

# **L'INTROUVABLE NOTION D'AIDE DIRECTE**

## **L'INTERVENTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

PAR

Serge DELIGNIÈRES

*Maître de Conférences à l'Université de Picardie Jules Verne*

Dans le domaine de l'intervention économique des collectivités locales, pour l'année 1991<sup>1</sup>, la tendance est à la progression soutenue du montant des aides (+21,6%) ; ce taux est comparable à celui constaté en 1989 (+22,4%) ; en 1990 ce taux avait fléchi (+14%). Le phénomène semble être celui d'une croissance massive et régulière du poids financier des actions économiques des collectivités locales.

Le rythme de hausse pour les régions équivaut à celui de l'ensemble de leurs dépenses, ce qui n'a rien d'anormal puisque le développement économique est une des compétences essentielles de la région. Par contre, l'intervention des départements et des communes en ce domaine s'accroît plus rapidement que l'évolution de leurs dépenses totales.

---

1. Les caractéristiques principales des interventions économiques des collectivités locales sont les suivantes :

- une nette progression des aides (+ 21,6%), plus sensible pour les régions (+ 25,1%) et les départements (+ 22,3%) que pour les communes (+ 18,7%). En volume, les communes totalisant 5,8 MdF maintiennent leur part prépondérante (41,7%) devant les régions : 4,3 MdF (30,2%) et les départements : 3,8 MdF (28,1%).

- une croissance marquée des aides indirectes, les aides directes qui s'élèvent à 10,3 MdF conservent leur part prépondérante (74,2%).

- l'aide en faveur des entreprises en difficulté reste marginale, versée à 85% par les départements, elle ne représente que 0,6% du total des aides.

*Les notes bleues de Bercy.* 1-15 Mai 1993, p 1 et ss. *Les aides des collectivités locales en matière économique en 1991.*

Or, cette intervention des collectivités locales conçue dès 1982 comme subsidiaire, codifiée et même restreinte en ce qui concerne les communes par la loi du 5 Janvier 1988 qui leur enlève la possibilité d'accorder des aides aux entreprises en difficulté, tend à déborder le cadre législatif, réglementaire et jurisprudentiel initial.

Comme le souligne pertinemment Jean-Claude Douence<sup>2</sup> : *“les textes marquent une tentative d'encadrement juridique de l'action locale qui est grevée de trop d'incertitudes pour être menée à terme ; la régulation juridictionnelle n'a pu prendre le relais en raison de ses faiblesses<sup>3</sup>, les collectivités locales ont donc pu affirmer en la matière une liberté d'action plus en harmonie avec l'esprit général de 1982 que le cadre légal ne le laissait supposer”*.

Si l'intervention indirecte n'est pas obsolète, pour autant elle n'a pas le pouvoir de contrainte ni donc de démonstration en matière de créations d'emplois qu'ont les aides directes.

C'est pourquoi les aides directes codifiées mais non définies ni conceptualisées sont, de manière avouée ou non, l'outil d'intervention privilégié à la limite du droit ou au-delà du droit. Le contrôle de légalité apparaît souvent plus comme régulateur de l'interventionnisme économique local et répartiteur de charges que comme gardien de la norme. Le Conseil d'Etat le 18-11-1991<sup>4</sup> lui-même a ouvert la voie du dépassement des notions d'aide directe et indirecte par le biais contractuel.

C'est pourquoi le champ d'application de la notion d'aide directe est ambigu ; prohibée une aide devient légale selon que l'Etat l'admettra dans une politique sectorielle (I). Mais la doctrine interne et les institutions européennes tendent à clarifier le champ d'application de la notion d'aides directes et indirectes en élaborant la notion d'aide faussant la concurrence (II), notion étrangère à la conception française qui devient hétérodoxe, si ce n'est hérétique.

### **I - LES AIDES DIRECTES : UN CHAMP D'APPLICATION AMBIGU**

Les articles 5, 48, et 66 de la loi du 2 Mars 1982 disposent que lorsque leurs interventions ont pour objet de favoriser le développement économique, les communes, les départements et les régions peuvent accorder des aides

2. Douence (J.-C.), “L'action économique locale”, *A.J.D.A.*, 20 Avril 1992. n° spécial “Décentralisation”, p. 68 et ss.

3. Delcros (X.) in “Le contrôle du juge administratif français en matière d'aides publiques”, *A.J.D.A.*, 20 Juin 1993, p. 469 et ss. recense les interventions du juge qui précèdent l'orthodoxie dans le domaine des interventions économiques, mais n'aborde pas de manière approfondie l'analyse de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18-11-1991 — Département des Alpes Maritimes — et ses conséquences sur la probable restriction du contrôle jurisprudentiel.

4. Conseil d'Etat. 18-11-1991, Département des Alpes Maritimes, *R.D.P.*, 1992-2, p. 542.

directes et indirectes dans les conditions prévues par la loi approuvant le plan. Cette loi, c'est celle du 7 Janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983, dont l'article 4 précise que les interventions comprennent les aides en faveur de la création ou de l'extension de l'entreprise ; il définit par ailleurs le régime juridique applicable aux aides directes et indirectes.

De la combinaison de ces dispositions, il résulte un régime restrictif d'intervention directe que ni les autorités délibérantes locales ni l'exécutif d'Etat n'ont le pouvoir de modifier (A) mais le Conseil d'Etat semble bien, en n'exerçant qu'un contrôle minimum sur l'existence des politiques économiques sectorielles locales, permettre à l'exécutif d'Etat d'élargir le champ d'application conventionnel des aides directes prohibées. L'article 4 précité dernier alinéa, de dispositif destiné à préserver la cohérence nationale et locale des interventions économiques, devient donc l'outil discrétionnaire de l'extension du champ d'application des aides directes (B).

#### *A) Un champ d'application restreint<sup>5</sup>*

Les textes posent des principes restrictifs (a) que la jurisprudence a précisés (b).

##### *1-Des principes restrictifs hiérarchisent les interventions*

L'article 4 de la loi du 7 Janvier 1982 énumère limitativement les aides directes auxquelles les collectivités locales peuvent recourir et les conditions dans lesquelles elles peuvent être attribuées aux entreprises. Il s'agit de la prime régionale à la création d'entreprise (P.R.C.E), de la prime régionale à l'emploi (P.R.E), des prêts, avances et bonifications d'intérêts accordées à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations (T.M.O) <sup>6</sup>.

De surcroît les aides précitées ne peuvent être accordées par les départements et les communes que dans le cadre d'une intervention préalable de la Région.

Le régime juridique des aides directes autorisées a été défini par les décrets 82-806 et 82-807 du 22 Septembre 1982 modifiés respectivement par les décrets 88-51 et 88-52 du 15 Janvier 1988. et le décret 82-808 du 22 Septembre 1982.

---

5. Sur ce point : *L'Action économique des Collectivités locales*. Ministère de l'Intérieur-Direction Générale des Collectivités locales, 1992, p. 41 et ss.

6. Le Conseil d'Etat — 6 Juin 1986, Département de la Côte d'Or — a affirmé clairement pour sa part l'exclusion de toute autre forme d'aide de même nature et déclaré illégal le versement de subventions qui ne répondent pas aux caractéristiques de la P.R.C.E. et de la P.R.E. Une prime à l'exportation instituée par la région Lorraine a été par ailleurs annulée par le T.A. de Strasbourg le 30 Juillet 1985, et une subvention au titre d'un programme régional d'économie d'énergie instituée par le Conseil Régional du Languedoc-Roussillon a été annulée par le T.A. de Montpellier.

Ces décrets codifient les conditions dans lesquelles la prime régionale à la création d'entreprise, la prime régionale à l'emploi, des prêts et avances et des bonifications d'intérêts peuvent être accordées par les collectivités territoriales. Sur la base de délibérations de portée générale des assemblées locales fixant les conditions d'attribution de liquidation, de versement. Les aides directes sont attribuées, liquidées et mandatées par le président du Conseil Régional ; les aides directes complémentaires le sont par le Président du Conseil Général et le Maire<sup>7</sup>.

La prime régionale à la création d'entreprise fait l'objet de zones et de critères d'attribution régionaux dans le cadre des plafonds nationaux ; elle peut être cumulée avec les autres aides directes et indirectes locales et avec la prime d'aménagement du territoire<sup>8</sup>.

La prime régionale à l'emploi fait l'objet d'une réglementation nationale qui exclut les critères régionaux ; elle est cumulable avec les autres aides locales, directes et indirectes, mais non cumulable avec la prime d'aménagement du territoire<sup>9</sup>. Pour autant, la région reste libre de la décision d'attribution de la prime à la création d'entreprises et de la prime à la création d'emplois.

Ainsi, le Conseil d'Etat<sup>10</sup> a estimé que le président d'une région n'a pas entaché sa décision d'erreur de droit en refusant d'accorder les primes précitées à une entreprise, alors que celle-ci remplissait les conditions d'octroi, et que le conseil régional, pour sélectionner les projets primables, a pu tenir compte de l'intérêt de ceux-ci pour l'économie de la région et de l'ancienneté de la demande. Le Conseil d'Etat esquisse simplement un contrôle minimum sur la décision de rejet de la demande. Il juge qu'en estimant que le projet de la société requérante présentait un intérêt moindre que celui des autres projets retenus, le président de la région n'a pas entaché sa décision d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les prêts, avances et bonifications d'intérêts sont libres dès lors qu'ils procurent à l'entreprise des fonds à des taux inférieurs à ceux du marché sans que la rémunération de l'aide sous forme de prêts ou avances tende vers le symbole ou vers zéro. Mais le Conseil d'Etat<sup>11</sup>, en bonne rigueur, considère qu'une avance remboursable conditionnelle, c'est-à-dire remboursable en cas de succès<sup>12</sup> de l'entreprise, n'entre pas dans la catégorie des aides textuelle-

7. Les textes ne visent d'ailleurs explicitement que les compétences du Président du Conseil Régional.

8. D.G.C.L., *L'action économique, les collectivités locales*, op. cit., p. 411 et ss.

9. D.G.C.L., *L'action économique, les collectivités locales*, op. cit., p. 411 et ss.

10. C.E., 16 Octobre 1992. Société application technique des plastiques. Req. n° 106891. Rejet T.A. Orléans (13-02-89). *Gazette du Palais*, 10-11 novembre 1993.

11. C.E., 15 février 1993. Req. 73137 et 82320. Région du Nord-Pas-de-Calais. *Dictionnaire permanent difficultés des entreprises*, Bulletin 115, 10 janvier 1994, p. 7819.

12. Pratique fort répandue se substituant aux primes auxquelles certaines régions ont renoncé ne pouvant exercer le contrôle de l'exécution des conditions d'octroi.

ment autorisées. Par définition l'avance est remboursable à court terme (période de 2 ans, renouvelable une fois), l'introduction d'une condition au remboursement en change la nature juridique, l'avance devient alors une quasi subvention si ce n'est une subvention déguisée ne répondant pas aux critères d'attribution des primes précitées.

D'ailleurs le Comité des finances locales en 1998 a rejeté un projet de décret proposant d'instituer un système optionnel de prêts ou d'avances en substitut de la prime régionale à l'emploi, le droit de l'intervention économique des collectivités locales n'a pas entériné le système substitutif de l'avance et de la subvention.

Dans la pratique, ces prêts, avances et primes ne doivent pas aboutir, dans le cadre d'un processus de modernisation, à la suppression d'emploi<sup>13</sup> ; mais il reste à évaluer quel contrôle de légalité ou de gestion budgétaire pourra *a priori* ou *a posteriori* sanctionner cette condition et à vérifier si les régions exercent une vigilance sur les créations et suppressions d'emplois.

Sporadiquement néanmoins des régions procèdent au retrait d'une prime pour non respect des créations d'emploi exigées. Le Conseil d'Etat<sup>14</sup> a jugé récemment légal le retrait de la prime régionale à la création d'entreprises même si la disparition des emplois est due à des motifs étrangers à la volonté du bénéficiaire.

## 2 - La jurisprudence sporadique précise le principe de complémentarité et censure l'interposition

### a) L'illusoire rappel du principe de complémentarité

Les aides directes étant de la compétence initiale de la région, les départements et les communes ont seulement la possibilité de compléter les aides apportées par la région lorsque l'intervention de cette dernière n'atteint pas les plafonds fixés par décret.

La jurisprudence avec rigueur a donc établi que la complémentarité ne s'exerçait pas avec les aides de l'Etat (Conseil d'Etat 6-6-86 - Département de la Côte d'Or)<sup>15</sup>, et que l'intervention de la région dans l'élaboration des règlements généraux des aides et lors de l'attribution des aides aux entreprises<sup>16</sup> est une condition *sine qua non* (T.A. Dijon- 27 Novembre 1990 - Préfet de Saône et Loire)<sup>17</sup>.

13. D.G.C.L., *L'action économique, les collectivités locales*, op. cit., p 411 et ss.

14. C.E., 3 Février 93, Bannel n° 91550. *Gazette du Palais*, 2 septembre 1993, p. 8.

15. Leb, p. 196.

16. Dans le même jugement du 27-11-90, le T.A. de Dijon a interprété largement la notion d'entreprises pour l'application de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982, en y assimilant un club sportif professionnel.

17. Leb, p. 512.

Mais ce principe de complémentarité a une portée sectorielle limitée, car si les départements et les communes ne peuvent intervenir subsidiairement qu'en faveur des secteurs économiques que la région a décidé de soutenir ; néanmoins, il convient de combiner le droit des interventions économiques locales avec la répartition des compétences locales telle qu'elle résulte de la loi du 7 Janvier 1983.

Le Tribunal administratif de Montpellier (2 Mai 1986 - Commissaire de la République des Pyrénées Orientales - C/Département des Pyrénées Orientales)<sup>18</sup>, et le Conseil d'Etat (28 Juin 1991 - Préfet du Département de Haute-Saône)<sup>19</sup> ont estimé qu'il résultait des dispositions de l'article 31 de la loi du 7 Janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre communes, départements, régions et Etat, qu'il appartient au département d'établir un programme d'aide à l'équipement rural pour lequel il est seulement tenu de prendre en compte les priorités définies par la commune, la compensation financière des charges supportées par l'Etat dans ce domaine étant organisée par les articles 105 à 107 de la loi du 7 Janvier 1983 dans le cadre de la dotation globale d'équipement des départements y compris au titre de l'aide à l'hôtellerie locale.

Les juridictions administratives ont admis, bien que l'équipement rural ne soit pas sans lien avec le développement économique, qu'un conseil général puisse légalement, sans attenter au principe de complémentarité accorder une bonification d'intérêt pour les emprunts contractés par les hôteliers situés en zone rurale<sup>20</sup> en vue de moderniser leurs établissements nonobstant la circonstance que la région n'avait encore rien prévu dans ce domaine.

Le principe de complémentarité a aussi une portée spatiale et matérielle. Les départements et les communes ne peuvent intervenir que dans les zones où les entreprises peuvent en application du règlement régional des aides, bénéficier d'aides directes de la région et celle-ci ne peut décider d'accorder des aides directes à un taux zéro pour permettre aux départements et aux communes d'intervenir. Cette pratique s'analyserait comme une autorisation préalable de principe accordée aux départements et aux communes alors que l'article 2 de la loi du 7 Janvier 1983 interdit l'exercice d'une tutelle d'une collectivité sur une autre<sup>21</sup>.

Mais en réalité les régions définissent souvent les zones d'intervention comme le territoire régional tout entier ce qui vide de sa portée le principe de territorialité spatiale, et surtout les régions dans les montages d'aides directes interviennent souvent elles-mêmes à titre complémentaire par une inversion de principe : l'initiative du montage et la participation financière majeure par la

18. Leb, p. 313.

19. Leb, p. 420.

20. Les communes rurales répondent aux critères des articles R 371.2 et R 372.2 du Code des Communes.

21. D.G.C.L., *L'action économique des collectivités locales*, op. cit.

bonification d'intérêts sont le fait d'un département ou d'une commune importante. Ni le contrôle de légalité ni la jurisprudence ne sanctionnent ces perversions du principe de complémentarité qui mêle la tutelle et le transfert de charge régionaux.

*b) La relative censure de l'interposition*

La jurisprudence administrative censure les collectivités qui par la technique de l'interposition tentent de transformer une aide directe en une aide indirecte ; une aide directe attribuée par l'intermédiaire d'un organisme écran ou relais ne peut-être qualifiée d'indirecte pour échapper au régime restrictif.

Ce type de détournement de procédure a été annulé à maintes reprises. Le Tribunal administratif de Strasbourg par un jugement du 11 juillet 1985 - Commissaire de la République de la Région Lorraine C/Président du Conseil Régional de Lorraine - a refusé d'admettre la qualification d'indirecte à une aide directe non prévue par les textes attribuée aux entreprises par le biais d'une association.

Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 28 juin 1986 - Commissaire de la République des Pyrénées Atlantiques<sup>22</sup> n'accepte pas que l'intervention d'un organisme relais puisse avoir pour effet de porter le montant d'une aide même légale au-delà des plafonds prévus par les textes, alors que dans le même ordre d'idée, le Tribunal Administratif de Lyon par un arrêt du 22 juin 1989 - Préfet de la Région Rhône-Alpes C/Président du Conseil Général du Rhône -<sup>23</sup> a jugé que le fait que des bonifications d'intérêts soient accordées par un organisme-relais ne leur fait pas perdre leur caractère d'aide directe assujettie aux dispositions du décret n° 88-808 du 22 septembre 1989 qui fixe les conditions d'attribution des bonifications.

Le Tribunal Administratif d'Amiens par un jugement du 1<sup>er</sup> décembre 1987 - Braine et Vantomme -<sup>24</sup> a annulé une délibération d'un département par laquelle celui-ci confiait à une association le budget global des interventions économiques, le Conseil Général ne pouvant déléguer son pouvoir de décision à une personne de droit privé distincte des organes du département lui-même<sup>25</sup>.

Si la jurisprudence administrative a sanctionné sans équivoque l'interposition ou la délégation aux fins d'échapper aux restrictions frappant l'octroi des aides directes, les juridictions administratives ne connaissent de ces pratiques, que pour autant que le contrôle de légalité est exercé avec vigilance et rigueur.

---

22. Leb, p. 260.

23. Leb, p. 182.

24. Leb, p. 722.

25. Sur les limites des transferts de compétence en matière de développement économique et le respect des règles d'intervention par les organismes relais, cf. Gintrand (E.), "Jusqu'ou peuvent-elles aller ?", *Inter-Régions*, n° 164-165, juillet-août 1993.

Par contre le juge des comptes, lui, plus systématiquement, est à même de connaître de ces pratiques. Mais en vertu du principe que le juge des comptes n'est pas juge de la légalité des actes de l'ordonnateur<sup>26</sup>, la Cour des Comptes a estimé qu'une subvention ne peut être considérée comme fictive et une déclaration de gestion de fait n'est pas fondée, si l'organisme bénéficiaire dispose dans l'emploi des fonds d'une autonomie jugée suffisante. Ainsi un comité départemental d'expansion gérant un fond d'aide à l'innovation fonctionnant selon les modalités fixées par le Conseil Général et alimenté par les subventions allouées par ce dernier<sup>27</sup> n'a pas été jugé comptable de fait, les décisions d'octroi des aides étant prises par un jury distinct de l'assemblée et de l'administration départementale et souverain.

La Cour des Comptes en cette affaire a pris une position de principe : elle ne s'estime pas fondée à statuer sur autre chose que la gestion de fait ; elle refuse d'examiner la légalité des aides ainsi financées par la collectivité locale<sup>28</sup>. De ce point de vue, plus l'interposition sera organisée et la transparence gommée, moins les juridictions financières freineront la pratique des aides directes prohibées.

### ***B) Un champ d'application discrétionnaire***

Si les lois du 2 mars 1982, et la loi du 7 juin 1982 ainsi que les décrets d'application ont autorisé certaines aides qualifiées de directes, elles n'ont pas donné de définition générale de la notion d'aide directe, la doctrine n'a pas non plus théorisé cette notion<sup>29</sup> et la jurisprudence s'est contentée au coup par coup de censurer essentiellement le non respect du principe de complémentarité, l'utilisation abusive de l'interposition, de rejeter la technique de l'avance remboursable conditionnelle et de définir largement la notion d'entreprise.

Le Conseil d'Etat, interprétant pour la première fois, dans son arrêt du 18 novembre 1991 - Département des Alpes Maritimes - l'article 4 dernier alinéa de la loi du 7 janvier 1982<sup>30</sup> paradoxalement donne en pratique à l'exécutif d'Etat un large pouvoir, quasiment discrétionnaire, d'autoriser tous types d'aides en rendant obsolète la distinction aide directe et indirecte.

La jurisprudence du 15 février 1993<sup>31</sup> ne semble pas de nature à restreindre le pouvoir de l'exécutif en la matière (I).

---

26. Principe rappelé par le C.E., 23 Mai 1980. Commune d'Evreux-les-Baux. Conclusion Daniel Labetoulle, confirmant C.E. 5 Février 1971, Ministre de l'Economie et des Finances C/Balme. Leb. p. 105.

27. C'est un mode généralisé d'attribution des aides.

28. Cour des Comptes - 4<sup>e</sup> Chambre, 22 septembre 1988.

29. Cf. Douence (J.-C.), *op. cit.* et Delcros (X.), *op. cit.*

30. La loi du 24 décembre 1982 a reconduit les dispositions de cette loi, la doctrine et la jurisprudence (T.A. Dijon 27-11-90 et C.E. 18-11-91) considérant comme permanentes les dispositions de cette loi.

31. C.E. 15 Février 1993, Région du Nord-Pas-de Calais, *op. cit.*



Les collectivités locales multiplient donc les montages abusifs validés conventionnellement (II).

### *1 - La portée paradoxale de l'article 4 dernier alinéa*

Par deux fois le Conseil d'Etat s'est prononcé sur le dispositif conventionnel de l'article 4 dernier alinéa. L'arrêt de 1991 étant confirmé implicitement par celui de 1993, ce dernier recentralisant en permanence la décision d'intervention par des aides directes dérogatoires.

#### *a) La jurisprudence du 18 novembre 1991*

Par délibération, le Conseil Général des Alpes Maritimes avait mis en place diverses actions sectorielles, qu'il qualifiait d'indirectes, en faveur de l'agriculture de montagne (aides aux bâtiments d'élevage, prime à l'achat d'animaux de race pure, prime à la fumure, aide à l'hydraulique, incitations à la comptabilité, aux soins vétérinaires...), en faveur de l'horticulture et des cultures maraîchères (aides à la modernisation des serres, incitation à la gestion et à l'assurance), en faveur des plantes à parfum (aide à une coopérative de producteurs de fleurs d'orangers).

La question de la qualification réelle de ces aides indirectes n'ayant pas été soulevée, le Tribunal Administratif de Nice<sup>32</sup> avait annulé ces délibérations au motif que, quoique les orientations du Conseil Général ne fussent pas contraires aux orientations du plan intérimaire, la cohérence avec les actions de l'Etat devait être formalisée par une convention. comme l'exige le dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982.

Dans l'arrêt du 18-11-91 précité, le Conseil d'Etat a eu à déterminer la portée de l'article 4 dernier alinéa. Celui-ci est ainsi rédigé : "*en outre des actions de politique agricole, industrielle, peuvent être entreprises par les collectivités territoriales dans le cadre de conventions conclues avec l'Etat et fixent les modalités des aides qu'elles peuvent consentir*". L'interprétation de cet alinéa par la doctrine<sup>33</sup> et reprise par le commissaire du gouvernement dans cette affaire, est que la convention représente uniquement un moyen de conduire des actions dérogeant aux règles normales régissant les aides directes et indirectes et de pratiquer des aides directes non autorisées par les principes de l'article.

32. T.A. de Nice, 11 Septembre 1985, Chambre d'Agriculture des Alpes Maritimes, Leb. p. 435.

33. Debbasch (Ch.), *R.D.P.*, 1986, p. 15, estime qu'"à travers le mécanisme contractuel est ainsi dépassée la limitation stricte des aides directes prévues par la loi du 7 Janvier 1982", cité par Pochard, *R.D.P.*, 2-1992. Jean Sterb in "Rapport au Conseil économique et social sur les interventions économiques des collectivités locales", *J.O.* du 3 Juin 1987 affirme : "si les interventions économiques des collectivités locales sont encadrées et circonscrites lorsqu'elles sont autonomes, la conclusion des conventions avec l'Etat permet aux collectivités locales de s'affranchir de ces contraintes, de disposer de compétences élargies et de déroger au décret commun", cité par Pochard, *op. cit.*

Une seconde interprétation de cet alinéa qui englobe mais dépasse cette première approche peut être envisagée : si les actions d'une collectivité territoriale (ou de plusieurs) constituées d'aides directes et indirectes respectant strictement ou pas la réglementation, sont intégrées et aboutissent à une politique d'ensemble d'ordre industriel ou agricole, la convention avec l'état serait une condition sine qua non de la légalité de l'intervention, dès lors que l'on rechercherait une cohérence des interventions économiques de l'Etat et des collectivités locales et à affirmer une politique de l'Etat dans ce domaine.

Cette approche contredit le principe de la liberté des aides indirectes ; néanmoins c'est celle du TA de Nice et du Conseil d'Etat.

Il appartenait au Conseil d'Etat d'examiner en appel si à bon droit le Tribunal Administratif de Nice avait pu annuler les délibérations du Conseil Général des Alpes Maritimes sans examiner le caractère légal ou non des mesures contenues dans ces délibérations, se bornant à relever qu'elles étaient destinées à permettre de conduire des actions de politique agricole *en l'absence de convention avec l'Etat*.

Il apparaît que dans les délibérations du Conseil Général des Alpes Maritimes figuraient des aides à caractère direct, telles des aides aux bâtiments d'élevage ou à la modernisation des serres, qui ne respectaient pas les règles de droit commun (intervention préalable de la Région, création d'emploi, référence au régime de la P.R.C.E. ou à la P.R.E.).

Mais ce moyen n'était pas soulevé par le requérant qui évoquait seulement l'intervention d'une association pour faire de l'animation sectorielle en application de la politique du Conseil Général. Donc le Conseil d'Etat n'examinant que le point de savoir s'il devait y avoir convention devait trancher sur l'existence ou non d'une politique d'ensemble en l'espèce.

Or, c'est sur cette définition de la notion de politique sectorielle agricole ou industrielle que les positions du T.A. de Nice et du Conseil d'Etat d'une part et du Commissaire du Gouvernement s'opposent.

Le Commissaire du Gouvernement pour un contrôle *in concreto*, estimait que malgré les proclamations du Conseil Général des Alpes Maritimes il n'existait pas de politique d'ensemble en l'espèce. "*Certes le département n'est pas avare d'affirmations claironnantes indiquant qu'il s'engage dans la voie d'une politique agricole ambitieuse. Mais de telles affirmations à usage de communication et d'affichage ne sauraient être prises à la lettre*"<sup>34</sup>.

Le Conseil d'Etat, pour un contrôle *in abstracto*, confirmant la position du T.A. de Nice estime que l'ensemble des mesures envisagées constitue un programme d'orientation défini pour une période de plusieurs années qui, comp-

34. Pochard, *op. cit.*, p. 541.

te-tenu de ses objectifs, doit s'analyser en actions de politique agricole d'intérêt local, au sens des dispositions du dernier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982, qui n'auraient pu être entreprises que dans le cadre des conventions du département avec l'Etat pour fixer les modalités d'aides.

*A priori* cette jurisprudence qui condamne la doctrine et l'analyse du Commissaire du Gouvernement vise à assurer à l'Etat un contrôle des actions qui dépasse le cadre des aides individuelles aux entreprises.

Le schéma serait donc le suivant :

1) pour les aides concernant une entreprise identifiée, le contrôle de légalité s'exercerait pour faire respecter le champ d'application des aides directes (remarquons néanmoins qu'en l'espèce l'illégalité des aides directes n'a pas fait l'objet d'un déferé préfectoral devant le T.A. de Nice).

2) pour les aides dépassant le cadre d'une entreprise individuelle, la qualification de politique sectorielle est de rigueur et exige une convention permettant le contrôle d'opportunité de l'Etat.

Mais en réalité le système ainsi établi est l'objet d'une perversion d'usage, les autorités locales désirant intervenir par des aides directes dérogatoires au droit commun décrèteront l'existence d'une politique sectorielle, ou même l'Etat les incitera à la proclamer. La convention ne servira pas seulement à établir une cohérence entre l'action centrale et l'action décentralisée puisque dans la plupart des hypothèses la cohérence se résume à aider et à transférer la compétence d'intervention, mais servira bien plutôt à légaliser les aides directes ordinairement prohibées et à couvrir et purger de leur vice des montages juridico-financiers abusifs.

La Direction Générale des Collectivités Locales suggérant aux élus locaux que l'alinéa dernier de l'article 4 a des vertus curatives, dès lors que sont délibérées les formules proclamant et justifiant la politique sectorielle que le Conseil d'Etat n'assujettit qu'à un contrôle apparemment formel. Une telle qualification n'est plus un exercice juridique mais politique.

#### *b) La jurisprudence du 15 février 1993*

La Région Nord-Pas-de-Calais intervenant en matière économique avait établi des aides directes consistant à attribuer une subvention de 50.000 F à chaque embauche d'un jeune diplômé par une P.M.E, et visant à accorder des avances remboursables en cas de succès pour le financement d'opérations ponctuelles d'exportation.

La région considérait que ces aides dérogatoires étaient de toutes façons régulières puisque prévues par le contrat de plan Etat-région, et que ce contrat correspondait à la convention exigée par l'alinéa dernier de l'article 4.

Le Conseil d'Etat en annulant ces aides semble indiquer dans ces arrêts du 15 février 1993 que l'alinéa dernier de l'article 4 exige que les aides dérogatoires, et par principe prohibées, soient autorisées par une convention expresse spéciale autre qu'un contrat de plan<sup>35</sup>.

Cette jurisprudence n'indique pas clairement si le contrat de plan est une condition nécessaire mais non suffisante, ou si une convention portant sur une politique sectorielle se suffit à elle-même sans être précédée par un contrat de plan.

Ce que l'on peut en déduire pour l'instant, c'est qu'étant établi que le Conseil d'Etat n'exerçant qu'un contrôle *in abstracto* des conventions sectorielles, l'exécutif au-delà de la négociation du contrat de plan, conserve la faculté de négocier au coup par coup de telles conventions sectorielles.

Il y a là recentralisation permanente de la décision d'autorisation d'intervention des collectivités locales par le biais d'aides directes dérogatoires.

Mais cette recentralisation, si elle signifie contrôle d'opportunité ne signifie pas restriction à l'intervention ; au contraire au-delà des contrats de plan Etat-région, les départements et les grandes communes pourront être autorisées ou incitées à intervenir. Le principe de l'intervention préalable de la Région déjà malmené sera totalement bafoué.

## 2 - La validation conventionnelle des montages abusifs

La pression économique et sociale s'exerce de plus en plus sur les institutions locales ; celles-ci, en matière d'intervention directe, développent des montages juridico-financiers qui en droit civil, commercial et fiscal seraient qualifiés d'abus de droit<sup>36</sup>, mais qui le cas échéant sont purgés de ce caractère abusif par le recours à l'article 4 dernier alinéa.

### a) L'opération immobilière abusive

Sans pouvoir dresser actuellement un tableau exhaustif des montages immobiliers abusifs<sup>37</sup> un exemple observé dans le département de la Somme, illustre ce type de comportement.

35. Beaucoup de régions pratiquent des aides directes dérogatoires sur la base d'un simple contrat de Plan, par exemple la région Picardie (FRAC, aide à l'embauche de cadres, FRAEX). C'est donc un phénomène massif que ces pratiques illégales, véritable désordre juridique ou nouvel ordre juridique *contra legem*.

36. Cf. le fameux article 64 du *Livre des Procédures Fiscales* ("Ne peuvent être opposés à l'administration des impôts les actes qui dissimulent la portée véritable d'un contrat ou d'une convention à l'aide de clauses...") et le non moins fameux arrêt du Conseil d'Etat du 10 juin 1981 qui, au-delà de la fiction des actes, considère qu'un acte inspiré par la seule volonté d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales est constitutif d'abus de droit.

37. Une recherche est envisagée dans ce domaine à travers les constats des Chambres Régionales des Comptes et de la Cour des Comptes.

La ville d'Amiens<sup>38</sup> décide d'acheter par délibération motivée le terrain d'assiette du parc de stationnement de l'entreprise pour un montant excédant largement l'estimation des domaines. Il en découle un acte de vente tout à fait régulier avec transfert de propriété pour un montant de 4 MF, la somme versée à l'entreprise est régulièrement transcrite dans le compte de résultat mais il y a déjà déséquilibre entre l'appauvrissement foncier de l'entreprise de 1,8 MF et la contrepartie financière de 4 MF. A ce stade dans la logique européenne de qualification, il y a aide faussant la concurrence.

Dans un deuxième acte, la commune met à disposition de l'entreprise cédante par bail emphythéotique de 99 ans ce terrain affecté au stationnement des salariés, ce qui en soi est licite au regard du droit interne mais certainement pas au regard de la logique européenne de qualification.

Mais au regard du droit interne, si l'on rapproche l'acte de vente et la mise à disposition gratuite, on ne peut admettre la qualification de cession et la qualification de bail ; c'est une subvention de 4 MF. Donc le constat d'abus de droit s'impose. C'est d'ailleurs pourquoi une convention sur le fondement du dernier alinéa art 4 de la loi du 7-1-82 sera négociée avec l'Etat au titre d'une politique sectorielle proclamée pour purger cet abus de droit.

Mais quel est le contenu d'une politique sectorielle qui ne concerne que l'extension d'une seule entreprise ?

#### *b) L'interposition abusive*

Certaines régions sont tentées d'accorder aux entreprises des avances à taux nul, remboursables en cas de succès de l'opération. Ce type d'aide n'est pas légale puisque les seuls crédits que les collectivités locales peuvent accorder sont des prêts remboursables obligatoirement assortis d'un intérêt.

Certaines collectivités locales envisagent donc quelquefois d'intervenir en faveur de sociétés de financement auxquelles elles participent sous forme d'avance en compte courant d'associés. Juridiquement les avances sous forme d'avance en compte courant d'associés s'analysent comme des avances ou prêts à court terme consentis à la société par ses associés qui deviennent ainsi créanciers de cette société.

- Etant à court terme ces aides ne peuvent donc être assimilées aux prêts et avances définis par le décret du 22 septembre 1982 dont l'octroi obéit en outre à des conditions de créations d'emploi. Elles sont donc illégales.

-Non assortis d'un intérêt, les avances en comptes courants d'associés ne sont pas légales.

-La rémunération du compte courant ne peut être non plus envisagée, car l'opération serait alors contraire à la règle de dépôt des fonds libres des collec-

---

38. Délibération n° 44 du 31 mai 1993.

tivités locales au Trésor article 15 Ord 2-1-1959 portant loi organique et article 43 décret du 29-12-1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

La solution légale est la souscription par la collectivité locale au capital de la société ou l'augmentation de sa participation au capital.

Or, le Conseil Régional du Limousin, conscient de ces limites a imaginé le scénario suivant<sup>39</sup> combinant le montage abusif par interposition et la validation par la contractualisation avec l'Etat : création d'un fond régional pour l'amélioration des fonds propres intervenant en faveur des entreprises de moins de 250 salariés constituées en société (S.A, S.A.R.L) qui ont un projet de création ou de développement, sous forme d'une société régionale de participation distincte de la collectivité territoriale. L'aide intervient sous forme d'avance remboursable à taux nul d'un montant limité à celui du capital social de l'entreprise plafonné à 500.000 F, l'avance étant versée sur un compte courant d'associé bloqué appartenant à l'ensemble des associés.

Le Conseil Régional souhaite contractualiser avec l'Etat et inscrire ce projet dans le cadre du F.R.I.L.E.

Ce montage relève de l'abus de droit :

1) Le fait que le compte d'associé bloqué appartienne à l'ensemble des associés ne saurait masquer que le fond d'intervention n'est qu'un relais de la région Limousin. La transparence et l'interposition sont patentes, c'est en réalité la région qui alimente le compte bloqué d'associés et qui impose les contraintes en matière de créations d'emploi, à l'entreprise emprunteuse.

2) Le compte d'associé est qualifié de bloqué ; cela évite la qualification formelle d'avance, ce qui serait incompatible avec le taux nul de rémunération du compte, mais dès lors que l'entreprise rembourse en sept ans maximum, il est évident que nous sommes en présence du mécanisme de l'avance et non de la logique fiscale d'intégration des fonds au capital qui est généralement celle des comptes bloqués d'associés.

3) La contractualisation envisagée renvoie à la procédure de l'article 4 dernier alinéa de la loi du 7 Janvier 1982, l'Etat est donc sollicité de bien vouloir couvrir par convention l'abus de droit paralysant ainsi le contrôle de légalité préfectoral.

## **II - LES AIDES DIRECTES : UNE DÉFINITION ÉBAUCHÉE**

Ici et là, la réflexion s'affine et des critères de définition de l'aide directe sont avancés, mais à l'évidence les qualifications d'aide directe et indirecte restent insatisfaisantes et c'est vers la notion d'aide faussant la concurrence que la doctrine semble s'orienter, fortement influencée par la logique européenne.

39. *Inter-Régions*, juillet-août 1993, p. 21.

### *A) Les prémices d'une conceptualisation doctrinale*

#### *1 - L'insuffisance de l'approche comptable*

Le Commissaire du gouvernement Pochard insatisfait, ayant souligné la carence de définition législative des aides, tente incidemment et de manière elliptique, de fournir les éléments d'une conceptualisation. Pour ce magistrat<sup>40</sup> : *“Doivent être écartées les approches exagérément laxistes comme celles qualifiant d'aides indirectes toutes les aides non énumérées comme directes ou toutes les aides transitant par un tiers entre la collectivité et le bénéficiaire, par exemple une association”*.

Il lui semble *“que l'aide directe est l'aide financière qui s'inscrit directement dans les comptes de résultat de l'entreprise, tandis que les aides indirectes n'ont pas cette incidence immédiate et favorisent le développement de l'entreprise de façon moins automatiquement comptable”*.

M. Pochard utilise une formulation ambiguë si ce n'est contradictoire qui implicitement est une analyse en terme de bilan et d'enrichissement, et explicitement se réfère à une inscription comptable et à un compte de résultat.

Le Commissaire du gouvernement utilise l'expression aide et non celle de versement, somme, apport, fonds, recette..., ce qui laisse à penser qu'il n'exclut pas les atténuations de dépense, les réductions et exonérations fiscales, etc. et qu'il raisonne en terme de bilan : tout ce qui modifie positivement le bilan serait une aide directe. Il rejoindrait ainsi la terminologie fiscale : par exemple le législateur emploie la notion d'aide fiscale à l'investissement (dépense fiscale pour l'Etat) qui est une réduction de l'imposition qui influence le résultat de l'exercice qui a pour but direct de l'inciter à investir et de lui permettre d'investir.

Mais par ailleurs cette analyse bilantielle est opacifiée si ce n'est contredite par la référence à l'inscription comptable de l'aide, celle-ci étant souvent impraticable pour traduire une atténuation de dépense ou un gain immatériel.

Il faudrait bien plutôt envisager les aides de toute nature qui influencent les comptes de résultat, réévaluent le bilan, augmentent la valeur de l'entreprise.

#### *2 - Les exigences du droit de la concurrence*

Si on considère l'aide apportée sous forme de garantie d'emprunt accordée par une collectivité locale, on remarquera le caractère variable de la classification de cette aide en terme de statistiques financières.

---

40. Pochard, Conclusion sur C.E., 18 novembre 1991, Département des Alpes Maritimes, R.D.P., 2-1992, p. 533.

En effet en tant que garantie d'emprunt, c'est la qualification d'aide indirecte qui est retenue<sup>41</sup>, mais dès que la garantie est mise en jeu il s'agit alors d'une avance qualifiée d'aide directe ; c'est donc en terme de flux financier qu'est fondée la classification, ce qui n'est pas étonnant en l'absence de critère juridique rigoureux de classification.

Or, dans ce domaine précis des garanties d'emprunt, il est patent<sup>42</sup> qu'une collectivité locale s'engageant gratuitement<sup>43</sup> en faveur d'une entreprise perturbée à trois niveaux le fonctionnement normal du marché :

- au niveau du marché sectoriel dans lequel évolue l'entreprise
- au niveau des marchés de prêts bancaires
- au niveau des marchés des garanties d'emprunts.

Le prêt obtenu sans garantie permet à l'entreprise d'acquérir dans son secteur une capacité de production nouvelle ou supérieure qui lui permet de mieux affronter la concurrence.

La banque par le jeu de la garantie minimise ses risques et accroît sa capacité de prêt, la garantie est donc une aide directe à l'organisme prêteur.

Il existe un marché des garanties d'emprunt ; les garanties offertes gratuitement par les collectivités locales sont des atteintes directes à la concurrence.

La qualification plus ou moins explicite d'aide indirecte de la garantie d'emprunt, n'engage pas le contrôle de légalité à examiner autre chose que le respect des trois ratios prudentiels de la loi du 2 mars 1992, de la loi du 5 janvier 1988 et du décret du 18 avril 1988 afin de protéger la collectivité contre elle-même, alors qu'au regard du droit national et européen de la concurrence la garantie d'emprunt<sup>44</sup> doit s'analyser comme une aide "directe" affectée à une entreprise individualisée.

L'incohérence du droit de la décentralisation est ici patente.

### **B) La logique européenne de qualification**

Parmi les trois principes qui régissent l'intervention économique des collectivités locales : principe de subsidiarité, de non discrimination des entre-

---

41. Les tableaux statistiques mentionnent "Aides indirectes non garanties d'emprunt", *Notes bleues*, 1/15 mai 1993, *op. cit.*, p. 11.

42. Cf. Lignières (P.), "Le droit de la concurrence peut-il limiter l'octroi de garantie d'emprunt par les collectivités locales ?", *La Semaine Juridique*, Ed. E. n° 41, 1993, p. 285 et ss.

43. Lignières (P.), *op. cit.*, p. 285 souligne que les garanties d'emprunt accordées par les collectivités locales le sont toujours gratuitement puisque le droit public, comme le droit bancaire, interdit la rémunération au profit des collectivités locales, par les bénéficiaires de l'octroi de garantie.

44. Lignières (P.), *op. cit.*, p. 472 et ss.



prises, du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, c'est surtout le troisième qui doit être considéré dans les rapports entre droit interne et droit communautaire<sup>45</sup>.

La contradiction voire l'antinomie radicale qui apparaît entre les dispositions de la législation française issues des lois du 2 mars et 7 janvier 1982 relatives aux possibilités d'intervention des collectivités décentralisées et les prohibitions des aides publiques contenues dans le traité de Rome réside en grande partie dans l'ambiguïté ou l'hypocrisie de la terminologie et la conceptualisation françaises en matière d'aides.

Pour les autorités européennes, la qualification est fonction du caractère spécifique de l'aide à l'entreprise compte-tenu du cas d'espèce (1). La décision de la Commission du 26 Mars 1991 illustre cette position (2).

### 1 - La notion d'aide faussant la concurrence

L'article 92 du Traité de Rome prohibe en principe, sous réserve des atténuations de l'article 93, les aides publiques en faveur des entreprises dans la mesure où elles affectent les échanges entre les états membres.

La jurisprudence de la Cour de justice est peu développée car si elle a établi que la notion d'aide publique englobait celle de l'Etat mais aussi celle des collectivités inférieures (fédérées ou décentralisées)<sup>46</sup>, elle ne connaît que des aides d'une certaine importance et surtout le contrôle des aides publiques dépend de la vigilance des organes communautaires (Traité de Rome art 93 et 94) car la Cour de justice refuse de connaître l'effet direct aux art 92 et suivants<sup>47</sup>.

La définition de la notion d'aide généralement admise est celle d'un "*avantage consenti à certaines entreprises impliquant un sacrifice financier de la collectivité publique sans contrepartie*"<sup>48</sup> et il semble évident que cette définition large corresponde à l'esprit de notre notion interne d'aide directe et que le parallélisme s'impose entre l'interdiction de principe des aides d'Etat et l'interdiction française des aides directes des collectivités locales aux entreprises.

45. Cf. Lagrange (R.), "C.E.E. et action économique des collectivités locales", A.J.D.A., 20 décembre 1991, p. 846 et ss.

46. Cour de justice des communautés, décision -Seadler, 11 fév. 1987, J.O.C.E. L 295, 20 oct 1987.

47. C.J.C.E., 19 Juin 1973, aff 77/72 Capolongo, Rec. C.J.C.E., p 611 ; aff 78/76, Steincke et Weinlig, Rec. C.J.C.E., p 595, cité par Lignières (P.), *op. cit.* Sur le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, cf. Biancarelli (J.), A.J.D.A., 20 Juin 1993, p. 412 et ss.

48. Schapira (V.), Le Tallec (G.), Blaise (J.-B.), *Droit Européen des affaires*, Thémis, 3e ed., 1992, p. 401 et 402, cité par Lignières (P.), "Le droit de la concurrence peut-il limiter l'octroi des garanties d'emprunt par les collectivités locales ?", *La Semaine Juridique, J.C.P.* Ed 1 n° 41 p 471-1993.

Mais il ressort tant des textes, de la doctrine et de la jurisprudence européens<sup>49</sup> que des circulaires internes françaises<sup>50</sup> qui les commentent et les diffusent que les notions d'aides directes et indirectes ne sont pas utilisées, frappées d'obsolescence technique.

En effet, faisant l'économie d'une terminologie générale abstraite et mal cernée, les institutions européennes distinguent les aides à l'entreprise qui faussent la concurrence en y assimilant les mesures similaires qui favorisent certaines entreprises et les autres. Ainsi la circulaire interne française du 12 janvier 1990 met en garde les collectivités locales et précise que *"la notion d'aide d'Etat (comprenant les aides des collectivités décentralisées) est interprétée par la jurisprudence européenne de manière très large pour son champ d'application qui recouvre notamment toutes subventions, bonifications d'intérêt, cessions de batiments ou de terrains à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables, ou toute autre mesure d'effet équivalent qui favorise certaines entreprises ou certaines productions"*.

Par ailleurs, ces aides sont examinées au-delà du nominalisme, au coup par coup, pour établir, quelque soient leur forme, leur appellation et le montage juridico-financier s'il s'agit de répondre au seul besoin spécifique de l'entreprise. Ainsi, la communication de la Commission de 1985 indique que *"les aides qui entrent en compte pour le calcul des seuils de notification à la commission sont les aides aux investissements en actifs fixes quelle que soit leur forme (subvention en capital, bonification d'intérêt, exonération fiscale, exonération de charges sociales)"*. Qui plus est, pour la Commission, l'appréciation du cumul d'aides ne se fait qu'après information sur les aides au marketing et sur toute autre intervention financière de l'Etat ou d'autres collectivités publiques si cette intervention peut être qualifiée d'aide ou s'il y a présomption qu'il s'agit d'une aide.

L'approche de la notion d'aide spécifique à l'entreprise par la Commission est d'une logique absolue ; il s'agit des aides sous forme de versement financier, ou en atténuation des dépenses ; mais aussi des aides qui augmentent la valeur de l'entreprise sans qu'il y ait traduction immédiate de l'accroissement d'actif au bilan, car la Commission considère par exemple que l'aide au marketing et à la prospection est une contribution au développement du réseau de distribution de l'entreprise ; en cela elle se rapproche de la conception anglo-saxonne du *good-will*, élément d'appréciation de la valeur de l'entreprise lors de la transmission.

---

49. Cf. communication de la commission J.O.C.E. 51-85 et la très importante décision de la Commission du 26 mars 1991 relative à des aides octroyées par le gouvernement français à l'entreprise Saint-Gobain (Eurofloat) à Salaise sur Sanne-secteur du verre, J.O.C.E. 2-8-91-n° L 215/11 et ss.

50. Circulaire Premier Ministre 12 janvier 1990, "Aides aux entreprises. Réglementation et procédure à respecter en cas de cumul d'aides à finalité différente". Circulaire Premier Ministre 20 juillet 1992, "Intervention économique des collectivités locales et respect du droit communautaire".

Il s'agit donc, en l'occurrence, d'une appréciation de la valeur du fonds de commerce ou d'industrie qui n'a pas de traduction bilantielle.

## 2 - La décision de la Commission de Bruxelles du 26 Mars 1991

Dans cette affaire relative à des aides octroyées par le gouvernement français à l'entreprise Saint-Gobain (Eurofloat) à Salaise-sur-Sanne, secteur du verre la Commission a procédé à l'examen des aides cumulées à 32 MF résultant de l'amalgame des interventions suivantes : A.N.P.E. 260.000 F, Conseil Général de l'Isère 1.329.000 F au titre de la formation professionnelle, Syndicat Intercommunal pour l'aménagement du terrain de 27 MF, Syndicat Intercommunal pour 2.499.400 F intervention liée au surcoût du terrain.

Selon le gouvernement français, imprégné de la définition formelle de l'aide indirecte qui ignore la notion de concurrence faussée, ces deux dernières interventions ne constitueraient pas des aides au sens de l'art. 92 & 1 du traité.

### a) Sur les aides à la formation professionnelle

La Commission applique clairement la notion d'aide spécifique faussant la concurrence. Elle indique qu'en principe les interventions des autorités publiques en faveur de l'éducation y compris la formation professionnelle, ne remplissent en général pas les critères pour être considérées comme des aides favorisant certaines entreprises ou certaines productions, le financement de la qualification et de la requalification professionnelle faisant partie des tâches traditionnelles des Etats membres au profit des travailleurs.

Cependant la Commission considère que lorsqu'il s'agit d'actions de formations spécifiques sortant du système général d'éducation et de formation professionnelle et correspondant aux besoins particuliers d'une certaine entreprise d'un secteur ou d'une région, l'intervention des autorités peut constituer une aide. La Commission a donc conclu que l'aide de 1.329.000 F du Conseil Général de l'Isère s'inscrivait dans les besoins spécifiques de l'usine de production de verre plat de Saint-Gobain à Salaise-sur-Sanne.

Mais *a contrario* et logiquement, la Commission a estimé que l'intervention de l'ANPE pour la réembauche de chômeur n'est pas constitutive d'aide.

### b) L'aide foncière

Le SIVOM du canton de Roussillon a confié à Saint-Gobain la viabilisation d'une zone industrielle de 20 hectares sur laquelle d'autres entreprises se sont installées. Le SIVOM a indemnisé Saint-Gobain du coût de l'aménagement ; il apparaît que Saint-Gobain a seulement facturé au SIVOM des coûts d'infrastructure générale dans le cadre de travaux collectifs de viabilisation sur un terrain destiné à toutes les entreprises ; la qualification d'aide spécifique faussant la concurrence n'est pas retenue.

La seconde intervention du SIVOM de 2.490.000 F est constituée par la différence entre le prix de 2 780 000 F qu'a payé le SIVOM pour plusieurs parcelles acquises dans les années antérieures à l'implantation de Saint-Gobain et le prix de vente à cette entreprise de 280.600 F. La Commission considère que le SIVOM, par cette intervention a déchargé Saint-Gobain d'une partie du coût de son investissement qu'il aurait dû normalement supporter s'il avait lui-même acheté les parcelles et qu'il y a aide faussant la concurrence.

### CONCLUSION

La logique de l'aide locale est de faire apparaître des résultats, si possible spectaculaires, que l'aide indirecte ne permet pas ou ne permet plus. Sur ce qui est devenu un marché des projets d'implantations d'entreprises et de créations d'emplois, l'attractivité des aides indirectes n'est pas assez forte et ne permet pas aux collectivités locales de véritables négociations avec les entreprises. Celles-ci mettent en concurrence ces collectivités pour obtenir des aides faussant la concurrence commerciale, à travers des montages abusifs, facteur d'inflation de dépenses, de prise de risques mal évalués et de dérégulation juridique.

Pourtant l'évaluation de la supériorité à moyen et à long terme des aides directes légales ou non sur les aides indirectes ne faussant pas la concurrence reste à faire.

L'Etat, faute de régulation économique de l'emploi, tolère voire favorise cette dérégulation juridique de l'aide.

En 1982, les interventions des collectivités locales sont reconnues mais encadrées par des textes laconiques et lacunaires qui tentaient de concilier avec plus ou moins d'habileté, décentralisation, régulation étatique et droit de la concurrence.

En 1994, l'interventionnisme local se substitue de plus en plus à la régulation étatique de l'emploi ; cet interventionnisme local s'accommode mal du carcan initial dans lequel avait été contenues les aides directes et ignore délibérément le droit interne de la concurrence.

Mais pourra-t-on longtemps tenter de réanimer l'aménagement du territoire sans s'interroger sur l'inefficacité du contrôle de légalité qui faute d'outil adapté, de volonté et d'impartialité, a tendance à privilégier l'opportunité par rapport à la légalité ?

Les juridictions administratives elles-mêmes se contentent d'exercer un contrôle minimum sur l'application des dispositions de l'article 4 de la loi du 7 Janvier 1982.

Peut-être faudra-t'il en venir à l'adoption de la définition européenne de l'aide faussant la concurrence, et édicter une législation qui admette, en deçà d'un certain seuil financier européen, sous contrôle du juge, l'octroi de telles aides fondées sur l'utilité publique<sup>51</sup> ?

---

51. Lagrange (R.), chef de bureau des interventions économiques à la D.G.C.L., *op. cit.*, suggère à court terme un toilettage des textes, afin d'y incorporer les dispositions du droit communautaire qui n'y figurent pas explicitement. A plus long terme, il invite à une réflexion sur la spécificité des interventions économiques locales qui pourrait conduire le Conseil des ministres de Bruxelles à utiliser les dispositions de l'article 92-d du Traité C.E.E. pour déterminer "les autres catégories d'aides" compatibles avec le Marché Commun.