisante à asseoir le rôle de la région dès lors qu'elle ne lui donne pas pour autant un rôle d'orientation et de clarification des diverses politiques et stratégies locales de développement économique.

L'objectif a toujours été de faire en sorte que les stratégies de la région et de l'Etat puissent être coordonnées par le biais notamment du contrat de plan. Mais si très souvent les aides accordées par la région aux entreprises se sont inscrites dans les contrats de plan, elles sont également intervenues au fil de l'eau. En outre, les contrats de plan intégraient rarement les interventions à caractère économique des collectivités territoriales autres que la région. La circulaire du 6 mars 2006 du Premier ministre sur la préparation des contrats de projets³¹ Etat-région pour la période 2007-2013 le reconnaissait elle-même puisqu'elle affirmait que le gouvernement était attaché à entretenir des relations contractuelles avec les différentes catégories de collectivités territoriales. Si les régions ont vocation à être les interlocuteurs privilégiés de l'Etat, elles ne pouvaient exclure les autres collectivités territoriales.

La coordination des stratégies de l'Etat et des collectivités territoriales est d'autant plus nécessaire qu'il y a lieu également de tenir compte de la programmation des axes à privilégier au regard des fonds structurels européens et de leur réforme à compter du 1^{er} janvier 2007. La circulaire précitée du Premier ministre énonçait d'ailleurs que la phase préparatoire aux contrats de projet devait être conduite parallèlement avec la réflexion engagée au titre des programmes européens. Le cadre de référence stratégique national (CRSN) pour le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen a d'ailleurs été élaboré à partir d'une large consultation partenariale associant les collectivités territoriales et notamment les régions.

31) Nouvelle appellation des contrats de plan.

Enfin, les projets d'action stratégique de l'Etat (PASE) déterminent la stratégie de l'Etat dans chaque région et chaque département (PASER et PASED). Ils se caractérisent notamment par quatre ou cinq grandes orientations, déclinées en un programme d'actions resserré (quinze au maximum). Ces projets devaient servir à l'élaboration des schémas régionaux de développement économique. Cela n'est pas toujours le cas, surtout lorsque les PASER, comme il a pu être observé, sont communiqués par les services de l'Etat trop tard pour qu'ils puissent être pris en considération dans le cadre des schémas.

Ainsi, la région ne semble toujours pas aujourd'hui être en mesure, compte tenu des moyens dont elle dispose à cet effet, de coordonner avec suffisamment d'efficacité un dispositif d'aide aux entreprises devenu, au fil du temps, trop hétérogène et trop complexe.

Chapitre II

Des aides à la portée limitée

En matière d'aide au développement économique, l'offre présentée par les différentes collectivités locales est perçue comme inscrivant ces dernières dans des situations de concurrence pour attirer des entreprises. Mais l'attractivité dépend d'un certain nombre de facteurs.

Les aides doivent, non seulement s'adresser à un nombre significatif d'entreprises pour avoir un impact suffisant sur les économies locales, mais aussi être suffisamment incitatives pour contribuer efficacement à la décision d'investir. Pour cela, il faut correspondre aux besoins et aux stratégies économiques autant des petites et moyennes entreprises que des grands groupes industriels.

Les travaux menés par les chambres régionales des comptes ont montré que la plupart de ces facteurs n'étaient pas réunis et que, finalement, la portée effective des interventions économiques des collectivités territoriales paraissait très limitée.

I - Une faible portée économique

Les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales représentent des montants de plus en plus élevés et parfois significatifs, lorsqu'ils sont rapportés au nombre d'habitants (voir tableau ci-joint).

Ils concernent un nombre relativement restreint d'entreprises. Les constats effectués montrent qu'il est difficile d'établir un lien entre le volume des interventions réalisées et les dynamiques de développement manifestées par les tissus économiques locaux.

Aides versées par habitant (année 2004)

	<i>Aide en € par habitant</i>
ILE-DE-FRANCE	66,52
PICARDIE	69,27
HAUTE-NORMANDIE	74,21
BOURGOGNE	81,72
ALSACE	82,43
LORRAINE	92,43
CENTRE	102,42
RHÔNES-ALPES	106,30
MIDI-PYRENEES	111,71
LANGUEDOC ROUSSILLON	111,79
AQUITAINE	120,82
FRANCHE-COMTE	121,72
BASSE-NORMANDIE	126,37
NORD-PAS-DECALAIS	128,03
CHAMPAGNE ARDENNE	128,83
PAYS DE LA LOIRE	132,43
POITOU CHARENTES	134,61
BRETAGNE	138,33
PROVENCE-ALPES COTE	146,48
AUVERGNE	164,90
LIMOUSIN	214,26
CORSE	313,47

Source : Cour des comptes, sur la base des données établies par le MINEFI.

A - Les entreprises aidées

Les politiques d'intervention ont des objectifs souvent très ambitieux. Au regard des ces objectifs, le nombre d'entreprises qui bénéficient des aides allouées par les collectivités peut paraître faible. Mais le rapport entre le nombre d'entreprises aidées et le nombre total d'entreprises créées se situe en moyenne à près de 2 % en 2005. Ainsi, 6 243 des 316 829 entreprises créées avaient bénéficié d'une aide. Concernant les entreprises déjà installées, 1 %, soit environ 12 000,

avaient également reçu une aide. Ces taux doivent toutefois tenir compte du fait que, dans certaines régions, jusqu'à 40 % des entreprises soutenues au cours de la période 2000 à 2005 ont bénéficié d'au moins deux dispositifs d'aide.

Enfin, il convient de souligner la forte dispersion des aides publiques dans l'ensemble des secteurs économiques, parmi lesquels l'agriculture et le tourisme restent très privilégiés au détriment de l'industrie et du commerce. Des régions ont tenté de concentrer les aides sur certains secteurs, mais cette politique a alors conduit à une partition peu explicite, ne permettant pas de distinguer les aides versées aux entreprises de celles destinées à financer le fonctionnement des structures mises en place pour porter la politique régionale. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des aides en faveur de l'exportation qui ont autant été destinées aux entreprises porteuses de projet qu'aux chambres consulaires pour leurs frais de gestion.

B - Une faible corrélation entre les aides versées et le développement économique des territoires

Si l'objectif principal des collectivités territoriales reste autant la création d'entreprises nouvelles que la création d'emplois durables, l'analyse des données économiques ne permet pas de constater un effet significatif.

1 - L'incidence des aides sur le tissu économique

La mesure de la portée des aides suppose que soit effectué un examen détaillé du tissu des entreprises qui sont susceptibles de bénéficier des interventions économiques des collectivités publiques.

Une chambre régionale a effectué l'analyse d'échantillons représentatifs d'entreprises aidées afin d'évaluer l'impact réel et l'efficacité directe des aides apportées. L'évaluation a porté sur l'incidence à court terme des aides allouées et leur effet direct sur le comportement des entreprises. Pour ce faire, l'ensemble des entreprises, à l'exception des sociétés d'économie mixte et des établissements consulaires ayant reçu des aides, a été sondé sur la région. Les aides apportées, versées au cours de l'exercice 2000, n'ont donc pu produire d'effets mesurables qu'à compter de 2001. C'est pourquoi l'analyse de l'échantillon s'est déroulée jusqu'en 2004 pour la vision comptable et au 31 mars 2005 pour ce qui concerne la situation des bénéficiaires.

Sur cet échantillon, représentant 150 entreprises questionnées, il est apparu que 30 sociétés avaient disparu, ou n'étaient pas en mesure de répondre, parce que placées en liquidation ou redressement judiciaire.

Les résultats ont révélé au premier chef un taux élevé de défaillance à court terme parmi l'effectif sondé. Ainsi, avec un taux de disparition de 19,73 % moins de quatre ans après le versement de l'aide, il apparaît que les entreprises soutenues ont été proportionnellement moins résistantes que la moyenne nationale sur la même période (12,03 %).

L'examen des grandeurs économiques, chiffre d'affaires, chiffre d'affaires à l'exportation, capital social et résultats, a mis en lumière un renforcement global des entreprises aidées. En effet, en moyenne, elles ont connu une forte progression dans les entreprises soutenues. Toutefois, cette croissance générale est à relativiser par l'impact induit sur la moyenne par quelques progressions individuelles spectaculaires.

En effet, près de 41 % de l'échantillon avait subi une décroissance du chiffre d'affaires à l'exportation. De même, alors que l'ensemble de l'échantillon affichait une progression modeste des résultats nets comptables, plus de 59 % des entreprises présentaient une nette régression de leurs bénéfices. Enfin, la croissance modérée des effectifs moyens masquait mal une diminution de l'emploi pour plus du tiers des entreprises subventionnées.

L'aide régionale n'a donc sur cette période produit que des effets limités sur l'ensemble de l'échantillon testé. Son impact a en réalité été différé selon les entreprises. Celles qui étaient déjà solidement ancrées commercialement ont ainsi pu bénéficier d'un renforcement structurel, alors que pour les autres, l'aide reçue n'a pas suffi à dynamiser leur chiffre d'affaires et maintenir leur effectif de salariés.

2 - La portée des aides sur le tissu géographique

Les différents projets ou programmes instituant les modalités d'intervention économique au travers des contrats de plan Etat-région posent le principe d'une intervention économique indépendante des considérations territoriales. Toutefois les effets sur les départements et les bassins d'emploi sont loin d'être négligeables. Afin de les analyser, les chambres régionales des comptes ont choisi comme unité d'analyse la zone d'emploi telle qu'elle est définie par les services de l'INSEE.

L'analyse de la distribution des aides par zone d'emploi a mis en lumière plusieurs distorsions notables. Ainsi, certaines zones bénéficiaient proportionnellement d'un niveau d'aide en quantité et en montants alloués très inférieur à celui des créations enregistrées. A l'inverse, certaines zones d'emploi bénéficiaient d'aides en nombre largement plus élevé que le taux de création d'entreprise observé.

Au plan national, la distorsion entre le montant des aides accordées et le nombre d'entreprises créées est tout aussi significative. L'approche comparative par région permet de constater des distorsions importantes entre les différents montants par habitant des aides versées. Elle montre, à l'instar de l'analyse effectuée par les chambres régionales des comptes, qu'il n'y a pas de corrélation, pour une grande partie des régions, entre les montants accordés et le nombre d'entreprises créées.

Ainsi, à la fin 2004, il apparaît que les interventions économiques des collectivités territoriales n'avaient la plupart du temps, qu'une incidence marginale sur la création d'entreprises. En effet L'attractivité des territoires ne repose pas seulement sur les seuls moyens financiers dévolus aux aides aux entreprises, mais tient compte d'autres facteurs, comme, par exemple, la sphère de compétitivité ou les potentiels sectoriels horizontaux.

II - Un accompagnement plus qu'une incitation à investir

Les collectivités territoriales perçoivent les différents dispositifs d'aide au développement économique qu'elles sont amenées à mettre en place comme le moyen privilégié d'inciter à l'implantation, à la création ou au développement des entreprises sur leur territoire. Or, malgré l'effet d'entraînement attendu des aides de l'Etat, les dispositifs d'aide des collectivités territoriales paraissent trop dispersés et trop lourds pour pouvoir atteindre les objectifs recherchés, en prenant plus la forme de mesures d'accompagnement que de réelles incitations à investir.

A - Une panoplie de primes aux effets peu perceptibles

Trop disparates mais aussi excessivement dispersées dans leurs modalités d'intervention, les aides des collectivités territoriales ne produisent pas d'effets suffisamment incitatifs sur les décisions d'investir des entreprises. Dans ces conditions, elles ne peuvent relayer efficacement la politique d'aménagement du territoire initiée par l'Etat au moyen de l'attribution de la prime d'aménagement du territoire dont les effets structurants constituent pourtant un enjeu majeur pour la politique d'aide des collectivités territoriales à l'économie.

1 - La prime régionale à la création d'entreprise : un effet retardateur sur la survie des entreprises

Une chambre régionale des comptes a analysé le taux de survie des entreprises soutenues par le biais de la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE) dans la région. L'échantillon était constitué de l'ensemble des entreprises bénéficiaires de la PRCE au cours de l'exercice budgétaire 2000, ce qui permettait une comparaison utile avec le taux de survie national à 3 et 5 ans. Durant l'exercice 2000, trente-neuf entreprises (de type PME) ont bénéficié de la prime régionale pour un montant total de 938 476 € soit un montant moyen par entreprise de 24 463 €. Au 31 mars 2005, onze entreprises avaient cessé d'exister soit 28,2 % de l'effectif total. Deux entreprises avaient cessé leur activité dès le mois de janvier 2001, soit moins d'un an après le versement de l'aide. Le taux de survie à cinq ans des entreprises aidées (71,8 %) restait supérieur sur la même période à la moyenne nationale (53,6 %).

L'analyse de la survie des entreprises bénéficiaires de l'aide régionale à la création a été effectuée sur l'ensemble de la population des entreprises aidées en 2003. Durant cet exercice 2003, 42 PME ont bénéficié de la prime régionale pour un montant total de 808 300 € soit un montant moyen par entreprise de 19 245 €. Sur l'ensemble de la population, six entreprises avaient cessé leur activité au moment du contrôle.

Avec un taux de défaillance à un an de 14,29 %, les entreprises aidées de cette région résistaient juste un peu mieux que l'ensemble des entreprises françaises sur la même période (14,79 %).

2 - La portée modérée de la prime régionale à l'emploi

Le travail d'analyse des chambres régionales des comptes portant sur l'examen de la situation des entreprises soutenues par les collectivités territoriales régionales, au regard des engagements initialement pris dans le cadre du dispositif de la prime régionale à l'emploi, a permis de mesurer le faible effet général du dispositif.

Le taux de défaillance, mesuré en termes de sinistralité directe, liquidation et dépôt de bilan, avoisine les 10 %, sur une période de seulement trois exercices.

Une chambre régionale des comptes a plus particulièrement mis en exergue le caractère peu contraignant des régimes d'allocation de prime. En effet, outre le nombre modeste des aides attribuées dans le cadre de la prime régionale à l'emploi, près de 50 % des entreprises ne remplissaient

pas les engagements souscrits lors du versement de la prime, ce qui rendait discutables à la fois l'attribution des primes et leur efficacité, de même que cela rendait indispensable la mise en œuvre d'un véritable contrôle de la réalisation des engagements pris par les entreprises primées.

3 - Le soutien à l'équipement industriel de production

Pour faire suite à une enquête conjointe de l'INSEE et des chambres régionales de commerce et d'industrie qui relevaient en 2000 que le principal soutien recherché par les porteurs de projets était celui portant sur l'équipement productif, une chambre régionale des comptes a porté son attention sur le soutien de la région à l'équipement industriel de production dispensé en 2002.

Sur l'échantillon examiné, trente-huit projets avaient bénéficié du soutien régional seul ou en complémentarité avec les partenaires économiques territoriaux, pour un montant total de subventions versées de 1 280 569 € soit 33 699 € par projet, ce qui représentait 11,06 % des dépenses subventionnables.

Sur l'ensemble des entreprises soutenues par la région, trois avaient fait l'objet d'une liquidation judiciaire, deux d'une cessation d'activité, une avait été dissoute tandis qu'une autre faisait l'objet d'une fusion-absorption.

L'analyse des bilans financiers et des comptes de résultats des entreprises bénéficiaires a permis de vérifier l'impact des aides sur les fonds propres des sociétés. Ainsi, l'effet mécanique de l'amortissement des subventions génère, dans ces cas précis, une consolidation du haut de bilan et donc, par voie de conséquence, une pérennisation du financement durable des immobilisations par stabilisation du fonds de roulement. Toutefois, en dépit de ce soutien marqué, l'augmentation du chiffre d'affaires ne s'est que trop rarement inscrite de manière pérenne et dépasse en fait rarement un seul exercice.

B - Un soutien aux fonds propres limité

La France était en 2005 le premier marché du capital-investissement européen et on comptait alors 200 sociétés de capital-risque gérant leurs propres fonds ou les fonds qui leur avaient été confiés notamment par des fonds de pension. En nombre d'interventions, les petites et moyennes entreprises sont les principaux destinataires de ces financements. L'analyse des montants consacrés à ce type de soutien aux fonds propres depuis 1995, démontre qu'en dépit d'une progression spectaculaire, les collectivités territoriales ne peuvent y jouer qu'un rôle

mineur. En 2005, la part du secteur public représentait en effet 6,65% du marché, mais seulement 2,2% en moyenne sur une période de dix ans. Les collectivités publiques semblent n'avoir mesuré que très tardivement l'intérêt de ces leviers économiques sur les créations d'entreprises ou sur leur développement.

Les soutiens de toute nature, publics et privés, ne s'expriment pas d'égale façon selon les régions. La région Ile-de-France concentre en effet plus des deux tiers des montants investis pour près de 43 % des entreprises bénéficiaires.

Contrairement aux investisseurs privés qui limitent leur investissement moyen à 2,6 M€ par projet, les partenaires publics investissent peu mais des montants élevés, 12 M€ par investissement en 2005. Cette tendance nouvelle se situe pourtant à l'opposé des besoins du secteur qui a fait émerger un besoin d'investissement en fonds propres sur les petits projets, inférieurs à 165 000 € mais dont le risque de défaillance est par nature élevé.

De fait, les collectivités territoriales ont une propension naturelle à intervenir dans un marché concurrentiel et exigu, au risque de rendre les outils déjà existants inefficaces et coûteux au regard des moyens alloués.

Le capital-investissement, qui constitue l'une des différentes techniques d'apport en fonds propres, est particulièrement soumis aux aléas conjoncturels des taux consentis en matière de prêt par les organismes bancaires, taux qui peuvent s'avérer plus compétitifs que les taux de rendement interne pratiqués sur les sorties de capital. Il est aussi confronté aux objectifs divergents des collectivités locales, lesquelles recherchent une garantie des risques pris en matière d'intervention économique, tandis que le capital-investissement, et plus spécialement sa branche orientée vers la création d'entreprise, ou capital-risque, suppose une rémunération du capital investi souvent proportionnelle au risque pris. Les collectivités territoriales, peu préparées à ce type d'intervention, appréhendent mal en réalité la gestion des sociétés de capital-risque.

Les objectifs du capital-investissement et ceux des collectivités territoriales ne se rejoignent en effet que partiellement. Les fonds de capital-risque obéissent à une logique de profit à moyen terme, tandis que les collectivités territoriales tentent d'offrir une réponse la plus large possible aux déficits de capitaux propres rencontrés par les entreprises lors des étapes essentielles de leur existence. Le domaine du capital-investissement relève normalement de l'activité des établissements bancaires ou financiers spécialisés et il obéit à une logique de rentabilité sévère. Pour tenter de faire coïncider ces logiques antagonistes, les collectivités régionales ont tenté parfois de circonscrire l'action des sociétés de capital-risque en précisant de façon stricte leur objet social,

mais n'ont pas pour autant défini de politique précise à mettre en oeuvre. Les orientations à donner à ces interventions se limitent généralement à des interventions très ponctuelles et sommaires lors des conseils d'administration qui ne sont que trop rarement appuyées de directives écrites ou de notes de principe.

L'activité de capital-risque, si elle constitue un outil complémentaire de l'action économique des collectivités territoriales, ne peut s'exercer hors d'une logique de rentabilité, notamment en matière de capital-développement ou de capital-transmission. Cette logique ne peut toutefois pas s'appliquer de la même façon en matière de capital-amorçage. Cette activité suppose, pour sa part, une prise de risque significative ; elle reste confrontée à un taux de défaillance élevé et, par voie de conséquence, à une rentabilité réduite voire nulle. En ce domaine, les collectivités territoriales, si elles en admettaient les règles, pourraient soutenir les fonds propres des entreprises, là où précisément les établissements financiers hésitent à s'engager. Mais la pratique montre que les collectivités territoriales, prises isolément, maîtrisent mal ce procédé relativement sophistiqué d'intervention sur la structure financière des entreprises en création.

C - Des délais de versement inappropriés

Pour avoir de réels effets, les aides qui ont pour finalité l'attribution d'un soutien financier doivent être délivrées dans des délais conformes aux attentes des entreprises et aux lois du marché.

Le soutien à la création d'entreprises, dont les caractéristiques devaient tendre vers l'instantanéité, comme l'a voulu le législateur au travers des diverses lois d'incitation et de soutien à la création d'entreprises, s'accommode mal de réactions tardives ou trop longues des services chargés du développement économique. Or les procédures d'attribution sont longues et complexes, la durée totale du processus tenant davantage à la complexité structurelle d'un dispositif qu'à l'assurance de financer un projet à bon escient.

Bien trop souvent, les délais de versement des aides ne démarrent qu'à compter de la réception d'une lettre d'intention du porteur de projet, ce qui exclut la phase d'analyse préparatoire effectuée par les membres du réseau intervenant en amont. Sur cette seule période, le délai moyen observé, tous types d'aide confondus, n'a jamais été inférieur à 150 jours. En prenant pour base l'enregistrement initial du projet et pour but le versement effectif de l'aide, ces délais sont supérieurs à six mois dans la plupart des cas examinés par les chambres régionales des comptes. La distribution de certaines aides atteint même, pour certaines régions, plus de 300 jours.

Ces constats paraissent antinomiques avec la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique qui a mis en œuvre un dispositif destiné à faciliter et accélérer le processus de création.

III - Des risques d'effets d'aubaine et de guichet

La portée réelle des aides au développement économique ne tient pas seulement à l'impact que celles-ci peuvent avoir sur la décision même d'investir des créateurs et des chefs d'entreprise. Si leurs régimes sont mal définis par rapport aux finalités recherchées ou si, par suite d'une organisation inappropriée ou de procédures trop complexes, leurs délais de traitement et de versement sont trop importants, les aides peuvent voir leurs effets significativement réduits, voire annulés.

L'examen des aides accordées par les collectivités publiques montre la persistance de la recherche d'effets d'aubaine. Cette approche négative de l'aide publique est le plus souvent rendue possible par la persistance d'une logique de guichet que la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 n'a pas permis d'éviter.

L'effet d'aubaine est lié généralement à l'inadaptation des régimes d'octroi à la finalité même des aides, notamment en raison d'un défaut de définition précise de la population visée. En conséquence, des entreprises qui ne relevaient pas du champ initial de l'aide peuvent ensuite bénéficier des avantages liés à ce régime sans que cela corresponde pour elles à une réelle nécessité économique.

Pour bon nombre de programmes, l'effet d'aubaine semble dans une certaine mesure inévitable. Toutefois, lorsque trop d'entreprises bénéficient de l'effet d'aubaine, c'est en réalité l'adaptation et l'efficacité de la mesure qui sont en cause.

Le travail des chambres régionales des comptes a permis de démontrer que près de la moitié des entreprises bénéficient sur une courte période de plusieurs aides compte non tenu des dispositifs de PRE, PRCE ou PRCEA. Ce système est particulièrement sensible en matière de soutien à l'équipement industriel de production, dans la mesure où nombre d'entreprises ont profité de l'aide pour céder ensuite l'activité dès la rénovation de leur outil achevée.

En outre, l'examen des conditions d'attribution des aides et de leurs effets a mis en relief la persistance d'une logique de guichet maintes fois dénoncée mais difficilement évitable. L'analyse des dossiers ne suffit pas à écarter les projets qui intègrent les aides comme un droit et non comme un outil de développement. Cette attitude évacue très souvent de facto des éléments d'analyse comme la viabilité, la pertinence et la crédibilité du projet.

La multiplicité des intervenants est également à l'origine d'un grand nombre de formules d'aides que la contractualisation entre collectivités territoriales ne suffit pas à limiter et qui accentue, de fait, cette logique de guichet.

Enfin, l'analyse des interventions des structures représentatives de l'intercommunalité a également montré que, dans de nombreux cas, le contrat régional de développement ou toute autre convention-cadre s'inscrit dans la même logique en se surajoutant à des dispositifs d'aides préexistants.

Chapitre III

Une évaluation et un suivi insuffisants des aides

Il n'est pas toujours aisé de répondre clairement à la question de savoir si les aides versées sont efficaces, ces aides n'étant pas le seul paramètre à prendre en compte en cas d'échec, comme en cas de réussite. S'il est difficile d'isoler la seule influence des aides accordées, des erreurs d'interprétation des résultats enregistrés peuvent conduire à conclure hâtivement à une réussite, ou plus rarement à un échec, du système d'intervention.

Si malgré tout les collectivités locales ont tenté, en ordre toujours dispersé, de mesurer l'efficacité des politiques publiques en comparant les objectifs fixés et les résultats atteints, elles ont rarement effectué une évaluation de l'efficience et des incidences directes et indirectes des aides.

Les exécutifs régionaux, comme leurs assemblées délibérantes, doivent en effet disposer d'instruments pour préparer puis piloter les stratégies décidées et mises en œuvre au cours d'une mandature. Force est de constater que, si les initiatives ne sont pas rares en la matière, les processus élaborés ne répondent que partiellement aux questions stratégiques posées, quand ils ne sont pas arrêtés avant leur terme.

I - L'hétérogénéité et l'inadaptation des processus d'évaluation mis en place

Le besoin d'évaluation ne repose pas uniquement sur un objectif réglementaire mais aussi sur la volonté d'acquérir les moyens nécessaires à un pilotage utile autant qu'efficace de l'activité d'intervention économique. Les moyens d'y parvenir sont divers. Ils reposent toutefois tous sur un système de suivi et de collecte des données qui se doit d'être aussi précis que possible pour autoriser une lecture et une interprétation correcte du résultat des actions conduites. Les systèmes d'aide mis en place par les collectivités territoriales réunissent en fait rarement de telles conditions.

A - Une trop grande diversité des procédures d'évaluation

La superposition des structures procédant à des évaluations est lié en tout premier lieu à la distinction de plusieurs niveaux d'évaluation correspondant à autant de niveaux des politiques publiques.

Ces politiques publiques sont déjà, théoriquement, soumises à des obligations d'évaluation lorsqu'elles mettent en jeu des cofinancements. Tel est le cas des évaluations propres à la politique de la ville, mais aussi des programmes structurels européens et des actions financées dans le cadre des contrats de plan Etat-région, notamment pour la génération 2000-2006.

A ces systèmes d'évaluation proposés par les services de l'Etat viennent se juxtaposer les évaluations commandées par les autorités locales ou les différents acteurs de l'intervention économique, sans pour autant que la multiplication des processus soit profitable aux différents acteurs. L'étanchéité des dispositifs ne permet généralement pas de rapprocher les processus, obéissant une vision d'ensemble pourtant indispensable. L'absence d'un dispositif général institutionnalisé paraît en ce sens préjudiciable, car elle prive les acteurs d'informations essentielles au pilotage de leurs interventions, tout en accroissant subsidiairement le poids financier de l'évaluation.

Au niveau régional, les collectivités locales diligentent parfois des procédures d'évaluation de leurs politiques en les confiant à des partenaires privés, comme les agences de développement économique ou les associations relais. Ces entités sont chargées d'évaluer l'efficience de certaines aides régionales. Cependant, leur vision n'est jamais complète car elle se cantonne dans un champ d'investigation étroit, défini par le commanditaire public qui ne recouvre qu'une fraction des dispositifs mis en œuvre.

Si les dispositifs évaluatifs diffèrent singulièrement d'une région à l'autre, l'organisation retenue généralement s'appuie sur des instances bipartites réunissant les services du représentant de l'Etat et les services régionaux. L'évaluation est quant à elle le plus souvent effectuée par la collectivité régionale, tandis qu'un comité scientifique est chargé d'examiner la méthodologie d'évaluation et de garantir la rigueur et la qualité scientifique des évaluations.

Le plus souvent les évaluations des mesures des contrats de plan ne sont pas aussi exhaustives qu'initialement prévu et elles peuvent ne porter que sur certains programmes développés dans ce cadre.

Une autre option retenue a été, dans le cadre des contrats de plan, une externalisation ponctuelle du processus d'évaluation auprès d'organismes spécialisés en la matière. Les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des ambitions affichées.

Ainsi, une association créée à l'initiative d'une région avait pour mission d'évaluer les politiques publiques des principales collectivités du ressort territorial concerné. Elle ne bénéficiait toutefois que d'une indépendance relative, puisqu'elle comptait au rang de ses principaux financeurs les collectivités dont elle était chargée d'évaluer les programmes. Malgré un dispositif séduisant, le programme d'évaluation des politiques publiques régionales était singulièrement réduit. Sur la durée du contrat de plan, l'organisme n'avait pu fournir qu'une seule étude d'évaluation portant sur un dispositif d'aide à l'emploi. L'étude n'avait par ailleurs engendré aucune modification d'un régime dont l'efficacité n'était pas avérée.

Les missions d'évaluation confiées à des organismes externes en matière d'interventions économiques sont restées en réalité trop ponctuelles pour pouvoir conférer à un organisme extérieur le rôle central que les contrats de plan Etat-région 2000-2006 entendait lui voir jouer. Certains organismes, pourtant cités en exemple, avaient été dissous bien avant la fin du contrat de plan, et surtout sans avoir pu produire les résultats escomptés.

Les contrats de plan, qui pour la plupart contiennent des dispositions tendant à favoriser une démarche évaluative, ne semblent ainsi pas avoir, dans ce domaine, rempli leur rôle. En laissant bien souvent l'initiative des évaluations aux régions, qui pour beaucoup ont délégué ces missions qu'elles n'étaient pas en mesure d'assurer elles-mêmes, les contrats de plan ont très certainement contribué à disperser un peu plus les efforts d'évaluation et à en limiter la portée tout autant que l'efficacité.

B - Des dispositifs inadaptés, trop partiels et de faible portée

De nombreux contrats de plan Etat-région instituaient un dispositif « suivi évaluation » destiné à actualiser les contrats de projets négociés avec chaque partenaire de l'action régionale. Leur articulation reposait sur l'utilisation de trois instruments dont celui d'une évaluation précise de l'impact des actions publiques.

La mise en place du dispositif de suivi-évaluation avait pour vocation d'être un gage de transparence aux autres collectivités et d'instituer un outil d'aide à la décision. Il devait permettre de vérifier que l'action publique répondait à des besoins non couverts ou insuffisamment satisfaits, d'améliorer les interventions grâce à l'observation de la réalité des résultats et des impacts et à une rétroaction sur les actions en cours, et, au vu des résultats enregistrés, que les actions à mener soient confirmées ou infléchies voire supprimées. Enfin, il devrait permettre aussi de rendre compte aux partenaires du plan des résultats obtenus et du bon emploi des ressources affectées.

Les régions souhaitaient ainsi faire de la démarche d'évaluation ex post un outil d'aide à la décision, dont la qualité serait garantie par la mise en place d'un conseil scientifique et l'établissement de la transparence des résultats. L'esprit du dispositif de suivi-évaluation établi avec précision était celui d'un véritable outil de pilotage des interventions économiques.

Toutefois, les objectifs fixés à chacune des actions économiques à conduire sont apparus peu précis voire inexistants. Ils n'étaient ni quantifiés, ni planifiés dans le temps.

Bon nombre de collectivités territoriales de moins de 200 000 habitants ne mettent en œuvre aucun dispositif d'évaluation des aides accordées. Quelle que soit l'importance des moyens disponibles et bien que les fonds publics investis soient substantiels, les collectivités territoriales prennent en effet rarement la peine de procéder à des études d'impact ou d'efficacité des aides allouées. Si ces insuffisances paraissent compréhensibles quand elles mettent en jeu des collectivités de petite taille, une telle faiblesse semble plus étonnante pour les collectivités de plus grande importance. Il arrive qu'un département ou une région ne soit pas en mesure, malgré les moyens dont il ou elle dispose, de s'assurer du nombre d'emplois créés, alors que ce critère a conditionné l'octroi de l'aide considérée.

Pourtant conscientes de la nécessité de présenter un bilan des actions entreprises, les collectivités ne souhaitent pas investir dans une logique systématique de l'évaluation et se contentent parfois simplement des éléments d'information fournis par les bénéficiaires d'aides, éléments qui ne sont ni actualisés ni confirmés par d'autres sources.

Enfin, quand les moyens de l'évaluation ont été mis en place, et quand ils ne sont pas simplement délégués à un stagiaire, ils ne paraissent pas toujours suffisants. Par voie de conséquence, ils ne permettent pas d'ajuster les programmes ni même de piloter en temps utile l'action économique déployée.

II - Des évaluations au contenu insuffisant

La démarche d'évaluation ne peut pas reposer seulement sur la mesure d'impact, ou des effets sur un tissu économique ou sur un secteur précis. Elle doit être globale en prévoyant des outils institutionnalisés et clairement définis et en autorisant la collecte de données dans le cadre d'un système de suivi, complétée par des enquêtes thématiques ponctuelles. L'évaluation des aides publiques impose donc aux opérateurs de mettre préalablement en œuvre des indicateurs quantifiables et mesurables. Ces derniers sont concentrés sur les ressources, la réalisation, le résultat et l'impact. En effet, ils doivent permettre de mesurer puis d'expliquer les écarts constatés entre objectifs et réalisations et, ainsi, apporter une base d'analyse fiable pour proposer des corrections et des amendements aux programmes développés.

A - Des évaluations d'impact inexistantes

Les travaux menés par les chambres régionales des comptes ont montré que les dispositifs d'intervention économique ne font que rarement l'objet d'une étude d'impact préalable, ni même d'une présentation approfondie. Le lien entre stratégie et efficacité n'est pratiquement jamais appréhendé. Dès lors, il est difficile de mesurer avec suffisamment de certitude la cohérence d'ensemble des instruments d'intervention économique mis en œuvre, ni même d'en identifier les limites et les axes de progression.

Les dispositifs, lorsqu'ils sont établis, paraissent mal utilisés. Quand des mesures d'évaluation préalable sont mises en œuvre, elles ne concernent alors pas un régime d'aide dans son ensemble, mais le plus souvent un élément particulier de ce dernier. Les modes opératoires de l'évaluation excluent par ailleurs trop souvent le suivi des indicateurs d'impact.

B - Des comptes rendus annuels déficients

A défaut d'approche globale en matière d'évaluation, les collectivités régionales procèdent à l'élaboration d'un compte-rendu annuel de mise en œuvre des politiques régionales. Dans ce document, sont détaillés les principaux éléments relatifs à l'évaluation des aides attribuées. Ces derniers présentent pour chaque programme d'action des indicateurs de ressources et d'activités. Les indicateurs de ressources détaillent les décisions budgétaires annuelles décidées par l'assemblée délibérante. Ils sont complétés par des indicateurs de réalisation mentionnant le niveau des affectations de crédits et le volume financier des mandatements correspondants. Enfin, ils sont parfois complétés par des indicateurs d'impact.

Le plus souvent les éléments présentés comme indicateurs ne se rapportent pas à des objectifs préalablement fixés et ne donnent pas une vision dynamique de l'action, se cantonnant à une présentation des actions accomplies durant l'année.

Il n'est donc pas possible de préconiser des mesures correctives, en dépit des orientations strictes fixées généralement par les assemblées régionales.

En outre, les indicateurs de performance sont mal utilisés. Ainsi, une certaine confusion entre indicateurs de réalisation et indicateurs de résultats prédomine. Les régions concernées présentent le plus souvent de simples indicateurs de réalisation. Enfin, les indicateurs d'impact mêlent des indicateurs macro-économiques avec des indicateurs de réalisation ou de résultat. Lorsque ces derniers sont correctement définis, ils ne font pas l'objet d'un développement dans la partie qui leur est normalement consacrée.

L'analyse des aides directes conduite par les services régionaux est donc le plus souvent partielle, et ne fait pas l'objet d'un suivi durable.

Les dispositifs d'évaluation « en continu » des programmes en cours, tels qu'ils sont élaborés par les collectivités régionales, sont nettement insuffisants et n'offrent qu'une vision ponctuelle qui ne peut en aucun cas constituer une base efficace pour adapter ou réformer les dispositifs de mesure adoptés.

C - L'évaluation ex post n'est pas systématisée

Les contrats de plan Etat-région ont prévu un dispositif d'évaluation a posteriori. Ce dernier embrasse la totalité des programmes envisagés. En raison de l'importance du champ potentiel d'investigation, un choix sur les thèmes à évaluer a dû être effectué par les collectivités en accord avec les comités régionaux d'évaluation.

Certaines régions excluent des procédures d'évaluation les interventions économiques. C'est ainsi qu'aucune information ne permet d'apprécier le nombre d'emplois créés et pérennisés, le nombre d'entreprises créées ou sauvegardées, l'impact de ces actions sur la fiscalité ou sur la situation économique et sociale d'un secteur ou d'un territoire, et, en définitive, de prendre la mesure des échecs.

Rares sont les collectivités régionales qui disposent de l'expérience et de la pratique voulues pour conduire ou faire établir les évaluations souhaitées. Il en résulte une grande faiblesse générale en matière d'évaluation qu'elle soit globale, sectorielle ou par programme.

III - Une faible prise en compte des résultats des évaluations par les décideurs publics

L'efficacité d'un dispositif d'évaluation tient non seulement à la qualité technique de ses modalités de mise en œuvre, mais aussi à ses résultats et aux conséquences qui peuvent en être tirées quant aux inflexions à apporter au régime d'aide considéré.

A - Des interprétations divergentes

Même lorsqu'il existe une évaluation quantifiée des aides allouées, des divergences d'analyse, d'interprétation ou plus simplement de comptabilisation empêchent, le plus souvent, une juste perception de l'efficacité réelle de l'aide octroyée.

Les divergences relevées par les chambres régionales des comptes portaient en premier lieu sur le mode de comptabilisation des emplois créés par aide apportée. Les résultats peuvent en effet être nettement différents selon qu'on les présente par projets plutôt que par l'analyse de l'évolution globale des effectifs. La première solution, d'usage courant au sein du dispositif Alizé dont la présentation a été évoquée plus haut, revenait à occulter la situation d'ensemble de l'entreprise soutenue et, ainsi, à éluder la réalité de sa situation économique.

En outre, si le recueil et l'analyse des informations constituent deux des aspects essentiels de la procédure d'évaluation, des divergences notables apparaissent en fonction des modes de comptabilisation.

Ainsi, l'examen des zones franches urbaines a révélé chez les différents intervenants l'existence d'écart substantiels entre les différentes bases statistiques de mesure de l'impact de la ZFU sur les créations d'entreprises et d'emplois. Le comité technique chargé du suivi a mis en évidence, en 2005, la difficulté d'harmonisation des différentes bases statistiques produites par l'URSSAF, la direction des services fiscaux, les chambres consulaires et la direction départementale du travail et de l'emploi (DDTEFP). En l'espèce, seules l'URSSAF et la DDTEFP disposaient de bases correspondantes, mais dont les chiffres demeuraient très éloignés les uns des autres. Il n'était donc pas possible de suivre l'efficacité de la zone franche urbaine en termes de création d'entreprises et d'emplois.

B - Une place limitée dans les schémas régionaux de développement économique

La plupart des schémas régionaux de développement économique (SRDE) reprennent le dispositif légal qui impose un processus de suivi et d'évaluation des aides accordées. Cependant l'approche engagée reste à parfaire dans de nombreux schémas. En effet pour nombre d'entre eux, la procédure d'évaluation se limite à la création d'un comité de pilotage partenarial sans que le support de la démarche d'évaluation ni même ses objectifs soient précisés.

Par ailleurs, l'élaboration des schémas régionaux de développement économique est affectée de retards importants. Dans leur majorité, les régions n'ont pas conclu avec les autres collectivités de convention spécifique susceptible de préciser la nature des financements pris en charge par chacune d'elles. Il est de fait impossible de fonder l'élaboration du schéma régional de développement sur des orientations stratégiques précises, ruinant dès le départ la possibilité d'une approche évaluative.

C - Des résultats peu utilisés

L'évaluation des aides et le contrôle de l'effectivité de leur versement n'ont été en réalité introduits dans les politiques régionales que sous la pression des dispositifs de financement européens.

De manière quasi générale, sur l'ensemble de l'échantillon analysé, les chambres régionales des comptes mettent en lumière la faible lisibilité et l'absence de cohérence d'ensemble des dispositifs existants. D'autres facteurs d'insuffisance sont ponctuellement démontrés, qu'il s'agisse de la faiblesse des aides à l'exportation ou du soutien trop limité apporté à la transmission d'entreprises ou à l'intégration de systèmes informatiques, ou qu'il s'agisse du pilotage des réseaux, estimé globalement inefficient voire inefficace.

Les états des lieux dressés par les cabinets spécialisés externes sont pour la plupart sans concession et délimitent avec précision les lacunes des dispositifs ou des politiques engagées. Ils soulignent majoritairement que les objectifs sont trop flous ou qu'il n'existe pas d'indicateurs susceptibles d'en mesurer l'impact. Ils démontrent surtout, et il s'agit là de l'enseignement essentiel, que faute d'objectifs clairs, précis, quantifiés et mesurables selon une périodicité pertinente, l'action économique n'est ni corrigée dans ses applications ni adaptée dans sa stratégie.

L'évaluation semble ainsi être avant tout comprise comme une étape « administrative » obligée, dont les collectivités territoriales semblent mal discerner l'usage potentiel et les effets directs pour la conduite de leur politique d'intervention économique.

IV - Un suivi insuffisant des aides

Les travaux des chambres régionales des comptes montrent également que l'absence de culture du résultat se trouve confirmée dans le domaine de la gestion administrative des dispositifs d'aide, ceci en dépit d'un coût de gestion très élevé.

A - Un système de contrôle insuffisant

Un système efficace et économe d'aide publique au développement économique suppose la mise en place de procédures de contrôle adaptées et de mesures de remboursement des fonds indûment perçus.

La plupart des aides publiques octroyées aux entreprises sont en effet assorties de conditions quant au nombre d'emplois à créer ou au chiffre d'affaires à atteindre.

Or, le plus souvent, le contrôle des services spécialisés se limite à une simple vérification formelle des conditions réglementaires et ne va que très rarement jusqu'à la vérification des conditions économiques de l'aide.

Par ailleurs, le contrôle des aides versées ne s'inscrit que rarement dans un cadre homogène et s'opère selon des modalités variables. Les contrôles *a posteriori* portent sur la vérification de la réalité de la prestation tantôt à l'occasion d'une visite de l'opérateur, tantôt au moyen d'un train de mesures comportant questionnaires, diagnostics et rapports.

D'une façon générale, les règlements d'intervention demeurent incomplets. Souvent, ils ne comportent pas une présentation exhaustive des contrôles auxquels le versement de l'aide est soumis, ou bien les dispositifs de contrôle envisagés sont trop lacunaires. C'est ce dernier aspect qu'une chambre régionale des comptes a fait observer à un département, à l'occasion de l'examen de ses relations avec une agence de développement économique.

Une autre chambre régionale des comptes a constaté que, jusqu'à une période récente, les services de la région avaient exercé des contrôles de suivi beaucoup trop tardifs, voire nettement insuffisants. Si des contrôles ont été partiellement mis en place à partir de 2002, notamment en matière de délais de réalisation, ils ne l'ont été que du fait de l'intervention des crédits de l'Union européenne.

B - Des mesures de recouvrement des aides indues déficientes

Les aides publiques locales font l'objet d'une restitution lorsqu'elles ne respectent pas le droit national ou le droit communautaire. Toutefois, en application de l'article L. 1511-4³² du code général des collectivités territoriales et bien que la jurisprudence administrative l'ait également établi, il n'en est pas toujours de même pour les aides accordées régulièrement, lorsque l'entreprise ne respecte pas *a posteriori* les engagements pris en contrepartie de l'aide accordée.

S'agissant du droit communautaire, l'article 88-2 du traité et ses règlements d'application prévoient une procédure précise de récupération, par l'État membre, des aides accordées sans notification préalable et des aides déclarées par la commission incompatibles avec le marché commun. Dans ces hypothèses, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales met à la charge de la collectivité locale concernée l'obligation de récupération des aides et les éventuelles sanctions financières résultant d'une condamnation en manquement. Il convient de noter que le juge national peut lui-même constater l'illégalité d'une aide et imposer sa récupération.

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

Le retrait d'une aide est également possible lorsqu'elle a été attribuée dans des conditions d'irrégularité interne, par exemple en cas de déclaration mensongère de l'entreprise. Toutefois, conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, l'autorité ne dispose que d'un délai de quatre mois pour effectuer le retrait. En revanche, le retrait pour des raisons d'opportunité d'une aide légalement attribuée présente un caractère irrégulier et peut engager la responsabilité pour faute de la collectivité.

En cas de non respect des engagements souscrits par l'entreprise, l'aide accordée peut faire l'objet d'une récupération, à condition qu'une procédure contradictoire ait permis à l'entreprise de faire valoir ses arguments et dans le respect de l'article L. 1617-5 du CGCT qui prévoit qu'en cas de contestation du titre de recette devant le juge administratif, la force exécutoire du titre est suspendue jusqu'au prononcé de la décision définitive. Il est vrai que, par ailleurs, les ordonnateurs locaux ont souvent des réticences à exiger la restitution des aides pour éviter des difficultés à l'entreprise concernée. Les clauses de restitution des aides ne sont pas pour autant totalement absentes des dispositifs contractuels. Certaines régions insèrent ainsi systématiquement dans les conventions qu'elles concluent avec les organismes aidés une clause imposant la restitution des fonds versés lorsque la contrepartie exigée du bénéficiaire de l'aide n'a pas été obtenue.

Le recouvrement de ces fonds constitue l'un des éléments clefs de l'efficience d'une politique d'intervention. Malgré tout, et bien que les enjeux soient importants, les collectivités territoriales se sont peu engagées dans cette démarche. Il est vrai que les conventions d'attribution de l'aide font peu souvent référence aux conditions et circonstances d'un versement des montants versés.

Lorsque l'action économique est disséminée dans des réseaux d'opérateurs, ou lorsqu'elle est déléguée à des partenaires associatifs ou institutionnels, il est souvent difficile de prévoir la mise en œuvre de procédures de recouvrement pour les aides indues.

Ces mêmes partenaires assurent également pour le compte des collectivités publiques le suivi du déroulement des programmes, du versement des aides, du constat de fin de programme technique, du recouvrement des remboursements éventuels et de l'analyse des demandes de constat d'échec total ou partiel. Ce mécanisme trouve une expression privilégiée au sein des fonds d'aides régionaux. Dans de tels cas, la décision de soulever ou d'abandonner la créance publique échappe, en réalité, en grande partie à la collectivité. Les chambres régionales des comptes ont constaté des abandons de créance d'un montant souvent élevé excédant parfois plusieurs millions d'euros.

En outre, même lorsqu'elles sont initiées, les procédures de restitution aboutissent assez rarement, ou sont engagées avec un tel retard que le processus de recouvrement peut devenir inopérant. Il n'est pas rare que malgré tout, quelques collectivités locales manifestent clairement leur volonté d'engager, dans le cadre d'un suivi rigoureux de leur politique d'aide à l'économie, des procédures de recouvrement efficaces. Cette volonté s'exprime dans la convention elle-même puis au travers de bilans réguliers et de contrôles précis et planifiés montrant ainsi que c'est dès l'encadrement que se joue l'efficacité du contrôle et la qualité du système d'aide.

C - Des coûts de gestion élevés

Les travaux des chambres régionales des comptes montrent que les aides versées par les collectivités territoriales ont très souvent des coûts de gestion élevés. Mais ces coûts sont trop souvent ignorés ou mal connus des exécutifs locaux.

Ainsi, entre 2000 et 2005, le coût de gestion d'un dossier a pu être déterminé par les chambres régionales des comptes participant à l'enquête. Il atteint, selon les calculs effectués, 1 100 € par dossier accepté. Les frais de distribution des interventions économiques, qui ne représentent que les coûts directs supportés par la collectivité territoriale concernée, varient pour leur part dans une fourchette s'étendant de 0,23 euros à 0,29 euros pour un euro d'aide attribué. On peut en déduire que les coûts directs de gestion représentent à minima 25 % des sommes allouées, quelle que soit la collectivité, coûts auxquels il conviendrait d'ajouter ceux de l'ensemble des organismes intermédiaires agissant pour leur compte.

En matière de subventions accordées aux filières agricoles les coûts de distribution peuvent même atteindre, selon certaines études, 40% des montants alloués, voire être largement supérieurs au montant accordé. L'analyse des aides à la sécheresse versées par une région à vocation agricole, révélait que chaque aide attribuée donnait lieu à paiement à la chambre d'agriculture de 70 euros d'expertise et de 6,70 euros par dossier instruit pour une aide qui était en moyenne de 300 euros mais qui, dans certains cas, n'atteignait que 17 euros.

Le plus souvent, le coût par euro d'aide accordée est inversement proportionnel aux montants alloués. De fait, plus les aides accordées sont modestes, plus le coût est élevé. Il en est ainsi pour les dispositifs relatifs à la prime régionale à l'emploi (PRE), à la prime régionale à la création d'entreprise (PRCE) et surtout à la prime régionale à la création d'entreprise artisanale (PRCEA)³³.

Au total, en raison du caractère hétéroclite de la dispersion des aides mais aussi de la complexité de leurs dispositifs et de leurs procédures, les coûts de structure et de gestion sont particulièrement élevés et représentent vraisemblablement près du tiers des aides effectivement versées. Si l'on applique ce ratio à l'ensemble des aides versées par les collectivités territoriales, on est conduit à estimer à près de 8 milliards d'euros le montant annuel des dépenses publiques consacrées à l'aide au développement économique des collectivités territoriales.

33) Prime particulière créée dans certaines régions en faveur des entreprises relevant du répertoire des métiers.

Conclusion générale

Les travaux menés au plan national par les chambres régionales des comptes montrent que le bilan de l'action économique des collectivités territoriales est dans l'ensemble bien décevant au regard de l'ampleur des moyens financiers mis en œuvre autant que de l'envergure des objectifs affichés.

Il en ressort en effet, alors que les dispositifs mis en place sont conçus pour produire un effet de levier déterminant sur l'économie locale et en particulier sur l'emploi, qu'en fait, la complexité et l'hétérogénéité d'un dispositif institutionnel reposant sur une compétence plus diluée que partagée, ainsi que le foisonnement excessif des aides versées donnent peu de cohérence aux politiques publiques poursuivies tout en leur conférant une réelle fragilité juridique. En outre, ces politiques, mal maîtrisées et souffrant d'une insuffisance majeure de leur système d'évaluation et de suivi, se révèlent être d'une portée économique contestable, alors que leur coût de gestion est élevé.

Aussi, après vingt-cinq ans d'une décentralisation qui, dans ce domaine, s'est voulue ambitieuse aux yeux du législateur comme des acteurs locaux eux-mêmes, convient-il de s'interroger sur les voies et moyens susceptibles de donner à cette compétence toute l'efficience et l'efficacité que les acteurs économiques sont en droit d'attendre d'elle.

Certes, le dispositif actuel pourrait vraisemblablement être amélioré, notamment par la redéfinition d'une compétence recentrée sur le couple Etat-région, mais aussi par une réduction significative des régimes d'aide applicables et l'instauration d'une véritable démarche évaluative répondant aux exigences de la gestion publique moderne. Ces évolutions demanderaient, sur le plan législatif, des inflexions consistant

pour l'essentiel à remettre en cause un des principes fondateurs de la décentralisation, celui qui a présidé à la mise en place d'une compétence partagée par des collectivités territoriales de plein exercice, alors que la pratique d'une telle compétence, principalement axée sur l'emploi, les a isolées, démunies de moyens et les a rendues inefficaces. De tels aménagements permettraient de donner au dispositif existant l'apparence d'une plus grande cohérence. Mais il n'est pas certain qu'ils soient de nature à lui conférer une réelle efficacité sur le plan économique.

Le dispositif actuel a été conçu pour une grande part il y a plus de vingt-cinq ans, avant tout comme un système d'aide individuelle aux entreprises s'inscrivant dans un contexte économique particulier, celui d'une économie encore largement dominée par l'emploi industriel, celui d'un environnement concurrentiel limité, d'une politique monétaire encore relativement autonome et celui, enfin, d'une politique centrée sur des impératifs d'aménagement du territoire.

Il est probable, si ce n'est certain, qu'un tel dispositif ne correspond plus aux exigences et préoccupations présentes des entreprises françaises confrontées à un contexte économique nouveau, marqué surtout par la mondialisation des économies. Dans ce contexte, il est raisonnable de considérer qu'aujourd'hui, pour une grande partie des entreprises françaises, la somme des gains qu'elles peuvent escompter des aides publiques existantes est devenue inférieure à la somme des gains qu'elles peuvent obtenir d'une délocalisation hors de la France de leurs emplois. Prendre en compte une telle équation, c'est reconnaître la nécessité de revoir fondamentalement le système d'aide à l'économie des collectivités territoriales comme celui de l'Etat lui-même, si ce n'est d'y mettre fin dans sa forme actuelle.

L'importance des enjeux économiques et financiers en cause exige en effet une reconsideration totale du dispositif d'aide des collectivités publiques à l'économie. Une telle démarche devrait pouvoir faire apparaître, dans une perspective globale et macro-économique, la nécessité de recentrer les collectivités territoriales comme l'Etat sur leurs compétences propres considérées par rapport aux besoins réels du tissu économique national. Ainsi, pourrait voir le jour une nouvelle approche qui permettrait aux collectivités territoriales et à l'Etat d'agir efficacement dans les trois domaines qui paraissent le mieux répondre aux exigences économiques actuelles et futures. Celui, tout d'abord, de l'accueil des entreprises, par la création d'un environnement et d'infrastructures adaptés aux nouvelles donnes du développement, domaine dans lequel les collectivités territoriales ont tous les atouts pour intervenir efficacement. Ceux, ensuite, étroitement liés, de la recherche-développement et des fonds propres où l'Etat et les collectivités

territoriales, dans le cadre d'une approche contractuelle appropriée, doivent pouvoir répondre aux besoins des entreprises innovantes, notamment des plus petites. Domaine, enfin, de l'emploi, relevant de l'Etat auquel il appartient d'assurer aux entreprises les moyens de leur compétitivité internationale.

Le bilan effectué par les chambres régionales des comptes de vingt-cinq ans de décentralisation en matière d'aide aux entreprises montre ainsi la nécessité, non pas tellement d'une simple amélioration du dispositif existant, mais assurément celle d'une redéfinition profonde d'une compétence frappée d'inefficacité et de réelle obsolescence. Les enjeux présentés en termes économiques paraissent sans nul doute à la mesure d'une telle démarche qui devrait ainsi conduire l'Etat et les collectivités territoriales à privilégier, non plus les seules aides individuelles aux entreprises, mais plus largement et plus efficacement l'aide à la croissance de l'économie française.

ANNEXE 1

LES ACTIONS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DANS LA RÉGION RHONE-ALPES

Région prospère et dynamique, en particulier en ce qui concerne ses deux principaux pôles de développement, Lyon et Grenoble, Rhône-Alpes a eu la chance d'être moins soumise que d'autres régions à la pression de l'opinion en faveur d'aides directes aux entreprises, dans une problématique de défense de l'emploi. Ces grandes collectivités ont remplacé des politiques d'aide peu ciblées par des politiques d'incitation à la coopération entre acteurs économiques.

Plusieurs dates marquent cette évolution :

- Depuis plusieurs décennies, la ville de Grenoble a développé un modèle d'interactions entre enseignement supérieur, recherche scientifique et développement industriel ;*
- En 1987 la Région a abandonné la distribution de la prime régionale à l'emploi, et a créé l'association Entreprise Rhône-Alpes International (Erai), afin d'apporter son soutien aux exportations des PME ;*
- Dans les années quatre-vingt dix, le modèle italien des districts industriels, fondé sur des synergies apparaissant dans un tissu de PME, a été appliqué aussi bien à la structuration de secteurs récemment industrialisés (plasturgie dans la vallée d'Oyonnax) qu'à la reconversion de territoires marqués par la défaillance de grandes entreprises (Saint-Étienne avec la fermeture de Manufrance) ;*
- En 1995, les villes de Lyon et de Grenoble ont proposé à la Région, dans une logique d'attractivité, de lisibilité et d'efficacité, de privilégier le thème de la valorisation de la recherche ;*
- En 1997, la communauté urbaine du Grand Lyon a initié avec les milieux économiques lyonnais un « schéma de développement économique », qui s'est traduit en 2000 par la création de l'Observatoire partenarial lyonnais en économie, puis en 2003 par le dispositif de gouvernance économique concertée intitulé « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise ».*

- A la fin des années 1990, dans le cadre du contrat de plan État-Région, les moyens budgétaires ont été affectés en priorité à deux secteurs prioritaires : l'économie numérique et le secteur des biotechnologies.

- Au début des années 2000, deux opérations de développement technologique ont été lancées dans le domaine de la microélectronique dans le bassin grenoblois (Crolles 2 et Minatec).

- En 2003, sur le modèle du Québec et surtout de la Catalogne, la région a créé les "clusters économiques Rhône-Alpes", variante des districts industriels italiens dont ils renforcent la logique de décloisonnement, que ce soit entre professions voisines, entre entreprises, ou au sein du monde de la recherche. Des "clusters de recherche" ont été créés en 2005 afin de renforcer des coopérations entre équipes de recherches rhône-alpines.

- En 2005-2006, la Région a élaboré un schéma régional de développement économique (SRDE), de manière à mieux asseoir son rôle de coordination, conformément à la loi du 13 août 2004 ; ce schéma prévoit que "la subvention ... devra être réservée à des dispositifs extrêmement ciblés tels que l'aide à la création d'entreprise par les publics en difficulté" ; dans le même temps, elle a procédé à l'évaluation d'un dispositif d'aide directe aux PME engagées dans un saut stratégique, puis elle a supprimé le volet aide à l'investissement de ce dispositif, et elle a renoncé à la possibilité de distribuer certaines aides d'État ;

- En 2006-2007, elle a contribué à la résolution d'un différend entre Erai et deux agences locales de développement économique (l'Aderly pour Lyon et l'AEPI pour l'Isère), en matière d'attraction des investissements étrangers.

L'intérêt marqué des acteurs du développement économique pour la recherche de solutions originales a conduit la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes à examiner les modalités de mise en œuvre de leurs politiques au travers d'une soixantaine de contrôles approfondis³⁴, en s'intéressant tout particulièrement à l'application des dispositions de la loi du 13 août 2004 redéfinissant les compétences des collectivités territoriales.

34) Ces contrôles ont concerné, outre la région elle-même, les huit départements de Rhône-Alpes, la communauté urbaine de Lyon, sept communautés d'agglomération dont celles de Grenoble et Saint-Étienne, cinq communautés de communes, quelques communes, des syndicats mixtes (communes et départements), les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les agences économiques départementales, les comités d'expansion économique, et certaines sociétés d'économie mixte ou associations.

En effet, la loi précitée semblait rejoindre les préoccupations exprimées en région Rhône-Alpes en faveur d'actions plus ciblées que la distribution d'aides publiques. Alors qu'auparavant le législateur n'envisageait la compétence des collectivités territoriales qu'en termes d'aides, soit directes ou indirectes, la loi de 2004 a inclus dans son champ les actions de développement économique. En outre, le rôle de la région à l'égard des autres collectivités territoriales n'est plus défini seulement au regard de la distribution des aides, mais plus largement en fonction des actions de développement économique qu'il lui appartient désormais de coordonner aux termes de la loi.

Compte tenu de ces diverses modifications législatives, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a conduit ses contrôles en référence à deux questions principales :

- Dans leurs interventions en faveur du développement économique, quelles sont les relations entre la région et les autres collectivités territoriales de Rhône-Alpes, compte tenu du rôle de l'État ? Ces relations ont-elles été modifiées par les dispositions de la loi du 13 août 2004, du fait notamment de l'extension du rôle économique de la région qu'elle autorise ?*
- Les interventions des collectivités territoriales en Rhône-Alpes en faveur de l'activité économique se sont-elles limitées à la distribution d'aides aux entreprises, ou bien, dans l'esprit des nouveaux textes, d'autres formes d'actions de développement économique ont-elles été mises en œuvre ?*

Il se dégage des résultats de cette enquête que si le conseil régional de Rhône-Alpes a entendu assumer son rôle de coordination dévolu par la loi, les collectivités de niveau infra-régional conservent une large autonomie dans la définition de leur propre politique d'aide au développement économique. Ces collectivités n'ont pas abandonné les aides financières traditionnelles aux entreprises mais, comme la région elle-même, elles privilient désormais de nouvelles formes d'intervention économique.

Parmi celles-ci, la création des « clusters Rhône-Alpes », dont la logique est proche de celle qui a prévalu lors de l'adoption de la politique des « pôles de compétitivité », a sans doute facilité les nombreuses initiatives qui, en réponse à l'appel à projets du gouvernement, ont été élaborées en Rhône-Alpes et ont le plus souvent été couronnées de succès.

I - L'exercice du rôle de coordination dévolu par la loi à la région

A - Le schéma régional de développement économique (SRDE)

Pour la mise en œuvre de la mission de coordination désormais dévolue à la région, la loi du 13 août 2004 a prévu que l'État, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, peut confier à celle-ci l'élaboration et l'adoption d'un schéma régional de développement économique (SDRE), après concertation avec les collectivités territoriales, leurs groupements et les chambres consulaires.

Ainsi, la région Rhône-Alpes a-t-elle été l'une des premières à élaborer un tel schéma régional qui décrit, dans un premier temps, les caractéristiques principales de l'économie rhône-alpine.

Rhône-Alpes regroupe sur 8 % du territoire de la France métropolitaine près de 10 % de sa population. Elle a connu depuis presque quarante ans une croissance démographique supérieure à la moyenne nationale. Son PIB par habitant se situait en 2005 à 28 131 € soit au deuxième rang national après l'Île de France. Elle est également la deuxième région exportatrice avec 11 % des exportations nationales.

Avec 7,2 % en avril 2007, le taux de chômage est sensiblement inférieur à la moyenne française (8,3 %). Celui-ci tend à s'accroître au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la zone d'emploi de Genève qui connaît un quasi plein emploi, sans toutefois dépasser la moyenne nationale dans aucun département de la région.

Deuxième région industrielle de France pourvue de 22 % des emplois dans ce secteur (contre 19 % en moyenne), Rhône-Alpes se présente comme une économie diversifiée, fruit d'une industrie de tradition ancienne avec le textile, la chimie, la métallurgie et la mécanique, mais aussi orientée vers des activités nouvelles (biotechnologies, électronique ou informatique). Elle est également dotée d'un secteur tertiaire dynamique regroupant 70 % de la population active, et d'une agriculture à forte valeur ajoutée.

Disposant d'un réseau diversifié de PME, Rhône-Alpes est la première région française en matière de sous-traitance, avec près d'un quart de l'activité de ce secteur sur son territoire.

Grâce à des structures d'enseignement supérieur performantes, et à une collaboration ancienne entre recherche et industrie, la région a pu

inscrire durablement son action dans des secteurs de pointe. Elle est ainsi devenue la première région de Province pour les emplois de recherche et d'innovation, avec 7,5 % d'emplois relevant de cette catégorie.

La région doit faire face également à des reconversions parfois très lourdes, tout en étant circonscrites à des zones précises comme la Matheysine (charbon) ou le Roannais (textile).

Le schéma régional de développement économique a défini une stratégie qui cherche à allier développement des entreprises et de l'emploi, et solidarité à l'égard des territoires.

Le SRDE stipule qu'« *afin d'éviter l'éparpillement de l'attribution des aides individuelles aux entreprises, les régimes d'aides ne pourront être mis en place que par l'État, les départements et la région elle-même.* ». Les communes et leurs groupements se voient par le fait même interdire l'adoption de régimes d'aides individuelles aux entreprises, puisqu'elles ne peuvent le faire qu'avec l'accord de la région, sauf à recourir à un conventionnement spécifique avec l'État. Quant aux départements, le conventionnement avec la région est subordonné « *à la cohérence entre le régime d'aides souhaité par le conseil général et la stratégie du schéma régional de développement économique* ».

Pour le reste, c'est principalement par le biais du volet économique des contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA), des contrats de pays et des contrats d'agglomération que la région entend mettre en œuvre son partenariat avec les collectivités territoriales en faveur du développement économique.

Enfin, le schéma régional de développement économique subordonne les conventionnements de la région avec les collectivités territoriales³⁵ à leur engagement de respecter les dispositions de la loi du 13 août 2004 qui leur font obligation de lui communiquer les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre, de manière à ce que la région établisse à l'attention du préfet de région et de la Commission européenne, le rapport annuel prévu par la loi précitée. Ce rapport devra être établi pour la première fois en 2007, au titre des régimes d'aide existant en 2006.

35) De fait il s'agit principalement des départements, puisque eux seuls sont autorisés à conventionner avec la région pour mettre en place des régimes d'aide directe aux entreprises. Cette décision régionale de ne pas conventionner avec des collectivités infra-départementales, qui restreint les possibilités de versement de subventions aux entreprises ou d'autres aides telles que des prestations de service, n'a pas suscité d'opposition, par exemple de la part des principales communautés d'agglomération. Pour les autres formes d'intervention le conventionnement avec la région n'est pas requis.

B - Les limites apportées dans le SRDE au rôle de coordination exercé par la région

L'ambition de la région d'exercer pleinement son rôle de coordination, à l'égard des collectivités territoriales et de leurs groupements, conformément à la loi, est tempérée dans le schéma régional lui-même par le fait que les collectivités de niveau infra-régional peuvent intervenir en faveur du développement économique de multiples manières, sans avoir à conclure des conventions avec la région, ni à obtenir son accord préalable.

1 - La renonciation à la distribution des aides par délégation de l'État

La loi du 13 août 2004 dispose qu'après l'adoption d'un schéma régional de développement économique par la région, « celle-ci est compétente, par délégation de l'État, pour attribuer tout ou partie des aides que celui-ci met en œuvre au profit des entreprises et qui font l'objet d'une gestion déconcentrée » (aides individuelles aux PME, aides au développement économique à l'international, aides individuelles pour les entreprises agricoles et agroalimentaires, aides à la création d'entreprise, encouragement au développement d'entreprises nouvelles, chéquiers conseils). Or, la région n'a pas souhaité exercer cette compétence.

Elle paraît ainsi se priver a priori d'un outil d'intervention et de coordination. La région n'entend pas se voir confier, par délégation de l'État, la distribution d'aides directes auxquelles elle n'est, par principe, pas favorable, dont elle anticipe en outre l'extinction progressive « sauf dans des contextes de restructurations lourdes ».

2 - « Laisser se gérer localement ce qui s'organise localement »

Le schéma régional stipule que la région « a pour vocation à laisser se gérer localement ce qui s'organise localement (...) et que les collectivités devront pouvoir intervenir financièrement en toute légalité sur des projets d'entreprise pour lesquelles elles estiment que l'enjeu local est important. Le principe de subsidiarité doit alors guider la réflexion sur la réorganisation des dispositifs d'aide aux entreprises. »

En pratique, les contrôles de la Chambre ont permis de constater que si les huit départements rhône-alpins avaient passé, en 2006, des conventions avec la région, ces conventions avaient eu principalement pour objet de permettre à chaque département de poursuivre en toute légalité la mise en œuvre des régimes d'aides antérieurement mis en place, et dont la régularité avait été assurée jusque-là par un conventionnement avec l'État. Or, le schéma régional de développement économique subordonnait la signature de telles conventions à une exigence de cohérence entre le régime d'aides souhaité par le conseil général et la stratégie arrêtée dans le schéma régional.

Le fait de rassembler sans sélectivité les projets des autres collectivités territoriales n'est pas propre à la Région. Ainsi, le schéma de développement de l'un des départements de la région, document de nature stratégique, a été élaboré de façon à reprendre les interventions économiques du département, mais aussi pour répondre à tous les souhaits des communes et de leurs groupements.

C - Les limites inhérentes au rôle de l'État et à la liberté des acteurs publics locaux

1 - Le rôle de l'État

Même si l'État a confié à la région Rhône-Alpes la responsabilité d'élaborer un schéma régional de développement économique, il conserve en ce domaine des pouvoirs propres importants, au regard desquels le pouvoir de coordination dévolu à la région peut paraître limité.

En premier lieu, l'État conserve tous ses services déconcentrés d'étude et d'analyse qui, avec l'appui des administrations centrales, disposent d'une capacité d'expertise bien supérieure à celle de la région. Ces services déconcentrés permettent également à l'État d'instruire les demandes de subventions auprès de la Commission européenne.

La région, quant à elle, dispose certes de services propres, mais une partie importante de leur activité consiste à instruire des dossiers individuels de subvention. Quand elle doit conduire un travail de réflexion stratégique, la région dispose de l'expertise du Conseil économique et social régional, et elle recourt fréquemment à des cabinets de conseil privés.

Par ailleurs, l'État conserve une responsabilité propre en faveur de territoires fragiles. La création des zones franches urbaines³⁶, dont l'objectif est de fixer des activités économiques dans des tissus urbains défavorisés, demeure de la compétence de l'État. Les actions en faveur des territoires touchés par des restructurations lourdes (Loire-Nord, Loire-Sud, Romans, Tarare) sont formalisées dans des contrats de site ou des contrats locaux de revitalisation qui relèvent de l'initiative de l'État, tout en associant la région et les départements. L'intervention de l'État est particulièrement attendue en cas de fortes réductions d'activité, comme pour l'industrie de l'armement, notamment dans le bassin de Roanne, dans un contexte où l'autre spécialité industrielle de ce territoire, le secteur textile, est également en grande difficulté.

Surtout, l'État peut prendre des initiatives qui, comme celle des pôles de compétitivité, s'adressent directement aux acteurs économiques, sans que soit confiée à la région une responsabilité particulière dans l'élaboration et la sélection des projets. Ce n'est qu'*a posteriori* que la région a précisé les critères d'octroi de financements complémentaires au fonctionnement des pôles de compétitivité et à la réalisation de leurs projets.

Enfin, il convient de mentionner le rôle de l'État par le biais des contrats de plan État-Région (CPER, devenus contrats de projets État-Région). Ces contrats englobent de larges aspects de la vie des régions, dont les actions de développement économique *stricto sensu* ne sont qu'un élément parmi d'autres. Le contrat de plan entre l'État et la région Rhône-Alpes, pour la période 2000-2006, comprenait quatorze programmes, l'un deux étant intitulé « développement des entreprises et emploi ». Sur un total de financements de 8 341 M€ à la charge de l'État et 8 155 M€ à celle de la région, les dépenses prévues en faveur du développement économique étaient de 509 M€ pour l'État et de 740 M€ pour la région, soit au total environ 7,5 % des crédits dudit contrat³⁷. Les actions et les financements prévus au contrat de projet 2007-2013 pour le développement des entreprises sont plus modestes : les grands projets « pôles de compétitivité et clusters » et « innovation globale et croissance des PME » ne comportent que 101 M€ attribués à Rhône-Alpes, dans le cadre du CPER (presque à parité entre l'État et la région), soit 4,2 % du total de dépenses de l'ensemble du contrat, ramené à 2 395 M€

36) En Rhône-Alpes : Saint-Étienne, Valence et Vaulx-en-Velin (zones franches 1996, loi PRV) ; Grenoble, Vénissieux et Rillieux-la-Pape (zones franches 2003) ; Lyon - La Duchère (2006).

37) Auxquels on peut ajouter, par analogie avec les actions équivalentes du contrat 2007-2013, le programme intitulé "technologie" pour lequel la région et l'État ont contribué chacun à hauteur de 196 M€.

(dont 547 M€ pour le volet territorial du contrat de projet, pour l'essentiel à la charge de la région).

Si les régions ont la responsabilité de coordonner les interventions économiques des collectivités territoriales, elles doivent s'entendre avec l'État, ne serait-ce que pour trouver des compléments de financement aux actions envisagées.

De façon incidente, il convient de noter que le contrat de projet entre l'État et la région Rhône-Alpes, au titre de la période 2007-2013, concrétise l'objectif de la région de réduire les aides aux entreprises, que celles-ci émanent d'elle-même ou de l'État.

2 - La liberté des acteurs locaux

Si la loi du 13 août 2004 attribue un rôle de coordination de la région à l'égard des interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements, les compétences de la région demeurent limitées au contrôle de la distribution des aides directes aux entreprises, hors immobilier d'entreprise, domaine dans lequel les collectivités de niveau infra-régional peuvent intervenir sans avoir à conventionner avec la région ni à solliciter son accord. Or, l'immobilier d'entreprise constitue l'une des formes principales d'intervention économiques des collectivités territoriales. De plus, l'action des collectivités de niveau infra-régional, notamment des communautés d'agglomération, voire de la région elle-même, emprunte de plus en plus d'autres formes que celle des aides directes. Ces autres formes constituent autant de types d'interventions économiques qui s'effectuent indépendamment de la région.

Il en résulte que les collectivités territoriales infrarégionales, en particulier les départements et les intercommunalités (notamment la communauté urbaine de Lyon et les communautés d'agglomération de Grenoble et de Saint-Étienne), définissent chacune de manière autonome leur propre politique de développement économique. Les rapprochements avec les autres collectivités territoriales mais aussi avec l'État, ne sont recherchés qu'en fonction de l'aide qui peut en être attendue, notamment à travers les contrats de développement Rhône-Alpes ou les contrats d'agglomération. Quant à la région, ses actions peuvent venir en soutien des projets portés par les autres collectivités, mais aussi se dérouler de façon autonome.

a) Les spécificités de l'agglomération de Saint-Étienne

L'agglomération de Saint-Étienne offre un exemple de l'autonomie des collectivités de niveau infra-régional ou de leurs groupements dans la définition et la mise en œuvre d'une politique d'aide au développement économique, compte tenu de ses spécificités.

Son développement économique se heurte à des contraintes topographiques qui l'ont conduite à rechercher une extension vers la plaine du Sud Forez. A cette fin elle a attaché une importance particulière à l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) permettant de dégager des synergies avec deux autres communautés, celle des communes du pays de Saint-Galmier et celle de l'agglomération de Loire-Forez. Ces trois communautés ont constitué le syndicat mixte "*zone d'activité d'intérêt national Loire-Sud*" avec le département de la Loire.

S'agissant de l'innovation et des synergies nécessaires entre ses différentes composantes, Saint-Étienne n'est pas aussi richement dotée en matière d'enseignement supérieur que les deux autres grandes métropoles de la région, et doit donc valoriser de la manière la plus efficace ses propres spécialités. C'est ce qu'elle tente de faire avec la Cité du design, dans une logique qui se situe aux frontières d'une part de l'esthétique et de la technique, d'autre part de l'industrie et de l'architecture, en s'appuyant notamment sur ses écoles d'ingénieurs et des beaux-arts.

Saint-Étienne Métropole prend également en compte l'existence d'un réseau dense de PME. Elle a développé une politique de soutien aux filières professionnelles, alors même que cette forme d'action est l'une des spécificités de la collectivité régionale. Ainsi, le *pôle des technologies médicales*, créé en 1993 à Saint-Étienne, regroupe-t-il une cinquantaine d'entreprises et 2 000 emplois.

L'importance des sommes que Saint-Étienne Métropole affecte au développement économique dans son budget (24,17 M€ inscrits au budget 2005, soit 61,7 € par habitant) traduit la volonté de prendre en charge elle-même la responsabilité de son avenir économique.

Enfin, cette communauté d'agglomération a développé une réflexion sur ses complémentarités avec la communauté urbaine de Lyon, étant entendu que toutes deux tendent à former un seul marché de l'emploi et du logement. Ce rapprochement constitue la colonne vertébrale de l'association "*Région urbaine de Lyon*".

b) La recherche de complémentarités

Agir de manière autonome n'est donc pas incompatible, pour Saint-Étienne Métropole, avec le fait de prendre en compte les actions des autres collectivités territoriales.

En matière de politique partenariale, la chambre de commerce et d'industrie du Roannais a défini une stratégie consistant à ne pas faire ce qui est déjà fait par d'autres acteurs publics ou parapublics, voire à obtenir qu'ils prennent en charge ce qu'elle-même ne veut plus faire (gestion de la gare routière et de l'aéroport, construction d'hôtel d'entreprises).

S'agissant de la mission de développement économique du département de l'Ain, le souci d'éviter les redondances avec les actions existantes s'est traduit par un engagement formel en faveur d'une coopération avec les autres acteurs du développement économique.

En ce qui concerne l'agglomération chambérienne, la Chambre a relevé la ligne de partage suivante : la Chambre de commerce et d'industrie de la Savoie procure des conseils et des services d'assistance technique, dès lors qu'ils concernent les conditions de rentabilité des entreprises, tandis que reviendrait aux collectivités locales ce qui concerne l'amélioration de l'environnement des entreprises, ainsi que l'aménagement et la gestion des zones d'activités qui leur incombe ; la prospection d'entreprises susceptibles de s'y implanter relève quant à elle de l'agence économique de la Savoie.

c) Le cas particulier de l'attraction d'investissements étrangers

Un exemple particulièrement net de manifestation d'autonomie dans un premier temps, mais de sens du compromis dans un second, a concerné les trois principales agences de développement économique de la région.

Rhône-Alpes présente la particularité de posséder deux agences économiques départementales ayant une action importante dans le domaine de la promotion internationale de leurs territoires et de l'attraction d'investissements étrangers : l'AEPI (agence d'études et de promotion de l'Isère), et l'Aderly, association réunissant la CCI de Lyon, la communauté urbaine du Grand Lyon, le département du Rhône et le Medef).

Pour le compte de la Région, l'association Entreprise Rhône-Alpes International (Erai), créée en 1987, exerce des missions comparables.

Dans son rapport d'observations sur la gestion de l'une de ces agences, l'Aderly, la chambre régionale des comptes avait relevé ce chevauchement de compétences, et rappelé les dispositions législatives selon lesquelles "*la région coordonne sur le territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements*".

Le contrôle récent de l'association Erai a permis de constater qu'un terrain d'entente avait été trouvé entre l'AEPI, l'Aderly et Erai. Cette dernière intervient en amont des dossiers d'attraction d'investisseurs, tandis que les diverses agences départementales de développement économique de la région se voient confier un accompagnement ciblé des entreprises intéressées.

Cette attitude coopérative a favorisé une rationalisation des antennes de ces agences. Erai en possède neuf, dont cinq hors d'Europe. Le rapprochement avec l'Aderly a permis de fusionner leurs implantations respectives à Tokyo. La fermeture de l'antenne de l'Aderly à New York, recommandée par la chambre au vu des résultats décevants de son activité, a été compensée par une action conjointe de partenariat avec la Pennsylvanie, incluant également la Région et le Grand Lyon. Enfin, on peut noter que la CCI de Lyon dispose de sa propre antenne à Pékin.

S'agissant des régimes d'aide directe, à propos desquels elle ne paraît cependant pas exercer la totalité de ses pouvoirs, les moyens dont dispose la région Rhône-Alpes pour coordonner l'action économique des collectivités territoriales sur son territoire restent limités. Plus que par des mesures coercitives, c'est donc par l'effet d'entraînement de ses propres interventions que la région peut espérer jouer le rôle de coordination de l'action des autres collectivités territoriales qui lui a été dévolu par la loi de 2004 précitée.

II - D'une politique d'aide individuelle à une politique d'accompagnement collectif

Le fait que les moyens de la région Rhône-Alpes pour coordonner les interventions économiques des autres collectivités territoriales se limitent principalement à l'incitation, et que chacune d'entre elles reste attachée à définir sa propre politique, invite à analyser le contenu concret des politiques de développement économique pratiquées.

Il résulte des examens de gestion effectués par la chambre régionale des comptes, tant à propos de la région que des autres collectivités territoriales, que les principales évolutions constatées sur la période concernent d'autres formes d'intervention que celle des aides directes aux entreprises, même si ces aides sont encore pratiquées.

Une évaluation chiffrée de ces évolutions n'est pas aisée. Les aides traditionnelles consistent soit en des subventions à des entreprises, soit en des dépenses d'équipement de zones d'activités dont les statuts sont variés (aménagement en régie, en concession, contributions sous forme de fonds de concours, etc...) ; les actions apparues dans un second temps se traduisent souvent par des subventions à des organismes intermédiaires entre la sphère publique et la sphère privée (organismes professionnels, chambres consulaires, associations, incubateurs, sociétés d'amorçage ou de capital-risque, fonds de garantie) ; enfin, les modes d'action les plus récents peuvent consister à subventionner un projet de recherche conjoint entre un laboratoire public et une entreprise privée.

En outre, l'imputation comptable, par fonctions, des dépenses des collectivités, n'est pas faite avec suffisamment de rigueur pour permettre une mesure précise du poids de l'action économique.

A - Le maintien des aides traditionnelles aux entreprises

Outre la possibilité de mettre en place leur propre régime d'aide, sous réserve d'un conventionnement avec la région ou l'État, conventionnement dont la région a réservé le bénéfice aux départements, la loi du 13 août 2004 a également prévu que les collectivités territoriales peuvent participer au financement des aides instituées par la région, telles que subventions, prestations de services, bonifications d'intérêt ou de prêts et avances remboursables. Cependant, au travers de ses contrôles, la chambre n'a noté aucun exemple de mise en œuvre de cette possibilité.

La plupart des dispositifs examinés ressortissent au domaine foncier ou à l'aide à l'immobilier d'entreprise, pour lequel la chambre a relevé le plus d'exemples de gestion perfectible ou d'irrégularités.

En dépit de la volonté des collectivités importantes (région, grandes agglomérations) de concentrer leur action sur des thématiques ciblées, des régimes d'aide sans doute peu lisibles, voire peu efficaces, subsistent également dans des proportions aussi élevées que dans d'autres régions. L'observatoire national des aides aux PME a recensé 434 régimes d'aides existants au 31 décembre 2005 en Rhône-Alpes, à comparer avec une fourchette comprise entre 291 et 395 pour l'ensemble des autres régions.

En 2005, la région Rhône-Alpes a dépensé près de 125 M€ au titre des deux chapitres fonctionnels correspondant au développement économique. Les deux tiers concernent l'action économique à proprement parler. Une politique de soutien à l'économie sociale et solidaire a été mise en place trop récemment pour pouvoir être évaluée dans le cadre de la présente enquête.

Depuis de nombreuses années, la région Rhône-Alpes limite le versement de subventions aux entreprises pour éviter le saupoudrage des crédits qui est moins efficace, toutes choses égales par ailleurs, qu'une baisse de taxe professionnelle à due proportion. Elle ne verse ainsi plus de prime régionale à l'emploi depuis 1987.

Le souci de sélectivité de la région s'était longtemps concrétisé dans le dispositif dénommé « contrat régional objectif croissance » (CROC) dont le coût annuel était de l'ordre de 4 M€. Son objet était, grâce à une aide au conseil et à une aide à l'investissement, de favoriser les sauts stratégiques des PME. Cette aide a fait l'objet, en 2005-2006, d'une évaluation qui ne concluait pas à l'existence d'un important effet de levier. La région a alors pris la décision de supprimer la partie "aide à l'investissement" du CROC, ainsi que l'aide appelée « 1001 talents » qui était accordée de façon quasi-systématique aux créateurs ou repreneurs d'entreprise.

Après la réduction de l'ampleur de ses interventions, les principales aides de la région bénéficiant aux entreprises sont les suivantes :

- des financements s'écartant du principe de la subvention pure et simple : avances remboursables, participation à des fonds d'amorçage ou de capital risque, ainsi qu'à des fonds de garantie d'emprunts ou de prêts d'honneur ;
- « I-déclic transmission », soutien à la reprise d'entreprise, et « I-déclic Prim », aide directe aux publics en difficulté qui créent leur entreprise ;
- « I-déclic stratégie », qui regroupe d'une part l'ancienne aide au conseil du CROC, d'autre part une aide au conseil ou à l'embauche de cadres commerciaux export qui existait précédemment sous la dénomination d'aide au renforcement des compétences à l'international ;
- la part du subventionnement, à hauteur d'environ 4 M€par an, de l'association Erai qui permet à cette dernière d'offrir aux PME des prestations de prospection et d'implantation commerciale.

B - Vers d'autres modes d'intervention

Les collectivités territoriales en Rhône-Alpes ont de longue date exploré d'autres modes d'intervention que celui des aides directes, en misant notamment sur l'attractivité des territoires et sur l'innovation.

1 - L'acquis des grandes collectivités en matière de politiques économiques innovantes

Dans sa réflexion sur de nouveaux modes d'action économique, la région Rhône-Alpes a pu s'appuyer sur une tradition consistant à rapprocher des mondes distincts. Il existe ainsi à Lyon une "gouvernance économique" associant milieux économiques et collectivités locales, et à Grenoble une tradition d'association entre l'université, le monde de la recherche et l'industrie. La région elle-même a développé depuis de nombreuses années des actions visant à décloisonner les entreprises.

a) Une gouvernance économique concertée : le dispositif « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise »

Avec une certaine similitude par rapport au positionnement de la Région dans le cadre du schéma régional de développement économique, le Grand Lyon se définit non seulement comme acteur principal, mais surtout comme coordonnateur, mettant en œuvre une « ingénierie de partenariat » pour mettre en réseau les différents acteurs et favoriser leur synergie.

Ce partenariat avec l'ensemble des acteurs publics et privés de l'agglomération vise à créer un cadre favorable au développement économique plutôt qu'à intervenir sous forme d'aides, et constitue une véritable gouvernance économique locale, avec notamment le dispositif « Grand Lyon, l'esprit d'entreprise », institué en 2003. Les principaux partenaires du Grand Lyon sont la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, la chambre des métiers, le MEDEF et la CGPME.

Traduisant l'ambition de l'agglomération lyonnaise d'être présente sur la scène internationale et notamment dans les quinze premières métropoles européennes, « Grand Lyon l'esprit d'entreprise » fédère autour des cinq partenaires initiaux une centaine d'acteurs économiques. Développé dans ce cadre, « Lyon Ville de l'entrepreneuriat » constitue un dispositif unique en France en matière de création et de transmission d'entreprises, associant les vingt-deux principaux partenaires et acteurs de la création, de l'accompagnement et de la reprise d'entreprises. Ainsi, quels que soient l'organisme ou le site Internet auxquels les créateurs d'entreprises s'adressent, ils se voient offrir les mêmes services de proximité, en matière de financement ou d'actions spécifiques à la reprise-transmission d'entreprise.

b) La spécificité iséroise : des interventions financières puissantes ciblées sur une filière d'excellence

Le département de l'Isère s'est impliqué dans une stratégie globale de développement économique s'appuyant fortement sur un socle scientifique et une filière microélectronique, avec environ 8 000 emplois répartis entre plusieurs grandes entreprises et de nombreuses « jeunes pousses » industrielles. La communauté d'agglomération grenobloise et la ville de Grenoble se sont également engagées dans cette voie, quoique dans une moindre mesure.

Face à la rapidité des évolutions technologiques, les acteurs de la microélectronique du bassin grenoblois se sont mobilisés au début des années 2000 autour d'un projet fédérateur, Minatec, qui regroupe notamment une plateforme d'enseignement, une plateforme de recherche (CEA, Institut national polytechnique de Grenoble, CNRS et université Joseph Fourier), et une plateforme de valorisation industrielle, destinée à accueillir des « jeunes pousses » industrielles dans leur phase de croissance.

Parmi les financeurs du projet, et notamment les collectivités territoriales potentiellement intéressées pour un total de 82 M€ le département de l'Isère tient une place particulière. Son rôle de direction du comité de pilotage du projet et la mission de maîtrise d'ouvrage qui lui a été confiée l'ont conduit à s'engager largement au-delà de sa participation financière (39 M€) puisqu'il a avancé environ 60 M€ pour le compte des autres opérateurs.

L'effort du département en faveur de cette filière s'est également concrétisé par un apport d'environ 51 M€ d'aide à l'Alliance ST Microelectronics -Motorola -Philips, projet qui, autour du site de Crolles 2, a mobilisé des aides publiques importantes (543 M€ au total, dont 395 M€ provenant de l'État et 28,9 M€ de la région Rhône-Alpes). Les bénéficiaires de ces subventions publiques sont les trois entreprises de l'Alliance, ainsi que onze entreprises industrielles et vingt et un laboratoires de recherche, en tant que sous-traitants.

D'autres projets allient, dans la tradition grenobloise, recherche et industrie, secteurs public et privé. Deux de ces opérations, Biopolis et Nanobio, montrent le souci de l'agglomération d'affirmer sa complémentarité avec l'agglomération lyonnaise, traditionnellement plus forte qu'elle dans le secteur des biotechnologies.

En outre, le projet Équinoxe est l'illustration du partenariat entre la communauté d'agglomération et l'entreprise Schneider Electric Industries, par ailleurs chef de file du pôle de compétitivité Minalogic (solutions miniaturisées intelligentes). Un engagement financier de 7,8 M€ de la communauté d'agglomération a reçu comme contrepartie un engagement de la société d'investir 49,4 M€ et de maintenir sur son site environ 900 emplois.

c) La politique de la région : actions collectives et sectorielles

Le modèle traditionnel d'intervention de la région, hors aides individualisées aux entreprises, est celui des actions collectives, définies et subventionnées en partenariat avec l'État.

Un des principaux programmes d'actions collectives s'intitulait "Produire au Plus Juste" (PPJ). Il a été interrompu en 2004, et n'a été remplacé qu'en 2006, avec notamment la création de "Performance PME". Parallèlement à deux programmes s'analysant eux aussi comme des actions collectives (Start-PME pour la réflexion stratégique, et PASS-PME pour le développement commercial), Performance PME constitue le volet performance industrielle du Programme régional en faveur de la sous-traitance. Le déploiement de ce programme doit permettre d'accompagner 2 000 entreprises sur cinq ans.

À l'inverse de ces actions s'appliquant à des entreprises de secteurs professionnels différents, la région a également mis en place des contrats sectoriels. Il s'agit de soutiens financiers soit à des centres techniques, soit à des organisations professionnelles, souvent dans une optique de décloisonnement d'organismes proches.

En matière de centres techniques, cette logique de décloisonnement doit conduire à la mise en place d'une agence régionale de développement de l'innovation (ARDI), par regroupement de six pôles et agences existant dans les domaines de la productique, de la mesure, du design, des matériaux, des biotechnologies et du numérique. Annoncée depuis plusieurs années par les responsables régionaux, cette ARDI était, courant 2007, en phase de création, et est inscrite au contrat de projet 2007-2013.

Une action de décloisonnement a également été tentée entre la branche de l'habillement, industrie rhône-alpine traditionnelle ayant beaucoup souffert de la concurrence étrangère, et celle des textiles, branche tirée notamment par les textiles techniques, créneau permettant d'intégrer davantage de haute technologie. Après deux contrats sectoriels limités au secteur textile, la région a voulu que le troisième contrat (2003-2005) intègre la branche de l'habillement. L'exécution de ce contrat s'est cependant révélée décevante, au point que la région a diligenté un audit confié à son Inspection générale. Cette formule d'une association avec l'habillement n'a pas été confirmée pour le quatrième contrat, qui a été passé avec le seul secteur textile.

2 - Les « clusters » Rhône-Alpes, anticipation des pôles de compétitivité

Fort des acquis précités, le tissu économique régional a obtenu la labellisation par l'État de quinze pôles de compétitivité (soit 83 % des dossiers présentés par Rhône-Alpes), dans un contexte marqué par l'adoption par la région d'un modèle très similaire, celui des « clusters ».

a) Les "clusters Rhône-Alpes"

A partir de 2003, sous l'impulsion notamment de certains de ses responsables ou de ceux de la CCI de Lyon, la région Rhône-Alpes a importé, en particulier de Catalogne, le modèle des "clusters". Il s'agit en principe d'identifier sur un territoire cohérent une concentration d'entreprises, grandes et petites, et de centres de formation ou de recherche, génératrice de synergies en matière d'innovations.

Parallèlement, ce type de réflexion a progressé au sein des services de l'État et a conduit en 2004 à l'institution de la politique des « pôles de compétitivité », puis à la labellisation de 67 pôles en 2005. On peut noter que l'émergence de ces politiques nouvelles n'a pas été le fruit de programmes spécifiquement prévus au contrat de plan État-Région (2000-2006), sans que pour autant ceci ait constitué un obstacle à l'innovation.

À partir de 2003, la région a créé des « clusters économiques Rhône-Alpes », dans les secteurs suivants : aéronautique, éco-énergies, véhicules roulants, loisirs numériques, industrie de la neige, produits biologiques, sport - loisir.

En l'absence de toute activité visible de construction d'avions sur le territoire régional, le cluster aéronautique regroupe en fait des entreprises de la mécanique, de l'électronique, du plastique ou du textile, qui ont en commun de travailler comme sous-traitantes pour l'aéronautique et qui ont donc un intérêt à mutualiser leur approche commerciale et stratégique de leurs donneurs d'ordre. Un cluster économique Rhône-Alpes résulte ainsi surtout d'une approche de marché, par opposition aux contrats sectoriels centrés sur la fonction de production.

b) Le rôle des collectivités territoriales de niveau infra-régional dans les pôles de compétitivité : l'exemple de la plasturgie.

Réunissant depuis longtemps, dans un secteur professionnel (la plasturgie) et sur un territoire bien défini, des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche, la région d'Oyonnax, parfois surnommée « *plastic vallée* », s'est naturellement portée candidate à un pôle de compétitivité.

La communauté de communes d'Oyonnax s'est donc associée à des partenaires publics (syndicat mixte du pôle européen de la plasturgie, soutenu par le département de l'Ain ; institut national des sciences appliquées ; commissariat à l'énergie atomique) et privés (industriels, association du pôle européen de la plasturgie, association Compositec).

Cinquante projets sur six ans devraient être menés à bien, pour un coût de 120 M€, la moitié provenant de fonds publics et l'autre moitié de fonds privés, sur les axes de recherche que sont les matériaux, les processus de production, les matériaux composites et le « plastique intelligent ».

c) La région et les pôles de compétitivité

L'industrie et la recherche rhône-alpines se sont fortement inscrites dans la démarche des pôles de compétitivité, comme le montrent le nombre de projets déposés mais surtout de labellisations obtenues (15 sur 18, contre 67 sur 105 au niveau national) ou encore les montants de crédits d'État attribués à des projets de recherche rhône-alpins, de l'ordre de deux fois supérieurs à ce qui résulterait de son poids démographique ou économique.

Six de ces quinze pôles sont plurirégionaux, dont deux qui ont leur siège en Rhône-Alpes (plasturgie et Viaméca). Les neuf autres sont purement rhône-alpins : Lyon Urban Trucks and Bus 2015, Arve Industries, Tennerdis (Énergies renouvelables), Sportaltec (Sports et loisirs), Imaginove (Loisirs numériques), Techtera (Textiles techniques), Axelera-Chimie-Environnement, Lyon Biopôle, et Minalogic (Micro-nanotechnologies et logiciel). Les trois derniers sont à dimension ou vocation mondiale. Axelera a été le premier pôle français à expérimenter des procédures, notamment informatiques, garantissant aux PME le secret industriel des projets de recherche qu'elles soumettent aux instances de ce pôle puis à l'échelon national.

Ces pôles de compétitivité ont souvent fait le choix d'une gouvernance assurée par des acteurs professionnels, entreprises d'un côté et laboratoires de recherche publique de l'autre. De nombreux acteurs publics locaux sont membres des pôles mais *a priori* n'interviennent pas dans la sélection des projets de recherche.

S'agissant des deux pôles mondiaux de la région Rhône-Alpes, l'engagement public local demeure important : c'est le cas de la communauté urbaine du Grand Lyon pour Lyon Biopôle, et du conseil général de l'Isère pour Minalogic, dont le dossier a par ailleurs bénéficié de l'appui technique de son agence de développement, l'AEPI. À l'instar de la CCI de Lyon qui a piloté le pôle *"Lyon Urban Trucks and Bus 2015"*, les chambres consulaires peuvent également jouer un rôle de premier plan dans la gouvernance de ces pôles.

La collectivité régionale n'a pas eu à jouer un rôle moteur dans les dix-huit candidatures rhône-alpines, qui ont répondu à l'appel à projets du gouvernement avec un dynamisme se suffisant à lui-même. Cependant, elle leur a apporté *a posteriori* son soutien, notamment financier, réorientant sur ces projets 18,4 M€ de crédits et dégageant 12,2 M€ supplémentaires d'autorisations d'engagement au titre de 2006.

Ces orientations rejoignent celles du schéma régional de développement économique, qui défend l'emploi "de qualité" et de manière plus générale le secteur de l'industrie. Or, les frontières traditionnelles entre industrie et services s'estompent.

Un enjeu important bien que peu apparent dans la présentation habituelle des pôles de compétitivité, est de savoir si leur impact doit être recherché uniquement dans les secteurs de haute technologie, ou au contraire si ces pôles doivent être incités à entraîner l'ensemble du tissu industriel, y compris dans ses composantes les plus traditionnelles, et comment une telle diffusion de leurs effets serait possible.

En effet, la logique d'innovation par l'interaction entre recherche et industrie, qui sous-tend les pôles de compétitivité, s'incarne le plus souvent dans de jeunes PME développant des technologies de pointe. Ceci pourrait générer des désillusions par rapport au fait que les pôles de compétitivité sont souvent présentés comme permettant d'associer grandes entreprises et PME, sans autre précision, ce qui conduit à penser que des entreprises industrielles plus classiques pourraient bénéficier, par leur participation à un pôle, des avantages résultant de coopérations avec de grandes entreprises leaders sur leur marché, ou des laboratoires de recherche publique.

L'observation des pôles de compétitivité rhône-alpins montre cependant que l'écueil d'un modèle de développement endogame entre grandes entreprises, « jeunes pousses » industrielles et laboratoires de recherche de haute technologie, n'est pas insurmontable. En effet, le succès inattendu des pôles de compétitivité au plan national s'est traduit par l'émergence de réseaux de PME constituant par elles-mêmes un vrai tissu industriel, dont le pôle "Arve Industries Haute-Savoie Mont Blanc" est sans doute l'un des meilleurs exemples. L'économie haut savoyarde est justement engagée, à travers notamment l'association « Thésame » (laquelle réunit l'agence de développement du département, l'Université de Savoie et deux centres techniques) dans une politique de développement de la mécatronique, visant à établir des ponts entre la mécanique de précision telle que le décolletage, spécialité traditionnelle de la vallée de l'Arve, et les technologies de l'électronique et de la mesure.

Ces dernières sont également au cœur du pôle Minalogic, labellisé « pôle mondial » dont on aurait pu craindre qu'il se contente de donner un nouvel élan à la tradition grenobloise d'association entre université, recherche et industrie. Il s'est cependant révélé soucieux de son environnement plus lointain, en intégrant les thématiques de la mécatronique, de la "minaoptique" autour de Saint-Étienne et même des textiles techniques, dans la perspective futuriste des textiles dits « intelligents ».

La région demande pour sa part, dans les conventions de soutien dont elle est signataire, que soient développées des coopérations entre pôles, qu'elle a définies au préalable. Il s'agit d'un enjeu précis, celui de la capacité d'entraînement, sur l'ensemble du tissu industriel rhône-alpin, de pôles de compétitivité exposés au risque de ne se développer qu'entre spécialistes des hautes technologies.

Face à cet enjeu, les incitations financières mises en œuvre par les collectivités publiques, et notamment par la région, peuvent soit viser à favoriser un tel effet d'entraînement, soit se caractériser par un engagement plus massif. Cette question se pose avec une acuité nouvelle dans une logique d'aménagement du territoire.

En effet, le « dézonage » du Fonds européen de développement régional fait perdre aux territoires les plus fragiles l'exclusivité dont ils bénéficiaient pour l'attribution de cette ressource. Quant aux interventions de l'État au titre du nouveau contrat de projet État-Région, le fait qu'elles soient d'une part centrées sur la recherche, l'innovation et les pôles de compétitivité, d'autre part sur une action de soutien spécifique à la seule agglomération stéphanoise, pose à la région la question de savoir si une politique principalement tournée vers les nouvelles technologies est susceptible, à elle seule, de garantir le développement économique équilibré de l'ensemble du territoire régional.

On peut par exemple se demander si, en complément des connections sectorielles évoquées précédemment entre Minalogic et certains textiles techniques, la mécatronique savoyarde ou l'optique (spécialité stéphanoise la plus sophistiquée), d'autres effets d'entraînement sont susceptibles d'apparaître au bénéfice de spécialités textiles ou mécaniques plus traditionnelles, ou si une telle perspective est peu probable. Même s'ils ont pu bénéficier en 2006-2007 d'une embellie conjoncturelle, l'avenir de ces secteurs traditionnels reste incertain. Les bassins d'emplois concernés sont souvent mono-industriels, et ne se limitent pas à l'agglomération de Saint-Étienne visée par le contrat de projet État-Région. Certains de ces bassins, comme la Matheysine, bénéficient de l'appui de leur département (en l'espèce, l'Isère), mais un

tel soutien est plus difficile à envisager quand il s'agit de départements moins riches, ce qui peut justifier l'appel à la solidarité régionale.

En dépit du succès de sa politique de soutien aux nouvelles technologies et à la constitution de « clusters », et plus récemment de pôles de compétitivité, la collectivité régionale se trouve donc dans l'obligation de conduire de nouvelles réflexions sur sa politique d'aide au développement économique, compte tenu des données propres au tissu économique de Rhône-Alpes, mais aussi de la position des autres acteurs publics que sont l'État, les autres collectivités territoriales ou encore l'Union européenne, et compte tenu enfin de ses propres contraintes budgétaires.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE RHÔNE-ALPES**

Je souhaite vous faire part des observations que ce document appelle de ma part au regard des actions de développement économique en Rhône-Alpes.

Concernant la question relative à la modification des relations entre la Région et les collectivités territoriales, suite à l'adoption de la loi du 13 Août 2004, je vous confirme que, du point de vue du conseil régional, l'impact en fut profond mais inabouti. En effet, la capacité à élaborer, en partenariat avec les autres collectivités, un schéma régional de développement économique a conduit à la fois à une réflexion sur les dispositifs existants, à une construction commune du schéma (à travers plus de 30 réunions territoriales) et à une réelle révision des politiques régionales et départementales, pour tenir compte des axes stratégiques dégagés en commun. Mais, en définitive, cette démarche est restée inaboutie car elle aurait dû se traduire par un réel transfert de compétences et surtout de moyens entre l'Etat et les collectivités, transfert qui n'a pas eu lieu à ce jour.

A la question de savoir si les interventions des collectivités régionales se limitent à la distribution d'aides aux entreprises la réponse est clairement non et je vais l'illustrer en corrigeant certaines informations contenues dans votre rapport.

Tout d'abord concernant la renonciation à certaines aides d'Etat, celle-ci était principalement dictée par le souhait de ne pas avoir à gérer des dispositifs en voie d'extinction en matière de création d'entreprise, qui auraient mobilisé les services du Conseil Régional en faveur d'une multitude de bénéficiaires de petites subventions. En l'espèce, il ne s'agissait pas de renoncer à notre rôle de coordinateur des interventions économiques, mais de ne pas servir de sous-traitant administratif à l'Etat, donc de ne pas assumer à court terme la responsabilité politique de la disparition de certains systèmes d'aides. Ainsi comme nous l'anticions, l'Etat n'a prévu aucun crédit déconcentré au budget 2007 pour que les DRIRE attribuent des aides individuelles. Si la Région avait demandé l'attribution des aides directes, elle se retrouverait aujourd'hui avec une compétence supplémentaire et des crédits transférés existants. Je rappelle que le projet de convention Etat-Région sur la délégation des aides prévoyait de doter la Région du financement équivalent à ce que la loi de finances avait inscrit pour l'année « N » au titre des aides déconcentrées dans les DRIRE.

C'est pourquoi la Cour interprète mal notre rédaction du SRDE. Lorsqu'on y écrit : « les priorités de l'Etat devraient s'éloigner de l'attribution des aides... », ce n'est pas une invitation faite à l'Etat de se retirer des aides directes, mais bien une hypothèse sur l'attitude future de l'Etat qui s'est malheureusement vérifiée.

Au sujet des conventionnements avec les Départements sur les aides directes, il faut tout d'abord souligner notre volonté de limiter les dispositifs de soutien individuel à cette maille territoriale qui seule permet d'avoir la capacité d'instruction et d'analyse nécessaire au traitement d'une demande sur cette thématique, qu'il s'agisse d'entreprises en développement ou en difficulté. Si les propositions des Départements ont été approuvées par la Région, c'est parce qu'il y a eu un travail préalable dans le cadre de la préparation du SRDE pour expliquer notre objectif de décroiser les financements sur un même projet, et de jouer la complémentarité de nos interventions respectives (les aides aux créateurs d'entreprise et investissements immatériels pour la Région, les aides à l'investissement matériel pour les Départements par exemple...). L'absence de refus est le signe de la qualité du travail de concertation préalable. L'examen de la situation actuelle est d'ailleurs plutôt positif. De moins en moins de dossiers d'entreprises sont enchevêtrés dans des systèmes de financements croisés, en dehors de l'immobilier d'entreprise où la loi n'a donné aucune compétence à la Région pour organiser les aides. Sur cette thématique, la Région qui vient par ailleurs de réorganiser son intervention pour s'adapter aux règles et dispositifs existants.

Concernant la capacité d'expertise la remarque formulée, au sujet du maintien de celle-ci au sein des services de l'Etat, est tout à fait justifiée. On peut d'ailleurs s'étonner que la Région soit chargée de définir la stratégie de développement économique sans que cette capacité d'analyse soit transférée. C'est pourquoi le Conseil Régional a souhaité se doter d'une Direction de la Prospective dont le rôle est précisément de fournir les éléments d'analyse indispensables à la construction des divers documents stratégiques participant à l'élaboration des politiques régionales.

Sur les dispositifs de soutien aux pôles de compétitivité, il convient de compléter le rapport en soulignant que la Région, parfois aux côtés d'autres collectivités, a très fortement appuyé la création de certains d'entre eux dans une intervention qui n'a pas été qu'à posteriori. C'est tout d'abord à travers la constitution préalable de certains réseaux d'acteurs que les dynamiques de regroupement se sont mises en place. Ainsi le pôle « Imaginov » n'aurait pas vu le jour sans la constitution du cluster économique du même nom, les deux ayant depuis fusionné au niveau de l'animation. Il en va de même du cluster « Automotiv » et de « Lyon Urban Truck and Bus ». Concernant le pôle « Tennerdis », c'est encore plus vrai puisque la Région a financé directement le dossier de candidature du pôle.

Il convient aussi de souligner le rôle très important des annexes régionales aux contrats cadre des pôles de compétitivité qui fixe à la fois des objectifs ambitieux en matière d'aménagement du territoire, de diffusion technologique de création d'emplois, de partenariat et d'implication des acteurs. Ces objectifs sont d'ailleurs suivis par une commission spécifique qui regroupe élus régionaux, partenaires sociaux et acteurs économiques. Il faut enfin souligner la mécanique complexe de financement directe aux projets R&D des pôles de compétitivité, où l'ingénierie du financement est du ressort de l'Etat qui a mis en place le dispositif de financement sans concertation avec la Région et les autres collectivités. L'Etat les sollicite pourtant pour une part de plus en plus importante du coût des projets tout en se réservant l'exclusivité des décisions en matière de labellisation de projet et de pôle.

Concernant les opérations citées en exemple au titre de certaines collectivités, il faut souligner que la plupart d'entre elles ont fait l'objet d'une véritable co-construction et d'un co-financement par l'institution régionale. C'est le cas de « Lyon Ville de l'Entreprenariat » qui figure au Contrat d'agglomération et bénéficie d'une subvention importante au titre de notre politique d'aide à la création d'entreprise; C'est aussi le cas des opérations foncières de Saint-Etienne Métropole qui trouvent un financement régional à travers les activités d'EPORA où par certains dispositifs fonciers de la Région.

Il peut enfin sembler étonnant que le rapport ne mentionne pas la structuration en partenariat avec les collectivités locales des dispositifs de soutien à la création d'entreprise, à travers les plates-formes d'initiative locale et un ensemble de « portes d'entrée » qui couvre l'ensemble du territoire régional. La mise en place de ce dispositif de proximité a singulièrement renforcé, au travers de nouveaux mécanismes de prêts d'honneur, d'avances remboursables nos résultats en matière de création d'entreprise et le rôle de coordinateur opérationnel de la Région sur ce sujet.

De la même façon l'ensemble des outils sectoriels (cluster, contrat, programme PME) n'est abordé que très rapidement alors qu'il touche plusieurs milliers d'entreprises dans des opérations de soutien indirect illustrant l'efficacité des dispositifs collectifs face aux aides individuelles. Il en va aussi des opérations de soutien à l'internationalisation des entreprises où rien n'est dit en dehors d'ERAI, alors que nos opérations en faveur du recrutement de cadre export, ou notre soutien aux actions collectives, illustrent encore une fois sur ce sujet notre rôle de coordination au-delà de la distribution d'aide individuelle.

**Annexe 2 - Liste des rapports d'observations
définitives exploités dans le cadre de l'enquête³⁸**

<i>Chambre régionale</i>	<i>Nom organisme</i>	<i>Date</i>
Alsace	Région de Brumath (CC de la)	01/04/2003
	Val d'Argent (CC du)	19/07/2005
	Sélestat (CC de)	19/10/2005
Aquitaine	Région Aquitaine	13/01/2003
	Département de Lot-et-Garonne	04/07/2006
	Seignanx (CC du)	17/03/2005
	Département de la Dordogne	02/08/2006
Auvergne	Département de l'Allier	12/02/2003
	Commune de Billom	19/11/2003
	Département du Cantal	05/04/2004
	Pays de Massiac (CC du)	16/06/2005
	Commune de Brioude	03/11/2005
	Département du Puy-de-Dôme	12/12/2005
	Comité d'expansion économique du Puy-de-Dôme	12/12/2005
	Département de la Haute-Loire	16/06/2006
Basse Normandie	Caen-la-Mer (CA de)	23/04/2004
	Commune de Livarot	20/07/2005
	CRCI Basse-Normandie	07/10/2005
	Commune de Landelles-et-Coupiigny	06/12/2005
	Région Basse Normandie	18/05/2006
	Commune de Bayeux	22/06/2006
	CCI Alençon	03/07/2006

38) ne sont pas cités dans cette liste les rapports de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes exploités dans le cadre de la rédaction de l'annexe 1 « Les actions de développement économique dans la région Rhône-Alpes. »

Bourgogne	Commune de Villeneuve-sur-Yonne	28/01/2003
	SEM ADECO 71	29/04/2004
	Commune de Saint-Fargeau	30/09/2004
	Région Bourgogne	15/10/2004
	Commune de Trambly	04/03/2005
	Val de Loire-Val de Nièvre (CC du)	25/11/2005
	Département de la Côte d'Or	25/11/2005
	Commune d'Autun	02/06/2006
Bretagne	Pays de la Roche aux Fées (CC du)	12/11/2003
	Département d'Ille-et-Vilaine	24/11/2003
	Pays de Saint-Malo (CA du)	29/06/2004
	Pays de Pontivy	16/11/2005
	Commune de Perros-Guirec	05/01/2006
	Commune de Dol de Bretagne	10/03/2006
Centre	Pays d'Issoudun (CC du)	24/10/2003
	Commune d'Issoudun	26/03/2004
	Commune de Dreux	29/06/2004
	Commune d'Avoine	29/07/2004
	Commune de Vernouillet	10/09/2004
	Commune d'Orléans	14/01/2005
	Agglomération orléanaise	02/08/2005
	Comité de développement économique d'Eure-et-Loir (CODEL)	09/11/2005
	Commune de Luisant	29/11/2005
	L'Orée du Perche (CC)	27/03/2006
	CA castelroussine	27/03/2006
	Département du Loir-et-Cher	10/04/2006
	Agence de développement et de promotion de la région Centre : CENTRECO	03/08/2006

Champagne Ardenne	Commune Les Mazures	19/05/2003
	Deux vallées du canton de Fismes (CC des)	17/05/2004
	Commune de Fismes	02/06/2004
	Epernay-Pays-de-Champagne (CC)	23/05/2005
	Commune de Reims	04/07/2005
	Commune de Chooz	28/02/2006
	Commune de Troyes	30/05/2006
Corse	Commune de Corte	20/11/2003
Franche-Comté	Commune d'Arinthod	16/04/2003
	Département du Jura	09/12/2003
	Commune de Valentigney	04/03/2004
	Département du Doubs	12/10/2005
	Pays de Montbéliard (CAPM)	15/12/2005
	Agence de développement économique et touristique du Doubs (ADED)	14/03/2006
Guadeloupe Martinique Guyane	Région Martinique	22/04/2004
	Commune Le Moule	31/01/2005
	Centre Littoral (Guyane)	07/10/2005
	Région Guadeloupe	19/12/2005
Haute Normandie	Région Haute-Normandie	16/10/2003
	CCI de Dieppe	14/06/2007
Ile de France	Commune de La Courneuve	21/01/2005
	Commune de Paris	20/06/2005
	Commune de Bois-Colombes	02/08/2005
	Commune d'Aulnay-sous-Bois	12/04/2006
	Commune de Rambouillet	01/06/2006
	Région Ile de France	06/02/2007

Languedoc Roussillon	SAEM'Alès	17/05/2004
	SIVOM de la région du Pic Saint Loup	31/12/2004
	Sud-Roussillon (CC)	11/05/2005
	Université Montpellier II	30/05/2005
	Montpellier-Agglomération	14/10/2005
	Commune de Mèze	17/10/2005
	Pays de Lunel (CC du)	30/11/2005
	Région Languedoc-Roussillon	17/10/2006
Limousin	Commune de Limoges	11/06/2003
	Commune de Saint-Léonard-de-Noblat	29/11/2004
	Pays de Boussac (CC du)	29/11/2004
	Commune d'Allassac	01/03/2005
	Pays de Guéret Saint-Vaury (CCdu)	13/12/2005
	Région Limousin	26/10/2006
Lorraine	Commune de Lunéville	18/07/2003
	Agglomération de Longwy (CC de l')	19/12/2003
	Fénétrange (CC de)	02/02/2004
	Commune de Fénétrange	02/02/2004
	Pays de Neufchâteau (CC du)	27/04/2004
	Pays d'Etain CC du)	17/06/2004
	Centre Mosellan (CC du)	22/06/2004
	Saulnois (CC du)	22/06/2004
	Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion des Vosges (CAPEV)	06/08/2004
	Moselle et Madon (CC de)	10/08/2004
	Bar-le-Duc (CC de)	10/08/2004
	Pays de l'Orne (CC du)	30/08/2004
	Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion de Meurthe-et-Moselle (CAPEMM)	06/09/2004
	Association VALORIS Lorraine	17/09/2004

Lorraine	Comité d'aménagement et d'expansion de la Moselle (CAPEM)	17/09/2004
	Département des Vosges	23/11/2004
	Vallée de la Plaine (CC de la)	12/01/2005
	Sarreguemines Confluences (CA)	24/01/2005
	Commune de Rambervillers	27/01/2005
	Commune de Yutz	04/05/2005
	CCI de la Moselle	25/05/2005
	Val de Fensch (CA du)	31/05/2005
	SEML Metz Technopôle	09/08/2005
	CRCI Lorraine	26/08/2005
	Région Lorraine	02/03/2006
	Pays Orne-Moselle (CC du)	11/05/2006
	Commune de Woippy	07/06/2006
	CCI de la Meuse	22/06/2006
Midi-Pyrénées	Freyming Merlebach (CC de)	20/07/2006
	Institut Lorrain de Participation	19/12/2006
	Cité des insectes (Micropolis)	24/01/2003
	SM Centre Jean Henri Fabre (Micropolis)	24/01/2003
	Commune de Villemur-sur-Tarn	10/04/2003
	Villefranche-de-Rouergue (CC de)	15/07/2003
	Agence de développement économique du Gers (ADE)	27/11/2003
	SICOVAL (CA du)	12/01/2004
	Commune de Decazeville	23/01/2004
	SEM 81	08/06/2004
	Syndicat de pays Saint-Affricain	29/06/2004
	Commune de Lourdes	11/10/2004
	Commune de Launaguet	21/10/2004
	Haute-Bigorre (CC de la)	05/08/2005
	Syndicat intercommunal de la Découverte (SID)	15/03/2006

Nord Pas-de-Calais	Département du Pas-de-Calais	23/05/2003
	Commune de Gravelines	08/03/2004
	Commune de Marchienne	02/11/2004
	Cambray (CAC)	22/09/2005
	Département du Nord	17/10/2005
Pays de Loire	Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou	22/05/2003
	Commune de Ambrières-les-Vallées	17/06/2003
	Guémené-Penfao (CC de)	21/07/2004
	Grand Lieu (CC de)	20/01/2005
	Commune de Luçon	22/02/2005
	Régie départementale des passages d'eau de la Vendée (RDEVP)	13/05/2005
	Côte de Lumière (CC)	13/06/2005
Picardie	Syndicat de Pays Haut-Anjou Segréen	02/09/2005
	Région de Compiègne (CC de la)	18/06/2004
	Association Régionale d'Exportation (AREX)	05/11/2004
	Soissonnais (CA du)	06/01/2006
Poitou Charentes	Département de la Somme	23/07/2007
	Ruffec (CC de)	16/01/2004
	Syndicat Mixte du Pôle de l'Image (Angoulême)	30/07/2004
	Delta Sèvre Argent (CC)	13/08/2004
	Commune de La Rochelle	23/09/2004
	Grand Angoulême (COMAGA)	28/02/2005
	Canton Saint-Jean d'Angély (CC)	28/04/2005
	Syndicat mixte du Pays des Vals de Saintonge	28/04/2005
	Région Poitou-Charentes	07/06/2005
	Commune de Rochefort	08/11/2005
Provence Alpes	Université de Poitiers	05/02/2006
	Pays d'Aix en Provence (CA du)	13/02/2003
	Département des Hautes-Alpes	02/04/2003
	Région Provence Alpes Côte d'Azur	17/05/2005
	Département du Var	01/03/2006

Réunion	Région Réunion	30/09/2003
	Sud (CC du)	13/02/2004
	Territoire de la côte ouest	27/10/2004
	Commune de Saint-Leu	12/07/2005
	Commune de Saint-Denis (Réunion)	28/09/2005
	Communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS)	28/04/2006
	Association de gestion pour l'insertion et le développement économique et social urbain (AGIDESU)	12/07/2006
Rhône Alpes	Commune de Pont d'Ain	02/06/2003
	Commune de Privas	24/07/2003
	Bassin d'Annonay (CC du)	12/08/2003
	Département de la Savoie	20/08/2003
	Commune de Saint-Martin-de-Belleville	08/04/2004
	Commune de Crest	20/04/2004
	Commune de Saint-Paul-Trois-Châteaux	15/07/2004
	Université Claude Bernard - Lyon 1	13/04/2005
	CCI de Saint-Etienne-Montbrison	23/05/2005
	Syndicat départemental d'équipement de l'Ardèche (SEDA)	12/08/2005
	Le Grand Roanne (CA)	31/08/2005
	Commune d'Aix-les-Bains	19/10/2005
	Commune de Publier	07/03/2006
	Commune de Saint-Priest	12/05/2006
	Association pour le développement économique de la région lyonnaise (ADERLY)	21/06/2006
	Comité d'expansion économique de la Loire	03/08/2006
	Département de l'Isère	30/08/2006
	Département de l'Ain	06/09/2006
	Pays viennois (CA du)	13/09/2006

Annexe 3 - Echantillonnage des organismes contrôlés

<i>Type d'organisme</i>	<i>Nombre de rapports</i>
Régions	13
Départements	20
EPCI	57
Syndicats intercommunaux	3
Syndicats mixtes	5
Communes	61
Chambres de commerce et d'industrie	7
Associations	13
Société Anonyme	1
SEM	5
Régie	1
Universités	3
Total	189

Liste des sigles et acronymes

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ADIELOR	Agence pour le Développement des Investissements Extérieurs en Lorraine
ADIMAC	Association pour le Développement économique et Industriel du Massif Central et du Centre
Alizé	Actions locales interentreprises en zone d'emploi
ANVAR	Agence nationale de la valorisation de la recherche
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CSRN	Cadre de référence stratégique national
DATAF	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDTEFP	Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
EDEN	Encouragement au développement des entreprises nouvelles
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
FEDER	Fonds européen de développement
FSE	Fonds social européen
MIRE	Mission régionale de revitalisation économique
PASE	Projet d'action stratégique de l'Etat
PASED	Projet d'action stratégique de l'Etat en Département
PASER	Projet d'action stratégique de l'Etat en Région
PAT	Prime à l'aménagement du territoire
PFIL	Plate-forme d'initiative locale
PME	Petite et moyenne entreprise
PRCE	Prime régionale à la création d'entreprise
PRCEA	Prime Régionale à la Création d'Entreprise Artisanale
PRE	Prime régionale à l'emploi
SIEG	Service d'intérêt économique général (notion européenne)
SRDE	Schéma régional de développement économique
TPE	Très petite entreprise
ZFU	Zone franche urbaine

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2005

*** Rapport public annuel (février 2005)**

*** Rapport public annuel (février 2006)**

*** Rapport public annuel (février 2007)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)

Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**

Rapports publics thématiques :

- Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)
- La Banque de France (mars 2005)
- Les transports publics urbains (avril 2005)
- La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
- Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
- L'intercommunalité en France (novembre 2005)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)