FINANCES LOCALES

Le régime des aides publiques locales

Les communes peuvent participer au financement des aides directes aux entreprises et leur attribuer des aides indirectes. Que dit la réglementation ?

Aux termes de la loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité, les communes et leurs groupements, tout comme les départements, peuvent participer au financement des aides directes aux entreprises dans le cadre d'une convention passée avec la région, et leur attribuer des aides indirectes (garanties d'emprunt). L'intervention économique des pouvoirs publics est soumise à une double réglementation, aux plans national et communautaire.

1 CADRE LÉGISLATIF : UN RÉGIME ASSOUPLI POUR UN DISPOSITIF MULTIFORME

Un rapport de la Cour des comptes dressait, fin 2007, un bilan de l'efficacité des aides des collectivités territoriales aux entreprises depuis le début de la décentralisation en 1982. Les effets de ces aides étaient « très décevants », ce qui imposerait « de revoir fondamentalement le système d'aide à l'économie des collectivités territoriales comme celui de l'Etat lui-même, si ce n'est d'y mettre fin dans sa forme actuelle ».

Les aides des collectivités s'élevaient à environ 6 milliards d'euros. Leur distribution souffrait, selon le rapport, d'une « grande confusion institutionnelle » avec plusieurs milliers de dispositifs d'aides différents et dans certaines régions plus d'une centaine d'intervenants. Ces aides, directement versées aux entreprises, étaient si peu efficaces qu'elles étaient incapables de freiner les délocalisations, d'autant que le simple coût administratif de leur gestion représentait près de 25 % de leur montant.

La Cour des comptes recommandait notamment de diminuer les aides directes et de viser davantage l'amélioration de l'environnement des entreprises et la mise en place d'infrastructures permettant une meilleure compétitivité. Si un nouveau rapport sur ce thème est attendu dans le mois à venir, les conclusions de ce premier rapport n'en étaient pas moins significatives quant au « maquis » des aides publiques locales.

Les relations entre les collectivités locales et l'économie sont longtemps demeurées soumises à des conditions très restrictives, voire à une interdiction totale et très largement définie par la jurisprudence administrative. Le juge administratif considérait que seules des circonstances particulières de temps et de lieu ou un intérêt public local pouvaient justifier une intervention des collectivités locales. Les lois de décentralisation de 1982 ont marqué un tournant en reconnaissant et en confirmant les capacités d'intervention des collectivités locales dans le secteur économique. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 autorise ainsi les collectivités locales à intervenir en faveur des entreprises. Son article 5 dispose, en effet, que « la commune peut intervenir en matière économique dans les conditions prévues au présent article ».

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dispose que ces mêmes collectivités règlent par leurs délibérations les affaires d'intérêt local : « A ce titre, elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie. » Devant le grand nombre de dispositifs d'aides manquant singulièrement de lisibilité, l'article 102 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a « offert » au conseil régional le rôle de chef de file du territoire en matière d'aides publiques aux entreprises. La loi du 13 août 2004 a confirmé ce rôle privilégié de la Région en lui fournissant de nouveaux moyens pour coordonner l'action des collectivités territoriales et en la chargeant d'un rapport annuel.

2 LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN PREMIERE LIGNE

L'article 87 du traité CE, devenu article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), pose le principe de l'incompatibilité des aides d'Etat, lesquelles « faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

La notion d'aide est conçue très largement et englobe les aides nationales comme les aides locales, les aides financées par des ressources publiques, des taxes parafiscales, voire même exceptionnellement par des ressources d'origine privée (cas de l'utilisation par une filiale de la Caisse des dépôts et consignations des dépôts de sa clientèle privée pour financer une augmentation de capital d'Air France).

Les collectivités sont donc astreintes au respect des dispositions communautaires quand elles attribuent des aides économiques. Un règlement du 15 décembre 2006, concernant les aides « de minimis » et applicable depuis janvier 2007, fournit un cadre renouvelé aux possibilités de versement de subsides publics aux entreprises. Les collectivités territoriales peuvent, sans être contraintes de notifier leurs décisions à Bruxelles, allouer 200 000 euros à une →

même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux, plafond s'appliquant quels que soient la forme, l'objectif de l'aide et ses sources de financement (régionale, nationale ou communautaire).

ATTENTION **Les derniers textes normatifs, adoptés par la Commission, ont réduit les taux d'aide et la part de population couverte par les aides régionales à l'investissement productif des entreprises, mais augmentent en contrepartie les aides « de minimis » (aides de faible montant) et accroissent les possibilités d'aide à la recherche, au développement et à l'innovation.**

3 LES AIDES DES COMMUNES AUX ENTREPRISES

Les collectivités ont aujourd'hui trois possibilités d'intervention s'agissant des aides revêtant la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations :

- conclure avec la Région une convention de participation au financement d'aides régionales (article L. 1511-2 du CGCT) ;
- mettre elles-mêmes en œuvre ces aides, avec l'accord de la Région ;
- passer une convention avec l'Etat pour compléter les régimes d'aides aux entreprises précisés par les articles L. 1511-2 et L. 1511-3 du CGCT. La Région doit être informée de ce conventionnement, mais son accord n'est pas obligatoire. Une circulaire prévoit que le préfet de département, représentant de l'Etat dans le cadre de ces conventions, devra s'assurer « préalablement (...) que le dispositif envisagé ne peut pas s'insérer dans une mesure prévue au niveau régional et être mis en œuvre dans le cadre d'une convention avec la région, ou que le dispositif envisagé ne peut pas recueillir l'accord de la région, ou encore qu'il ne peut pas être mis en œuvre de manière totalement autonome par la collectivité territoriale ».

ATTENTION **Pour être légale, une aide versée par une collectivité territoriale doit notamment :**

- **être notifiée à la Commission européenne s'il s'agit d'une aide nouvelle et qu'elle dépasse le seuil des 100 000 euros sur trois ans (règle de minima) ;**
- **présenter un « intérêt local » ;**
- **ne pas excéder 50 % des recettes totales perçues par l'organisme, sachant que l'intégralité des aides publiques dont il bénéficie (y compris les aides d'Etat, les aides communautaires ou autres) ne doit pas dépasser 80 % de ses recettes annuelles.**

4 LES AIDES INDIRECTES AUX ENTREPRISES

Contrairement aux aides directes, les aides indirectes sont libres. Les trois catégories de collectivités locales (communes, départements, régions) sont donc placées sur un pied d'égalité pour octroyer, seules ou conjointement, des aides indirectes en faveur du développement économique.

Cette liberté autorise un grand nombre d'initiatives : promotion et aides à la commercialisation de produits, conseil en gestion, actions en faveur de l'immobilier d'entreprises, crédit bail immobilier, toléré de manière exceptionnelle, en particulier dans le domaine du commerce et de l'artisanat...

La liberté des collectivités locales est toutefois fortement encadrée en matière de garanties d'emprunt, compte tenu de l'utilisation massive par les collectivités locales de ce procédé, qui n'entraîne pas de charges immédiates pour celles-ci, mais peut se révéler très lourd de conséquences en cas de défaillance de l'emprunteur. ◆

Bruno Cohen-Bacrie

RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- **Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, *JO,* 31 janvier, p. 1602.**
- **Loi du 13 août 2004 « Responsabilités locales », qui a modifié le régime des aides des collectivités locales aux entreprises, en permettant à chaque niveau de collectivité de mettre en œuvre son propre régime d'aide.**
- **Décret n° 2004-982 du 13 septembre 2004 relatif aux subventions aux organismes participant à la création et à la reprise d'entreprises et modifiant le Code général des collectivités territoriales.**
- **Circulaire du 16 janvier 2003 sur la mise en œuvre de la loi du 27 février 2002, concernant les aides des collectivités locales aux entreprises.**
- **Circulaire du 7 janvier 2002 : les aides des collectivités locales aux entreprises y sont précisées, les règles communautaires de concurrence s'imposant à toute aide publique accordée.**
- **Loi n° 2001-7 du 4 janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises, *JO,* 5 janvier 2001.**
- **Articles 92 et 93 du traité de l'Union européenne.**
- **Articles 1511-1 et suivants du CGCT : ils disposent que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises.**