

N^o 489

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 30 juin 1977.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 1977.

PROPOSITION DE LOI

*sur les interventions des Etablissements Publics Régionaux
en faveur de l'emploi et du développement économique,*

PRÉSENTÉE

Par M. Marcel LUCOTTE,

Sénateur.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Emploi. — *Etablissements publics régionaux - Entreprises - Régions - Fonds Régional de Développement Economique et Social.*

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La crise persistante de l'emploi et la mutation des structures industrielles conduisent à poser en termes nouveaux le problème de la répartition des attributions entre l'Etat et les collectivités décentralisées vis-à-vis des interventions économiques.

Deux exigences semblent devoir guider une telle revision :

— dès lors que les collectivités territoriales, au travers de leurs élus, sont tenues pour responsables par des populations de la situation locale de l'emploi, elles doivent être dotées de prérogatives et de moyens financiers suffisants pour contribuer effectivement au maintien ou au développement des activités économiques ;

— le renforcement du rôle des collectivités locales dans le domaine de l'emploi implique une décentralisation des instruments d'incitation au développement économique actuellement gérés par l'Etat.

On voit ainsi apparaître le principe d'une coresponsabilité de l'Etat et des collectivités décentralisées dans la définition et la mise en œuvre des régimes d'aides publiques à la création d'emplois.

La décentralisation des instruments d'intervention en faveur du développement des activités économiques doit cependant être entreprise en tenant compte de deux impératifs :

— l'Etat doit continuer à disposer de la maîtrise des aides publiques qui lui permettent d'assurer la conduite des politiques nationales d'aménagement du territoire et de conversion des structures industrielles et d'effectuer une redistribution des ressources entre les régions.

— les finances locales ne doivent pas être mises en péril par des interventions hasardeuses au profit d'entreprises condamnées par l'évolution des structures économiques ou par une mauvaise

gestion. Des règles rigoureuses doivent donc être définies pour organiser les interventions directes des collectivités territoriales dans le domaine économique. Il importe de noter, en outre, que les interventions des collectivités décentralisées puissent s'appuyer sur le diagnostic de spécialistes chargés d'instruire les demandes d'aides et d'assurer le conseil et l'assistance technique aux entreprises bénéficiaires de concours publics.

*
* *

Ces considérations amènent à proposer que la décentralisation des interventions publiques en faveur de l'emploi et de l'aménagement des structures industrielles soit effectuée dans les conditions suivantes :

1. Le niveau régional apparaît comme l'échelon territorial approprié pour la conception et l'application d'une politique décentralisée de l'emploi. Cette politique définie dans le cadre de la planification régionale comprendra à la fois l'application au lieu et place de l'Etat des mesures d'incitation à la création d'emplois (primes au développement régional pour des programmes d'investissement inférieurs à 10 millions de francs, aide spéciale rurale) ; des interventions pour le compte des communes en faveur d'entreprises en difficulté et la mise en œuvre des instruments d'action économique spécifiques du niveau régional. La répartition des missions entre l'Etat et l'Etablissement Public Régional en matière économique fera l'objet d'une charte des interventions financières directes de la région en faveur de l'emploi, à laquelle sera annexé un schéma d'aménagement des structures industrielles.

2. S'il semble conforme à la vocation de l'Etablissement Public Régional de participer à l'orientation de la politique régionale de l'emploi et du développement économique, il ne paraît pas, par contre, opportun que cet établissement public assure lui-même la gestion des aides directes aux entreprises.

C'est pourquoi il est proposé que les actions en faveur du maintien ou de la création d'emplois ressortissant au niveau régional soient exécutées, par délégation et sous le contrôle de l'Etablis-

sement Public Régional, par un Fonds Régional de Développement Economique et Social, qui est un compte spécial avec un conseil de direction.

Ce que fait l'Etat, les régions peuvent le faire. L'Etat a son fonds de développement économique et social ; les régions auront leur fonds régional de développement économique et social.

3. Le Fonds Régional de Développement Economique et Social aura pour mission :

- l'attribution, par délégation de l'Etat, des primes au développement régional correspondant à des programmes inférieurs à 10 millions de francs, dans les conditions fixées par le décret du 11 avril 1976 ;
- l'attribution de l'aide spéciale rurale conformément aux dispositions du décret du 24 août 1976 ;
- l'attribution des primes régionales à la création d'entreprises industrielles instituées par le décret du 27 juillet 1977 ;
- la prise de participation dans le capital des entreprises ;
- l'octroi de prêts à moyen et long terme aux entreprises, ainsi que des apports en compte courant ;
- la bonification d'intérêts aux prêts consentis aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit ;
- accorder sa caution à des emprunts contractés par les entreprises auprès des organismes financiers.

4. Il importe que la nature des ressources du Fonds permette d'orienter une partie de l'épargne locale au profit d'actions contribuant directement à la création ou au maintien d'emplois. Ce souci conduit à prévoir un élargissement des contingents de l'excédent des Caisses d'Epargne consacrés à une utilisation d'intérêt local. L'utilisation de ces contingents sera soumise à l'avis du Fonds Régional de Développement Economique et Social.

5. Les interventions régionales en faveur de l'emploi doivent être limitées dans leur montant afin d'éviter un engagement excessif des fonds publics dans les entreprises privées. Aussi est-il proposé de plafonner à 20 % du montant total des concours financiers accordés à une entreprise les aides allouées par le Fonds Régional de Développement Economique et Social. Par ailleurs, chaque catégorie d'intervention ne peut excéder 30 % du capital des interventions du Fonds.

Enfin, il importe surtout que les interventions du Fonds Régional soient précédées d'une analyse rigoureuse de la situation de l'entreprise candidate à une aide et prolongées par un suivi de la gestion de ladite entreprise.

Aussi conviendrait-il de placer auprès de l'Etablissement Public Régional et du Fonds Régional une mission économique chargée d'instruire les dossiers soumis au Fonds ; de suivre l'utilisation des aides qu'il dispense et d'apporter un conseil aux entreprises bénéficiaires de ses interventions.

6. L'un des obstacles, l'accès au crédit des entreprises petites et moyennes, en particulier lorsque celles-ci traversent des difficultés, tient dans l'exigence qui est faite par les établissements de crédit de présenter des garanties ou des cautions. Il paraît en outre nécessaire de garantir l'épargne populaire et les fonds publics dirigés vers les entreprises par l'intermédiaire du Fonds Régional.

L'octroi de garanties par les budgets locaux peut s'avérer périlleux pour les finances des collectivités locales sans pour autant apporter aux établissements prêteurs les assurances auxquelles ils subordonnent leur intervention.

*
* *

La décentralisation de la politique de l'emploi se doit d'éviter un double écueil : l'émiettement des responsabilités entre de trop nombreux échelons territoriaux, l'intervention directe des collectivités locales dans la situation financière des entreprises.

La présente proposition s'est efforcée de tenir compte de ces risques en organisant un dispositif dans lequel l'Etablissement Public Régional oriente et contrôle la mise en œuvre d'une politique régionale du développement économique sans pour autant en assurer lui-même la gestion.

Le souci de maintenir la cohérence du projet explique que figurent dans le texte des dispositions ressortissant du domaine réglementaire. Il conviendra toutefois de préciser par la voie réglementaire les conditions de fonctionnement des diverses institutions dont cette proposition prévoit la création.

PROPOSITION DE LOI

SECTION I. — *Mission de l'Etablissement Public Régional en faveur de l'emploi.*

Article premier.

Il est ajouté à l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 un paragraphe 1 *bis* rédigé comme suit :

1 *bis*. — L'établissement public a également pour mission de contribuer à la promotion de l'emploi à travers l'aménagement des structures industrielles de la région.

Il peut participer, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat et par l'intermédiaire du Fonds Régional de Développement Economique et Social au financement direct ou indirect d'investissements réalisés par des entreprises industrielles, artisanales et commerciales.

Art. 2.

L'Etablissement Public Régional adopte un schéma régional d'aménagement des structures industrielles.

L'Etablissement Public Régional signe avec l'Etat une charte précisant les responsabilités nationales et régionales dans l'action en faveur du développement économique et de la promotion de l'emploi.

L'Etablissement Public Régional est tenu informé chaque année des interventions faites par le Fonds Régional de Développement Economique et Social par un rapport que lui fait le Préfet de région.

SECTION II. — *Le Fonds Régional de Développement
Economique et Social.*

Art. 3.

Dans chaque région, il est créé un Fonds de Développement Economique et Social géré par l'autorité chargée d'exécuter les délibérations de l'Etablissement Public Régional, assistée d'un Conseil de direction dont la composition est fixée ci-dessous.

Le Fonds de Développement Economique et Social est un compte d'affectation spéciale annexé au budget de l'Etablissement Public Régional.

Art. 4.

- Le Conseil de direction du Fonds est composé comme suit :
- 6 membres désignés par l'Etablissement Public Régional ;
 - le Trésorier-Payeur Général ;
 - un représentant de la Société de Développement Régional ;
 - un représentant de la Banque de France ;
 - le délégué régional du Crédit Hôtelier, Industriel et Commercial ;
 - le délégué régional du Crédit National ;
 - le délégué régional de la Caisse des Dépôts ;
 - 2 représentants des Caisses d'Epargne ordinaires.

Art. 5.

Le Fonds est habilité à des catégories d'interventions choisies parmi les possibilités suivantes :

- attribuer pour le compte de l'Etat les primes de développement régional correspondant à des programmes d'investissement inférieurs à 10 millions de francs ;
- attribuer pour le compte de l'Etat l'aide spéciale rurale ;
- attribuer des primes régionales à la création d'entreprises industrielles ;
- prendre à un niveau minoritaire et en complément des organismes financiers des participations dans le capital des entreprises ;

- accorder des prêts à moyen et long terme aux entreprises ;
- consentir des bonifications d'intérêts aux prêts accordés aux entreprises par les établissements publics et privés de crédit ;
- accorder sa caution à des emprunts contractés par les entreprises auprès des organismes financiers.

Art. 6.

Une structure de garantie mutuelle des Fonds Régionaux de Développement Economique et Social est mise en place au niveau national pour réassurer les risques de l'ensemble de leurs engagements financiers.

Art. 7.

Deux sortes de limites sont fixées aux interventions du Fonds Régional de Développement Economique et Social :

- les financements apportés par le Fonds à une entreprise ne peuvent excéder 20 % des financements rassemblés ;
- une catégorie d'interventions ne peut excéder 30 % du total des interventions du Fonds.

Art. 8.

Les ressources du Fonds sont constituées de :

- dotations du budget de l'Etablissement Public Régional dans la limite de 10 % des ressources fiscales de la Région ;
- concours financiers de l'Etat ou des collectivités locales ou établissements publics locaux ;
- remboursement des prêts consentis par le Fonds.

SECTION III. — *La mission économique.*

Art. 9.

Il est créé auprès du Conseil de Direction du Fonds une mission économique chargée :

- à travers un éventuel diagnostic et une évaluation des risques, d'instruire les demandes d'intervention financière directe ou indirecte en faveur des entreprises et de donner un avis au Conseil de Direction ;

— d'assurer le suivi des interventions faites en faveur des entreprises et de faire rapport au Conseil de Direction sur les perspectives d'activité et de développement des entreprises ayant bénéficié de ses concours.

Art. 10.

Cette mission travaille en étroite liaison avec :

- les Chambres de Commerce, de Métiers et d'Agriculture ;
- la Banque de France ;
- le Crédit National ;
- les Sociétés de Développement Régional.

Art. 11.

Sa composition fait l'objet d'un arrêté entre le Ministère de l'Intérieur et celui des Finances.

SECTION IV. — *Utilisation régionale, en faveur des entreprises, d'une fraction de l'excédent des dépôts des Caisses d'Épargne ordinaires.*

Art. 12.

Une fraction, qui ne peut dépasser 20 % de l'excédent annuel des dépôts collectés par les Caisses d'Épargne ordinaires, peut être utilisée à faire des prêts aux Sociétés de Développement Régional destinés au financement des investissements productifs réalisés par les entreprises industrielles, artisanales et commerciales.

Art. 13.

Les opérations financées par la procédure de l'article 12 sont soumises pour avis à un Comité Régional des prêts des Caisses d'Épargne destinés aux investissements productifs. Ce Comité est une formation spécialisée du Conseil de Direction.