

9750700, 0043

A-19 695

**LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES
DES COLLECTIVITES LOCALES
DANS L'UNION EUROPEENNE**

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

par
M. Marc LAFFINEUR,
député du Maine-et-Loire.

parlementaire en mission
auprès

du Ministre de la Fonction Publique,
de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation

Septembre 1996 - Février 1997

A.19 695

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

1151/96/SG

Paris, le 29 AOUT 1996

Monsieur le Député,

La lutte pour l'emploi et le développement économique est, vous le savez, au centre des préoccupations du Gouvernement. De nombreuses mesures ont déjà été mises en oeuvre. Elles seront renforcées, en direction notamment des jeunes. J'ai engagé à cet égard une concertation étroite avec les intéressés.

Cette lutte pour l'emploi et le développement exige une impulsion permanente de l'Etat mais elle est l'affaire de tous, chefs d'entreprises, créateurs d'entreprises et élus.

Elle ne peut valablement être conduite qu'au plus près des projets. Elle nécessite, à côté des mesures nationales, la mise en oeuvre d'un partenariat local aussi efficace que possible.

Les collectivités locales se sont engagées depuis longtemps dans une telle démarche. Elles y consacrent des moyens importants très diversifiés, parfois complexes.

Il me paraît aujourd'hui indispensable d'évaluer ce dispositif en termes d'efficacité pour apprécier l'opportunité de le réorienter le cas échéant.

J'ai engagé cette réflexion, en liaison avec les associations d'élus locaux.

Je souhaiterais qu'elle soit accompagnée d'une comparaison des dispositifs existants dans les principaux pays européens analysés au regard des contraintes communautaires et je vous serais reconnaissant de conduire cette étude.

.../...

Monsieur Marc LAFFINEUR
Député du Maine-et-Loire
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université,
75007 PARIS

X

La mission qui vous est confiée auprès du Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation conformément aux dispositions de l'article L.O. 144 du Code électoral devrait s'attacher à procéder à une évaluation des moyens consacrés par les collectivités locales étrangères à ce type d'intervention.

Elle pourrait en outre procéder à une description des formes d'intervention par niveau de collectivités, en distinguant les aides directes des aides indirectes.

Il serait également intéressant que vous puissiez préciser les conditions dans lesquelles le partenariat entre l'Etat et les collectivités est organisé, de même que le contrôle de ces interventions au regard des règles communautaires.

Enfin, j'attacherais le plus grand prix à connaître votre appréciation sur l'efficacité en termes de développement économique et d'emploi des dispositifs que vous aurez pu évaluer chez nos principaux partenaires européens.

Il me serait utile de disposer de votre rapport pour le 1er janvier 1997.

Pour conduire votre mission, vous aurez accès aux éléments d'information dont disposent les services de l'Etat. J'avise au demeurant de votre mission le Ministre de l'Economie et des Finances, le Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration et le Secrétaire Général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne en leur demandant d'apporter la meilleure attention aux demandes que vous pourriez leur adresser.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de mes sentiments
les meilleurs. *et amicaux*



Alain JUPPÉ

Y

REMERCIEMENTS

REMERCIEMENTS

- A Monsieur Alain JUPPE, Premier ministre, pour l'amicale confiance qu'il m'a témoignée en me confiant cette mission.
- A Monsieur Dominique PERBEN, Ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, auprès duquel j'étais placé en mission, qui a bien voulu me faire part de ses conseils et de son expérience.
- A Messieurs Hervé de CHAR ETTE, Ministre des Affaires Etrangères, Franck BOROTRA, Ministre de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications et Madame Anne-Marie COUDERC, Ministre délégué à l'emploi, avec qui j'ai pu librement confronter mes analyses et mes propositions.
- A mes collègues députés, Pierre MEHAIGNERIE, Président du Conseil Général d'Ile-et-Vilaine et Jacques BLANC, Président de la Région Languedoc-Roussillon ainsi qu'à Jean-Pierre FOURCADE, Sénateur-maire de Boulogne-Billancourt et Gérard LONGUET, Président de la Région Lorraine, dont la longue expérience à la tête d'exécutifs locaux a contribué à enrichir ma réflexion.
- A Monsieur Georges ROUX, administrateur civil, chargé de mission à la Direction Générale des Collectivités Locales, dont la disponibilité a été constante tout au long de ces six mois et qui, par la finesse de ses analyses et sa parfaite connaissance de la gestion des collectivités territoriales, m'a été d'une aide précieuse pour la réussite de cette mission.
- A nos ambassadeurs et chefs de postes d'expansion économique dans les pays de l'Union européenne, qui avec célérité et compétence, ont bien voulu répondre au questionnaire qui leur était adressé et sans l'aide desquels l'élaboration de ce rapport n'aurait pas été possible.
- A mon collaborateur Hubert de VARAX, qui a participé activement aux auditions, à l'organisation des déplacements ainsi qu'aux recherches documentaires.
- A toutes celles et tous ceux que nous avons rencontrés au cours de cette mission : élus, diplomates, hauts fonctionnaires, chefs d'entreprise, personnalités françaises ou étrangères, qui oeuvrent quotidiennement pour le développement économique et l'emploi et m'ont permis de bénéficier de leur expérience.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	Pages
Des enjeux essentiels : aménagement du territoire, emploi, démocratie locale, cohésion de l'Europe.....	1
Annnonce du Plan	4
 Première Partie	
Evaluation des moyens consacrés par les collectivités locales européennes au développement économique et à l'action pour l'emploi.....	5
A - La Commission Européenne.....	5
B - Autres sources.....	7
C - Les difficultés.....	9
Conclusion de la première partie.....	11
 Deuxième partie	
Organisation du partenariat Etat-collectivités et respect des règles communautaires.....	12
I - Les pays à compétence économique répartie.....	13
A) le cas de l'Allemagne.....	13
B) Les autres pays à compétence économique répartie.....	16
II - Les pays à compétence économique concentrée.....	19
A) Le cas du Royaume-Uni.....	20
B) Les autres pays à compétence économique concentrée.....	21
III - L'Union européenne.....	22
A) Un acteur entraînant.....	23
B) Un régulateur décevant.....	26
Conclusion de la deuxième partie.....	29

Troisième partie

Description des formes d'intervention par niveau de collectivités en distinguant les aides directes des aides indirectes.....	31
I - Interventions en vue d'un environnement technique et humain répondant aux besoins des entreprises.....	32
A) Grandes agglomérations.....	33
B) Interventions foncières et immobilières.....	34
C) Aides « immatérielles ».....	37
II - Interventions financières ciblées sur une entreprise	42
A) Aides budgétaires.....	42
1) Les subventions.....	42
2) La fiscalité	42
B) Complémentarité avec le système bancaire.....	44
Conclusion de la troisième partie.....	46

Quatrième partie

Appréciation sur l'efficacité des dispositifs.....	47
A) En ce qui concerne les infrastructures.....	51
B) En ce qui concerne la fiscalité.....	51
C) En ce qui concerne les aides.....	53
1) Le développement exogène.....	55
2) Le développement endogène.....	57
Conclusion de la quatrième partie.....	60

Conclusion générale

Propositions.....	62
-------------------	----

RAPPORT

INTRODUCTION

DES ENJEUX ESSENTIELS : AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EMPLOI - DEMOCRATIE LOCALE - COHESION DE L'EUROPE

S'il est vrai que l'économie de marché exclut dans son principe l'affectation de fonds publics à des activités productives concurrentielles, les exceptions à cette règle ont été nombreuses tout au long de l'histoire, en France comme dans les autres pays d'Europe, pour des motifs et dans des conditions les plus variées.

Bien souvent, les collectivités locales ont été à l'origine de ces interventions, soit que les institutions nationales leur confèrent une responsabilité essentielle en matière d'économie et d'emploi, soit que, plus particulièrement à l'écoute des besoins de leurs concitoyens, elles mobilisent pour y répondre les marges financières même limitées dont elles disposent, ou obtiennent, par leur action déterminée, le concours des instances nationales.

La guerre, la reconstruction, puis le développement soutenu qui a caractérisé l'économie européenne au cours des années que l'on appelle aujourd'hui, après Jean FOURASTIÉ, les « trente glorieuses », ont fourni de nombreuses occasions à de telles interventions.

D'abord, l'inégalité du développement a imposé dans tous les pays d'Europe, la notion **d'aménagement du territoire**, afin d'éviter que l'expansion rapide de certaines zones ne s'accompagne de la dépopulation d'autres zones avec de lourdes conséquences économiques du fait de la charge qu'entraînent pour la collectivité des transferts excessifs de population, et surtout des conséquences humaines et sociales, encore plus lourdes, marquées par le contraste inacceptable entre l'étouffement des grandes métropoles et la désertification de vastes espaces.

L'aménagement du territoire répond à une exigence humaine à laquelle aucun pays d'Europe n'a été insensible et pour laquelle de nombreuses collectivités locales de notre continent se sont engagées résolument.

Par la suite, la crise qui a frappé l'économie européenne, et, en particulier, son industrie, a fait du chômage la principale préoccupation de la plupart des européens et donc de la **création et du maintien des emplois**, le principal objectif de tous ceux qui exercent des responsabilités en leur nom. Attirer des emplois, stimuler la croissance des entreprises, soutenir les entreprises en difficultés, telles sont désormais les principales préoccupations de tous les élus d'Europe, même si la sensibilité de chaque peuple présente, à cet égard, quelques différences en fonction notamment de l'ancienneté de leur industrialisation. Il en résulte une grande variété d'initiatives, en même temps qu'une concurrence de plus en plus vive pour l'accueil des grands projets.

Tenues pour responsables du nombre d'emplois offerts à leurs administrés, les Etats comme les collectivités locales d'Europe sont engagées dans une « course à l'emploi », dont les règles, toujours complexes et parfois secrètes, leur échappent largement.

Cette « course à l'emploi » se gagne en engageant des fonds publics qui au bout du compte bénéficient à des entreprises privées. En outre dans un monde où pratiquement tous les secteurs de production et de services sont entraînés dans un mouvement souvent rapide marqué par de fortes et brutales mutations technologiques, toute décision économique comporte nécessairement un risque. La responsabilité que prend l'élu local dans un domaine comme celui-ci est donc particulièrement importante. **Utiliser l'argent public pour soutenir des activités privées peut être la meilleure ou la pire des choses** : la meilleure, s'il en résulte au bout du compte une création supplémentaire de richesse et d'emplois, la pire si le surcroît d'impôt nécessaire pour financer des aides pèse sur les entreprises existantes et les populations locales, sans vraiment favoriser la création de nouveaux emplois. Des précautions doivent donc être prises pour s'assurer de l'efficacité des dispositifs à mettre en place et de la possibilité pour la collectivité d'assumer le risque en cas d'échec. **L'efficacité de la démocratie locale dépend largement de sa capacité à faire face, dans la transparence et la rigueur, au défi de l'emploi.**

*

* *

Ces trois enjeux -l'aménagement du territoire, l'emploi et l'efficacité de la démocratie locale- sont à la base du présent rapport qui constitue l'étude que M. le Premier ministre, par sa lettre du 29 août 1996, m'a chargé de conduire auprès du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

Comme l'indique cette lettre, les exemples fournis par les autres pays de l'Union Européenne doivent constituer une des bases de la réflexion nécessaire à la mise en oeuvre des réformes qu'imposent autant le caractère incertain et insatisfaisant du système actuel que la volonté d'amélioration constante de son efficacité qui inspire et doit inspirer ses responsables à tous les niveaux.

Sans doute, s'agissant d'un sujet qui, comme on le verra, n'a été jusqu'ici que très partiellement traité, la présente contribution ne pourra pas répondre de manière définitive à toutes les questions posées, mais en prenant en compte l'aspect européen, elle donne au problème sa vraie dimension pour l'avenir : la solidarité croissante qui unit notre continent et l'unira bientôt encore davantage, exige une meilleure connaissance réciproque des actions de chacun, dans le cadre de règles définies et respectées d'un commun accord.

A cet égard, cette étude témoigne, dans une large mesure, de l'unité de l'Europe tant les préoccupations qui animent ses responsables se ressemblent, de même que, par delà la variété des structures et des dispositifs, les axes de recherche de solutions meilleures.

Mais il faut bien reconnaître qu'elle témoigne aussi des limites de cette unité : à l'évidence, les Etats et les collectivités locales d'Europe se sentent engagées dans une compétition, dure autant que décisive, pour lutter contre les pertes d'emplois qui, désormais, menacent l'ensemble de l'espace européen, et pour saisir toutes les opportunités de création d'emplois, avec d'autant plus d'énergie qu'elles sont plus rares.

Les règles européennes sont, dans une large mesure, on le verra plus loin, inspirées par l'objectif de «cohésion», c'est-à-dire la volonté d'assurer des conditions économiques aussi égales que possible à toutes les régions de notre continent. Il importe que leur application pratique n'aille pas à l'encontre de cet objectif en aiguissant à l'excès des rivalités qui peuvent s'avérer ruineuses pour les collectivités et dangereuses pour l'avenir du projet commun des peuples d'Europe.

C'est dire qu'aux trois grands enjeux de cette étude, s'en ajoute un quatrième, non moins décisif pour l'avenir : **la cohésion et le dynamisme économique de l'Union européenne.**

ANNONCE DU PLAN

Au terme d'une enquête à laquelle ont participé notamment nos 14 ambassades et postes d'expansion économique installés chez nos 14 partenaires de l'Union européenne et qui m'a conduit à prendre des contacts directs dans les services dépendant de la Commission de l'Union Européenne à Bruxelles ainsi qu'avec des administrations nationales et régionales en Allemagne, Royaume Uni et Espagne, le présent rapport s'efforcera d'apporter des éléments de réponse aux quatre questions posées dans la lettre de mission qu'a bien voulu m'adresser Monsieur le Premier ministre :

1 - Evaluation des moyens consacrés par les collectivités locales européennes aux interventions pour le développement économique et l'emploi ;

2 - Organisation du partenariat entre Etat et collectivités locales **et contrôle au regard des règles de l'Union européenne** ;

3 - Description des formes d'intervention par niveau de collectivités, en distinguant les aides directes des aides indirectes ;

4 - Appréciation sur l'efficacité en termes de développement économique et d'emploi des dispositifs évalués chez nos principaux partenaires européens.

PREMIERE PARTIE

EVALUATION DES MOYENS CONSACRES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES EUROPEENNES AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET A L'ACTION POUR L'EMPLOI

L'importance de l'action des collectivités locales pour le développement économique local justifie à l'évidence le désir de pouvoir la mesurer par des chiffres dont la somme répondrait à la question posée.

En fait, les documents disponibles ne permettent pas de répondre à un tel désir :

A - La seule autorité qui pourrait être en mesure de rassembler les données nécessaires est bien entendu la **Commission Européenne**.

En fait, si celle-ci publie régulièrement au moins trois rapports où ces données pourraient trouver place, aucun de ces rapports ne contient les chiffres demandés. En effet :

1 - le **quatrième rapport de la Commission sur « les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs de l'Union européenne »** est daté du 26 juillet 1995 et contient des données datant des années 1990, 1991 et 1992.

Outre ce retard important, dû à la volonté de tenir compte des dépenses effectuées et non des prévisions, et de ne publier que des chiffres avalisés par les autorités nationales, ce document ne répond pas à la question posée pour trois raisons :

a - la notion d'aides d'Etat rassemble interventions des Etats et interventions de collectivités locales sans qu'il soit fait nulle part de distinction entre ces deux catégories :

b - l'information de la Commission n'est pas systématique, notamment en ce qui concerne les aides des collectivités locales : outre qu'il existe un seuil en deçà duquel les aides n'ont pas à être notifiées (règle dite « de minimis » : cf. IIème partie), il n'est pas certain que toutes les mesures correspondant au concept de « lutte pour l'emploi et le développement économique » soient notifiées en tant que telles à la Commission. Celle-ci est d'ailleurs tout à fait consciente de ces lacunes ;

c - la notion d' « aide régionale » qui est utilisée dans ce rapport est différente de celle qui nous intéresse dans la mesure où elle se réfère à un objectif, et non à des structures. Certes elle présente un certain intérêt pour notre pays dans la mesure où, en ce qui concerne la France, la plus grande partie des aides régionales provient des collectivités locales, la seule contribution de l'Etat à ce titre étant la prime d'aménagement du territoire qui a représenté 311 millions de francs en 1995 selon le rapport de M. Hervé NOVELLI (Assemblée Nationale - Commission d'enquête sur les aides à l'emploi) (1).

C'est pourquoi il a paru intéressant d'extraire du quatrième rapport de la Commission sur les aides d'Etat, des chiffres qui ont permis d'établir le tableau suivant, après avoir été « arrondis » afin d'éviter qu'ils ne donnent une impression d'exactitude et de précision qu'ils ne paraissent pas mériter :

Moyenne annuelle 90-92 (en millions d'écus)	Aides régionales	Aides totales
Belgique	180	3 600
Danemark	6	1 050
Allemagne	8 600	31 000
Grèce	310	1 200
Espagne	220	5 400
France	580	17 700
Irlande	210	560
Italie	7 400	25 000
Luxembourg	38	300
Pays Bas	166	2 200
Portugal	50	840
Royaume Uni	810	5 000
	18 600 (environ 120 milliards de F)	94 000 (environ 610 milliards de F)

Ainsi les aides régionales auraient représenté en moyenne annuelle 90-92, l'équivalent de 120 milliards de Francs, avec des masses particulièrement importantes pour les pays globalement « riches » mais ayant une zone considérée comme « pauvre » c'est-à-dire concernée par l'objectif de cohésion : Allemagne (8,6 milliards d'écus) et Italie (7,4 milliards d'écus), la France occupant avec 580 millions d'écus une place modeste, inférieure à celle du Royaume Uni (810 millions d'écus).

En fait, l'interprétation précise de ces chiffres reste difficile : on note en particulier que, bien que le rapport comporte dans son annexe plusieurs notes méthodologiques indiquant l'origine de certains chiffres, aucune de ces notes ne concerne les aides régionales qui de toute manière ne peuvent être identifiées aux aides des collectivités locales.

(1) Assemblée Nationale. Rapport n° 2943 fait au nom de la commission d'enquête sur les aides à l'emploi (Président : M. Michel PERICARD - Rapporteur : M. Hervé NOVELLI) (27 juin 1996).

2 - Le **XXVème rapport sur la politique de concurrence** (portant sur l'exercice 1995) ne consacre qu'un bref paragraphe aux aides à finalité régionale qui évoque la question des changements des cartes des régions admises au bénéfice des aides à finalité régionale, mais ne contient aucun chiffre.

3 - Le « **rapport sur la cohésion** » détaille les aides communautaires, en particulier dans les pays bénéficiaires du fonds de cohésion, mais n'évoque que de manière littéraire et sans les distinguer clairement, les actions conduites en vue du même objectif par les autorités nationales et locales.

B - On doit constater que deux autres sources d'information qui ont été utilisées pour cette étude n'ont pas permis d'obtenir des résultats plus satisfaisants :

1 - Le « European Policies Research Centre » de l'UNIVERSITE de STRATHCLYDE, à GLASGOW, produit chaque année, à la demande d'un groupe de « sponsors » dont fait partie le gouvernement français, un rapport intitulé « European Général Incentives ». Dans sa 16ème édition, ce document de 478 pages, agrémenté de cartes et de tableaux, contient essentiellement des indications sur les changements récemment survenus dans le régime des aides au niveau européen ou national, sans donner grande place à l'action des collectivités locales, même dans le cas de l'Allemagne où pourtant les Länder jouent à l'évidence un rôle essentiel.

A cet égard, en ce qui concerne la France, on doit noter que, dans les tableaux chiffrés récapitulatifs qui terminent l'ouvrage, seule figure la prime d'aménagement du territoire, de même que la DATAR est présentée comme source unique d'information.

Au cours de notre rencontre, le Directeur de ce groupe de recherches, qui bénéficie incontestablement d'une réputation de haut niveau en Europe, a insisté sur les difficultés de la tâche de recueil des informations telle que son équipe l'assume et n'a pas dévoilé les méthodes qui lui paraîtraient de nature à dégager une vision plus complète. Il est de fait que, composée exclusivement d'universitaires britanniques, cette équipe ne peut que se fier aux informations qui lui sont transmises par ses correspondants nationaux -ce qui n'exclut pas certaines erreurs : par exemple, dans son précédent rapport, l'analyse de ce qui était alors le projet de loi sur l'aménagement du territoire confondait la notion de « pays » et la notion « d'inter-région »...

2 - L'autre source d'information, spécifique à la présente étude, a été constituée par les **réponses apportées par nos postes d'expansion économique à l'étranger sous la responsabilité de nos ambassadeurs** aux questionnaires qui leur avaient été adressés à ma demande par le Ministère des affaires étrangères.

Très riches en information sur les structures, les procédures et les modes d'intervention, ces réponses sont beaucoup moins nourries en ce qui concernent les volumes de crédit bien que le questionnaire comporte un paragraphe consacré à ce point. En fait, en dehors de l'Allemagne qui publie chaque année un document officiel qu'a utilisé à juste titre notre représentation à BONN, ces réponses comportent sur ce point soit des indications partielles (Royaume Uni, Irlande), soit des estimations (Danemark), soit la simple reprise des chiffres de la Communauté européenne sur la période 90-92 (Belgique), soit des indications limitées au niveau national, le niveau des collectivités locales étant considéré comme pouvant être négligé (Suède, Luxembourg).

Le cas de l'Allemagne fait à cet égard exception, mais il faut considérer en examinant les chiffres qui ressortent du rapport annuel que publie le gouvernement fédéral après concertation avec les Länder, que ces derniers ont la responsabilité de droit commun en matière économique, l'Etat fédéral n'intervenant dans ce domaine, comme l'Union européenne d'ailleurs, que dans le cadre d'objectifs territoriaux précisément définis. Il en ressort en cumulant aides financières et avantages fiscaux un total de 112 milliards de DM selon la répartition suivante :

Etat fédéral	aides financières	19,7	dont nouveaux Länder	9,3
	avantages fiscaux	16,6	" "	6,3
Länder et communes	aides financières	31,2	" "	11,6
	avantages fiscaux	22,9	" "	9,9
European Recovery Program (plan Marschall prolongé)	aides financières	13,6	" "	9,8
Union européenne	aides financières	12,2		

Que signifie la comparaison que l'on est tenté de faire des 31,2 milliards de DM d'aides financières dont 11,6 pour les nouveaux Länder (soit plus de 100 milliards de francs) avec les 15 milliards de francs que la Direction de la comptabilité publique fait ressortir de son recensement des interventions économiques des collectivités locales ?

Peu de choses probablement dans la mesure où rien n'indique que les contours de ces enveloppes soient identiques.

En tout cas, les réserves que formule la Cour des Comptes sur les opérations qui ont conduit à évaluer à 15 milliards de francs les interventions économiques des collectivités locales en France, invitent à une très grande prudence : « les imprécisions sur le contenu du recensement effectué et les difficultés rencontrées dans la collecte et la classification des données, note la Haute Juridiction financière dans le rapport qu'elle a consacré en 1996 à l'action économique des collectivités locales françaises, ne permettent pas de considérer ce recensement comme exhaustif et ses résultats comme fiables ».

C - En fait, les difficultés qui s'opposent à la production de chiffres vraiment satisfaisants sont à la fois théoriques et pratiques.

1 - sur le plan théorique, les difficultés tiennent :

- d'une part au fait qu'une intervention économique peut changer de coût et parfois même de nature au cours du temps : par exemple, lorsque les garanties sont mises en jeu, que les loyers ou les annuités d'un emprunt ne sont pas payés et qu'aucune mesure de contrainte n'est prise, voire qu'une transformation en subvention est opérée. De même, il n'est pas facile de calculer le coût d'exemptions fiscales concernant des impôts assis sur des éléments incertains tels que chiffre d'affaires ou bénéfice ;

- d'autre part, au fait que les formules d'intervention présentent une grande variété et qu'on ne peut additionner des subventions, des prêts, des participations, des ristournes sur acquisition de biens immobiliers, sans précaution.

A cet égard, les services de la Commission ont cherché à calculer un « Equivalent Subvention Net » (ESN) en « ramenant toutes les formes d'aides liées à l'investissement à un dénominateur commun indépendant du pays concerné : l'intensité nette ».

Mais la mise en oeuvre de ce système ingénieux, mais complexe, suppose la connaissance de tous les éléments susceptibles d'être pris en compte, ce qui est envisageable à propos d'un dossier particulier faisant l'objet d'une enquête à la suite notamment d'une contestation, mais paraît plutôt utopique, dans l'état actuel des choses, pour l'établissement d'une statistique.

2 - Car au bout du compte **le problème est avant tout pratique** : si les aides directes constituées par une subvention donnée par une collectivité à une entreprise peuvent clairement être identifiées, il n'en va pas de même d'autres formes d'aides, soit que le mécanisme financier présente un plus haut degré de sophistication (par exemple, transit par un organisme mi-public mi-privé, compensation de tout ou partie des intérêts d'un prêt, baux à conditions particulières, etc...), soit que des programmes qui dans leur énoncé semblent présenter un caractère général (par exemple en matière d'aménagement de zones ou de bâtiments, de recherches, de formation, voire de transports et de communications) comportent des opérations si exactement ajustées aux besoins d'une entreprise particulière qu'ils ressemblent beaucoup à une aide directe et peuvent, dans une négociation collectivité-entreprise tendant à obtenir une installation sur un site donné, être présentés comme tels. Il y a parfois, pour décider de l'imputation comptable réelle d'une dépense, nécessité d'en savoir davantage sur ses finalités et sa consistance que n'en sait ordinairement celui qui tient les comptes.

En fait, **l'opacité qui règne sur ces affaires n'est pas seulement due à leur complexité technique**. Tout indique qu'elle provient aussi parfois d'une volonté de discrétion souvent partagée par les décideurs publics et les bénéficiaires privés : les premiers sont quelquefois enclins à craindre des contrôles des autorités nationales ou européennes et souhaitent, dans l'intérêt même des budgets qu'ils gèrent, ne pas stimuler les demandes d'aides d'autres entreprises ; les seconds peuvent avoir tendance à exagérer dans la négociation l'ampleur des aides qui leur seraient promises par telle collectivité pour amener une autre à surenchérir et ne souhaitent pas en revanche une communication publique des aides qu'ils reçoivent, de crainte notamment de provoquer des plaintes devant la Commission de l'Union Européenne de la part de contribuables ou de concurrents.

En tout cas, il est clair que la France n'est pas le seul pays de l'Union européenne où une description juridique des possibilités d'action des collectivités locales en matière de développement économique et d'emploi, ne saurait rendre compte de toute la réalité : alors que, au cours de nos déplacements à l'étranger, nous avons pu constater que les services administratifs centraux ont généralement un discours extrêmement restrictif en ce qui concerne en particulier les possibilités des communes d'agir dans ce domaine, tout effort de l'enquêteur pour se rapprocher du terrain -grâce à l'appui de responsables opérationnels ou de chefs d'entreprise- permet de constater non seulement dans tous les cas le grand intérêt des élus locaux pour ces problèmes, mais encore très souvent leur aptitude à mobiliser leurs marges de manoeuvre, si faibles soient-elles en apparence, pour favoriser de manière significative des projets créateurs d'emploi sur les territoires dont ils ont la charge.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La réponse au problème posé est évidemment décevante, mais l'enquête demandée aurait exigé pour être exhaustive l'analyse de plus de 70 000 budgets présentés selon 15 modèles comptables différents.

Il est à noter que ni les administrations communautaires dont on aurait pu penser que les compétences s'étendaient à ce thème, ni l'équipe universitaire mandatée par plusieurs Gouvernements pour explorer ce champ de recherche, ne proposent de réponses à cette question.

Pourtant l'importance des enjeux ne doit pas conduire à renoncer : **des propositions dans ce sens seront présentées dans la dernière partie de ce rapport.**

DEUXIEME PARTIE

ORGANISATION DU PARTENARIAT ETAT-COLLECTIVITES ET RESPECT DES REGLES COMMUNAUTAIRES

Cette question pose le problème d'ensemble de la place des collectivités locales dans le dispositif global des interventions économiques publiques, au sein duquel les Etats et l'Union européenne sont nécessairement présents. C'est pourquoi il a paru souhaitable d'y répondre avant de décrire les formes d'intervention des collectivités car on ne peut comprendre ces dernières sans les replacer dans le contexte dans lequel elles s'inscrivent.

Or ce contexte est différent dans chaque pays et toujours trop complexe pour supporter des simplifications excessives. En fait, l'examen détaillé des différentes organisations nationales conduit à éviter le vocabulaire juridique traditionnel marqué par l'opposition entre les trois termes « centralisé », « décentralisé », « fédéral ». La réalité est plus complexe : il peut y avoir centralisation au niveau d'un Etat fédéré et une gestion étatique peut faire un large appel à des initiatives locales.

En particulier, le cas de la France, dans laquelle la décentralisation, très réelle dans ce domaine, ne saurait être confondue avec une perte d'influence de l'Etat, conduit à éviter des formulations trop tranchées (1).

Il paraît donc préférable d'utiliser un vocabulaire dénué de toute connotation juridique, politique ou philosophique et de constater que dans certains Etats de l'Union européenne, certaines collectivités exercent une responsabilité précise en matière économique, ce qui n'est pas le cas dans d'autres Etats.

En effet, on peut dire, pour s'en tenir à l'essentiel, que parmi les pays de l'Union européenne, deux modèles d'organisation des interventions économiques doivent être distingués :

(1) Par exemple, « **The European Policies Research Centre** » de l'Université de Strathclyde, à Glasgow, considère la France -avec l'Italie- comme représentative d'une « approche très centralisée de l'administration de la politique régionale », ce qui surprendra tous ceux qui ont vu fonctionner nos régions et nos départements. **Les procédures britanniques lui paraissent moins « centralisées » que les procédures françaises** alors que les premières ne font appel à aucun organe élu. C'est que cet institut de recherche privilégie quasi exclusivement le rôle de la DATAR et de la prime d'aménagement du territoire et que le mot anglais « centralised » qu'elle emploie, n'a probablement pas exactement le même sens que le mot français « centralisé ».

- En Allemagne, en Autriche, en Italie, en Espagne, en Belgique, une compétence économique principale est clairement attribuée à un niveau décentralisé régional : Länder, régions, autonomies -ce qui ne signifie pas que l'Etat national ne soit pas en mesure de jouer un rôle essentiel, ni que les collectivités de niveau inférieur soient absentes de ce secteur d'activité.

- Dans la plupart des autres pays, les collectivités locales n'ont pas de compétence particulière dans ce domaine - ce qui ne signifie ni qu'elles ne jouent aucun rôle, ni que ces responsabilités sont exercées d'une manière purement administrative.

En outre -et ce sera la troisième partie de ce développement- l'Union européenne est toujours présente : d'une part elle est un acteur dont l'intervention est recherchée et joue un rôle stimulant dans ses zones d'intervention ; d'autre part, elle apparaît comme un régulateur, quelque peu décevant en fait, à cause de la complexité de ses procédures et des difficultés qui s'opposent souvent à leur mise en oeuvre.

I - LES PAYS A COMPETENCE ECONOMIQUE REPARTIE

L'Allemagne fournit l'archétype de ce modèle dans le cadre fédéral qu'établit sa loi fondamentale : longtemps le modèle allemand a été considéré dans l'ensemble de l'Europe comme exemplaire aussi bien sur le plan politique, grâce à la place qu'il accorde à l'initiative locale, que sur le plan économique, en raison des résultats obtenus, grâce à une aide publique considérée comme permettant d'orienter le marché dans le sens de l'intérêt général sans réduire la liberté et le dynamisme de ses acteurs.

Cette image positive souffre aujourd'hui des difficultés rencontrées en matière d'emploi, mais aussi d'une interrogation plus précise -particulièrement présente en Allemagne même, aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est quoiqu'avec des accents différents- sur son aptitude à maintenir le haut niveau d'industrialisation obtenu à l'ouest tout en assurant le développement des nouveaux Länder au rythme souhaitable.

Il n'en reste pas moins que le modèle allemand mérite qu'on s'y arrête et qu'on l'étudie car on peut en tirer des réflexions utiles d'un point de vue français : dans ce domaine comme dans bien d'autres, l'Allemagne apparaît, par les décisions de ses responsables comme par leurs interrogations, le plus proche de nos voisins.

A - Le cas de l'Allemagne.

Tout exposé sur l'action économique publique en Allemagne commence par le rappel que l'Etat fédéral n'a, selon la Constitution de 1949, que des compétences d'attribution parmi lesquelles ne figure rien qui se rapporte aux interventions économiques.

Il en résulte une situation qui place les Länder au coeur de l'action, avec une très grande liberté d'initiative, sans pour autant qu'on puisse parler d'exclusivité.

1 - Le rôle central des Länder

Les contacts pris au niveau des dirigeants des services économiques des Länder ont permis de juger de la qualité et de l'importance de ces administrations et de leurs satellites : le titre de « ministre » que portent leurs responsables politiques ne doit pas nous surprendre dans la mesure où il s'agit effectivement d'une réelle responsabilité que n'encadre ni réglementation nationale précise, ni contrôle systématique de légalité, ni contraintes quant au mode d'exercice des responsabilités.

C'est ainsi que les Länder ont pu créer à leur guise, généralement sous forme de sociétés commerciales, parfois sans autre apport financier que le leur et en prenant la pleine responsabilité, des organes aux objectifs très variés : promotion de produits ou de zones, recherche d'implantation d'entreprises étrangères, soutien aux entreprises locales ou aux créations d'entreprises nouvelles, prise de participations en capital, distribution de prêts, bonification d'intérêts, cautions, capital-risque, réalisation d'équipements... Tout ce qui existe en France sous forme d'associations régionales à finalité économique, de comités d'expansion, de sociétés de développement régional, de sociétés d'économie mixte etc... peut se retrouver en Allemagne sous forme de sociétés commerciales contrôlées, en tout ou en majorité, par les Länder.

Il en résulte, en principe du moins, de très grandes capacités d'adaptation aux besoins des entreprises.

2 - La participation des autres intervenants

a - Malgré le principe évoqué, plus haut, l'Etat fédéral est impliqué dans l'action économique publique à plusieurs titres :

Depuis 30 ans, un accord a été passé entre l'Etat fédéral et les Länder pour considérer comme « mission d'intérêt commun » (GEMEINSCHAFTSAUFGABE simplifié couramment en GA) une politique de soutien financier particulier accordé à certaines régions défavorisées, caractérisées selon des critères précis et chiffrés, par un chômage élevé, des perspectives défavorables, des salaires faibles et des infrastructures insuffisantes. Compte tenu d'accords passés au niveau de l'Union européenne, ces régions défavorisées ne concernent que 22 % de la population des Länder de l'ouest, mais la totalité de ceux de l'est.

Dans ces zones, 9,6 milliards de DM en provenance de l'Etat et des Länder permettent 40 milliards de DM d'investissements qui peuvent être :

- soit des investissements dits « d'infrastructure », avec une définition très large puisqu'il peut s'agir de locaux et de matériel pour toutes sortes de services aux entreprises, de l'aménagement de zones industrielles, de réseaux de communication d'eau, d'assainissement, de transferts de technologie, de formation professionnelle etc... Le taux de subvention a été longtemps de 90 %, le reste étant assumé par les communes. Il se limite aujourd'hui à 50 % à l'ouest.
- soit des aides directes aux entreprises en vue de leur création, de leur développement, de l'amélioration de leur technologie etc... avec des taux variables selon les lieux et l'objet de l'aide.

Ce programme comporte un lieu de gestion unique qui est le Land - ou une société créée par lui pour cela-, mais l'Etat fédéral exerce un contrôle sur la conformité des aides accordées au programme défini en accord avec les Länder : 5 % des aides sont, à sa demande, reversées par les bénéficiaires comme non conformes.

Projets et réalisations sont en effet suivis par une commission mixte Bund-Länder, qui comporte 32 membres (16 représentants du Bund, 16 représentants des Länder) et où les décisions ne sont prises qu'avec une majorité de 25 voix afin d'imposer la recherche d'accords entre la majorité des deux parties. Ainsi s'organise un partenariat un peu formel, mais globalement efficace.

L'Etat fédéral a d'autres modes d'interventions économiques en particulier : le maintien en activité de l' "European Recovery Program" -c'est-à-dire du Plan Marshall- peut apparaître comme un prétexte pour maintenir ce rôle du pouvoir central, dont il faut noter également le renouveau d'actualité à la suite de la réunification. L'utilisation de ces fonds passe par des organismes bancaires contrôlés par l'Etat fédéral et la coordination avec l'action des Länder est parfois présentée comme insuffisante.

Le domaine fiscal est aussi un aspect important des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales : tout récemment le projet de suppression de la taxe professionnelle qu'a proposé le gouvernement fédéral a été retardé par la majorité des Länder représentés au Bundesrat en raison principalement de l'insuffisance des compensations offertes aux communes sur la base d'un pourcentage de TVA qui serait réparti entre elles : ce point important sera approfondi plus loin dans ce rapport.

b - **Quant au rôle des échelons infra-Länder - « régions » (quand elles existent), « Kreis », communes** - il apparaît variable selon les Länder et les situations concrètes : à l'Est, ces échelons semblent faibles et ont trop de difficultés à assurer le fonctionnement normal des services publics élémentaires pour y ajouter des actions économiques risquées. A l'Ouest, la densité démographique et urbaine, permet à un certain nombre de capitales régionales d'affirmer des politiques économiques fortes. De même, le niveau des « bassins d'emplois » tend à prendre de la consistance, moins comme lieu de décision et de financement, que comme point de rencontre entre partenaires variés en vue de propositions et d'initiatives.

Mais de toute manière, ces efforts ne peuvent se concrétiser qu'en s'intégrant dans la politique du Land.

Malgré ce rôle central des Länder, le dispositif d'ensemble est généralement considéré comme exagérément complexe et long à mettre en oeuvre : 6 mois est considéré comme normal pour le montage d'un dossier. C'est que l'administration des Länder ressemble en fait davantage à nos administrations centrales avec la pluralité des services et leurs problèmes de coordination, qu'à nos administrations régionales et départementales qui, dans ce secteur du moins, ne sont généralement formées que d'équipes administratives réduites, référant très rapidement aux niveaux politiques de décision.

B - Les autres pays à compétence économique répartie

Parmi ces pays, un traitement particulier semble devoir être réservé à la **Belgique** dont les trois régions exercent, dans le cadre de la fédéralisation achevée en 1993, une responsabilité à peu près totale en matière économique, l'Etat fédéral belge se limitant à la vérification des montants maximaux d'aides (fixés d'ailleurs par l'Union européenne) en vue d'éviter toute surenchère entre les régions et à certaines actions de promotion sur les marchés extérieurs. Ces caractéristiques juridiques, ainsi que la forte identité de ces régions, conduisent à se demander si le terme de « collectivités locales » convient pour les désigner (1).

Ailleurs, comme en Allemagne, un partenariat s'est établi entre l'Etat, les régions et les collectivités qui les composent dans des conditions que l'on peut ainsi brièvement résumer :

(1) La même question a été parfois posée pour les Länder allemands. Par exemple un « rapport sur l'autonomie financière des collectivités locales en Europe » réalisé par « Crédit Local International Conseil » sur commande du Conseil de l'Europe, Direction de l'Environnement et des Pouvoirs Locaux en octobre 1991, précise que « les Länder ne sont pas des collectivités locales, mais des Etats disposant de certains attributs de souveraineté ». Le présent rapport ne reprend pas ce point de vue : il apparaît que dans la mesure où les régions françaises sont considérées comme des collectivités locales, l'exclusion du champ de cette étude des Länder allemands empêcherait des comparaisons pourtant très utiles.

* **En Autriche**, le Bund et les Länder ont établi, pour la politique de développement régional, une programmation qui a reçu pour la période 1995-1999 l'aval de la commission européenne. Cette concertation porte en particulier sur les bonifications d'intérêt accordées par le Bund et pouvant représenter jusqu'à 70 % des investissements des entreprises. («GEWERBESTRUKTURVERBESSERUNGSGESETZ») ou se substituant aux prêts bancaires en zone d'objectif 1 de l'Union européenne. De même une politique de subvention aux créations d'emploi a été adoptée par l'Etat fédéral autrichien (ERP Régional Program). Ainsi s'est mis en place un partenariat largement fondé sur une complémentarité des rôles : les risques les plus forts sont courus par l'Etat fédéral tandis que les Länder ont une marge de manoeuvre suffisante pour mettre en place des programmes très ciblés, axés notamment sur la recherche, les transferts de technologie, l'environnement, le commerce extérieur etc...

* **L'Espagne** offre un tableau extrêmement complexe dans la mesure où ses différentes composantes n'ont pas le même degré d'autonomie, ni le même niveau de développement, de telle manière que la politique de l'Etat central espagnol qui comporte d'une part des « Incentivos Regionales » et d'autre part un « fonds de compensation interterritorial », bénéficie particulièrement à la partie centrale et méridionale de l'Espagne, la Catalogne et le Pays Basque ayant davantage d'autonomie grâce à leur statut juridique aussi bien que grâce à leurs moyens financiers.

Dans ce cadre, le partenariat n'est pas toujours pleinement satisfaisant et, par delà la volonté commune fortement marquée d'accepter les contraintes que comporte l'adhésion à l'Union Européenne, les risques de concurrence, de surenchère et de frustration ne sont pas absents : dans un climat économique et budgétaire difficile, même pour les plus riches, les règles de partenariat peuvent être un enjeu de compétition. Par exemple, l'autonomie qu'a obtenu le Pays Basque en matière fiscale lui a permis de réduire les taxes sur les entreprises - décision qu'ailleurs, seul le pouvoir central pourrait prendre.

La Catalogne offre l'exemple d'un réseau complexe de partenariat autour du «Centre d'Informació y Desenvolupament Empresarial» (CIDEM), dépendant du ministère de l'industrie de la Generalitat, qui est chargé d'accueillir et d'aider les entreprises et de mettre en oeuvre un programme catalan de « rééquilibrage territorial » défini et conduit en partenariat avec les « comarques », qui sont soit des grandes villes, soit des groupements de communes rurales correspondant à des « bassins d'emplois » de 50 000 à 100 000 habitants.

Ce partenariat porte en particulier sur la participation à des sociétés créées par une « comarca » pour gérer une pépinière d'entreprise. En revanche, les quatre provinces sont peu présentes dans les interventions économiques, de même que les communes rurales qui ne semblent pas avoir assez de moyens financiers pour cela. Un partenariat existe aussi entre le CIDEM et la municipalité de Barcelone pour la gestion de centres technologiques au sein de « Barcelona Centre CAP/CAM SA ». De même le capital de la Société Catalane de capital-risque est privé pour 70 %, la généralitat et la ville de Barcelone se partageant à égalité les 30 % restant. L'action du CIDEM est d'ailleurs complétée par d'autres organismes, spécialisés dans leurs fonctions, mais ayant également dans leurs conseils d'administration des représentants des différents acteurs : Institut Catalan des Sols, Institut Catalan des Finances, Institut Catalan de l'Entreprise Familiale etc... Toutes ces structures s'efforcent de faire le lien entre les entreprises et les territoires qui les accueillent (ville de Barcelone et « comarques » rurales) dans un partenariat étroit avec la Generalitat.

- En ce qui concerne l'Italie, qui dispose comme la France de trois niveaux de collectivités locales (20 régions dont cinq à statut spécial, 104 provinces et 8 012 communes), il apparaît que régions et communes jouent un rôle important dans le domaine économique aux côtés de l'Etat qui s'acharne depuis longtemps à tenter de réduire l'écart de développement entre le Nord et le Sud de la Péninsule et que soutient dans cet effort l'Union Européenne. Comme en Espagne, les régions les plus développées sont aussi celles qui interviennent le plus dans le domaine économique, sans qu'il ait été nécessaire pour cela de leur donner des compétences élargies qu'ont en revanche la Sardaigne et la Sicile. L'Etat se trouve donc au coeur de tous les dispositifs, les initiatives prises dans les régions du Nord compensant l'intérêt prioritaire qu'il accorde aux régions du Sud. Ces initiatives comportent en particulier dans la plupart des régions l'octroi de subventions et de prêts par l'intermédiaire d'un organisme spécialisé.

Le partenariat Etat-régions se fait d'abord par le système constitutionnel en vertu duquel les actes des conseils régionaux doivent se situer à l'intérieur d'un cadre législatif national. En outre, une conférence Etats-régions réunit périodiquement, autour du président du conseil, des présidents de régions et de provinces autonomes. Les décisions des régions sont soumises à un contrôle de légalité de la part du Gouvernement ou de son représentant.

En revanche, un certain manque de coordination est ressenti au niveau du traitement des dossiers ponctuels qui font l'objet d'une gestion séparée dans chacun des niveaux concernés. La faible consommation des crédits européens, en particulier, est attribuée à cette insuffisance de coordination. Mais on peut penser aussi qu'entre le grand dynamisme et la vitalité du Nord et la faiblesse décourageante du Sud, les politiques d'accueil d'entreprises étrangères et d'orientation du développement des autres entreprises, ne rencontrent pas un consensus unanime.

Des efforts pour renforcer le partenariat entre acteurs publics du développement économique ont été entrepris : création d'une « cabine de régie » théoriquement chargée d'aiguiller les dossiers vers les instances qui pourront prendre des décisions, et surtout les « pactes territoriaux » qui associent au niveau des bassins d'emplois, en vue de la définition et du suivi de projets économiques, régions, communes, organisations professionnelles de patrons et de salariés, sous le contrôle d'un comité interministériel de planification économique (CIPE) présidé par le ministre du budget et du plan, qui peut accorder des participations des financements.

- **D'une manière générale** et pour conclure ce bref tour d'horizon, on constate que dans les Etats européens où la compétence économique est répartie, un **niveau paraît particulièrement privilégié : celui des régions** (entre 2 et 10 millions d'habitants). **L'Etat reste présent** et peut jouer trois rôles où il apparaît incontournable : **péréquation financière** au bénéfice des régions les moins développées, relation directe et permanente avec **l'Union européenne, régulation générale** dont les interventions soit par voie législative, soit au sein d'instances de concertation, visent notamment à empêcher les autres acteurs de se lancer dans des surenchères ruineuses et de prendre des risques inconsidérés.

II - LES PAYS A COMPETENCE ECONOMIQUE CONCENTREE

Dans ces pays -dont le Royaume-Uni est le prototype, mais parmi lesquels se rangent en fait tous les pays du Nord de l'Europe (Irlande, Suède, Finlande, Danemark, Pays-Bas, Luxembourg) ainsi que les plus pauvres du Sud (Portugal, Grèce), les seuls fonds susceptibles de favoriser les projets des entreprises sous quelque forme que ce soit, sont en principe inscrits au budget de l'Etat.

Quant aux collectivités locales, deux facteurs, plus ou moins influents selon les pays, limitent leurs capacités d'agir : d'une part, leurs finances leur permettent à peine d'assurer leurs tâches minimales de vicinalité et, sauf les grandes villes, elles n'ont pas les moyens d'intervenir en matière économique (Portugal, Grèce, Irlande, Pays-Bas) et, d'autre part, des limitations plus ou moins précises du droit d'intervenir dans le financement d'aides aux entreprises sont contenues dans les lois (Portugal, Grèce, Finlande, Danemark, Suède, Luxembourg).

Mais l'expérience semble montrer que, même dans les pays où la doctrine administrative minimise le rôle des collectivités locales en matière économique, des observations faites « sur le terrain » mettent en évidence la réalité de leur influence dans ce domaine.

En outre, dans de nombreux pays où la responsabilité économique est essentiellement étatique, des structures originales ont été mises en place : il ne faut pas confondre « gestion étatique » et « gestion bureaucratique », car l'Etat peut aussi, s'il le veut, faire appel à l'initiative locale.

A - Le cas du Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni connaît une réforme profonde de son administration territoriale qui est largement engagée depuis plusieurs années, mais n'est pas tout-à-fait terminée. L'Ecosse et le Pays de Galles ne constituent pas des régions, mais des entités administrées par un « office » spécialisé dont le chef est un ministre, membre du Gouvernement britannique. Des agences de développement, dotées de larges compétences en matière économique, en dépendent directement. Pour l'Angleterre, 12 « bureaux régionaux intégrés » créés en 1994, constituent un échelon déconcentré interministériel qui rassemble des représentants des différents départements compétents en matière d'aménagement du territoire : transports, emploi, commerce et industrie, environnement, construction...

C'est dire que tout le haut de la pyramide institutionnelle est monopolisée par des administrations de l'Etat.

A la base, en revanche, un effort d'imagination a été engagé pour favoriser des initiatives locales. Tel est le but des « **business links** » dont le développement a été encouragé en **Angleterre** : ces structures très légères qui rassemblent des chefs d'entreprise généralement d'un même bassin d'emploi et sont au nombre de 700 pour l'ensemble de l'Angleterre rentrent dans la catégorie -très nombreuse aujourd'hui- des « quangos » (organisme non-gouvernemental quasi-autonome) qui, d'une manière qui paraît assez controversée, élaborent des projets d'utilisation de crédits budgétaires qui sont en compétition devant des jurys d'experts qui retiennent ceux qui leur paraissent les meilleurs et les chargent de les réaliser en se réservant seulement un rôle de suivi et d'évaluation.

En **Ecosse**, les « **local enterprise company** » (**LEC**), au nombre de 22, répondent au même souci d'assurer une gestion non administrative des fonds publics : ce sont en effet des sociétés de statut privé, constitué d'hommes d'affaire locaux, qui proposent des projets de développement local et les mettent en oeuvre dans le cadre d'une stratégie globale définie par les deux agences spécialisées qui fonctionnent auprès du « **Scottish Office** » : « **Scottish Enterprise** » et « **Highlander and Islands Enterprise** ». Au **Pays de Galles**, les « **Training and Enterprise Councils** » (**TEC**) répondent à une préoccupation du même ordre, mais se concentrent sur la formation.

Dans un tel contexte, **la place spécifique des collectivités locales** paraît d'autant plus difficile à appréhender qu'elles sont affectées par une profonde réforme : au système traditionnel des comtés et des districts, tend à se substituer dans l'ensemble du Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse et Pays de Galles) un niveau unique dit « district unitaire » constitué soit par une grande ville, soit par un « bassin d'emploi » regroupant une population de 50 000 à 200 000 habitants. Bien qu'ils disposent d'un Conseil élu, ces nouveaux districts unitaires sont considérés comme disposant de marges de manoeuvre très faibles en raison de limitations aussi bien législatives que financières (par exemple, ils ne peuvent pas emprunter sans autorisation spéciale).

Il semble que ce soit surtout par le biais de l'urbanisme que ces collectivités sont associées au développement économique de leur territoire. Leur rôle est à cet égard d'élaborer et de faire appliquer des règlements d'urbanisme, mais aussi, en particulier dans les grandes villes, comme Glasgow, d'acquérir, restaurer et mettre à la disposition d'entreprises des friches industrielles ou d'autres terrains, voire des bâtiments, qu'elles aident les entreprises à acquérir.

En outre, elles travaillent régulièrement avec les « business links », les LEC et les TEC pour tout ce qui se rapporte à l'environnement des entreprises locales.

B - Les autres pays à compétence économique concentrée.

On y retrouve, sous une forme généralement moins systématique qu'au Royaume-Uni, les deux mêmes tendances :

- effort pour éviter une gestion trop administrative des fonds publics ;
- présence des collectivités locales dans le processus d'intervention pour le développement économique à l'exclusion de toute aide directe aux entreprises.

Sur le premier point, on notera l'existence dans à-peu-près tous ces pays, d'agences spécialisées dans l'assistance aux entreprises. Ces agences peuvent être conçues comme des lieux de partenariat lorsqu'elles associent dans leur conseil d'administration des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales auxquels peuvent s'adjoindre des représentants des entreprises et des syndicats de salariés. C'est ce que l'on trouve dans les cinq sociétés de développement régional qui existent aux **Pays-Bas**.

Une autre forme de partenariat existe en **Suède** avec la société « Almi » qui soutient les petites et moyennes entreprises par l'information, le conseil, la promotion, mais aussi le financement pour lequel elle peut engager des capitaux propres. Autour d'une société centrale de droit privé, mais appartenant à 100 % à l'Etat, gravitent des filiales régionales dont 49 % du capital est réparti entre régions et municipalités.

En Irlande, le partenariat avec les collectivités locales s'exerce au plus près du terrain au sein des « **Country Enterprise Boards** » (CEBS) et des « **partnerships** », sociétés de droit commun indépendantes, à participation majoritaire de l'État central, mais réunissant dans leurs organes dirigeants, les différents acteurs du développement local : élus, chefs d'entreprise, représentants des syndicats de salariés, fonctionnaires des services économiques et sociaux. C'est par ces organismes que passent la plupart des projets concernant les petites et moyennes entreprises et les aides dont elles bénéficient.

Dans d'autres cas, le partenariat n'a pas été formalisé aussi clairement, mais cela n'empêche pas les collectivités locales d'intervenir dans la localisation des entreprises qui s'installent sur leur territoire grâce à l'aménagement de parcs industriels et technologiques et parfois, sans que leur capacité d'action soit clairement précisée par les lois, des prises de participation au capital d'entreprises, des acquisitions de terrain, des constructions de bâtiments industriels avec de larges facilités de paiement ainsi que des réductions sur le prix des services publics d'eau et d'électricité.

En fait, **dans tous les pays, c'est tout un système complexe et différencié de relations qui s'établit entre entreprises et collectivités locales** : même sans attributions économiques spéciales, les élus locaux ne manquent pas d'exercer leurs attributions générales en vue de s'efforcer de favoriser efficacement le développement économique et la création d'emplois.

III - L'UNION EUROPEENNE : APPRECIÉE EN TANT QUE PARTENAIRE ACTIF, DECEVANTE EN TANT QUE REGULATRICE DES ACTIONS DE SES PARTENAIRES

L'article 92 du Traité de Rome pose le principe de l'incompatibilité avec le marché commun des « aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État », considérées comme de nature à « fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises... ».

Mais il prévoit aussi des dérogations parmi lesquelles figurent les « aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi » et les « aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques », quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

Par la suite, l'élargissement de la Communauté et la volonté de favoriser le rattrapage en terme d'emplois et de niveau de vie des pays et des régions les plus riches par les plus pauvres, a conduit l'Union européenne à être le principal utilisateur de ces dérogations : c'est en effet dans le cadre de **la politique européenne de « cohésion »** que sont accordées les plus fortes aides aux entreprises.

Ainsi la Commission apparaît-elle auprès des collectivités locales dans leurs interventions économiques avec un double visage :

- acteur du développement économique en tant que dispensateur d'aides aux entreprises dans les zones considérées comme défavorisées.
- contrôleur et régulateur de l'aide accordée par les autres acteurs sur l'ensemble du territoire de l'Union.

a - L'Union européenne : un acteur entraînant

Les interventions économiques de l'Union européenne se caractérisent d'abord par l'importance des masses financières qu'elles impliquent. La moyenne annuelle des interventions structurelles de la communauté a dépassé 14,5 milliards d'écus entre 1989 et 1993 et dépassera les 28 milliards d'écus entre 1994 et 1999 (180 milliards de francs). Ces sommes considérables sont à peine inférieures à 0,5 % du produit intérieur brut cumulé des 15 pays avec des « pointes » supérieures à 3,5 % au Portugal et en Grèce et proches de 2,8 % en Irlande et de 1,7 % en Espagne, les autres pays se situant au dessous de la moyenne.

L'impact de ces dépenses est d'autant plus fort qu'il se concentre sur des zones très précisément définies :

- **26,6 %** de la population de l'Union vit dans les régions couvertes par **l'objectif 1** (régions en retard de développement) qui perçoivent **66 %** des fonds,
- **16,5 %** dans les zones d' "**objectif 2** " (reconversion de zones touchées par le déclin d'industries traditionnelles) avec **11 %** des fonds
- **8,8 %** en zone d' "**objectif 5 B**" (zones rurales) avec 5 % du total des financements.
- Il s'y ajoute, **l'objectif 6** créé au profit de l'extrême nord scandinave : 0,4 % de la population recueillant 0,5 % des crédits structurels européens.
- En outre, la Grèce, l'Espagne, l'Irlande et le Portugal bénéficient d'un « **Fonds de cohésion** » doté de 14,5 milliards d'écus pour la période 1994-1999.

40 % de l'ensemble des crédits consacrés aux pays de l'**objectif 1** sont affectés à « l'environnement productif », catégorie dont la définition comporte « le soutien des systèmes nationaux d'aides à l'investissement dans l'industrie , avec un accent particulier sur l'établissement d'un secteur de petites et moyennes entreprises, compétitives au plan international ». En outre, précise le rapport (1), « de nombreuses autres activités annexes sont éligibles, comme la promotion de la recherche et le développement technologique, le développement de nouvelles activités y compris de services et (...) les initiatives de développement local ». Il faut comprendre qu'une part importante de ces crédits dits d'«environnement productif» est affectée à des aides directes aux entreprises.

En particulier, précise également le rapport de la commission sur la cohésion (2) les fonds européens ont permis de développer des « stratégies pour attirer des investissements étrangers »... « notamment en Irlande, (où désormais la moitié de la valeur ajoutée de l'industrie est assurée par des entreprises étrangères en partie comme moyen d'encourager les transferts de technologie), mais aussi en Espagne et en Grèce ». Pour le Portugal, il est fait état du financement de « 7 000 projets industriels impliquant un investissement de 3,8 milliards d'écus ».

Plus loin, le même rapport contient les indications suivantes : « En Italie et en Allemagne, l'aide à l'industrie a représenté 20 % des dépenses totales et a fourni une assistance financière à 2 200 petites et moyennes entreprises engendrant environ 10 000 nouveaux emplois » (3).

L'aide aux entreprises prend une part encore plus importante dans les zones **d'objectif 2** : c'est ainsi que « au Royaume-Uni, 300 000 PME auront reçu un aide à la fin de 1996 » (4) aux côtés des transformations de friches industrielles et de différentes interventions permettant de faciliter l'accueil d'entreprises.

En zone « 5b », 70 % des financements de l'Union européenne sont à finalité économique avec trois priorités : secteur agro-alimentaire, création de nouvelles PME par aides directes et financement de services, tourisme rural.

(1) Rapport sur la cohésion-page 93

(2) Idem page 102

(3) Idem page 103

(4) Idem page 104

Les collectivités locales sont directement concernées par la mise en oeuvre de ces politiques européennes. Sans doute, leurs moyens financiers ne leur permettent pas toujours d'apporter une contrepartie très importante aux programmes européens. Sans doute également, la Commission est-elle amenée à se plaindre, dans ses rapports, des administrations locales, sans préciser s'il s'agit des Etats ou des collectivités : c'est le cas de la Grèce dont « les chiffres sont considérés comme trop peu fiables pour permettre des commentaires » (selon le quatrième « rapport sur les aides d'Etat », p. 24), mais aussi l'Italie du Sud où « l'inefficacité de l'administration et les contraintes institutionnelles » auraient retardé la mise en oeuvre des programmes (page 103 du 1er « rapport sur la cohésion »). Sans doute enfin, la Commission considère que « compte-tenu du caractère décentralisé du système de gestion », des contrôles doivent être organisés par les états membres et par ses propres agents notamment dans le cadre de « l'exercice interne de la Commission... qui vise à améliorer la gestion des ressources par des vérifications, des audits et autres méthodes d'évaluation ».

Mais, malgré cette méfiance un peu bureaucratique, les politiques européennes sont conduites avec une très grande volonté d'associer les collectivités locales à la définition des programmes, à la mise en oeuvre des actions et à leur financement. D'où un « effet de levier » qui tire vers les interventions économiques, toutes les collectivités locales, même dans les pays où jusqu'ici, elles étaient étrangères à ce domaine d'action. L'expérience prouve qu'en France notamment, mais aussi dans d'autres pays, **l'intervention communautaire et l'appel qu'elle comporte à des compléments locaux invite de façon forte les collectivités locales à sortir du cadre législatif national en ce qu'il limite leurs possibilités d'action** et à accompagner l'Union européenne dans des interventions nouvelles ou dans des zones jusque là non prioritaires au regard des critères nationaux.

Une autre caractéristique des politiques européennes est en effet qu'elles ne s'exercent pas nécessairement dans les mêmes zones que les aides nationales. En Allemagne et en Suède, il existe des secteurs où l'aide européenne est disponible, mais l'aide des collectivités locales interdite par la législation nationale et d'autres où c'est l'inverse... D'où des situations parfois surprenantes, surtout lorsqu'il s'agit de petits territoires dont les différences de richesse sont imperceptibles tant pour ceux qui y vivent que pour ceux qui les traversent.

Mais ces réserves sont de peu d'importance par rapport à l'essentiel qui est **l'effet d'attraction et d'entraînement qu'exerce l'Union européenne sur les collectivités locales** par ses actions en faveur du développement économique des zones en difficulté du territoire européen.

b - L'Union européenne : un régulateur décevant

En même temps qu'elle entraîne nombre d'Etats et de collectivités locales à aider directement des entreprises, l'Union européenne demeure attachée aux principes « purs et durs » du libéralisme économique et veille à ce que rien ne vienne fausser si peu que ce soit la libre et égale concurrence qui doit régir le grand marché.

La résolution de cette contradiction se fait par le **zonage** : le territoire de l'Union est réparti en huit catégories de zones où la fourchette d'aides va de 60 à 75 % du coût d'un investissement jusqu'à 0 % en zone « non éligible », en passant par tous les niveaux intermédiaires.

L'aide dont il s'agit n'est pas « l'aide directe » de la loi française de 1983, mais « l'équivalent subvention nette » (ESN) qui intègre des calculs fondés sur l'actualisation (réévaluation mensuelle en cas de paiements échelonnés), la fiscalisation (l'incidence sur l'assiette de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés varie selon le régime fiscal de la subvention) et l'avantage réel apporté par un prêt à taux bonifié selon sa durée, éventuellement le différé d'amortissement, le taux de bonification, la quotité du prêt par rapport au coût de l'investissement et le taux de l'imposition. D'autres calculs peuvent éventuellement intervenir pour convertir d'autres clauses avantageuses pour l'entreprise en « ESN ».

La justification de ce système peut être faite de deux manières un peu contradictoires selon que l'on considère que les aides ont pour fonction de compenser des handicaps et de recréer ainsi une concurrence égalitaire ou qu'il s'agit de favoriser systématiquement les régions périphériques de l'Europe afin de mieux répartir l'activité et la richesse sur l'ensemble de son territoire.

On peut noter également que les aides ont pour effet de neutraliser les différences de coûts des facteurs de production selon les régions, qu'aurait provoqué le libre jeu du marché : en ce sens, elles présentent un caractère social au bénéfice des habitants des régions les moins développées qui, sans elles, ne pourraient attirer des industries qu'en acceptant des salaires encore plus bas. Mais ce faisant, on peut se demander si elles ne créent pas une pression à la baisse des salaires dans les régions d'industrialisation plus ancienne qui, l'expérience le prouve malheureusement, ne parviennent plus aujourd'hui à maintenir leurs emplois.

De toute manière, on ne peut nier, que, quelle que soit la qualité des indices utilisés pour définir les zones correspondant aux différents niveaux d'ESN, une large part d'arbitraire préside à la détermination des zones et des taux.

Mais le vrai problème est de savoir comment la commission peut contrôler l'application de ce système.

Le rapport que Madame Monique ROUSSEAU, député, a présenté à la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée Nationale (1) fait le point sur l'état actuel des procédures qui permettent ce contrôle et il n'y a pas lieu d'y revenir ici si ce n'est pour souligner quelques points qui concernent plus particulièrement les collectivités locales.

1) Les Etats peuvent être considérés comme responsables devant la Commission du respect des règles acceptées par le Conseil de l'Union sur l'ensemble de leur territoire. Il faut noter à cet égard que si cette responsabilité n'est niée nulle part, aucun pays n'a un système de contrôle de légalité aussi complet et systématique que la France, soit que les « décideurs » soient à la fois juge et partie (par exemple au Royaume-Uni, en ce qui concerne en particulier l'Ecosse et le Pays de Galles), soit que la force des structures locales transforme toute discussion juridique en « bras de fer » politique. Il est clair que, si nos procédures de paiement exigent une transparence totale puisqu'un comptable public ne saurait dépenser un franc sans des justifications écrites, il n'en va pas de même dans les autres pays qui se sont tous dotés d'agences, généralement à statut de sociétés privées, dont les directeurs ne relèvent que du ministre compétent.

2) La règle « de minimis » née en 1990 et complétée et mise à jour en 1992 et 1996 dispense de notification les aides qui « n'ont pas d'impact sensible sur les échanges et la concurrence entre Etats membres ». Il s'agissait primitivement des aides aux PME (150 salariés - chiffre d'affaire inférieur à 15 millions d'écus), mais ce critère a été modifié en 1996 et il ne reste d'autre limite qu'un montant maximum d'aide de 100 000 écus sur trois ans, cumulable d'ailleurs avec d'autres aides approuvées par la commission.

La plupart des aides des collectivités locales sont concernées par cette règle grâce à laquelle le problème de leur conformité à la réglementation européenne n'est pas posé.

Si on l'envisage du point de vue de la connaissance statistique, ce seuil paraît élevé, mais si on l'envisage du point de vue des libertés locales, il paraît au contraire trop bas. En outre le statut juridique de cette exemption de notification n'est pas parfaitement clair. On peut se demander s'il n'y a pas lieu de reconnaître de la manière la plus officielle un droit d'aider les P.M.E. jusqu'à un niveau à préciser, qui pourrait être **le double du niveau actuel**.

(1) Assemblée Nationale - Rapport d'information n° 3107 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur les aides d'Etat en droit communautaire et présenté par Mme Monique ROUSSEAU, député (6 novembre 1996).

3) **Les procédures qui permettent le contrôle** de ces règles sont de plus en plus utilisées : le nombre de notification d'aides par les Etats est passé de 475 en 1993 à 680 en 1995 tandis que, dans le même temps, le nombre d'aides non notifiées dont la commission a dû se saisir, généralement à la suite d'une plainte formulée par un état ou un particulier, est passé de 85 à 113, le nombre de décisions de la commission de ne pas soulever d'objections passant de 400 à 504. La croissance est particulièrement forte pour les décisions engageant l'une des procédures prévues puisqu'elles passent dans le même temps de 67 à 115.

Ainsi apparaît **une tension de plus en plus forte autour de cette compétence** particulière de la Commission. Les aides « horizontales », c'est à dire concernant l'ensemble des secteurs en vue d'un objectif tel que la recherche, l'environnement ou l'emploi, sont à cet égard particulièrement visées. C'est généralement ce type d'aide qui relève des collectivités locales lorsque celles-ci ont des compétences économiques. Le fait qu'elles s'appliquent seulement sur le territoire de la collectivité qui a décidé leur création leur confère un effet régional qui peut poser le problème de la conformité aux plafonds communautaires des taux globaux de subvention.

Il en va de même des aides financées par les fonds structurels européens puisque le 25^{ème} rapport sur la « politique européenne de la concurrence en 1995 » indique que « la Commission a continué d'examiner, au regard du respect des articles 92 et 93 du traité ; la compatibilité des interventions des fonds structurels au titre des différents objectifs », interventions pourtant décidées aussi par la Commission et dans lesquelles de nombreuses collectivités locales peuvent se trouver impliquées.

4) Parmi ces procédures, quelques affaires récentes ont prouvé les **difficultés pratiques de vérifier** la stricte application du plafonnement des subventions aux entreprises par zones :

- des aides accordées au premier groupe allemand de chantiers navals BREMER VULKAN AG auraient été utilisées à l'Ouest alors qu'elles n'étaient autorisées que parce qu'elles devaient aller à l'Est ;

- le Land de Saxe a accordé à Volkswagen une aide de 91 millions de DM (310 millions de F) sur la base d'une argumentation fondée sur une interprétation de l'article 92-2c du Traité de Rome, qui, si elle était suivie, supprimerait toute possibilité de plafonner les aides dans les zones « affectées par la division de l'Allemagne » lors de la signature du Traité de Rome en 1956....

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Face au problème de l'emploi, **un véritable esprit de partenariat doit s'imposer à tous les décideurs** : Etat, collectivités locales, Union européenne, chefs d'entreprises, représentants des salariés, banquiers etc... La gravité des enjeux impose ce rassemblement des énergies et des moyens, en vue de solutions efficaces et durables.

Les collectivités locales sont bien placées pour catalyser de tels rassemblements : c'est à leur niveau que peuvent s'établir le plus facilement, sans formalisme et sans exclusive, des relations réellement propices à la mise en lumière d'intérêts communs.

L'expérience de nos voisins semble, d'une manière générale et sans oublier toutes les spécificités locales, privilégier le **niveau régional** surtout lorsqu'il comporte une forte identité, marquée par des traditions culturelles et l'influence d'une grande métropole, ainsi que le **niveau du « bassin d'emploi »** au sein duquel les entreprises partagent l'utilisation des mêmes services et des mêmes infrastructures et ont la charge d'offrir des emplois à la même population.

La politique régionale de l'Union européenne a pour effet de renforcer ces deux niveaux qui sont pris en compte aussi bien dans le dessin des cartes déterminant les taux maximaux de subvention aux investissements des entreprises que dans la définition et la mise en oeuvre des programmes communautaires.

La redéfinition, prévisible à échéance de deux ou trois ans, de la politique régionale européenne en raison notamment de l'élargissement de l'Union européenne, ne doit pas conduire à remettre en cause les avancées obtenues dans certains pays en matière de partenariat.

Mais il est également indispensable que les règles de plafonnement des aides aux entreprises soient adaptées, précisées et mieux appliquées :

- **adaptées**, pour tenir compte des résultats obtenus dans certains pays périphériques ou certaines zones défavorisées ;

- **précisées**, dans le cadre d'une intégration au Traité rendue nécessaire par l'évolution jurisprudentielle, en vue de favoriser ce qui permet le développement et la modernisation des entreprises tout en évitant les surenchères ;

- **mieux appliquées**, -ce qui dépend certes de la Commission et de la Cour européenne de justice, mais aussi des intéressés eux-mêmes - responsables de collectivités locales aussi bien que d'entreprises - qui doivent être mieux informés de ces règles et plus sensibilisés à la mise en oeuvre des procédures permettant de les faire respecter lorsqu'il est connu qu'elles ont été violées (cf. conclusion générale).

TROISIEME PARTIE

DESCRIPTION DES FORMES D'INTERVENTION PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES EN DISTINGUANT LES AIDES DIRECTES DES AIDES INDIRECTES

La distinction entre les « aides directes » et les « aides indirectes » à laquelle il est fait référence dans la lettre de mission, peut s'interpréter de manières diverses.

Bien que le droit français ne comporte aucune définition véritable de ces deux notions, la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 définit « la forme » que revêtent les aides directes, en posant le principe de trois modes d'intervention des régions, en renvoyant à un décret les modalités, notamment la fixation des taux, et aux collectivités locales la répartition entre elles du financement. Ces modes d'intervention sont :

- * la prime régionale à la création d'entreprises,
- * la prime régionale à l'emploi,
- * les prêts, avances et bonifications d'intérêt offrant des conditions plus favorables que le taux moyen des obligations.

Toutes les autres aides sont dites « indirectes », encore que les aides ayant la forme de déductions fiscales sont généralement comptées à part ou pas du tout.

Or cette approche ne correspond pas à l'approche communautaire qui inspire, sur la base du Traité de Rome, aussi bien la direction générale de la concurrence que la Cour de Justice de l'Union. Comme on l'a vu plus haut, la nécessité de comparer les aides effectivement offertes a conduit les services de la Commission à mettre au point une méthode de calcul de l'« Equivalent Subvention Net » qui a précisément pour objet de créer un « dénominateur commun » à toutes les formes d'aide dans tous les pays de l'Union.

Dès lors, il n'est pas possible d'utiliser à l'échelle européenne une notion qui ne se comprend que par rapport à un texte qui est applicable seulement en France - et qui ne s'y applique d'ailleurs qu'imparfaitement, semble-t-il -.

En outre, l'expression « aide indirecte » est parfois utilisée chez nos voisins dans un sens différent de celui auquel nous sommes habitués : l'aide directe serait celle qui peut être comptabilisée parce qu'elle s'adresse spécifiquement à une entreprise donnée tandis que l'aide indirecte porterait plutôt sur l'environnement des entreprises, les équipements publics, la formation, la promotion, toutes actions qui intéressent un ensemble d'entreprises et non une seule.

S'agissant des interventions des collectivités locales, cette distinction apparaît pertinente dans la mesure où, si leur responsabilité de favoriser le développement économique en suscitant un environnement technique et humain répondant aux besoins des entreprises, est unanimement reconnue et fait l'objet de partenariat entre les différents niveaux de collectivités, il n'en va pas de même du pouvoir et de la capacité concrète d'accorder des aides aux entreprises : ici en effet, l'Union européenne aussi bien que les Etats ont toujours une place dans les procédures et les marges de manoeuvre réelles des collectivités locales sont très variables selon leur niveaux, mais généralement assez faibles. Il est vrai en revanche que tout le savoir-faire des collectivités locales consiste à créer un environnement général aussi précisément adapté que possible aux besoins des entreprises effectivement présentes sur le territoire qu'elles administrent : la frontière entre « aides à l'environnement » et « aides à l'entreprise » n'est pas toujours aussi claire qu'il y paraît au premier abord, mais elle n'en est pas moins significative de l'essentiel.

I - INTERVENTIONS DES COLLECTIVITES LOCALES EN VUE D'UN ENVIRONNEMENT TECHNIQUE ET HUMAIN REPODANT AUX BESOINS DES ENTREPRISES.

Cette forme d'intervention est d'une très grande importance pour les entreprises dont les résultats sont souvent directement affectés par des carences à ce niveau : par exemple, des routes mal entretenues peuvent constituer un handicap majeur pour une unité de production, de même que l'existence d'un parc attractif de logement locatif est souvent la condition d'un bon recrutement de personnel. De telles interventions, très proches du terrain, relèvent généralement d'initiatives communales, ce qui suppose que les communes soient intéressées au développement économique et qu'elles aient les moyens, avec l'aide le cas échéant des instances supérieures, d'agir rapidement pour résoudre des problèmes concrets de ce type.

Ainsi apparaît-il que les entreprises peuvent avoir intérêt à ce que les communes soient à la fois motivées pour les aider et capables de le faire -ce qui suppose une certaine force technique et financière, qui a généralement pour contrepartie une fiscalité locale comportant une contribution qui, tout en demeurant raisonnable, sera suffisante pour atteindre les objectifs recherchés. Il arrive que des chefs d'entreprise se plaignent, dans les pays où les communes sont faibles ou inexistantes, de leur impuissance à répondre à leurs demandes jusqu'à ressentir le besoin de se délocaliser dans des zones bien desservies à proximité des grandes agglomérations. **La capacité d'action des communes ou de leurs groupements, y compris dans les zones les moins peuplées, est, par elle-même, un instrument de développement économique local.**

En effet, dans les pays où les communes sont relativement fortes et bien soutenues dans ce domaine par les échelons supérieurs, elles s'avèrent capables d'initiatives efficaces en faveur du développement des entreprises.

Quelques exemples permettront d'en juger.

A - Le cas des grandes agglomérations.

C'est dans tous les pays d'Europe que l'on constate que, quelle que soit la définition de leurs responsabilités dans ce domaine, elles sont de plus en plus conduites à mettre en place une véritable politique industrielle et commerciale : il leur faut réagir au déclin des industries traditionnelles qui avaient fait leur force ainsi que celui de leurs centres anciens qui souffrent souvent de migrations vers l'extérieur de la population aisée. L'action économique apparaît donc comme un moyen de faire face à leurs responsabilités en matière d'urbanisme. Elle présente également un caractère social car les taux de chômage sont souvent très élevés dans les agglomérations, non seulement en raison des difficultés des vieilles entreprises locales, mais aussi parce qu'il arrive que des chômeurs viennent d'autres zones, vers les villes pour y chercher de meilleures opportunités d'emploi.

C'est ainsi que la ville de **Barcelone** a créée en 1986 une société de droit privé, mais municipale, sous la raison sociale « Barcelona Activa » qui, en bénéficiant de financement de la Généralité de Catalogne, de l'Union Européenne dans le cadre de l'objectif 2 ainsi que de l'Agence pour l'Emploi de l'Etat espagnol, a créé des « viviers d'entreprises » sur une superficie de 7 700 m² qui ont accueilli 126 sociétés. Son action immobilière conduite en fonction d'exigences urbanistiques s'accompagne d'une politique de formation qui prend largement en compte des préoccupations sociales.

Un autre exemple est fourni par la Société de Développement Régional de **Bruxelles** qui héberge 178 entreprises sur 147 hectares de terrains et 48 000 m² de bâtiments repartis en 12 unités.

Au Portugal, le parc technologique de **Lisbonne** a été créé et est géré par un groupement réunissant la commune, des instituts d'Etat financiers et technologiques et l'Association des Industriels Portugais.

D'une manière générale, les grandes villes veulent être en mesure de choisir les entreprises qui s'installent sur leur territoire. **A cet égard, les sièges sociaux de grandes entreprises ou d'institutions internationales** de statuts divers sont particulièrement recherchés. Une concurrence très vive se développe entre les quelques métropoles européennes susceptibles d'être choisies : d'excellentes communications sont évidemment indispensables de même que le prestige et l'attrait que confèrent l'historicité, l'architecture, la culture.... Mais la capacité de proposer à des conditions avantageuses des bâtiments adaptés et disponibles peut être l'élément décisif. C'est aux municipalités de prendre dans ce domaine toutes les initiatives et l'essentiel des coûts : sous réserve des avantages fiscaux parfois accordés et dont certains seront détaillés plus loin dans ce rapport (cf. conclusion générale), les Etats et les régions -de même que l'Union européenne- sont peu présents dans ce secteur car les centres des villes sont considérés comme plutôt riches (sous réserve de certains classements en zone d'objectif 2) et que, en outre, le secteur tertiaire est moins aidé que le secteur productif. Mais les élus des grandes villes sont conscients qu'il y a là un enjeu décisif pour l'avenir des centres de cité.

B - Interventions foncières et immobilières.

Au cours des dix dernières années, de très nombreuses communes d'Europe se sont impliquées, seules ou dans un cadre intercommunal, généralement avec le soutien des échelons régionaux, nationaux et communautaires, dans la réalisation de « technopoles », de sites industriels aménagés et de centres d'affaires.

Par exemple, en **Belgique** les 130 sites industriels wallons ont été réalisés et sont gérés par 9 **agences intercommunales de développement économique** qui offrent des terrains à des prix très compétitifs. Cinq de ces sites sont reconnus comme « parcs scientifiques » et bénéficient d'un environnement où les développements technologiques industriels et les recherches universitaires peuvent s'associer. La mise en location de « halls-relais » à des prix avantageux permet à des P.M.E. ou des entreprises de service de s'établir facilement en disposant sans délai de bâtiments modulaires.

En **Finlande**, certaines communes aménagent et mettent à la disposition des entreprises, des terrains et des locaux.

En **Suède**, les parcs technologiques sont créés et gérés par les universités ou les grands groupes industriels en liaison avec les collectivités territoriales qui interviennent en matière de logement, d'urbanisme, de construction, de formation et peuvent créer des « pépinières d'entreprises ».

En **Allemagne**, les centres technologiques ont été créés par des communes - seules ou groupées- avec un appui du land et, dans les zones prioritaires, de l'Etat fédéral dans le cadre du « programme d'intérêt commun » (subvention de 50 %). Les entreprises y sont attirées à la fois par la possibilité de disposer de locaux qui, appartiennent à la collectivité, offrent des loyers modérés et -qu'on le dise ou non- des délais de paiement en cas de manque de trésorerie à l'échéance. En outre toutes sortes de services aux entreprises (recherche, transfert de technologie, formation, conseils, promotion...) leur sont proposés par des structures fondées sur des fonds publics et qui ne sont pas soumises à une exigence d'équilibre financier immédiat. Il est admis qu'un délai de 5 ans - et dans certains Länder 8 ans- est nécessaire avant de juger de la rentabilité d'une action et d'exiger son équilibre financier. Aujourd'hui, les 200 centres technologiques d'Allemagne accueillent 5 000 entreprises et représentent, en additionnant entreprises et services aux entreprises, 40 000 emplois.

En fait, lorsque les Länder soutiennent à cette hauteur des initiatives communales ou intercommunales, ce n'est pas « à guichet ouvert » : dans de nombreux Länder, et en particulier à l'Est, une carte des zones destinées à accueillir des entreprises est d'abord établie et les initiatives des communes ne sont ensuite soutenues que dans la mesure où elles s'intègrent au **schéma** ainsi arrêté.

Par delà ces exemples où l'initiative communale joue un rôle essentiel, il importe de voir que, dans les autres pays, les centres technologiques et les zones industrielles relèvent soit de l'Etat central, soit des autorités régionales, généralement par le biais d'agences spécialisées, mais que les communes n'en sont pas moins associées à leur création, au titre non seulement de leurs responsabilités en matière d'urbanisme, mais encore dans le cadre d'un partenariat de proposition avec ces instances.

Par exemple, aux **Pays-Bas**, dans les régions dont la reconversion est soutenue par l'Etat, ces équipements sont essentiellement le fait de sociétés de développement, en particulier la Société de Développement et d'Investissement du Nord des Pays-Bas (dénommée « NOM ») ou la Banque Industrielle de Limbourg (dénommée « LIOF ») qui ont, en plus de leurs activités essentiellement financières, la tâche de gérer des zones et des bâtiments industriels à des conditions attractives pour les entreprises : par exemple, réduction de 40 % du loyer pendant 2 ans, avec augmentation de 10 % par an les années suivantes. Les provinces -qui comportent des assemblées élues, mais dont le chef de l'exécutif est nommé par le Gouvernement- sont représentées au conseil d'administration de ces organismes.

Autre exemple : en **Catalogne**, c'est l'Institut Catalan du Sol qui, en liaison avec les « comarques » (collectivités rassemblant plusieurs communes correspondant à un bassin d'emploi) crée et gère les zones industrielles et les pépinières d'entreprises.

De même, au **Danemark**, communes « primaires » (PRIMAERKOMMUNER) et « communes de district » (AMTSKOMMUNER) se sont vue reconnaître par la loi 383 de 1992, la possibilité de planifier les équipements favorables au développement des entreprises, et en particulier les espaces d'accueil, mais elles ne peuvent en construire pour les louer que dans le cas où il n'existe pas sur place de bâtiments disponibles équivalents. En aucun cas, le loyer ne peut être inférieur au prix du marché.

Au **Royaume-Uni**, ce sont également des agences spécialisées qui aménagent et gèrent les équipements d'accueil d'entreprises notamment les « Urban Regeneration Agency » en Angleterre et surtout, « Scottish Enterprise » en Ecosse : cette agence détient 40 % des terrains industriels d'Ecosse et y a créé des « incubators » avec des bâtiments et des services destinés à favoriser les nouvelles implantations. L'autonomie dont elle dispose lui permet de négocier les loyers industriels avec une grande liberté, en fonction des possibilités réelles des entreprises, sous le seul contrôle du Scottish Office. Au total on compte 800 parcs d'affaires au Royaume-Uni ainsi que 50 parcs scientifiques.

De même, en **Irlande**, l'Agence FORBAIRT qui relève de l'Etat, achète des terrains et des locaux industriels et commerciaux pour les louer à des entreprises. 19,4 millions de Livres irlandaises ont été investies à ce titre.

Ce rapide tour d'horizon, que bien d'autres exemples pourraient compléter, fait apparaître que **c'est dans tous les pays d'Europe que la puissance publique est conduite à s'intéresser à l'immobilier d'entreprise**, non seulement pour l'intégrer à ses règlements d'urbanisme, mais encore pour acquérir, aménager et céder, à des conditions plus ou moins avantageuses, terrains et souvent bâtiments à des entreprises.

Généralement cependant, des structures spécialisées, ayant une « surface » suffisante pour assumer les risques que comporte nécessairement ce type d'investissement, assument cette responsabilité.

Le cas de la France où de nombreuses communes, parfois de taille réduite, ont été amenées à créer et gérer de l'immobilier industriel, est à cet égard tout à fait atypique : il prouve le dynamisme des communes françaises et leur volonté de participer activement à la création d'emplois, mais il les engage trop, jusqu'à un niveau qui peut s'avérer insupportable, dans le risque indissociablement lié à toute activité économique concurrentielle. **L'exemple de nos voisins européens prouve que des solutions existent pour permettre aux communes de s'engager dans le développement économique sans courir de tels risques** : il conviendra de s'en inspirer (cf. : conclusion générale).

C - Les aides « immatérielles »

On désigne sous le nom « d'aides immatérielles » l'ensemble des actions conduites par la puissance publique pour permettre aux entreprises d'accéder à des services utiles à la mise au point et à la réussite de leurs projets.

Ces services sont extrêmement variés et peuvent concerner toutes les entreprises à tous les niveaux de leur développement. On peut les regrouper en quatre grandes catégories en précisant toutefois que l'aide sera d'autant plus efficace pour les entreprises que ces catégories seront moins cloisonnées.

a) services de **conseils** qui peuvent porter aussi bien sur la gestion administrative que sur les techniques de production ;

b) services d'aide à **l'innovation** qui partent de l'audit technique et comportent l'accès aux laboratoires de recherche et les transferts de technologie ;

c) services d'aides à la **commercialisation** qui peuvent comporter soit des études de marché et des ouvertures de relations avec des partenaires extérieurs en vue de « joint ventures », soit des actions directes de promotion : participation à des foires et marchés, publicité collective etc...

d) des services de **formation** qui peuvent être conçus soit par rapport aux besoins des entreprises et s'adresser à son personnel en place ou accompagner des recrutements, soit par rapport à la situation sociale des bénéficiaires qu'il s'agit de faire accéder, ou re-accesser, au marché du travail.

Ces services sont particulièrement utiles pour les petites et moyennes entreprises, surtout à leur démarrage, mais certains d'entre eux, en particulier en matière de recherches et de formation du personnel, répondent aux besoins des grandes entreprises.

C'est pourquoi tous les pays d'Europe ont mis sur pied des mécanismes permettant aux entreprises d'en bénéficier à des conditions avantageuses, voire gratuitement, et les collectivités locales ont souvent un rôle décisif dans ces mécanismes.

C'est le cas d'abord, lorsque, comme en **Allemagne**, l'ensemble des domaines concernés - économie, recherche, formation - relève en bloc de la compétence des Länder : dans ce cas, c'est tout naturellement que des unités de service sont implantées notamment dans les centres technologiques. La participation financière des entreprises au coût de ces services est en fait négociée « au coup par coup », dans des conditions particulièrement avantageuses au démarrage.

Des observations semblables peuvent être faites dans tous les pays à structures régionales fortes : **Autriche** et **Espagne** notamment.

Ailleurs, ces services peuvent relever soit d'instituts dépendant des régions ou des grandes villes, soit de l'Etat : par exemple, en **Grèce**, un appel d'offres est en cours pour la mise en place de 7 antennes locales intermédiaires pour l'accueil des PME, mais c'est une initiative du ministère du développement avec le soutien de l'Union européenne conformément au « Cadre Communautaire d'Appui ». En revanche, en matière de formation, les communes grecques peuvent créer des structures spécialisées qui pourront être aidées par l'Union européenne concurremment avec des structures privées, professionnelles ou associatives ayant le même objet.

En fait, les problèmes que pose l'accès des entreprises aux services créés pour elles, sont pour l'essentiel de deux ordres :

a) d'une part, il faut que ces services aient vraiment la qualité requise : en matière de conseil de gestion et de recherche notamment, seule l'excellence a un sens.

D'où la difficulté d'organiser des réseaux efficaces dans les pays les moins développés de l'Europe et l'avantage considérable qu'ont sur ce point les pays bénéficiant d'une forte tradition industrielle et scientifique comme l'Allemagne, l'Angleterre et la France. On est ici dans un domaine où ces pays « rattrapent » en quelque sorte l'avantage que les pays périphériques tirent de leur classement en zone 1 en matière d'aides européennes et d'autorisation de prise en charge publique des investissements productifs. Mais on peut penser qu'un pays comme l'Irlande qui est en zone 1, mais bénéficie grâce à sa proximité et sa communauté de langue avec l'Angleterre de toute la tradition de ce pays, est, si l'on peut dire, gagnante sur les deux tableaux.

b) d'autre part, même dans les pays ayant le meilleur potentiel dans ce domaine, il est toujours difficile de s'assurer que ces services sont bien adaptés aux besoins des entreprises.

C'est pourquoi, dans un grand nombre de cas, les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'Etat, des régions ou des communes, préféreront laisser le libre choix du conseiller à l'entreprise et limiter leur rôle à la prise en charge d'une part du coût. C'est dans un large mesure la solution française avec les Fonds Régionaux d'Aide au Conseil ou les subventions de l'ANVAR. De même l'Irlande assure le financement à 50 % de services de ce type, allant même jusqu'à financer -à ce taux la première année, avec dégressivité ensuite-, l'embauche de compétences technologiques ou informatiques. Aux Pays-Bas, les coûts salariaux correspondant à des activités de recherche et de développement bénéficient d'une réduction de 40 % de la taxe sur les salaires.

Mais ces formules ne conviennent pas à toutes les formes de services, ni à toutes les entreprises : surtout pour les plus petites, en particulier lors de leur création, le choix de conseillers spécialisés est difficile et la mise en oeuvre de leurs préconisations peut être dangereuse si elles ne sont pas bien coordonnées.

C'est pourquoi de nombreuses collectivités se sont engagées davantage : par exemple en Finlande, les 450 communes financent 200 agents chargés d'orienter et d'assister les entreprises. En Suède, l'Agence de Développement de la Région de Stockholm a créé un réseau informatique qui permet à l'ensemble des communes de la zone de connaître en temps réel les demandes de services des entreprises et de leur proposer des solutions.

D'une manière plus générale, tous les réseaux de centres technologiques qui existent dans tous les pays, comportent des services, organisés soit par les communes avec le soutien des niveaux supérieurs, soit plus souvent par une agence généralement régionale.

Pour s'assurer l'adéquation de tels services aux besoins réels des entreprises, il est donc souvent apparu indispensable d'y **associer étroitement des chefs d'entreprise**, voire de leur en confier pleinement la responsabilité.

Le **niveau régional** est généralement considéré comme favorable à ces relations qui doivent pour être utiles ne pas être exclusivement formelles et institutionnelles : il peut s'agir soit de conférences périodiques entre le ministre-président d'un land et une organisation représentative des chefs d'entreprises (par exemple en Nord-Rhénanie Westphalie), ou de l'octroi d'un ou deux sièges au conseil d'administration de l'organisme chargé de les gérer.

Mais **c'est le niveau du « bassin d'emploi » qui est généralement considéré comme le plus apte à servir de cadre à l'organisation de services aux entreprises vraiment adaptés à leurs besoins.**

Ce niveau est parfois celui d'une collectivité locale telle que le « Kreiss » allemand, le nouveau « district unitaire » britannique ou la « comarca » catalane, mais ce n'est pas nécessairement le cas : il peut s'agir d'une structure spécifique définie en fonction des réalités de terrain et la manière dont elles sont ressenties par les acteurs, pourvu qu'elle soit le lieu d'une fédération la plus large possible d'imagination, d'énergies et de volontés, fondées sur des expériences pratiques présentant des caractères communs.

La formule des « business links » d'Angleterre répond à cette recherche : ces groupements de chefs d'entreprise - qui peuvent s'associer d'autres acteurs, notamment des élus locaux - librement formés et compétents sur un territoire qu'ils définissent eux-mêmes, identifient des projets d'intérêt commun et proposent à l'administration de l'Etat, dans le cadre d'une sorte d'adjudication où leurs propositions sont examinées par des « business advisory councils », comités d'experts essentiellement formés aussi de chefs d'entreprise : les projets y sont comparés à d'autres qui peuvent émaner de collectivités locales ou d'autres groupements. Ceux qui sont considérés comme les plus porteurs d'emploi et de création de richesse seront proposés pour un financement, généralement sur trois ans, avec des réexamens périodiques comportant bilans et évaluations.

Si cette formule est parfois critiquée en raison de la relative lourdeur des processus de décision qui la caractérise, elle répond bien à l'attente des chefs d'entreprise dont les intérêts communs ont ainsi les meilleures chances d'être pris en compte. Autour des « business links », se tissent également des liens qui permettent le suivi et parfois un véritable parrainage des créateurs d'entreprises qui bénéficient ainsi **d'un accompagnement, expert et expérimenté**, dans les premières années, souvent très difficiles, qui suivent leur installation.

Cette **recherche d'un lieu de relations largement informelles entre les divers acteurs de l'économie locale débouchant sur des projets et des décisions** concernant l'ensemble des entreprises - et donc de la population active - marque à l'évidence l'évolution récente dans les divers pays d'Europe.

En **Irlande**, les « country enterprise boards » qui existent aujourd'hui dans tous les comtés d'Irlande, proposent assistances technique et financière pour la création et le développement de petites entreprises. Ils sont composés d'élus locaux, de membres des agences gouvernementales, d'hommes d'affaires locaux et de représentants d'associations. Chaque « board » établit un « county enterprise plan » qui présente des objectifs en matière de soutien aux entreprises locales et sert de base à une demande de subvention au ministère des Entreprises et de l'Emploi qui permettra de financer des mesures d'aides aux entreprises sous forme de services, mais aussi de bâtiments ainsi que des subventions calculées sur la base du nombre d'emplois créés.

Dans les zones les plus défavorisées d'Irlande, des « partnerships », sociétés anonymes dépendant du gouvernement, mais associant les mêmes catégories de partenaires locaux, aident les entreprises à obtenir des financements qu'ils assurent partiellement eux-mêmes, tout en les conseillant.

Ces expériences d'origine anglo-saxonne se répandent aujourd'hui en Europe : la Commission s'en est fait l'instigateur systématique dans les régions où elle intervient par le biais des fonds structurels sous le nom de « **pactes territoriaux pour l'emploi** ».

Dans une note aux Etats membres datée du 18 octobre 1996, qui fait suite aux conclusions du sommet de Florence (Juin 1996), ces pactes sont définis comme « devant être le résultat d'un processus de réflexion entre le plus grand nombre d'acteurs régionaux ou locaux compétents dans le but d'élaborer en commun un programme d'actions en faveur de l'emploi, mais aussi pour assurer sa mise en oeuvre par un ensemble de mesures concrètes répondant aux besoins locaux et régionaux en matière d'emploi ».

Il s'agit là d'une démarche dans laquelle beaucoup d'élus locaux se reconnaissent et il paraît souhaitable que la mise en oeuvre de telles mesures s'appuie largement sur le réseau des collectivités locales et de leurs groupements plutôt que sur des structures mal définies et n'offrant pas de garanties de durée : c'est **en mettant en oeuvre toutes les potentialités de synergie région-département-bassin d'emplois** que l'on trouvera en France les structures répondant le mieux à cette volonté de « coller au terrain » et d'y être efficace en termes d'investissement et d'emploi.

II - INTERVENTIONS FINANCIERES CIBLEES SUR UNE ENTREPRISE PARTICULIERE

Ces aides rentrent dans le calcul de « l'Equivalent Subvention Net » de la Commission de l'Union européenne :

- dans leur totalité en ce qui concerne les subventions et les réductions d'impôt,
- pour la partie qui constitue un avantage par rapport au marché en ce qui concerne les autres formes,
- étant entendu que s'y incorporent aussi le cas échéant les aides sous forme de mise à disposition de locaux évoquées plus haut.

Quatre catégories d'aides financières aux entreprises peuvent être identifiées :

- subventions,
- avantages fiscaux,
- prêts bonifiés et bonifications de prêts,
- aide à la constitution de capital social.

Les deux premières formes présentent un caractère budgétaire, les deux autres présentent un caractère complémentaire par rapport au système bancaire.

A - Aides budgétaires

1 - Les subventions

Il est rare que les communes subventionnent directement les entreprises, en dehors de certaines grandes villes dans le cadre de programmes de rénovation de certains quartiers.

Ce rôle revient plutôt à l'Etat et aux régions ayant des compétences économiques reconnues tels que les Länder allemands, les Länder autrichiens, les autonomes espagnoles, les régions belges, les régions italiennes et les provinces hollandaises qui accordent des subventions soit directement sur leur budget, soit par l'intermédiaire d'un organisme dépendant d'elles, soit pour le compte de l'Etat

C'est au niveau du ministère de l'économie que le **Luxembourg** décide des dégrèvements d'impôt commercial communal pour l'installation d'entreprises nouvelles ou introduisant de nouvelles fabrications : ces dégrèvements portent sur 8 ans et 25 % des bénéfices générés par les nouvelles activités.

En **Belgique**, c'est au niveau régional qu'il est procédé à des exonérations de taxes foncières, à des amortissements accélérés, tandis que le niveau fédéral peut accorder des déductions pour investissements, des reports d'imposition ainsi que des avantages spécifiques pour les centres de coordination, de distribution et de services.

Aux **Pays-Bas**, il existe depuis 1990 un régime de réduction du bénéfice imposable en cas d'investissement pour les petites et moyennes entreprises. En outre, les investissements utiles à la protection de l'environnement s'amortissent très rapidement.

Au **Royaume-Uni**, sept « zones d'entreprise », sept « zones franches » liées à un port ou un aéroport, et douze « zones à planification simplifiée » offrent aux entreprises petites et moyennes des conditions fiscales avantageuses, voire très avantageuses. Pour les grands investissements, le haut niveau dans la structure de l'Etat des autorités en charge des négociations semble permettre d'y intégrer ces aspects fiscaux en vue de répondre à l'attente des entreprises. Il en va de même en **Irlande** où, d'une manière plus générale, l'impôt sur les sociétés peut être réduit à 10 % du bénéfice (au lieu de 38 %) jusqu'au 31 décembre 2010.

Ainsi peut-on noter -même si cela dépasse le cadre des collectivités locales- deux pratiques qui présentent à l'évidence un caractère attractif très marqué pour les entreprises internationales désireuses de choisir un lieu d'implantation en Europe soit pour des unités de production, soit pour un quartier général :

a - « ruling » fiscal, qui consiste à permettre à une autorité publique de prendre des **engagements pluriannuels sur le montant des impôts** qui seront à la charge d'une entreprise ;

b - l'octroi d'**avantages fiscaux accordés** non pas seulement aux entreprises, mais aussi à **leurs cadres venus s'installer** dans les pays : par exemple aux **Pays-Bas**, un dégrèvement de 35 % de l'assiette de l'impôt sur le revenu est accordé aux cadres étrangers des sièges sociaux récemment implantés, sous forme de « forfait » représentatif des frais d'expatriation, auquel peuvent s'ajouter tous les frais réels normalement pris en compte dans le cadre de la législation.

B - Complémentarité avec le système bancaire

C'est dans tous les pays -y compris le **Royaume-Uni**, l'**Allemagne** et la **Luxembourg**, pourtant réputés pour le dynamisme et la force de leurs institutions financières privées- que **les pouvoirs publics ont été conduits à mettre en place des systèmes d'accès au crédit et aux capitaux**, privilégiant, selon des critères évidemment variables, le développement des entreprises.

Dans aucun pays l'octroi de crédits à des conditions avantageuses par des collectivités locales à des entreprises n'est considéré comme « une concurrence déloyale » par rapport au système bancaire : bien au contraire, en aidant les entreprises à disposer de davantage de crédits et de fonds propres, les Etats et les collectivités d'Europe ont le sentiment d'agir en complémentarité avec le système bancaire.

L'existence d'une ou plusieurs « caisses » permettant d'accorder des crédits sur fonds publics à des entreprises privées, généralement avec le concours du système bancaire, est attestée dans tous les pays. Ces caisses peuvent relever :

- de l'Etat :
 - en Italie : société de gestion et de participation industrielle (détenue à 100 % par l'Etat),
 - en Autriche : la Buerges-Foerderungsbank et l'European Recovery Program,
 - en Allemagne : la Deutsch Ausgleichsbank,
 - au Luxembourg : la société nationale de crédit et d'investissement,
 - au Portugal : l'ICEP (Institut des investissements, du commerce et du tourisme),
 - en Grèce : la Banque hellénique d'investissement industriel (ETBA).
- des régions :
 - par exemple, en Espagne : l'Institut Catalan de Finances en Catalogne, la Société de Promotion et de Reconversion Industrielle au Pays-Basque,
 - En Italie : sociétés financières régionales parmi lesquelles «Finpiemonte» à Turin, « Finlombardia » à Milan,
 - en Allemagne : « Mittelständische Beteiligungsgesellschaft »,
 - en Belgique : Sociétés Régionales d'Investissement, dans les trois régions.

3 - Des **comités de chefs d'entreprises** (par exemple « business advisory councils » et « business links » anglais) sont très souvent associés aux procédures : dans ce cas, leur rôle de conseil s'adresse autant à la collectivité publique qui accorde le prêt ou la participation, qu'à l'entreprise qui en bénéficie et doit faire l'objet d'un « suivi » permettant des interventions sous forme de conseils ou de financements complémentaires en cas de difficultés.

En outre, la complémentarité de ces actions avec le système bancaire se matérialise, soit par des procédures permettant à la collectivité de ne prendre de décision que sur avis favorable d'un banquier, soit par des montages permettant un couplage crédits publics -crédits bancaires privés selon une clé de répartition fixée à l'avance-. **En aucun cas, bien entendu, une collectivité ne se trouve seule dans sa décision d'aides et dans le risque qu'il comporte : son intervention est toujours accompagnée par celle d'une ou plusieurs banques, aussi bien en ce qui concerne la décision qu'en ce qui concerne ses conséquences en cas d'échec de l'entreprise.**

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Ainsi les relations entre les collectivités locales et les entreprises apparaissent-elles d'une grande complexité et d'une grande richesse : qu'il s'agisse de créer autour d'elles l'environnement technique et humain dont elles ont besoin ou de participer à l'octroi des moyens financiers de leur croissance, les collectivités locales de toute l'Europe n'ont pas hésité à s'engager dès lors que le cadre constitutionnel et législatif le leur permettait et que le niveau de leurs ressources était suffisant pour ne pas faire courir à leurs contribuables des risques excessifs.

Cet engagement n'est pas conçu comme un engagement solitaire : bien au contraire, les interventions économiques sont l'occasion d'un partenariat qui, dans son principe, lie l'Etat et les collectivités locales des différents niveaux, et, dans son application sur le terrain, doit beaucoup, -en ce qui concerne en particulier l'apport de fonds propres aux entreprises-, **au travail en commun, dans le cadre de structures souples et efficaces, d'élus locaux, de chefs d'entreprises et de responsables de banques.**

QUATRIEME PARTIE

APPRECIATIONS SUR L'EFFICACITE DES DISPOSITIFS

Les trois premières parties de ce rapport doivent beaucoup aux réponses au questionnaire établi dans le cadre de cette mission, apportées par les Postes d'Expansion Economique à l'étranger sous la responsabilité de nos ambassadeurs dans les 14 autres pays membres de l'Union européenne.

Ces réponses, par leur qualité et l'importance des informations qu'elles contiennent, ont prouvé la capacité de nos postes à l'étranger de recueillir des éléments d'information sur ces problèmes difficiles et d'en donner une présentation synthétique et utile.

Pour autant, il serait regrettable que le travail ainsi engagé soit interrompu à ce stade : en effet, il paraît possible d'améliorer ces réponses et leur traitement et il serait souhaitable de compléter le questionnaire et d'en tenir à jour les réponses pour satisfaire les besoins d'information qui se manifestent dans de nombreux milieux.

Sur le premier point, il est clair que le présent rapport ne pouvait avoir pour objet de dresser un tableau exhaustif de toutes les aides aux entreprises pratiquées en Europe : il existerait plus de 8 000 régimes dont 20 % à peu près évolueraient plus ou moins chaque mois (1).

D'ailleurs, toutes les réponses produites ne sont pas suffisamment homogènes pour permettre un tel travail car une part de leur qualité dépend des disponibilités en personnel compétent de chaque poste. En outre, la compréhension de certaines initiatives suppose pour être complète une connaissance de l'organisation des collectivités locales dans chaque pays ainsi qu'un déplacement sur le terrain : les trois visites à l'étranger qui ont marqué cette mission (Allemagne, Royaume-Uni, Catalogne) permettent de juger de l'apport des rencontres sur place, même brèves, par rapport à la lecture de documents, même bien rédigés.

(1) selon l'entreprise « ECUFINDER » qui édite mensuellement un CD-ROM contenant des informations sur ces régimes.

Sur le second point, nombre de contacts pris au cours de la mission ont révélé le besoin d'informations plus complètes sur ces thèmes :

1) de la part des **élus locaux** d'abord, qui ont besoin de mieux connaître la réglementation européenne en matière d'aides et la manière dont elle s'applique dans les différents pays ;

2) de la part des **administrations centrales** aussi car elles ont la charge :

- de préparer les textes encadrant ces interventions et d'orienter le contrôle de légalité : c'est le cas de la direction générale des collectivités locales, mais aussi de la direction de la comptabilité publique en ce qui concerne la présentation des documents chiffrés qui en rendent compte ;

- de participer, généralement aux côtés des collectivités locales, à la mise en oeuvre de certaines de ces aides : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;

- de soutenir les intérêts français au niveau européen : secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, direction de la coopération européenne au ministère des affaires étrangères, direction des relations économiques extérieures au ministère de l'économie, service des relations extérieures du ministère de l'industrie.

Les réponses au questionnaire ont été diffusés dans tous ces services par le ministère des affaires étrangères : **il serait souhaitable de recueillir et centraliser les conclusions qu'ils en ont éventuellement tirées** - ce qui n'a pas été possible dans le temps imparti à cette mission - et de rechercher sur quels points des améliorations peuvent être apportées à la méthode suivie.

3) Il paraît souhaitable, afin de passer du simple recueil d'information à la mise en oeuvre de **véritables procédures d'analyse et d'évaluation**, d'associer à cette réflexion :

- d'une part des **chefs d'entreprises** dont l'expérience concrète des aides est indispensable à un approfondissement utile de la réflexion ;

- d'autre part, des **universitaires** qui apporteraient à ce travail leurs compétences et leurs méthodes.

A cet égard, il convient de souligner que, quelle que soit la qualité de l'étude que -à la demande de plusieurs états-membres dont la France, -l'« Européan Policies Research Centre » de l'Université de Strathclyde, à Glasgow, a consacré aux aides régionales en Europe, il est regrettable qu'aucune équipe de chercheurs français ne se consacre à un travail de cette nature. Les rapports de l'EPRC montrent que, à défaut d'une bonne connaissance des modes de fonctionnement des collectivités locales françaises, des contresens importants peuvent être commis en matière de comparaison internationale. En outre, on peut s'étonner que, dans ce domaine qui peut être stratégique pour notre pays puisque la localisation de nombreuses créations d'emplois peut en être affectée, nous dépendions pour ces informations à caractère international d'un centre de recherche situé en Ecosse.

L'expérience prouve que nous pouvons aisément, grâce à nos postes à l'étranger, recueillir les informations originales et pertinentes, perfectibles certes, mais déjà extrêmement intéressantes. **Nous devons nous donner aussi les moyens de les traiter complètement** en leur donnant une présentation répondant aux besoins des décideurs français et en les prenant pour base d'évaluations selon nos méthodes et nos critères.

L'urgence de ces travaux est d'autant plus impérieuse qu'une sensibilisation aux problèmes que posent les aides économiques en Europe doit être faite avec insistance en direction des collectivités locales et des entreprises : les enjeux sont trop importants en terme d'emplois pour qu'on puisse assister avec résignation aux **surenchères** presque titanesques que se livrent certains pays d'Europe autour de certains grands projets susceptibles de créer de très nombreux emplois : il dépend de l'Etat, mais aussi des collectivités locales et des entreprises, que soient mieux diffusées des informations qui permettent à la fois de mener des négociations de nature à emporter des décisions et de **saisir les instances européennes** chaque fois que des irrégularités sont susceptibles d'avoir été commises par tel ou tel de nos partenaires : trop peu de français connaissent les règles du jeu en la matière et c'est probablement ce qui explique que peu de plaintes soient portées à partir de notre pays, alors que rien n'indique que nos collectivités locales et nos entreprises soient celles qui auraient le moins à souffrir de certaines pratiques observables ailleurs.

Sans attendre le résultat de ces travaux, certaines appréciations peuvent être portées sur les différents dispositifs d'aides. Aussi cette quatrième partie après avoir comparé les **trois formes d'interventions des collectivités locales** pour le développement économique - équipement, déductions fiscales, aides financières - recherchera les conditions d'efficacité de ces dernières en distinguant selon le caractère **exogène ou endogène** du développement recherché.

Que l'Union européenne, les états et les collectivités locales souhaitent agir efficacement pour l'emploi et le développement économique, c'est une évidence sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir.

Mais la question est de savoir si l'aide aux entreprises est le meilleur moyen pour les collectivités locales d'atteindre cet objectif : en effet, **deux autres utilisations de l'argent public peuvent s'avérer plus efficaces pour le développement économique et l'emploi :**

- améliorer les infrastructures, notamment de communications ;
- réduire les impôts, notamment sur les entreprises.

A - En ce qui concerne les infrastructures, il est clair que, d'une part, elles sont indispensables à la venue et à la réussite des entreprises et que, d'autre part, les collectivités locales sont les mieux placées pour décider et conduire la réalisation de la plupart d'entre elles. Seuls des « chasseurs de primes », aux projets industriels flous et mal étudiés, peuvent faire l'erreur de choisir une localisation, uniquement en fonction des primes, sans tenir compte des insuffisances éventuelles d'équipement que comporte le site choisi. C'est pourquoi **il ne peut y avoir efficacité des aides que si un niveau élevé d'équipement utile aux entreprises a été d'abord atteint.**

B - En ce qui concerne la fiscalité, il faut souligner ce que les chefs d'entreprise sont unanimes à faire savoir : **c'est un élément essentiel dans le choix d'une localisation.**

Dans les grandes entreprises, les conséquences fiscales des projets d'investissement font toujours l'objet d'un examen spécial par des experts du plus haut niveau : « l'aide est importante, constatent-ils, mais elle ne bénéficie à l'entreprise que lors de l'investissement initial ; en revanche, les impôts se paient chacune des années suivantes.... ». Cette constatation est aussi valable pour les petites et moyennes entreprises parmi lesquelles certaines chambres de commerce font circuler des listes de communes avec indication des taux de taxe professionnelle qui s'y appliquent. Au niveau international, on ne peut qu'être frappé par l'importance de la documentation diffusée dans les entreprises de tout niveau pour leur faire connaître les possibilités d'évasion fiscale (1).

(1) Par exemple on trouve dans la revue diffusée par British Airways dans les avions de ses lignes, une publicité en faveur de la création d'«**offshore companies**» indiquant les frais de création des entreprises dans un certain nombre de «paradis fiscaux» (parmi lesquels le Royaume-Uni et l'Irlande, mais aussi l'île de Man, Gibraltar, Jersey, sans oublier les Bahamas et les îles Caïman) et proposant même une «**seconde citoyenneté, un second passeport et une résidence permanente sans impôt**». A noter également un dossier établi par «Treasury Management International» avec le concours d'Arthur Andersen Consulting, pour expliquer l'intérêt des «**International offshore Treasury center**» avec des exemples présentés de façon positive en Belgique, en Irlande, à Jersey, au Luxembourg, aux Pays-Bas...

Dans ce contexte, il convient de réfléchir à la fois aux fiscalités locales les plus efficaces pour la création, l'installation et le développement des entreprises et aux catégories d'exemptions et de réductions les plus attractives.

a) sur le premier point, la fiscalité locale est extrêmement variable selon les pays puisque son niveau dépend à la fois du volume global des budgets locaux et de la part qu'en assurent des dotations de l'Etat. **L'Allemagne** a une fiscalité locale comportant deux assiettes -capital productif et bénéfices - dont seul le second est perçu à l'Est, ce qui est un encouragement très fort à la création de capital productif. Comme on l'a vu plus haut, la suppression de ce dispositif est en cours d'examen par le Parlement fédéral. Ailleurs, les impôts locaux sont considérés comme négligeables et peuvent en outre faire l'objet d'exonération. En tout cas, il n'apparaît pas qu'un autre pays ait ce que les américains appellent une « business local tax » représentant une part supérieure de la valeur ajoutée que ce que représente en moyenne notre taxe professionnelle : 2 %.

On notera que, lorsque, comme en Espagne, au Pays-Basque et peut être bientôt en Catalogne, des collectivités locales « héritent » d'impôts d'Etat, elles s'efforcent de baisser les taux lorsqu'il s'agit d'impôts payés par les entreprises.

b) **en ce qui concerne les exemptions et les réductions**, il est clair qu'il y a une certaine incohérence à encourager les investissements par des subventions tout en les considérant comme un facteur d'accroissement des taxes.

Les systèmes d'exemption les plus incitatifs sont ceux qui, en revanche, font des dépenses de l'entreprise en matière d'investissement, de recherche, d'exportation, etc... un facteur de réduction de l'impôt sur les bénéfices soit par la voie d'amortissement accéléré, soit par d'autres voies.

On notera ainsi que, dans certains pays, des exemptions peuvent être accordés non seulement aux entreprises elles-mêmes, mais aussi à leurs cadres supérieurs : afin d'attirer « des **quartiers généraux** » de grandes entreprises, les pays du Bénélux se sont engagés, sous des formes variées qui, ne relevant pas des collectivités locales, ne seront pas analysées ici, mais seulement signalées - dans des formules de réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : un « forfait d'expatriation » peut permettre de ne prendre en compte qu'une partie de ce revenu pour assiette de la taxation.

Très importante en ce qui concerne les grands projets pour lesquels des coûts de production prévisionnels sont toujours établis avec une grande précision, la pratique du « ruling » permet de déterminer à l'avance, par exemple, sur 4 ans, les impôts que devra payer une entreprise et d'en faire l'objet d'un accord ferme entre cette entreprise et la puissance publique. En revanche, tout ce qui peut permettre une augmentation des taxes après installation de l'entreprise est de nature à entraîner des inquiétudes, surtout si l'augmentation peut n'avoir aucun lien avec les résultats de l'entreprise.

On peut dire que, de même que les aides ne peuvent attirer et aider efficacement les entreprises qui si un niveau suffisant d'équipements généraux est atteint, de même elles ne peuvent qu'apparaître dérisoires, quel que soit leur montant, si le système fiscal permet à la puissance publique de les « récupérer » rapidement en augmentant les impôts à raison même des investissements qu'elles sont censées avoir aidés.

C - En ce qui concerne les aides proprement dites, la question qui se pose est de savoir si l'on peut fonder l'évaluation d'un dispositif d'aide sur les résultats obtenus en matière d'investissement et d'emploi dans le pays où il s'applique.

Certaines des réponses aux questionnaires l'ont tenté, sans y parvenir le plus souvent.

Par exemple, pour **l'Italie**, un bilan de la loi Sabatini 1324/1965, qui aide par des subventions l'acquisition de matériel de production, la crédits de la réalisation de 40 000 milliards de lires d'investissement (130 milliards de F 1995) entre 1965 et 1995. La loi Tremonti, votée en 1994 pour ajouter des avantages fiscaux aux investissements productifs, a provoqué une augmentation de 45 % des dépenses d'équipement des entreprises en 1995 par rapport à l'exercice 1994. En ce qui concerne les régions, elles ont consacré aux aides économiques entre 1993 et 1994 l'équivalent de 36 milliards de francs soit 6 % de leur budget. Mais rien n'indique l'impact direct sur l'emploi.

Pour **l'Autriche**, il est indiqué que le programme ERP a permis en 1995 la création de 3 200 emplois. Quant aux bonifications et prêts du Gouvernement fédéral, elles ont en 1995 favorisé la création de 7 000 emplois. Mais, ajoute le rapport, l'industrie autrichienne n'en a pas moins perdu 7 % de ses effectifs en 3 ans, le chômage ne dépassant pourtant pas 4,1 % de la population active.

Au **Luxembourg**, le rôle central de la Société Nationale de Crédit et d'Investissement est souligné puisque cette institution nationale a accordé 3,5 milliards de francs français de prêts en 1995 - soit 5 % du PIB Luxembourgeois. Mais ici non plus, rien n'est dit de l'impact direct sur l'emploi.

Pour la Belgique, il est signalé que l'efficacité globale des aides publiques à l'emploi et au développement des entreprises ne transparait pas dans les chiffres du chômage qui dépassent 14 % de la population active.

Des aides catégorielles auraient cependant permis à 80 000 jeunes et 25 000 chômeurs de longue durée, de trouver un emploi.

Pour le Portugal, l'évaluation porte essentiellement sur l'effort de l'Union européenne qui a représenté, entre 1989 et 1993, 3 % du PIB. En 1995, 20 997 entreprises ont été créées au Portugal alors que les faillites et dissolutions ne représentaient que 2000 cas.

En Grèce, l'accent est mis sur la croissance de l'investissement privé productif : + 5,9 % en 1995 par rapport à 1994, prévision de + 8,5 % en 1996 par rapport à 1995. Mais le pronostic sur l'emploi demeure réservé compte tenu des difficultés de certains secteurs traditionnels, comme le textile.

L'Irlande affiche des résultats très positifs : Industrial Development Authority se targue d'avoir permis la création de 6 403 emplois en 1991, 6 764 en 1992, 8005 en 1993, 9804 en 1994 et 11524 en 1995. L'emploi passe de 62 987 emplois dans 652 entreprises bénéficiaires en 1986 à 89 480 emplois dans 942 entreprises en 1995. Quant à « FORBAIT » agence spécialisée dans l'aide aux PME irlandaises, elle a investi 14,7 millions de Livres irlandaises (125 millions de FF) dans 113 sociétés en 1995 créant 10 700 emplois, mais 8 000 emplois créés antérieurement ont disparu, soit un solde net positif de 2700 emplois : on en conclut que les entreprises aidées par FORBAIT sont extrêmement fragiles. En revanche, IDA indique que le montant des aides par emploi créé est passé de 32 000 Livres irlandaises par emploi en 1987 (280 000 FF) à 12 000 en 1995 (100 000 FF) -ce qui mériterait une analyse plus approfondie et plus globale, mais semble indiquer un renforcement de l'efficacité du système d'aides en terme d'emplois créés.

En ce qui concerne l'Allemagne et le Royaume-Uni, les visites sur place ont permis de poser à plusieurs reprises la question de l'efficacité des aides aux responsables rencontrés. Aucune connexion avec les emplois créés, maintenus ou supprimés, n'a jamais été présentée en réponse. Le sentiment général est que les aides financées ne sont pas l'élément décisif des créations d'emplois, qu'il s'agisse de développement endogène ou exogène.

D'une manière générale, les responsables politiques et administratifs préfèrent privilégier les facteurs tenant à l'attitude de la population face au travail et aux exigences d'adaptation qu'apportent les évolutions techniques et économiques, attitude qui dépend bien entendu de la législation applicable : c'est ainsi que le Gouvernement britannique a présenté comme « une victoire de la politique consistant à s'opposer au chapitre social du Traité de Maastricht » la récente installation en Angleterre de ROVER-BMW qui permet de maintenir 1 500 emplois que Rover aurait dû supprimer sans cela. Il s'agit d'un projet représentant 400 millions de Livres d'investissement, avec 45,5 millions d'aides (de l'ordre de 3,5 milliards de FF d'investissement et 400 millions de FF d'aides).

De même est évoqué le projet de la société coréenne L.G. de réaliser au Pays de Galles le plus grand investissement étranger d'Europe sous la forme de deux usines électroniques d'un coût global de 1,7 milliard de Livres (13 milliards de FF) avec 185 millions d'aides (1,5 milliard de FF) pour 8 000 emplois nouveaux. Mais tous les commentaires portant sur ces opérations insistent sur la confidentialité des tractations et la vraisemblance d'arrangements fiscaux non publiés.

Tout cela conduit à une grande prudence dans l'évaluation de l'efficacité des aides, d'abord parce qu'on n'est jamais sûr de les connaître intégralement, ensuite parce que il est peu rationnel de distinguer dans l'analyse, des éléments qui ont été associés dans la décision : coût du transport des approvisionnements ou des produits, qualité et coût de la main d'oeuvre, environnement industriel, scientifique et technique, aides financières enfin.

Cependant quelques observations portant en particulier sur l'efficacité de l'architecture générale du système d'aide peuvent être faites en distinguant le développement exogène et le développement endogène :

1) pour ce qui concerne le développement exogène, c'est à dire fondé sur l'attraction de projets émanant d'entreprises qui n'ayant aucun ancrage local, choisissent leur localisation sans autre préoccupation que de rentabilité, il s'agit essentiellement des grands projets formés par des entreprises multinationales et de ce fait « internationalement mobiles ». Encore convient-il de noter que le seuil de cette mobilité a tendance à s'abaisser dans la mesure où, compte tenu des facilités de communication, de la réduction des coûts de transports des marchandises et de la coexistence d'un marché unifié des produits, d'une part, et de marchés tout à fait distincts pour la main d'oeuvre, d'autre part, de plus en plus d'entreprises, mêmes moyennes, considèrent leurs projets d'implantation d'unités de production comme internationalement ou régionalement « mobiles ».

Dans la problématique de ces entreprises, seuls comptent en théorie le niveau global des aides et la possibilité d'obtenir vite des engagements parfaitement crédibles : la forme sous laquelle cette aide est versée (aménagement de terrains et de bâtiments gratuits, formation, subvention par rapport au montant de l'investissement ou au nombre d'emplois créés etc...) a théoriquement peu d'importance puisque tout se réduit aux yeux de l'entreprise -comme d'ailleurs aux yeux de la Commission de l'Union Européenne- à un taux global de subvention par rapport au coût de l'investissement. Cependant, il peut se trouver que les responsables de l'entreprise privilégient pour des raisons qui leur sont propres - et notamment pour faciliter les comparaisons entre plusieurs propositions qui leur sont faites- certaines formes d'aide par rapport à d'autres : par exemple la mise à leur disposition de locaux, sans qu'ils se soucient de leur coût de construction. **Il est donc essentiel que celui ou ceux qui mènent la négociation pour le compte de la puissance publique aient en mains toutes les cartes susceptibles d'être jouées efficacement.**

Une autre approche de l'efficacité économique des aides pour les collectivités locales porte sur la permanence de leurs effets. Comme il a été dit à propos de la fiscalité, les aides concernent essentiellement le démarrage des projets, tandis que les impôts et surtout la main d'oeuvre et tous les autres coûts de production et de transports portent sur les années suivantes. C'est ce qui explique que, lorsque les aides ont été trop fortes, parce qu'elles visaient à compenser des conditions d'exploitation très coûteuses, l'intérêt de l'entreprise peut être de se délocaliser. Si une entreprise ne s'installe dans un site donné que parce que les aides sont élevées alors que tous les autres facteurs de production pénalisent ce site, il est à prévoir qu'elle n'y restera pas très longtemps. Le cas de l'Irlande où les disparitions d'entreprise récemment créés sont nombreuses, ou celui du Portugal où quelques grandes unités de production envisagent de revenir dans leurs pays d'origine (cas de Renault) peuvent être considérés, sous réserve d'analyses plus approfondies, comme des illustrations de cette réalité.

Or les délocalisations peuvent être ruineuses pour les collectivités locales, en plus des lourdes conséquences qu'elles peuvent avoir sur le plan humain et social. La mission des collectivités locales les conduit en effet à accompagner les grandes réalisations industrielles de multiples équipements techniques et sociaux tels que routes, écoles, hôpitaux, piscines, logements sociaux, lieux de réunion et de culture etc... Tous ces équipements ont exigé des emprunts qu'il faut rembourser et des frais de fonctionnement que l'on ne peut interrompre d'un seul coup.

Des précautions doivent donc être prises, pour éviter que les entreprises, en même temps qu'elles sont aidées par une collectivité à assumer le coût interne d'une délocalisation, laissent à la charge d'une autre, son coût externe.

Sans doute ne saurait-il être question de prétendre limiter en quoi que ce soit la liberté des chefs d'entreprise d'installer les unités de production où cela leur paraît préférable. Mais, lorsqu'il s'agit d'aides, c'est-à-dire d'une intervention qui cherche à orienter dans le sens d'un intérêt collectif, une décision privée, **il y a lieu de veiller à ne pas favoriser les délocalisations :**

- d'une part en limitant le montant des aides pour éviter d'en faire le seul facteur de localisation pris en compte lors de l'installation ;
- d'autre part, en interdisant à une entreprise qui a été aidée pour s'installer sur un site, de l'être à nouveau quelques années plus tard, pour aller ailleurs.

De nombreuses collectivités locales françaises -régions et départements- se sont imposées des règles de cette nature, mais peut-être faudrait-il prendre des dispositions pour qu'elles s'appliquent aussi lorsque les délocalisations enjambent les frontières nationales, régionales et départementales.

2) En ce qui concerne les aides au « développement endogène » par lesquelles les collectivités locales s'efforcent d'aider soit les créateurs d'entreprises à « se lancer », soit les entreprises existantes à se développer, les critères suivants doivent être examinés pour juger de leur bien-fondé :

- **le programme a-t-il pour objectif de créer une richesse nouvelle et/ou des emplois nouveaux ?**
- **l'aide est-elle nécessaire à la réalisation du programme ou à la survie de l'entreprise ?**
- **l'aide aura-t-elle pour effet de fausser la concurrence au détriment d'autres entreprises qui risquent de devoir supprimer des emplois ?**

A cette « étude d'impact » de l'aide sur l'environnement économique, s'ajoute une « étude d'impact » de l'aide sur le budget de la collectivité :

- **quelle possibilité existe pour la collectivité de « rentrer dans ses fonds » soit par remboursement s'il s'agit d'emprunt, soit par loyer ou autres redevances s'il s'agit de locaux, soit par l'impôt local ?**
- **quel risque court la collectivité en cas d'échec de l'entreprise ?**

3 - Une autre caractéristique de la plupart des systèmes d'aides est que, dès lors qu'ils sont constitués par des prêts, ils s'appuient sur un **partenariat entre collectivités, entreprises et banques** avec le concours souvent d'experts eux-mêmes chefs d'entreprise.

Le partenariat peut se situer essentiellement au niveau des procédures administratives comme dans le cas de l'Allemagne où les dossiers de prêts sont instruits par les banquiers avant d'être proposés aux décideurs publics, ou peser sur la décision elle-même comme dans le cas des « business advisory boards » anglais qui sont consultatifs, mais, semble-t-il, rarement contredits par l'administration.

Un des avantages de ces formules est de favoriser l'accompagnement du prêt par un **suivi**, particulièrement précieux lorsqu'il s'agit de créateurs d'entreprise auprès desquels il peut prendre le caractère d'un véritable **parrainage** par un expert capable à la fois de conseiller utilement le chef d'entreprise et de faire la liaison avec la collectivité qui a aidé la naissance de l'entreprise et demeure attentive à toute nouvelle concernant sa santé.

4 - **Le même souci de favoriser efficacement la création et le développement des entreprises a conduit à développer les possibilités d'apports de capitaux propres** : dans tous les pays; on trouve des dispositifs de sociétés de participation, de capital risque, de « start-up » etc...

Si cette formule est utilisée partout, c'est d'abord parce qu'elle répond aux besoins des entreprises jeunes ou en fort développement : seules les capitaux propres permettent de faire face, sans charge financière, aux besoins de trésorerie qu'entraîne la croissance du chiffre d'affaire.

Sans doute peut-on regretter que l'argent privé -directement ou par l'intermédiaire du système bancaire- ne s'engage pas plus facilement dans les petites et moyennes entreprises, pas plus que dans les « micro-entreprises » d'une ou deux personnes. Mais c'est un fait, observable dans tous les pays d'Europe, même ceux comme l'Angleterre, l'Allemagne ou le Luxembourg, dont on vante généralement la qualité du système bancaire. Doit-on expliquer ce fait par la peur du risque que connaîtraient nos sociétés et en particulier nos banquiers ou simplement par le fait que, compte tenu notamment des systèmes fiscaux existants, aucune prise de risque ne pourrait déboucher sur un profit suffisant pour équilibrer l'intérêt des placements plus classiques ? **Le fait est que l'engagement d'argent public est de plus en plus considéré comme un élément normal dans la constitution du capital d'une entreprise nouvelle ou en développement**, avec un effet d'entraînement sur le capital privé de banques ou de particuliers, qui de toute manière est nécessaire.

Cette formule est aussi intéressante pour la collectivité, pourvu que s'appliquent les deux principes de proportionnalité et de cantonnement évoqués plus haut : pas question évidemment qu'une petite commune investisse seule dans une entreprise locale en difficulté (bien qu'on en trouve des exemples). En revanche, **l'existence d'un institut de participation au niveau régional, relayé si nécessaire au niveau du bassin d'emploi**, peut permettre à la participation de fonds publics au capital d'entreprises privées, de conserver le caractère souple et concerté qui est nécessaire pour permettre à la collectivité de n'être ni un « sleeping partner » qui découvrirait trop tard qu'il a pris des risques excessifs, ni une « autorité de tutelle » dont les interventions bureaucratiques au conseil d'administration seraient contraires à la liberté d'entreprendre.

La nature des pouvoirs décentralisés leur permet mieux qu'à d'autres d'allier la rigueur qu'impose l'utilisation de fonds publics avec la souplesse qu'exige l'intervention dans le secteur concurrentiel.

CONCLUSION DE LA QUATRIEME PARTIE

Au bout du compte, quels que soient le niveau et la nature des aides, la décision que prend une entreprise d'investir sur le territoire d'une collectivité locale, suppose un **acte de confiance**.

Cette confiance sera d'autant plus forte qu'elle s'établira dans une relation de personne à personne, entre un décideur économique et un décideur politique.

Il est frappant de constater que dans tous les récits de chefs d'entreprise racontant leur installation dans un site donné, il y a, après les arguments techniques, commerciaux et financiers, un argument d'ordre moral constitué par la **capacité d'entraînement d'un responsable de collectivité locale**.

En revanche **que d'échecs dus à l'impossibilité pour des chefs d'entreprise d'identifier un véritable « décideur »** dans l'entrelacs de procédures administratives et de passage en commissions diverses qui leur était décrit !

C'est une affaire de personne, mais cela dépend aussi des structures : l'organigramme des décisions à finalité économique doit être aussi lisible qu'efficace.

Cette exigence doit cependant être conciliée avec deux autres, également importantes :

- **d'abord, la transparence** : dans la mesure où toute décision à finalité économique comporte nécessairement un risque, les élus et la population d'une collectivité doivent en être informés et, dans toute la mesure du possible, disposer d'éléments permettant de juger des enjeux ;

- **ensuite, le partenariat** car, quelles que soient les procédures, les décisions à finalité économique sont toujours collectives : d'un côté, elles ont des conséquences dans des domaines très divers nécessairement gérés par des autorités différentes : urbanisme, protection de l'environnement, sécurité, transport, embauche, formation etc... De l'autre, elles concernent tous les niveaux de collectivités locales puisque la commune d'accueil est toujours impliquée et que les autres niveaux -de même, s'il s'agit d'un projet important, que l'Etat et l'Union européenne- ne peuvent s'en désintéresser.

L'organisation idéale des interventions économiques des collectivités locales demeure probablement à inventer : ce sera celle qui permettra à la fois **de fédérer toutes les énergies et tous les moyens financiers et de placer en face de l'investisseur, ou plutôt à ses côtés, un interlocuteur unique et pleinement efficace.**

Cette nouvelle présentation comptable assurera une double transparence :

- au niveau de chaque collectivité, il sera possible, dans le cadre des débats sur les orientations budgétaires, le budget et le compte administratif, **d'avoir un débat particulier sur les interventions économiques**, fondé sur des chiffres précis et clairs.

- aux niveaux départemental, régional et national, il sera possible de faire apparaître l'ensemble des dépenses économiques selon une nomenclature identique - ce qui permettra d'établir **une statistique nationale valable** et surtout de fournir une meilleure base à la **coordination nécessaire entre les différents niveaux** de collectivités.

Les préfets devront être chargés de transmettre aux régions et aux départements un **rapport sur les interventions économiques de l'Etat** sur le territoire de leur ressort en établissant, avec le concours du trésorier-payeur général, un **compte des dépenses de l'Etat selon la même nomenclature**.

b - pour l'évaluation :

L'évaluation des politiques d'interventions économiques et de lutte pour l'emploi doit être faite de manière beaucoup plus systématique dans notre pays.

Déjà des conseils régionaux et généraux ont procédé, parfois avec le concours de cabinets privés, à des audits et à des évaluations sur ce thème.

Il serait intéressant que **l'Office Parlementaire d'Evaluation des Politiques Publiques** soit saisi de ce dossier : c'est en effet l'un des plus stratégiques pour l'aménagement du territoire, l'emploi, l'efficacité de la démocratie locale et la construction européenne.

DEUXIEME PROPOSITION

MIEUX CONNAITRE POUR MIEUX EVALUER LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES EN EUROPE

Le problème :

La présente enquête a fait apparaître :

- la réalité d'une forte demande d'information sur les interventions économiques des collectivités locales en Europe émanant tant des administrations centrales de l'Etat ayant en charge tout ou partie de ce dossier que des collectivités locales et notamment des régions.

- la capacité du réseau des postes d'expansion économiques à l'étranger de recueillir une information de qualité sur ces thèmes.

Mais il n'appartenait pas à cette mission de faire coïncider cette demande et cette offre d'informations et d'organiser la mise à jour constante des informations recueillies.

La proposition :

Comme indiqué en tête de la quatrième partie, il faut prolonger et compléter l'exploitation de l'enquête faite dans le cadre de cette mission auprès des représentations françaises chez nos 14 partenaires de l'Union européenne en réunissant :

- les administrations centrales concernées ;
- des représentants des conseils régionaux et généraux et des maires ;
- des chefs d'entreprise.

pour : a) permettre un échange de point de vue sur les résultats de cette enquête ;

b) donner des orientations pour que cette enquête soit complétée et tenue à jour en vue de répondre à tous les besoins d'information ressentis en France sur les interventions économiques des collectivités locales en Europe ;

c) définir le cahier des charges qui serait proposé à **une équipe universitaire française** pour travailler en profondeur sur ce thème et fournir des analyses utiles aux administrations de l'Etat et aux collectivités locales françaises.

TROISIEME PROPOSITION

MIEUX FAIRE CONNAITRE LES REGLES REGISSANT LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES EN EUROPE ET Y SENSIBILISER LES CHEFS D'ENTREPRISE ET RESPONSABLES DE COLLECTIVITES LOCALES

Le problème :

Les contacts pris dans le cadre de la présente étude ont montré que peu de responsables politiques et administratifs de collectivités locales et de chefs d'entreprise français connaissaient suffisamment bien la réglementation européenne en matière d'aides économiques pour se décider à saisir les autorités françaises et européennes lorsqu'ils sont informés d'une pratique qui leur semble contraire.

D'autre part, les services français qui seraient à même de saisir les instances communautaires de ces infractions, manquent d'information alors que le nombre de plaintes ne cessent d'augmenter à partir d'autres pays-membres.

La proposition :

La sensibilisation des élus, des fonctionnaires territoriaux et surtout des chefs d'entreprise doit se faire par divers moyens, en relation avec les associations et organismes qui les représentent : brochures, conférences, cycles de formation etc...

Les propositions ci-dessus peuvent être l'occasion de lancer cet effort de sensibilisation.

QUATRIEME PROPOSITION

ADAPTER, SIMPLIFIER, RENOVER LE CADRE JURIDIQUE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES EN FRANCE

Le problème :

Fondé pour l'essentiel sur les lois de 1982, le cadre juridique des interventions économiques des collectivités locales en France apparaît :

1) **inadapté** aux règles de l'Union européenne, telles qu'elles ressortent du texte du Traité, de la pratique de la Commission et de la jurisprudence de la Cour de Justice.

La distinction, fondamentale en droit français, entre aides directes et aides indirectes, n'a aucun sens en droit communautaire qui, sur ce point, a une vision plus globale et plus économique de l'impact des aides.

2) **complexe et obscur** dans la mesure où les textes révèlent des préoccupations opposées entre lesquelles ils n'arbitrent pas réellement : la loi de 1982 marque la volonté de privilégier l'exercice des responsabilités économiques par la région, mais laisse une place complémentaire au département pour les aides directes et une grande autonomie à toutes les collectivités pour les aides indirectes, sous réserve de dispositions complexes donnant lieu à des interprétations divergentes.

3) **largement caduc** dans la mesure où, depuis 1982, des évolutions importantes se sont produites dans divers domaines :

- volonté face au chômage de stimuler davantage la création d'emplois par des actions de développement local au niveau des bassins d'emplois dans le cadre notamment d'une politique d'aménagement du territoire rénovée par la loi de février 1995.

- développement de l'action des communes pour se doter de zones industrielles jusqu'à constituer des réserves représentant plus de 10 ans d'utilisation et aménager des bâtiments industriels sans certitude de rentabilisation.

- renforcement de la tendance à la mobilité interne et externe des entreprises en raison notamment de la rapidité des évolutions technologiques et de l'accroissement des différences entre régimes d'aides selon les zones définies aux niveaux européen et national.

La proposition :

Une nouvelle loi devrait établir le cadre clair et souple qui permettra aux collectivités locales françaises de jouer pleinement leur rôle pour le développement économique et l'emploi.

a - Cette loi devra **abroger** les principales dispositions actuellement applicables -et en fait, semble-t-il, mal appliquées :

- distinction aides directes - aides indirectes et énumération limitative des aides directes autorisées ;

- interdiction des avances remboursables sans intérêt ;

- lourdeur des procédures et restrictions à l'engagement des départements et des communes dans les sociétés de capital risque.

b - Les **nouvelles dispositions** devraient être inspirées par les deux préoccupations suivantes :

1) permettre aux collectivités locales de jouer pleinement leur atout principal qui est leur capacité de s'adapter au terrain et de travailler avec des partenaires ;

2) interdire seulement des prises de risque excessives par rapport à leurs possibilités.

Ces deux objectifs -qui ne sont contradictoires qu'en apparence - pourraient conduire à prendre les mesures suivantes :

1) permettre une plus grande souplesse dans la définition des programmes d'aides des collectivités locales -subvention, prêts, fonds propres, garanties, aides immatérielles etc..- pour autant qu'ils respectent un montant global par entreprise exprimé selon la méthode de la Commission de l'Union européenne, et qui devrait être égal au seuil de notification fixé par la règle de « minimis » (qui serait par ailleurs doublé et inscrit formellement dans le droit européen : cf dixième proposition ci-après)

Cette souplesse devra cependant être limitée sur deux points :

a - afin d'éviter que les collectivités locales les plus riches proposent des aides si avantageuses que le développement des zones moins favorisées serait rendu impossible, des plafonds d'aide particuliers pourraient être définis dans certains cas en fonction des zonages actuels et dans le cadre d'une concertation à laquelle les collectivités locales seraient associées.

De toute manière, des plafonds correspondant à la réglementation européenne devront être respectés dès lors que le seuil «de minimis» serait dépassé puisque, dans ce cas, la notification des aides à la Commission est de droit.

b - des préoccupations prudentielles doivent être introduites dans la réglementation en ce qui concerne en particulier les communes.

Beaucoup d'entre elles ont dû s'engager dans la construction ou l'acquisition de bâtiments industriels avec de faibles chances de rentabilisation.

Leur interdire de telles opérations paraît le seul moyen de les protéger contre de tels risques, mais cette interdiction doit s'accompagner de la mise en place d'outils leur permettant d'agir efficacement pour le développement et l'emploi.

2) encourager les partenariats entre collectivités locales, entre l'Etat et les collectivités locales, entre les collectivités locales, les banques et les entreprises.

Les formules utilisées jusqu'ici dans ce but -qu'il s'agisse d'associations, de sociétés d'économie mixte ou d'autres structures juridiques - ont suscité une grande méfiance en raison de certains abus et d'un manque de transparence et de contrôle, qui a conduit des collectivités locales à devoir assumer des déficits excédant leurs prévisions, voire leurs possibilités.

Face à ce risque, la solution ne doit pas être de préconiser un repli sur soi de chaque collectivité, mais de mettre en place des structures de partenariat assurant la transparence vis à vis des assemblées élues et du public, et la limitation des risques par cantonnement, provisionnement et mutualisation.

* *

*

Les propositions suivantes détaillent certains aspects de ce que pourrait être un nouveau cadre législatif.

CINQUIEME PROPOSITION

FAIRE DE LA REGION LE CHEF DE FILE D'UNE COOPERATION ASSOCIANT DEPARTEMENTS ET STRUCTURES INTERCOMMUNALES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Le problème :

La décentralisation « à la française » a permis le développement de plusieurs niveaux de collectivités locales, indépendants les uns et les autres et poursuivant des objectifs qu'il leur appartient de définir.

C'est une **grande richesse** car elle permet la prise en compte de préoccupations différentes, toutes indispensables dans la définition d'un projet global d'aménagement du territoire, qui doit offrir des perspectives aussi bien aux villes et à leurs banlieues qu'aux cantons les plus ruraux, aussi bien aux entreprises de haute technologie qu'au commerce et à l'artisanat traditionnel.

Mais l'action économique exige une certaine **mise en commun des projets et des moyens** :

- * parce que la réussite des entreprises suppose tout un ensemble de décisions comportant des autorisations administratives (sécurité, environnement etc...) et des équipements (routes, assainissement, recherche, formation, logement etc...) : **tout cet ensemble doit être coordonné** ;
- * parce qu'une **concurrence débridée** entre collectivités, conduit à des aides coûteuses et sans utilité réelle en terme de créations d'emplois, et à des équipements excessifs par rapport aux besoins ;
- * enfin parce que les chefs d'entreprise, notamment étrangers, ne peuvent qu'être déconcertés par la complexité de nos structures et doivent pouvoir compter, pour les aider dans leurs projets de développement et de création d'emplois, sur un **interlocuteur unique** vraiment efficace.

La proposition :

Il s'agit de mettre au point un dispositif global qui fédère les objectifs et les moyens des collectivités locales, et en particulier, des régions, des départements et des structures intercommunales correspondant à des bassins d'emplois.

Trois pistes peuvent être explorées à cette fin :

A - Le double rôle de la région, chef de file.

La vocation de la région à jouer un rôle de chef de file en matière économique découle :

* d'un **historique** qui, des décrets de 1955 aux lois de 1982 et 1983 en passant par le statut de 1972, n'a cessé d'affirmer ce rôle ;

* d'un **état de fait** constitué par la multiplicité des dossiers liés au développement économique où l'intervention d'une région s'est avérée un élément décisif de succès soit qu'il s'agisse d'une initiative régionale, soit qu'un appui ait été donné à une initiative départementale ou locale ;

* du constat que, **dans l'ensemble de l'Europe** et en particulier chez tous nos voisins, le **niveau régional s'est imposé** comme lieu de mise en oeuvre de la politique économique nationale et d'appui aux politiques de développement local conduites au niveau des bassins d'emplois.

Mais la reconnaissance de ce rôle de la région ne doit pas avoir pour effet de **stériliser** les autres niveaux de collectivités : il s'agit au contraire de les **féconder**. En **particulier les départements ont un rôle irremplaçable** notamment pour ce qui concerne l'activité économique dans les zones rurales et semi-rurales.

D'où le double rôle de la région chef de file :

1 - Elaborer, avec l'Etat, les départements et les bassins d'emplois, un schéma de développement économique qui devra être approuvé par le Conseil Régional et tous les conseils généraux de la région ;

2 - Coordonner sa mise en oeuvre en mettant en place un réseau, léger mais efficace, qui, au niveau des départements et des bassins d'emplois et par une collaboration très étroite avec ces structures, apporte aux entreprises l'appui dont elles ont besoin pour s'installer et se développer, dans le cadre des politiques définies par le schéma.

B - Le schéma régional et départemental de développement économique

L'outil cohérent de cadrage des politiques économiques locales serait un schéma régional et départemental de développement économique, établi d'un commun accord par le Conseil régional et les Conseils généraux d'une même région, et soumis à l'approbation de chacun d'eux.

L'objet de ce document serait de **définir des modalités de répartition des tâches et des financements** dans le domaine économique entre régions et départements, et surtout de **définir des objectifs communs** présentés sous la forme d'une **carte** qui recenserait, pour chaque bassin d'emploi, un inventaire des équipements et des structures existantes en matière d'environnement des entreprises (zones industrielles, bâtiments disponibles, centres de transferts de technologies, de formation, d'assistances diverses....) ainsi que l'indication des projets que régions et départements s'engageraient à financer en tout ou partie.

L'élaboration d'un tel document supposerait la participation de tous les acteurs, élus régionaux et départementaux d'abord, mais également autres élus locaux, représentants des entreprises et des activités sociales, responsables de services de l'Etat. D'une manière plus générale, il est important que les préfets soient associés à ces travaux, notamment pour leur permettre d'assurer la cohérence des schémas avec les grands documents relatifs au développement et à l'aménagement du territoire prévus par la loi de février 1995.

Les schémas ne présenteraient aucun caractère obligatoire ni pour les communes, ni pour les entreprises. L'annonce des lieux et des équipements sur lesquels régions et départements seraient d'accord pour associer en priorité leurs moyens de financement comporterait par elle-même une forte incitation pour tous les acteurs intéressés.

L'articulation de ces schémas avec les **contrats de plan**, d'une part, afin de permettre une bonne coordination avec l'Etat, et avec **les projets des bassins d'emplois**, d'autre part, afin de permettre un impact effectif sur le terrain, se ferait très facilement par l'intermédiaire des exécutifs régionaux et départementaux.

Une telle démarche est d'ailleurs moins neuve qu'il n'y paraît. Déjà de grands projets régionaux et départementaux n'ont pu être conduits que dans le cadre de conventions rassemblant Etat-régions-départements et communes généralement groupés en syndicats : **le schéma de développement économique** peut à ce titre être considéré comme une manière de systématiser ce type de démarche et de réaliser ainsi **tout le potentiel de synergie que recèle la coopération région-département-bassin d'emploi.**

C - Le développement de structures intercommunales à objectif économique correspondant à des bassins d'emplois.

La définition et l'affichage par les régions et les départements, en relation avec les communes concernées, d'objectifs et de projets au niveau des bassins d'emploi, constituerait une incitation particulièrement forte en faveur du développement de structures intercommunales créées pour jouer un rôle actif dans l'élaboration du schéma et dans sa mise en oeuvre. Cette évolution suppose trois caractéristiques essentielles :

- * un périmètre du groupement intercommunal correspondant à un bassin d'emploi, effectivement reconnu comme tel par les entreprises, la population et les communes ;
- * un objet assez large pour intégrer toutes les compétences de nature à favoriser le développement économique et l'emploi ;
- * une communauté d'objectifs et de projets, appuyée sur le partage de la taxe professionnelle, de telle manière que les résultats obtenus en matière économique aient des répercussions financières de nature à inciter l'ensemble des communes concernées à collaborer de plus en plus efficacement.

Tout en constituant de véritables pouvoirs locaux, ces structures intercommunales seraient tout naturellement les correspondants locaux des régions dans leurs actions pour le développement économique et l'emploi.

* *

*

L'affirmation du statut de chef de file de la région en matière économique et l'organisation d'un partenariat avec les départements et les structures intercommunales représentant les bassins d'emplois, autour d'un schéma de développement économique, permettraient de retenir le meilleur des mécanismes existants chez nos partenaires européens tout en respectant les caractères propres de la décentralisation à la française.

SIXIEME PROPOSITION

RENFORCER LA COMPLEMENTARITE AVEC LE SYSTEME BANCAIRE

Le problème :

L'enquête a montré que, dans tous les pays d'Europe, même ceux dont le système bancaire est réputé pour sa force et son dynamisme, il existe des institutions permettant l'engagement de fonds publics dans les entreprises privées en complémentarité avec le système bancaire.

En particulier la possibilité d'accompagner par un **apport en fonds propres** le démarrage et la croissance des entreprises apparaît comme une clé du succès de toute politique de soutien aux P.M.E.

La France paraît en retrait à cet égard : généralement de telles interventions rencontrent une certaine méfiance dans la mesure où on leur prête un caractère dirigiste peu compatible avec la liberté d'entreprendre.

En fait, les exemples étrangers montrent que ces pratiques ne présentent pas cet inconvénient si elles sont conduites dans un esprit de partenariat entre élus, responsables bancaires et chefs d'entreprise.

C'est aussi une aide moins coûteuse que d'autres pour les collectivités dans la mesure où un apport en fonds propres aura un « effet de levier » très important sur le niveau des engagements qu'accepteront de prendre les banques. En outre, comme il est souhaitable que les collectivités se désengagent après la période de montée en puissance, les fonds qui ont servi à une entreprise peuvent être utilisés quelques années plus tard pour une autre.

La proposition :

Il existe en France des institutions capables de jouer ce rôle. Notamment, de nombreuses collectivités participent à **des sociétés de développement régional et à des sociétés de capital-risque**, mais les règles qui régissent ces participations sont exagérément restrictives : ni la lourdeur de la procédure qui exige un décret en Conseil d'Etat pour les départements et les communes, ni la limitation à 33 % du capital de l'engagement cumulé des collectivités locales, ni l'interdiction d'opérations qui peuvent être considérées comme complémentaires à la participation comme les avances d'associés, n'apparaissent justifiées.

Un grand intérêt s'attache au contraire à ce que ces institutions soient libérées et renforcées :

- * en assurant le regroupement des moyens des régions, des départements et des communes, du moins les plus grandes, ou par l'intermédiaire de groupements ;
- * en jouant davantage **la complémentarité** avec le système bancaire et en assurant une **action commune et concertée** d'élus locaux, de chefs d'entreprise et de banquiers notamment pour assurer un **suivi** des entreprises pouvant aller, notamment pour les jeunes entreprises, jusqu'à un véritable **parrainage**.
- * en facilitant l'octroi d'avances remboursables aux entreprises, directement par les collectivités ou par l'intermédiaire d'institutions spécialisées.

Il faut rendre également possibles, si les élus le souhaitent et sous leur contrôle, des **participations à ces institutions d'entreprises privées ou de groupements d'investisseurs particuliers** soit directement, soit par le biais de conventions : tout ce qui renforcera les possibilités d'apports en fonds propres aux entreprises nouvelles ou en expansion sera favorable au développement économique et à l'emploi.

SEPTIEME PROPOSITION

PROTEGER LES COLLECTIVITES ET PARTICULIEREMENT LES COMMUNES DES RISQUES QU'ELLES NE PEUVENT ASSUMER

Le problème :

La liberté des collectivités locales est essentielle dans le domaine économique comme dans les autres domaines : leur capacité d'initiative et de réalisation est un atout décisif.

Mais une commune -surtout si elle n'a que peu d'emplois salariés sur son territoire- **est-elle libre** d'exiger un juste loyer d'une entreprise en difficulté installée dans un bâtiment communal ?

Peut-elle chasser cette entreprise de la commune, peut-être la faire disparaître, sans garantie de trouver un autre locataire capable de payer le loyer ?

Il faut laisser aux collectivités la capacité d'initiative tout en les protégeant des risques qu'elles ne peuvent assumer.

La proposition :

1 - Pour les bâtiments industriels :

Il apparait indispensable d'interdire aux communes d'être propriétaire de bâtiments industriels.

Le rôle de chef de file qui serait attribué aux régions pour toutes les actions de développement économique les conduirait à passer des accords avec les communes pour prendre la responsabilité de ces équipements en accord avec elles, soit directement, soit en s'appuyant sur les organismes de financement les plus adaptés : SICOMI, sociétés de crédit-bail etc...

En intervenant à ce niveau, les régions apporteront le professionnalisme nécessaire, aussi bien pour la construction que pour la commercialisation, et surtout la mutualisation du risque inhérent à toute action économique.

Rien ne s'oppose en revanche à ce que les communes soutiennent, si elles le souhaitent, les activités commerciales ou artisanales directement au service du public : l'achat et l'aménagement de locaux par les communes pour être mis à disposition de commerçants ou d'artisans peut être, dans certains quartiers urbains comme en milieu rural, un bon moyen de maintenir un niveau d'activité répondant aux besoins de la population sans impliquer pour autant, dans la plupart des cas, des risques excessifs.

2 - D'une manière plus générale, la limitation des risques des collectivités locales exige cantonnement, mutualisation et provisions.

Il s'agit, en matière de prêts, de participations et de garantie, d'introduire entre la collectivité et le bénéficiaire, une institution qui reçoit au départ un capital d'une ou plusieurs collectivités et le gère ensuite avec assez d'indépendance pour qu'en aucun cas, la responsabilité d'une collectivité puisse être engagée au delà du capital qu'elle a souscrit. Cela exige bien entendu que cette « première mise » ne soit pas symbolique et réponde vraiment aux besoins prévisibles de la structure, y compris les provisions nécessaires.

HUITIEME PROPOSITION

METTRE EN PLACE UNE FISCALITE PLUS ENCOURAGEANTE POUR LES CREATEURS D'EMPLOIS

Le problème :

Si les aides financières aux entreprises encouragent l'investissement au départ, la fiscalité influence grandement la rentabilité dans la durée. Dans les multinationales en particulier, toute décision d'investir est précédée d'une prévision à moyen terme de ses conséquences fiscales et de leur incidence sur le prix de revient. Le résultat de ces prévisions est trop souvent défavorable à la France du fait :

- de l'impossibilité de garantir pour plusieurs années le montant et le taux des impôts que devra payer une entreprise ;

- de l'absence de prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu des dépenses spécifiques d'« impatriation » des cadres étrangers participant à la réalisation d'un grand investissement créateur d'emplois ;

- et surtout du poids et de l'assiette de la taxe professionnelle, qui n'a son équivalent dans aucun pays d'Europe à l'exception de l'Allemagne où son produit global est inférieur et où sa très forte réduction sinon sa suppression est en cours de discussion au Parlement ; ce qui pénalisera encore davantage la France.

Ce point est d'autant plus crucial que c'est dans le domaine des investissements à haut niveau technologique et capitalistique que la France est le mieux placée pour accueillir des investissements internationaux, pourvu que sa fiscalité ne les décourage pas.

La proposition :

1) En ce qui concerne l'accompagnement par des réductions de l'assiette de l'impôt sur le revenu de l'« impatriation » de certains cadres étrangers de quartiers généraux ou d'entreprises récemment implantées en France, cela apparaît si contraire à notre tradition égalitaire qu'on peut être surpris que des pays si proches de nous comme ceux du Bénélux, y procèdent sans complexe.

Il est clair qu'il n'est pas question de sortir du principe d'égalité devant l'impôt, ni de donner des avantages à des bénéficiaires de revenus relativement élevés.

Mais il n'est pas contraire à ces principes d'autoriser la déduction du revenu déclaré de tout ou partie de certaines dépenses effectivement faites par le contribuable étranger du fait de son installation en France, par exemple : déménagements, aller-retours vers son pays de lui-même et de sa famille, frais liés soit au maintien des enfants dans leur pays d'origine, soit à leur scolarisation dans une école étrangère privée en France, le cas échéant hospitalisation dans leur pays d'origine etc....

C'est d'ailleurs dans ce sens que s'est orientée, par une très récente instruction, la direction générale des impôts (service de la législation fiscale) (« instruction sur le régime fiscal applicable aux quartiers généraux et aux centres de logistique de groupes internationaux et aux indemnités d'expatriation versées aux salariés qui viennent temporairement de l'étranger en France »).

2) En ce qui concerne les engagements fiscaux à terme, les **mesures annoncées par M. le ministre de l'Economie et des Finances le 30 mai 1996** en ce qui concerne en particulier le « ruling » défini comme « la faculté pour une entreprise de consulter l'administration a priori avec la garantie que cette administration ne remettra pas en cause la solution qu'elle aura préalablement définie » va évidemment dans le bon sens, encore que, notamment dans les pays anglo-saxons où la parole donnée conserve une forte valeur, cette prescription semble aller de soi.

De même la procédure du « rescrit fiscal » (art L64 B du livre des procédures fiscales) est positive, mais apparaît très restrictive dans ses cas d'application et très décevante dans les délais qu'elle prévoit (délai de 6 mois de non réponse de l'administration)

Il devrait être possible d'aller plus loin et de contractualiser sur plusieurs années le niveau des impôts que paiera l'entreprise, ou du moins les règles précises qui s'appliqueront à elle, en particulier les taux. Ce principe devrait pouvoir s'appliquer à la taxe professionnelle : il peut dans certains cas être préférable à l'exemption totale qui déresponsabilise les collectivités locales.

3) Mais le problème le plus difficile et qui concerne le plus les collectivités locales est évidemment celui de la taxe professionnelle.

A cet égard, il convient de remarquer tout d'abord que le fait qu'il existe une taxe locale sur les entreprises et que chaque niveau de collectivité locale en soit bénéficiaire, peut être considéré comme un atout : cet avantage financier est l'une des motivations qui conduisent toutes les collectivités locales à s'intéresser aux créations d'emplois sur leur territoire. Cette motivation doit être conservée car la coopération de tous les niveaux est un facteur de réussite.

Une répartition du produit de la taxe professionnelle qui ne tiendrait aucun compte de la présence d'entreprises constituerait un élément très regrettable de déresponsabilisation des collectivités locales.

Il convient de remarquer aussi que, même si ces mécanismes sont trop complexes pour être toujours bien compris par des décideurs étrangers, les règles existantes de plafonnement et d'encadrement de la variation des taux de la taxe professionnelle permettent d'éviter le « piégeage », tant redouté des investisseurs, qui ne peuvent être attirés par un taux modéré de taxe professionnelle que s'ils ont la certitude qu'il ne sera pas fortement augmenté après leur installation.

Enfin, la contradiction qu'il y a à encourager les entreprises à investir et embaucher, tout en profitant de leurs investissements et de leurs embauches pour augmenter leurs impôts locaux est atténuée, pour la première année et pour moitié seulement, par la **réduction pour embauche et investissement**.

Deux propositions d'amélioration peuvent être faites :

- la première serait d'accepter un amortissement des équipements et biens mobiliers nouveaux, afin de permettre la baisse progressive de leur valeur locative servant de base à la taxation : il est clair que l'absence d'amortissement d'un appareillage technique ne peut que choquer à une époque où les mutations technologiques ont la rapidité que l'on sait. Mais les conséquences d'une telle formule sur les recettes des communes concernées devrait être au préalable sérieusement examinées ;

- la seconde consisterait à ne prendre en compte dans la base de la taxe professionnelle que 10 % de la masse salariale (10 % au lieu de 18 %) et de la valeur des équipements (10 % au lieu de 16 %, le taux de 8 % s'appliquant déjà aux biens acquis après le 1er janvier 1976 dont la durée d'amortissement est supérieure à 30 ans) en ce qui concerne les embauches ou les investissements réalisés après telle date (par exemple le 1er janvier 1998) ;

D'une façon plus générale, la recherche de modalités permettant une réduction significative de la taxe professionnelle est tout à fait nécessaire.

NEUVIEME PROPOSITION

RENFORCER SOUS L'AUTORITE DES AMBASSADEURS NOS STRUCTURES D'ATTRACTION DES INVESTISSEMENTS ETRANGERS

Le problème :

La compétition pour accueillir les grandes unités de production de biens destinés au marché unique européen est extrêmement vive.

La position géographique de la France et la qualité de sa main d'oeuvre constituent des atouts largement reconnus.

En revanche la dispersion des efforts engagés pour attirer ces investissements est un handicap : il n'est pas rare de voir dans la même capitale, outre les trois intervenants d'Etat, ambassadeur, poste d'expansion économique, délégation de la DATAR, des représentations des régions, des départements, voire de certaines communautés urbaines.

Il s'agit généralement de dépenses inutiles qui peuvent même être contre-productives par l'image de confusion qui est ainsi donnée.

La proposition

Pour les grands projets internationalement mobiles, il paraît difficile que l'Etat ne soit pas le fédérateur. Il dispose avec la **Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale** d'un outil qui, par son caractère interministériel comme par son habitude du travail avec les collectivités locales, paraît adapté à cette mission. Quelques points semblent néanmoins pouvoir être améliorés :

a - Des moyens financiers suffisants doivent lui être donnés. La formule qui consiste à « mettre aux enchères » les projets entre les régions et de favoriser ainsi celles qui peuvent « payer » davantage, n'est ni la plus favorable à l'aménagement du territoire puisqu'elle favorise les régions les plus riches, ni celle qui répond le mieux à l'attente des entreprises, qui souhaitent généralement choisir elles-mêmes leur site d'implantation.

b - Pour attirer les entreprises étrangères, la multiplication de nos représentations à l'étranger est une dépense non seulement inutile, mais parfois contreproductive. **Les délégations de la DATAR à l'étranger doivent être totalement intégrées à nos ambassades -de même d'ailleurs que les Postes d'Expansion Economique.** Quant aux bureaux à l'étranger qu'entretiennent certaines régions, certains départements, certaines villes, voire certains territoires, rien n'indique leur nécessité. Beaucoup d'ailleurs qui avaient été ouverts dans les premiers temps de la décentralisation ont été fermés depuis. C'est à la DATAR qu'il appartiendra d'obtenir, par son dynamisme, sa transparence et ses résultats, une confiance des collectivités locales suffisante pour que celles-ci renoncent à une représentation spécifique, faisant ainsi de très utiles économies.

c - Pour obtenir rapidement les autorisations et les aides nécessaires à la réussite d'un projet d'implantation industrielle, la DATAR devra **jouer le jeu de la déconcentration et de la décentralisation.** Ce n'est pas à Paris qu'elle devra faire des démarches, mais sur place, dans les régions et les départements, avec l'appui de leur exécutif, et, **pour ce qui concerne les décisions relevant de l'Etat, des préfets, dès lors que le niveau de déconcentration des compétences sera suffisant.**

DIXIEME PROPOSITION

AMELIORER LA REGLEMENTATION EUROPEENNE PAR LE DOUBLEMENT DU SEUIL « DE MINIMIS » ET L'INTRODUCTION D'UN « DISPOSITIF ANTI-DELOCALISATION »

I - DOUBLEMENT DU SEUIL « DE MINIMIS »

Le problème :

La Commission de l'Union européenne exige la notification des « aides d'Etat » - accordées soit par les Etats, soit par les collectivités locales- lorsqu'elles se situent au dessus d'un seuil actuellement fixé à 100 000 écus en trois ans, pour une seule entreprise.

De nombreuses collectivités ne respectent pas ce seuil, soit parce qu'elles ne le connaissent pas, soit qu'elles le franchissent sans s'en rendre compte puisqu'il peut s'agir d'un cumul d'aides provenant de plusieurs collectivités ou relevant de programmes différents.

Dans ce cas, la Commission ne sera saisie que si une dénonciation lui est faite par un concurrent, une autre collectivité, une association ou un simple contribuable.

Il en résulte une incertitude sur la validité des décisions prises qui peut avoir des conséquences très négatives pour l'entreprise si celle-ci après plusieurs années doit procéder à des reversements.

La proposition :

- 1 - Doubler le seuil « de minimis » en le portant à 200 000 écus sur 3 ans.
- 2 - Lui donner un statut juridique incontestable pour éviter toute remise en cause à la suite de saisine de la Cour de Justice des Communautés Européennes.
- 3 - Mieux faire connaître ce seuil et veiller à son respect, aussi bien en France que dans le reste de l'Europe (cf : troisième proposition ci-dessus).

II - INTRODUCTION D'UN DISPOSITIF ANTI-DELOCALISATION

Le problème :

Les délocalisations peuvent avoir des effets catastrophiques pour les collectivités locales qui ont accueilli les entreprises et ont investi pour leur donner un environnement adapté aussi bien sur le plan technique (communications, infrastructures) que sur le plan humain (logement, formation).

S'il est souhaitable que les chefs d'entreprise aient toute liberté pour déterminer la localisation de leurs unités de production sur le territoire européen, il ne l'est pas qu'un changement de localisation soit en fait déterminé par des aides publiques massives, tandis que les coûts publics ne sont pas pris en compte.

La proposition :

* Obtenir de l'ensemble des Etats-membres de l'Union européenne leur accord pour ajouter au Traité l'interdiction d'accorder des aides lors de la délocalisation d'une entreprise importante (par exemple : au delà de 500 salariés) ayant été aidée lors de sa première installation sur le territoire de l'Union, avant un certain délai, qui pourrait être de cinq à dix ans.

* Demander à la Commission de créer un fichier européen des « chasseurs de primes ».

* *

*

Telles sont les pistes qu'au terme de cet examen des interventions des collectivités locales d'Europe pour le développement économique et la lutte pour l'emploi, il m'a paru possible de proposer.

L'essentiel est de permettre aux collectivités locales françaises de participer pleinement à la grande bataille pour l'emploi à laquelle les convient le Président de la République et le Gouvernement : les élus locaux souhaitent participer à cette bataille avec ardeur et pragmatisme. Puissent les informations et les propositions contenues dans ce rapport faciliter leur engagement et concourir à leur succès !

* *

*

ANNEXES

Personnalités rencontrées dans le cadre de la mission

Cabinet du Premier Ministre

Monsieur Edouard SAUVAGE, conseiller technique chargé de l'aménagement du territoire et de la ville

Comité Interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne

Monsieur Jean CADET, Secrétaire général

Monsieur Jérôme DELPECH, chef du secteur "Recherche, Energie, Euratom, Concurrence, Entraves Techniques, Aides d'Etat"

Ministère des Affaires Etrangères

Monsieur Rollon MOUCHEL-BLAISOT, Chef de Cabinet du Ministre des Affaires étrangères

Monsieur Philippe COSTE, Directeur de la Coopération européenne

Monsieur Joël MEYER, Rédacteur à la Direction de la Coopération européenne (sous direction des Affaires communautaires internes)

Ministère de l'Intérieur,

Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation

Direction générale des collectivités locales

Monsieur Michel THENAULT, Directeur général

Monsieur Edward JOSSA, Sous-Directeur chargé des finances locales.

Ministère de l'Economie et des Finances

Direction des relations Economiques Extérieures

Monsieur Jacques de LAGUGIE, Directeur

Monsieur Jacques RAOULT, attaché principal d'administration

Délégation aux investissements internationaux

Monsieur Jean Daniel TORDJMAN, Ambassadeur délégué aux investissements internationaux

Ministère de l'Industrie, de la Poste et des Télécommunications

Monsieur Pierre-Henri PAILLET, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Industrie

Monsieur Didier LOMBARD, Directeur Général des Stratégies industrielles

Madame Cécile CHICOYE, Chef du Service des Affaires économiques internationales.

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration

DATAR

Monsieur Raymond-Max AUBERT, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

Monsieur Michel CADOT, Directeur adjoint

Monsieur Igor SEMO, Responsable du Département des Affaires Economiques

Monsieur Cyril MAILLET, chargé de mission

Monsieur Paul BAYZELON, Secrétaire Général d'Invest in France Network, Directeur du Service des investissements étrangers.

Monsieur Bernard TANDEAU, Délégué général d'Entreprises et territoires

Association des Maires de France

Monsieur Christian PIERRET, Maire de Saint-Dié, vice président de l'A.M.F.

Association des Présidents de Conseils Généraux

Monsieur Paul de VIGUERIE, Directeur Général

Monsieur Jean-Baptiste de PREMART, Directeur adjoint

Monsieur Jean-Christian DURETZ, Directeur Général des services de la Mayenne

Conseil National du Patronat Français

Monsieur Daniel BAUDOIN, Secrétaire Général Adjoint

Monsieur Conrad ECKENSCHWILLER, Délégué Général aux Affaires Internationales

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie

Monsieur Gérard TREMEGE, Président

Monsieur Henri MALOSSE, Directeur des Affaires Européennes et Internationales

Crédit Local de France

Monsieur Pierre RICHARD, Président

Monsieur Philippe VALLETOUX, Conseiller du Président

Région des Pays-de-la-Loire

Monsieur Jean CUVELIER, Directeur Général des Services

Monsieur Jean-Marcel MORISSET, Directeur du Service Développement économique et recherche

Monsieur Paul CHEVILLIET, Délégué général d'Ouest Atlantique, Commissaire à l'Industrialisation

Monsieur Thierry LACAPELLE, adjoint au Commissaire

Conseil Général du Maine-et-Loire

Monsieur Yves AGUITON, Délégué général du Comité d'expansion du Maine-et-Loire

Groupe UDF à l'Assemblée Nationale

Monsieur Emmanuel VITAL-DURAND, Secrétaire Général adjoint

Monsieur Philippe CREVEL, chargé d'études

Monsieur Pierre-Emmanuel PORTHERET, chargé d'études

Entreprises

Monsieur Jean LAVIGNE, Pdg de Motorola France

Monsieur Roland ESPECEL, Directeur des Relations gouvernementales de Ford France

Monsieur Claude HEURTEUX, Pdg d' Auguste Thouard

Monsieur Micel FROMONT, Pdg de Packard Bell

Monsieur Jean Dominique PERCEVAULT, Pdg des services pétroliers de Schlumberger

Monsieur Gilles RAGUENEAU, Directeur des Relations Extérieures d'IBM France.

Professions juridiques

Maître Régis de CASTELNAU, Président de l'Association française des avocats conseils auprès des collectivités territoriales (Afac)

Déplacement du 3 décembre 1996 à Bruxelles

Représentation française auprès de l'Union européenne

Monsieur François VILLEROY de GALLOT, Conseiller financier

Monsieur Thierry LANGE, Attaché financier, chargé de la concurrence et des aides d'Etat

Monsieur Etienne GUEPRATTE, Conseiller, chargé de la politique régionale

Commission européenne

Cabinet de Monsieur Yves THIBAUT de SILGUY, Commissaire européen

Monsieur Olivier COSTE, conseiller technique

DGIV

Monsieur Asger PETERSEN, Directeur des aides

Monsieur Denis LEYTHIENNE, Unité aides régionales

DG XVI

Monsieur José PALMA ANDRES, Chef de division Unité France

Monsieur Didier BOUTEILLER, Administrateur principal, Unité coopération inter-régionale et développement local

Ambassade de France en Belgique

Monsieur Bernart ROYCOURT, Directeur Bénélux d'Invest In France Agency

Déplacement des 21 et 22 novembre 1996 en Allemagne

Ambassade de France en Allemagne

Monsieur François SCHEER, Ambassadeur

Monsieur Gérard PRUVOST, Ministre délégué, chef du bureau de Berlin

Poste d'expansion économique de Bonn

Monsieur Claude LE GAL, Ministre Conseiller pour les Affaires économiques et commerciales

Mademoiselle Florence AUTRET attachée au poste d'expansion

Poste d'expansion économique de Berlin

Monsieur Bernard CROZES, chef du poste

ADMINISTRATION ALLEMANDE

Ministère fédéral de l'Economie

Dr Friedemann TETSCH, chef du bureau de la politique économique régionale

Land de Rhénanie du Nord-Westphalie

Dr Rainer BUHR, directeur de l'Institut de Recherche Economique

Land de Brandebourg

Monsieur Peter KOHNERT, chef du service de politique économique régionale au ministère de l'Economie des PME et de la Technologie

Monsieur Heinrich SOEHLKE, chef du département Relations extérieures à la Société pour la Promotion de l'Economie du Brandebourg

Dr. SCHMACHTENBERG, chef du service Travail au ministère du Travail, des Affaires Sociales, de la Santé et des Femmes.

Déplacement des 4 et 5 décembre 1996 en Catalogne

Consulat Général de France à Barcelone

Monsieur Pierre CHARASSE, Consul Général
Madame Michèle SAUTEREAU, Consul Général adjoint

Poste d'expansion économique de Barcelone

Monsieur Michel COTTE, Chef du poste

Entreprises françaises présentées en Catalogne

Monsieur Jean-Pierre PESSIS, Vice-Président de la Chambre de Commerce Française de Barcelone

Monsieur Philippe QUESTIAUX Vice-Président de Texa Lafarge Coppée

Monsieur Etienne de BLOIS Directeur général des Laboratoires LASA

Généralité de Catalogne

Monsieur Macia ALAVEDRA, Ministre-conseiller pour l'Economie et les Finances

Madame Eugenia BIETO, Sous-Directeur du Rééquilibrage Territorial au CIDEM (Centre d'Information et de Développement de l'Entreprise)

Monsieur Oriol BALAGUER, Directeur de Barcelona Activa

Monsieur Jaime JANE, député au Parlement de Catalogne, Président de la Commission de l'Industrie

Monsieur Carlos FERRE y CUSCO, maire de Ripolet

Déplacement des 10, 11 et 12 décembre 1996 en Grande-Bretagne

Ambassade de France au Royaume Uni

Monsieur Philippe PARFAIT, Invest in France Agency in United Kingdom

Consulat Général de France à Edimbourg

Monsieur Jean-Claude MOREAU, Consul Général

Poste d'expansion économique de Londres

Monsieur Olivier LOUIS, Ministre Economique et Commercial

Monsieur Claude CHARDET, Responsable du Secteur des Services

Monsieur Christophe SAINT-YVES, Chargé de mission

Poste d'expansion économique d'Edimbourg

Monsieur Jean RICARD, Conseiller commercial

Ministère britannique du Commerce et de l'Industrie

Monsieur David SMITH, Directeur de la politique régionale

Monsieur Andrew SHEFFIELD, Responsable pour l'Angleterre du "Business Link Service"

Ministère britannique de l'Environnement

Direction des collectivités locales

Monsieur Gérard LAUFER, Responsable du programme "Action for Cities"

Monsieur Paul ROWSELL, Chargé de mission à la Direction des Collectivités Locales

Chambre des Communes

Monsieur Hugh DYKES, Député, Président du Mouvement Européen pour la Grande Bretagne

Scottish Office

Ministère de l'Education et de l'Industrie

Monsieur Gérald R. WILSON, Directeur du département

Monsieur Alan FRASER, responsable du service "Entreprises"

Monsieur Steve GALLAGUER, responsable du service "Développement local"

University of Stathclyde, Glasgow

Professeur Douglas YUILL, Directeur du Centre de Recherche des Politiques européennes

Professeur Fiona WISHLADE, Maître de recherche

Scottish Enterprise

Monsieur Crawford BEVERIDGE, Directeur général

Mairie de Glasgow

Provost Patrick LALLY, maire de Glasgow

Monsieur Steve INCH, Chef du Service de revitalisation économique

Welsh Office

Ministère de l'Indusrie et de la Formation

Monsieur Gareth EVANS, Directeur de la division du développement industriel

Monsieur Mark POWELL, chargé de la prospection pour les nouveaux investissements

Déplacement du 27 novembre 1996 Lyon

Mairie de Lyon

Monsieur Guy ABERT, chargé de mission

Communauté urbaine de Lyon

Monsieur Jean-Michel MEGEVAND, chef de projets à la Direction des Affaires Economiques et Internationales

Entreprises Rhône-Alpes International

Monsieur Thierry BERNARD, Directeur

Déplacement du 15 janvier 1997 en Lorraine

Conseil Régional de Lorraine

Monsieur Jean-Pierre HUET, Directeur Général Adjoint des Services

Monsieur Jean-Paul SCHMITT, Ingénieur d'affaires à la mission économique

District de Sarreguemine

Monsieur Charles LANGGUTH, Chargé de mission

Association pour l'Expansion Industrielle de la Lorraine

Monsieur Jean-Marie MAITRESSE, Commissaire à la reconversion industrielle de la Région Lorraine

Monsieur Guillaume HENERY, Adjoint au Commissaire

Chambre de Commerce et d'Industrie de la Moselle

Monsieur Gérard SCHMITT, Directeur Général

Entreprises

Messieurs Harald BOESTLER, Directeur Général, Gaston GABRIEL, Directeur du Développement et de la Production et Christophe LUTZ, Chargé des finances et du contrôle de gestion de Micro Compact Car France Sas

Monsieur Henri AMMAM, Responsable des Ressources Humaines de Merloni Electroménager SA

Monsieur Paul ARKER, Directeur Général de SOVITEC

QUESTIONNAIRE CONCERNANT LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

Ce questionnaire est destiné, exclusivement, à concourir à la mission confiée par M. le Premier Ministre à M. Marc LAFFINEUR, député, au sujet des interventions économiques des collectivités locales dans l'Union Européenne.

Pour toute information complémentaire, s'adresser à M. Georges ROUX, administrateur civil, chargé de mission auprès du Directeur Général des Collectivités Locales. Tél. 01.40.07.20.90 - Fax. 01.40.07.60.67.

I - Tableau d'ensemble

1) Les entreprises peuvent-elles, à l'occasion, soit de leur création, soit de leur développement, soit pour la réalisation d'un projet, bénéficier d'aides - quelle qu'en soit la forme, directe ou indirecte, de la part de collectivités publiques (Union Européenne, Etat, autres collectivités publiques) ou d'organismes financés par elles ?

2) Ces possibilités existent-elles sur l'ensemble du territoire national ou seulement sur certaines de ses parties considérées comme défavorisées ? Ou y a-t-il des différences de taux de subvention selon les parties du territoire ?

3) Parmi les collectivités publiques accordant de telles aides, y a-t-il des collectivités territoriales décentralisées (c'est à dire dirigées par des organes élus, ayant le pouvoir d'affecter des crédits recueillis par voie d'imposition, compétente sur une partie définie du territoire) ?

II - Aspect institutionnel

1) Dénomination des collectivités territoriales décentralisées accordant de telles aides.

2) Niveau où sont prises les décisions et assurés les financements ? y a-t-il des réglementations générales ou les décisions sont-elles prises «au coup par coup» ?

3) Des chefs d'entreprise sont-ils associés aux décisions ? A titre individuel ? Parce que l'organisme de gestion des aides associe élus politiques et personnalités économiques ? Ou parce que cet organisme est l'émanation d'une instance représentative des entreprises (par exemple : chambres de commerce) ?

4) Existence ou non d'une coordination des aides :

- par l'Union européenne ?
- par l'Etat national ?
- par un niveau de collectivité par rapport aux autres ?
- ou chaque collectivité territoriale prend-elle ses décisions indépendamment des autres ?

III - Aspect économique

1) Ces interventions économiques prennent-elles la forme de subventions directement versées aux entreprises ? ou d'un soutien direct et personnel au créateur de l'entreprise, notamment dans le cadre de politiques locales spécifiques (par exemple : en faveur des femmes, des jeunes, des chômeurs, etc...) ? Indiquer, dans ce cas le mode de calcul (par exemple : tant par emploi, ou tel pourcentage du coût des investissements, ou forfait global etc.).

2) Ces interventions économiques concernent-elles l'accès au crédit ? Par exemple : prêts directs d'une collectivité (ou d'un organisme financé par elle) aux entreprises, bonifications d'intérêt, garanties publiques à des emprunts bancaires, soutien à l'épargne individuelle préalable à une création d'entreprise, etc...)

3) Y a-t-il des prises de participation de collectivités (ou d'organismes financés par elles totalement ou partiellement) au capital d'entreprises ? Dans quels secteurs d'activités ?

4) Les collectivités locales, avec ou sans appui de l'Union Européenne ou de l'Etat ou d'un autre organisme, procèdent-elles à des acquisitions, des constructions ou des aménagements de bâtiments destinés à des activités industrielles, artisanales ou commerciales ? Dans quelles conditions les mettent-elles à la disposition d'entreprises ? Gratuité, prix coûtant, prix réduit ? Vente, location, location-vente ? Ou autres formules ?

5) Le régime fiscal des entreprises est-il affecté par leur localisation ? Sur décision de l'Etat ou de collectivités locales ? Certains régimes fiscaux peuvent-ils être considérés comme des aides ?

6) Les collectivités locales participent-elles directement ou indirectement au financement d'aides immatérielles aux chefs d'entreprises : formation, information, conseil, recherche-développement, approche de marchés, etc... ?

7) Des aides particulières sont-elles prévues en faveur des investisseurs étrangers ?

IV - Aspect communautaire

1) Existe-t-il un contrôle de légalité des décisions d'interventions économiques prises par les collectivités territoriales :

- au regard de la réglementation nationale s'il en existe une ?
- au regard de la réglementation communautaire ?

2) Les pratiques d'aide dont vous avez connaissance ont-elles fait l'objet de notification à la commission ? Ont-elles à cette occasion fait l'objet d'un accord ? Où sont-elles dispensées de notification et dans ce cas en fonction de quelle disposition ?

V - Evaluation

1) Aspect quantitatif : de quelles statistiques est-il possible de disposer sur ces phénomènes ? Montant de crédits ? Nombre d'emplois créés ? Superficie de locaux construits ? aménagés ? mis à disposition, etc... ?

Prière de joindre toute statistique -même partielle- pertinente par rapport à ce questionnaire.

2) Aspect économique : pouvez-vous, si possible à l'aide d'exemples, donner des indications sur l'efficacité des dispositifs décrits ci-dessus ?

3) Aspect politique : les interventions économiques font-elles l'objet de débat au niveau national ou local ? Sur quoi portent les critiques éventuelles ?