

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE REIMS CHAMPAGNE-ARDENNE

Discipline : SCIENCES JURIDIQUES

Spécialité : Droit public

Présentée et soutenue publiquement par

YOUMA KHADIDIATOU DIENG

Le 25 juin 2018

Le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté

Thèse dirigée par **ROSELYNE ALLEMAND**

JURY

M. Hervé GROUD,	Professeur,	Université de Reims Champagne-Ardenne,	Président du Jury
Mme Roselyne ALLEMAND,	Professeur,	Université de Reims Champagne-Ardenne,	Directrice de thèse
M. François RANGEON,	Professeur,	Université Picardie Jules Verne,	Rapporteur
Mme Nadine DANTONEL-COR,	Maître de Conférences HDR,	Université de Lorraine,	Rapporteur
M. Florent ROEMER,	Maître de Conférences,	Université de Lorraine,	Examineur



À mon Père, pour tes prières.

À ma Mère, pour ton affection.

À mon fils, ton avenir est source de mes motivations.

À mon Époux, pour sa patience et sa compréhension

À mes frères et Sœurs, pour leur aide.

À Hervé GROUD, pour ses précieux conseils.

À la mémoire de ma belle-mère qui nous a quittés en août dernier.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Madame Roselyne ALLEMAND d'avoir eu la gentillesse de diriger ma thèse.

Les professionnels qui ont également eu la gentillesse de me recevoir et de me faire part de leurs observations tout au long de ce travail. Qu'ils trouvent ici le témoignage de ma profonde gratitude.

Hervé GROUD, Jean-Bertrand DRUMMEN, Médiateur du crédit Jean-Luc SAUVAGE, soyez vivement remerciés et recevez l'expression de ma plus haute considération.

Un regard plein d'affection à ma famille qui a toujours été présente dans ma vie, je leur exprime, avec une attention particulière, toute ma reconnaissance.

Une pensée toute particulière à mes nièces et à ma belle famille.

À la famille SALL qui m'a accueillie dès mes premiers jours en France.

À mes amis : Myriam KAMITE, Khady NDAO, Bineta LÔ, Aminata SALLA, Asma BOUDAYA, Khadijatou MAROU, Diarra NDIAYE, Maty KANE, Mané CISSE, Mboye SOW, Khoudia NIANG, Borso MBOUP, Maty TINE, Amadou NDOUR, Ferdinand FAYE, Boubacar CAMARA, Yaya SOW, Amadou Tidiane LY.

Enfin, à vous tous qui avez contribué d'une manière ou d'une autre à l'élaboration de ce travail, je vous adresse mes sincères remerciements.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	2
INTRODUCTION	7
Première Partie : Le cadre juridique d'intervention	38
Titre I : Connaître la notion et les problèmes de l'entreprise en difficulté	40
Chapitre I : L'absence de définition juridique de la notion d'entreprise en difficulté	41
Chapitre II : Mesurer les problèmes d'une entreprise en difficulté.....	74
Titre II : Le droit d'aider	109
Chapitre I : Les moyens de l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements	111
Chapitre II : La question de l'intervention des différents échelons territoriaux en faveur des entreprises en difficulté	168
Deuxième partie : Pour quelle efficacité ?	207
Titre I : La pratique des collectivités territoriales et de leurs groupements	208
Chapitre I : La nécessaire collaboration avec les organes extérieurs et la nature de l'entreprise aidée	209
Chapitre II : Le choix entre intervention financière et intervention indirecte selon la nature des difficultés.....	252
Titre II : La remise en cause de la pertinence du cadre juridique actuel	289
Chapitre I : Un cadre inefficace	290
Chapitre II : Les écarts importants entre les textes et la pratique	331
CONCLUSION GÉNÉRALE	362
BIBLIOGRAPHIE	366
TABLES DES MATIERES	418

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Aff.....	Affaire
AJDA.....	Actualité juridique de droit administratif
Art.....	Article
Ass.nat.....	Assemblée nationale
Assoc.....	Association
Bull.....	Bulletin
CAA.....	Cour administratif d'appel
Cass.....	Cassation
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CCSF.....	commission des chefs de services financiers
CE.....	Conseil d'État
CE.....	Commission européenne
CEE.....	Communauté économique européenne
CEDH.....	Cour européenne des droits de l'homme
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CGI.....	Code général des impôts
CIACI.....	Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux
CIRI.....	Comité interministériel de restructuration industrielle
Civ.....	Civil
CJCE.....	Cour de justice des communautés européennes
CJEG.....	Cahiers Juridiques de l'Électricité et du Gaz
CNME.....	Conseil National des Métiers de l'Expertise et des Activités Spécialisées
CODEFI.....	Comité Départemental d'Examen des problèmes de Financement des entreprises

Comm.....Commission

Concl......Conclusion

D.....Dalloz

DCP.....Déclaration de cessation des paiements

Dr. adm.....Droit administratif

EDCE.....Études et documents du Conseil d'État

EPCI.....Établissement public de coopération intercommunale

ETI.....Une entreprise de taille intermédiaire

Fasc.....Fascicule

INSEE.....Institut national de la statistique et des études économiques

J.C.P.....Juris-Classeur périodique

JOCE.....Journal officiel des Communautés européennes

J.O.R.F.....Journal Officiel de la république Française

JOUE.....Journal officiel de l'union européenne

J.O.....Journal Officiel

LGDJ.....Librairie générale de droit et de jurisprudence

LSA..... Libre Service Actualités

Mél......*Mélanges*

NOTReNouvelle Organisation Territoriale de la République

PME..... Petites et moyennes entreprises

P.M.I.....Petite et moyenne industrie

RATP.....Régie autonome des transports parisiens

RDPRevue du droit public

Rec.....Recueil

Rép.....Répertoire

Rép.com.....Répertoire commercial

Réq..... Chambre des requêtes de la Cour de cassation française

Rev. Jur.....Revue juridique

RFDA.....Revue française de droit administratif

RMCUE.....Revue du Marché Commun et de l'Union européenne

RTD civ.....Revue trimestrielle de droit civile

RTD com.....Revue trimestrielle de droit commercial

RTDERevue Trimestrielle de Droit Européenne

S.A.....Société anonyme

S.A.R.L.....Société à responsabilité limitée

SEMOPSociétés d'économie mixte à opération unique

SMIC..... Salaire minimum de croissance

t.....Tome

T.A.....Tribunal administratif

TC.....Tribunal de conflit

TGI.....Tribunal de Grande Instance

TP.....Taxe professionnelle

TPICE.....Tribunal de première instance des Communautés européennes

T.P.E..... Très petites entreprises

U.E.....Union européenne

V..... Voir

Vol.....Volume

INTRODUCTION

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont acquis une place significative dans le sauvetage des entreprises en difficulté. Leurs interventions ont fait l'objet d'une loi en 1982¹. Plusieurs années après son adoption, cette possibilité d'intervention continue de provoquer de nombreux débats, certains persistant à trouver peu judicieux, voire dangereux ce type d'intervention.

La loi accorde désormais expressément aux collectivités territoriales le droit d'intervenir. Depuis lors, les collectivités territoriales ne sont plus suspendues à la décision du juge, elles ne redoutent plus la tutelle préfectorale, ne subissent plus l'incertitude qui marque l'attente de la décision du préfet ou du juge. C'est la victoire du socialisme municipal², après plus de deux siècles de "combat"³. Toutefois, l'intervention de ces collectivités en faveur de ces entreprises n'a heureusement pas pris l'ampleur que l'on redoutait initialement. On a parlé de "sujet tabou", et il est vrai qu'en l'absence de réglementation spécifique les interventions des collectivités territoriales en la matière se faisaient au cas par cas, en fonction du contexte économique, et restaient discrètes, sinon occultes.

En effet, de nombreux commentateurs s'accordent à dire que la consécration de la loi de l'intervention en faveur des entreprises en difficulté a été commandée par les circonstances économiques de cette époque.

Interpellées par les fermetures d'entreprises, les collectivités territoriales sont d'autant plus enclines à répondre aux sollicitations des chefs d'entreprise, des salariés ou de la population que leur intervention est reconnue par le législateur.

Par ailleurs, le plan intérimaire pour 1982-1983 donne la possibilité aux collectivités d'aider des entreprises en difficulté. Il est en effet précisé que " *les collectivités territoriales pourront,*

¹ La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 03 mars 1982

² Après la première guerre mondiale, l'intervention économique des collectivités territoriales va trouver un fondement législatif en cette période de reconstruction. Ce mouvement sera appelé le "socialisme municipal" dans la mesure où les collectivités territoriales vont être amenées à intervenir davantage dans le domaine du développement économique afin de faire face aux problèmes liés au contexte politique, économique et social.

³ JOB C., " Les collectivités territoriales désormais actionnaires des Sociétés ", Actualité juridique publié le 18 septembre 2015, consulté le 20 novembre 2015, disponible sur : le blog de Calvin JOB - <https://www.legavox.fr/blog/calvin-job/collectivites-territoriales-desormais-actionnaires-societes-18654.htm>

à l'exclusion de toute participation au capital, venir librement en aide à l'entreprise en difficulté, soit à la suite d'un " dépôt de bilan ", soit qu'elle aura été reconnue comme telle par une instance compétente⁴ ".

La loi du 1er juillet 2014 a assoupli le régime de la participation des collectivités publiques dans le capital des sociétés privées en leur permettant de constituer des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP)⁵ dans lesquelles elles peuvent détenir moins de la majorité du capital avec un plancher fixé à 34 %.

Ce régime est intéressant dans la mesure où il permet à des collectivités de financer des services publics grâce à des fonds privés tout en conservant une certaine influence dans la gestion de ceux-ci.

En outre, la loi du 17 août 2015 leur permet de prendre des participations dans le capital des sociétés privées dont l'objet social est la production d'énergie renouvelable⁶.

Cette nouvelle possibilité est remarquable par sa souplesse : aucune détention minimale n'est exigée pour la personne publique et la prise de participation n'est pas obligatoirement subordonnée à l'exécution d'une activité d'intérêt général ou d'un service public relevant de sa compétence⁷.

Cette participation est néanmoins soumise à deux conditions :

⁴ Pour ce faire nous nous sommes basées sur l'analyse effectuée par GROUD H., *Le cadre Juridique de l'intervention économique des collectivités territoriales*, Voiron, la lettre du cadre territorial, 2002, p. 24 à 28

⁵ Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique, JORF n° 0151 du 2 juillet 2014, p. 10897, texte n° 3, consulté le 15 septembre 2017, disponible sur le site légifrance : la SEMOP est une composante de la gamme des entreprises publiques locales, aux côtés des sociétés d'économie mixte (SEM) et des Sociétés publiques locales (SPL). La SEMOP est mono-contrat. Elle ne peut exercer ses activités que dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public. La SEMOP a pour objet : soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ; soit la gestion d'un service public, pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ; soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

⁶ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015 p. 14263 texte n° 1, consulté le 15 septembre 2017, disponible sur le site légifrance

⁷ DELPECH D., " La participation d'une collectivité locale au capital d'une société privée ", publié le 01 août 2016, consulté le 29 septembre 2016, disponible sur : Avocat.fr > Blog des avocats > Blog de Me Dimitri DELPECH - <https://consultation.avocat.fr/blog/dimitri-delpech/article-12486-la-participation-d-une-collectivite-locale-au-capital-d-une-societe-privee.html>

- la société doit participer à l’approvisionnement énergétique des collectivités qui participent à son capital,
- la production d’énergie renouvelable doit être effectuée par des installations situées sur le territoire de la collectivité ou situé à proximité.

La conclusion de ces contrats devra respecter les règles européennes et nationales relatives à la mise en concurrence des sociétés avant la signature du contrat.

Il est important de préciser que la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions confiait cette compétence sans distinction aux communes (article 5), aux départements (article 48), et aux régions (article 66). Tout au plus était précisé que les collectivités pouvaient passer entre elles (éventuellement avec l’État) une convention pour conjuguer les efforts, chaque personne publique étant concernée par les conséquences économiques et sociales.

La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation⁸ interdit aux communes de verser des aides directes aux entreprises en difficulté. Les risques paraissaient trop importants pour certains budgets locaux fragiles. Les aides indirectes demeurent-elles autorisées ? Les travaux parlementaires le laissaient penser⁹. Donc, seuls les départements et régions sont habilités à verser des aides aux entreprises en difficulté. Il a été observé qu'il n'y avait pas de profondes modifications dans la pratique. À vrai dire, à quelques exceptions près, rapportées par la Cour des comptes dans son rapport annuel¹⁰, les communes s'étaient montrées très prudentes. Il y a eu peu d'aides communales à destination des entreprises en difficulté et généralement - quand ce fut le cas - il y a eu intervention en partenariat avec d'autres collectivités publiques.

Il semble bien qu'il y ait toujours eu quelques interventions de ce type depuis 1988, la commune versant une subvention au département, affectée ensuite par ce dernier aux mesures de redressement ou agissant sur l'environnement de l'entreprise.

À ces divers éléments, il convient de retenir, qu'à ce jour, les réalités ne sont plus les mêmes. Nous y reviendrons en détail dans les lignes qui suivent.

⁸ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 janvier 1988, p. 208

⁹ Lors des débats le ministre a lui-même précisé : *les aides indirectes restent possibles. On peut continuer à aider les entreprises en difficulté et donc garantir des emprunts, mais de façon encadrée ou responsable*, Ass. nat. 1er séance du 15 décembre 1987, J.O. déb.parl.Ass. nat. 16 décembre 1987, p.7419.

¹⁰ Essentiellement rapport de la Cour des comptes, 1983, p. 84 ; rapport de la Cour des comptes, 1987, p. 199

Comme nous venons de l'évoquer, l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur des entreprises en difficulté n'est pas ignorée par le droit. On comprend alors que cette intervention n'échappe pas au prisme du droit qui le régit, d'où l'existence d'un droit des aides. Ce droit est une discipline assez récente et en pleine évolution. Pour soutenir cette évolution, référons-nous à la fameuse réforme de 2015 sur la loi NOTRe¹¹ qui a profondément modifié le rôle de ces collectivités en la matière.

Ce droit englobe plusieurs disciplines du droit en ce qu'il met en exergue, du point de vue de son étude, des considérations non seulement empruntées au droit privé¹², mais également celles qui sont tributaires du droit public¹³. Ce qui fait d'ailleurs de lui une discipline pluridisciplinaire.

Dans cette perspective, il est judicieux de citer le droit de la concurrence. Ce droit demeure le centre même de notre étude, dans la mesure où, il détermine la validation et l'annulation des aides aux entreprises en difficulté. En effet, la concurrence est consubstantielle à l'économie de marché. En termes de progrès, la concurrence pousse à l'innovation. L'innovation est un des points essentiels de la compétitivité. La concurrence a donc toute sa raison d'être.

Aujourd'hui, avec la crise que nous traversons, on peut parfois se demander si la concurrence ne porte pas préjudice à des objectifs encore prioritaires mais il faut raisonner avec mesure et discernement. Quand la période est troublée, ce n'est pas une raison pour abandonner les grands principes qui guident notre économie. En revanche, il faut savoir faire preuve de souplesse, de créativité et ne pas s'enfermer dans les règles rigides. Le défi à relever c'est de préserver la concurrence¹⁴ car elle a montré ses bienfaits mais également prendre en compte une situation actuelle périlleuse qui concerne non seulement les entreprises mais aussi les banques¹⁵.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705

¹² Une circulaire du Premier Ministre en date du 6 Juillet 1982 traite également de la question des aides aux entreprises en difficulté

¹³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015, op.cit, JORF n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705

¹⁴ Le principe de libre concurrence est imposé par l'article 3 du traité de Rome - Cour de justice des Communautés européennes, 4 juillet 2000, Haim, aff. C-424/97, Rec. I - 5148

¹⁵ Intervention de DRUMMEN J.-B., – Table Ronde – *Revue des procédures collectives – Revue Bimestrielle* Lexisnexis Jurisclasseur – Mai – Juin, 2012

Il convient de retenir que le droit de la concurrence est régi par le droit européen. Si aujourd'hui les aides aux entreprises existent toujours c'est parce qu'elles répondent à des objectifs précis. Elles peuvent donc être octroyées mais dans des conditions définies aussi bien en droit national qu'en droit européen. Toutefois, c'est ce dernier qui définit les instructions à suivre en matière d'aides aux entreprises en difficulté. Ces aides ont fait l'objet d'une abondante pratique décisionnelle de la Commission et d'une jurisprudence fournie¹⁶.

Donc, au niveau du droit européen les entreprises peuvent prétendre à des aides publiques si elles se trouvent confrontées à des difficultés et ce, malgré le principe général d'interdiction des aides prévu à l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En effet, pour faire face à des situations économiques et sociales catastrophiques, la menace de pertes d'emplois et de fermeture d'entreprises, la Commission a dû se rendre à l'évidence en déclarant conformes aux traités des aides d'État qu'initialement elle ne prévoyaient pas. Il faut donc retenir que le traitement communautaire de ces aides est révélateur de la difficulté à articuler l'objectif de fonctionnement concurrentiel du marché avec des objectifs de politique industrielle, de protection de l'emploi et de développement régional.

Pour opérer cette conciliation, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation, tant dans la qualification des aides que dans l'examen de leur compatibilité. C'est la raison pour laquelle elle a encadré son pouvoir discrétionnaire par des lignes directrices qui n'étaient pas prévues par la nomenclature de l'article 249 du traité CE en adoptant en 1994 des lignes directrices relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté¹⁷, auxquelles ont progressivement succédé des lignes directrices et la plus récente date de 2015¹⁸.

Par ailleurs, il s'avère nécessaire de mettre l'accent sur le droit des entreprises en difficulté. Ce droit donne la possibilité à l'entreprise qui se trouve en difficulté de pouvoir bénéficier des procédures collectives préventives. Ces procédures lui permettent d'obtenir soutien et conseils, à condition de ne pas être en état de cessation des paiements. Ainsi, nous pouvons

¹⁶ Voir notamment sur cette question FOUQUET T., " Les critères spécifiques d'identification des aides d'État aux entreprises en difficulté ", *RMCUE*, n° 461, septembre 2002, pp. 532-546 ; L. IDOT, " Les aides aux entreprises en difficulté et le droit de l'union Européenne ", *RTDE*, n° 34, juillet-septembre 1998, pp. 295-315

¹⁷ JOCE C 368 du 23 décembre 1994

¹⁸ Régime d'aide notifié à la Commission européenne relatifs aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté, décision de la Commission européenne - Bruxelles, le 15 juillet 2015

citer la convocation du dirigeant de l'entreprise par le tribunal de commerce à un entretien de prévention. Cette procédure a pour finalité d'alerter le dirigeant sur les signes révélateurs des premières difficultés et lui faire prendre conscience du fait qu'il n'est pas complètement isolé pour les affronter.

Les solutions proposées peuvent être variées et vont de la simple mesure de réorganisation financière ou économique jusqu'à la désignation d'un mandataire ad hoc ou encore la mise en place d'une procédure de conciliation.

Mais, les solutions proposées par le juge chargé de la prévention ne s'imposent pas au chef d'entreprise. Celui-ci est libre de choisir la suite à donner à son entreprise.

La conciliation peut donc bénéficier aux débiteurs non plus seulement avant la cessation des paiements mais dans les 45 jours qui suivent celle-ci. L'ouverture d'une procédure de conciliation, peut être demandée par le débiteur sous forme d'une requête au Président du Tribunal de Commerce.

Le Président du Tribunal désigne un conciliateur pour une période n'excédant pas quatre mois. À l'expiration de cette période, la mission du conciliateur et la procédure prennent fin de plein droit. Le conciliateur a pour mission de favoriser la conclusion d'un accord amiable¹⁹ destiné à mettre fin aux difficultés de l'entreprise. En cas d'impossibilité de parvenir à un accord, le conciliateur présente, sans délai, un rapport au Président du Tribunal.

Par ailleurs, le chef d'entreprise qui justifie de difficultés qu'il n'est pas en mesure de surmonter, pouvant conduire à la cessation des paiements, peut solliciter l'ouverture d'une procédure de sauvegarde.

Le jugement d'ouverture de cette procédure ouvrira une période d'observation d'une durée maximale de six mois qui peut être renouvelée une fois. Le tribunal met fin à la période d'observation en arrêtant le plan de sauvegarde.

Au vu du bilan économique et social élaboré par le chef d'entreprise avec le concours de l'administrateur un projet de plan de sauvegarde est préparé. Il doit préciser le niveau et les perspectives d'emploi ainsi que les conditions sociales pour la poursuite de l'activité, les perspectives de redressement en fonction de l'activité, de l'état du marché et des moyens de financement disponibles et les remises de dettes. En ce moment, les administrations

¹⁹ La conclusion d'un accord reposera le plus souvent sur l'obtention de remises de dettes et délais de paiement par les créanciers. Les administrations financières, les organismes de sécurité sociale, Pôle emploi pourront désormais consentir des remises de dettes.

financières, organismes de sécurité sociale, Pôle emploi peuvent consentir, des remises de majorations, pénalités et de dettes, abandon des sûretés et ce peu importe les efforts par ailleurs consentis par les créanciers privés²⁰. À ce stade, la région pourrait intervenir afin de faciliter la réalisation du plan de sauvegarde.

La procédure de sauvegarde peut se terminer par un plan de sauvegarde, par une cession partielle de l'activité, par une conversion en redressement judiciaire, par une conversion en liquidation judiciaire s'il y a cessation des paiements au cours de l'exécution du plan.

En plus des procédures préventives, l'entreprise qui est en difficulté peut avoir recours aux procédures judiciaires qui sont notamment dites collectives. Ainsi, les procédures collectives ont pour objet de *faciliter la réorganisation de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif* (C. com., art. L. 620-1, relatif à la procédure de sauvegarde. Une formule très proche figure également à l'article L. 631-1 concernant la procédure de redressement judiciaire). " Le soutien des autorités publiques et des organismes sociaux est donc perçu comme un moyen, parmi d'autres, de réaliser ces finalités et, plus largement, de satisfaire aux objectifs de politiques industrielle et de l'emploi "²¹. Il convient de préciser que les objectifs du droit des procédures collectives sont contraires à ceux du droit de l'Union européenne. Au regard de ces précisions, il apparaît très clairement que le droit des procédures collectives est favorable à l'égard des aides aux entreprises en difficulté afin d'assurer le maintien de l'entreprise ce qui n'est pas tout à fait le cas du droit de l'Union européenne.

De plus, l'entreprise doit être en état de cessation des paiements et son dirigeant doit faire une déclaration de cessation des paiements auprès du Tribunal de Commerce. Cette déclaration, mieux connue sous le nom de "dépôt de bilan" ou déclaration de cessation des paiements, doit être effectuée dans les 45 jours de la constatation de l'état de cessation des paiements. Par ailleurs, l'entreprise peut faire l'objet d'une liquidation judiciaire. Cette procédure est applicable à tout débiteur en état de cessation des paiements et dont le redressement est manifestement impossible. La finalité de la procédure de liquidation est de mettre fin à

²⁰ Décret n° 2009-385 du 6 avril 2009 pris en application de l'article L. 626-6 du code de commerce, JORF n°0083 du 8 avril 2009, p. 6198 - texte n° 37

²¹ ECKERT G., " Aides publiques aux entreprises en difficulté ", *JurisClasseur Commercial*, 1er Octobre 2017, Fasc. 3110

l'activité de l'entreprise ou de réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens. Si la sauvegarde de l'entreprise paraît utile pour le territoire, la région peut intervenir afin d'empêcher la cessation de son activité.

Au regard de ces précisions, une observation tout à fait particulière mérite d'être relevée. Nous pouvons noter une sorte de conflit des finalités qui sont poursuivies par le droit des aides d'États et celui des procédures collectives. Ce conflit est justifié par l'antagonisme qui existe entre les impératifs d'intérêt économique général qui animent le droit des entreprises en difficulté et la primauté qui est attachée au droit de l'Union européenne s'agissant du droit des aides d'État²². Pourtant, ces deux droits semblent se rapprocher dans la mesure où la Commission européenne admet, tout de même, le soutien public aux entreprises en difficulté lorsque la *défaillance du bénéficiaire serait susceptible d'entraîner de graves difficultés sociales ou une importante défaillance du marché* (Lignes directrices de la Commission européenne de 2014, pts 8 et 44).

Le domaine de l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté, comme tout autre domaine d'activité, demeure encadré en dépit de quelques difficultés nées de la complexité technique d'appréhender rationnellement les différentes règles qui les régissent. En dépit de cet encadrement, cette intervention est davantage assujettie à un contrôle qui se veut à la fois communautaire et national.

Au bénéfice de ces observations, il y a lieu de distinguer le droit des interventions économiques qui est une discipline considérée comme une branche du droit public et qui constitue un ensemble des normes juridiques destiné à régir l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette précision étant apportée, il convient d'abord de présenter le contexte général de l'étude **(I)** avant d'affirmer, ensuite, qu'il s'agit là d'une étude de droit public économique **(II)** et enfin de préciser la méthodologie de la recherche adoptée **(III)**.

²² ECKERT G., *ibidem*

I) Le contexte général de l'étude

La réalité de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté nous invite à la prise en compte des moyens relatifs à sa mise en œuvre. Ces moyens sont au cœur de la réflexion qui fait l'objet de notre thèse, à savoir le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté.

Ainsi, il est utile de circonscrire les notions de sauvetage et d'entreprise en difficulté qui gravitent autour de cette thématique (A). Ensuite, il convient de présenter l'historique de l'intervention économique des collectivités territoriales faisant l'objet de notre étude (B).

A) Sauvetage et entreprise en difficulté, deux notions à définir

Dans son cours de droit administratif, C. EISENMANN prescrivait de commencer toujours par résoudre avec acuité le problème de définition des concepts qui forment l'ossature d'une étude, sinon, "*on discuterait dans l'obscurité en vain*"²³. Ainsi, la conceptualisation des mots sauvetage et entreprise en difficulté s'impose-t-elle.

1) Il n'est pas inutile de préciser que le sauvetage n'est pas une notion juridique à la base. Cela veut dire que le sauvetage ne relève pas *ex ante* du droit. Le sauvetage dont on fait allusion signifie une action de tirer quelqu'un, quelque chose d'une situation critique²⁴. Il faut relativiser cette définition. Il peut arriver que l'entreprise ait besoin d'aide sans pour autant se trouver dans une situation critique. Il en est ainsi lorsque l'entreprise a des difficultés de trésoreries et souhaite, tout simplement, pouvoir bénéficier d'un échelonnement de sa dette. En effet, en présence de risques systémiques accrus, les pouvoirs publics notamment les collectivités territoriales peuvent, dans une certaine mesure, intervenir pour éviter les liquidations d'entreprises qui déstabiliseraient l'ensemble des acteurs du système financier. On assiste également à une recrudescence des plans de soutien visant à lutter contre la désindustrialisation, et à éviter des liquidations aux conséquences économiques ou sociales trop graves. On l'a vu avec l'intervention des autorités françaises pour sauver Alstom de la faillite. L'affaire Alstom constitue une illustration d'autant plus remarquable de la récurrence

²³ EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, Tome 1, Paris, LGDJ, 1983, p. 17

²⁴ Dictionnaire de français Larousse

de ce type d'intervention, qu'elle a conduit l'État, à vouloir entrer dans le capital d'une entreprise privée²⁵.

Désormais l'une des préoccupations majeures des politiques locales est de soutenir ou de participer avec d'autres au sauvetage des entreprises qui sont en difficulté ou, à tout le moins, du site concerné.

En l'espèce, le mot sauvetage doit être entendu de manière large. Dès lors, une question se pose. Doit-on sauver l'activité de l'entreprise et/ou le personnel ? En d'autres termes, regroupe-t-il l'entreprise et des emplois qui y sont attachés ? On sait que le droit des procédures collectives est un carrefour d'intérêts où se retrouvent les intérêts souvent contraires des débiteurs, des salariés, des créanciers, des propriétaires revendiquant un bien, des cocontractants, sans oublier l'intérêt de l'économie, l'intérêt social et, au-delà, l'intérêt général. L'entreprise, point de convergence de ces différents intérêts, est ainsi une entité qui sert de cadre à ce carrefour d'intérêts et la permanence de l'entreprise, dans l'intérêt des salariés comme des débiteurs, devra être assurée le plus souvent possible. D'où la notion de sauvetage de l'entreprise²⁶.

En la matière, le mot sauvetage doit être perçu en amont et au stade du redressement voire au-delà de la liquidation de l'entreprise. On sait, qu'en matière de difficultés des entreprises, le facteur temps joue un rôle essentiel. Le sauvetage d'une entreprise en difficulté exige de prendre des décisions rapides, qui ne doivent pas pouvoir être remises en cause trop facilement²⁷.

2) La notion d'entreprise en difficulté n'a jamais été clairement définie par le législateur. Seule une circulaire du ministre de l'intérieur et de la décentralisation en date du 24 juin 1982²⁸ tente de définir ce terme. Pour ce faire, le texte se rapporte à différents critères. Une entreprise en difficulté serait reconnaissable en fonction de critères juridiques tels que la cessation des paiements, " le dépôt de bilan " ou la liquidation des biens, mais aussi en fonction de critères économiques. Au vu de ces critères, les collectivités territoriales ont

²⁵ Étude de AGNIAU-CANEL D., CARTIER-BRESSON A., et VERDURE E., - Direction des affaires juridiques, Courrier juridique des finances et de l'industrie - septembre -octobre 2004

²⁶ Le Lamy droit commercial, Sommaire analytique -Partie 4 Entreprises en difficulté-Division 2 L'entreprise en difficulté -Chapitre 3 Ouverture de la procédure-Section 1 Les objectifs de la procédure, mars 2018

²⁷ " Entreprise en difficulté (Voies de recours) " - Septembre 2015, *revue juridique Dalloz*, fiche d'orientation.

²⁸ Circulaire n° 82-102, moniteur des travaux publics, textes officiels, 16 août 1982, p.15

tendance à intervenir bien avant que ces critères apparaissent. On peut alors espérer poser une définition de l'entreprise qui risque d'être en difficulté.

Par ailleurs, la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises²⁹ " consacre la notion traditionnelle de cessation des paiements, qui évoque l'impasse de trésorerie, l'arrêt du service de caisse ; encore que la jurisprudence consacrée par la loi nouvelle, ait adopté la notion plus économique et comptable que juridique d'actif disponible ne permettant pas de faire face au passif exigible "³⁰.

Cette loi donne donc une définition précise de l'entreprise en difficulté. Mais cette fois encore, ce texte législatif semble concerner les entreprises rencontrant des problèmes financiers d'une gravité certaine. Il nous paraît en effet tardif d'attendre une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire pour venir en aide à une entreprise.

Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de définition communautaire en tant que telle de l'entreprise en difficulté, la Commission indique qu'une entreprise est en difficulté, au sens du régime d'aide notifié sur les aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté³¹, lorsque, en l'absence d'intervention des autorités publiques, elle serait très probablement contrainte de renoncer à son activité à court ou à moyen terme. En ce sens, une entreprise est considérée comme étant en difficulté quand au moins une des conditions énumérées ci-dessous est remplie :

- en cas de sociétés à responsabilité limitée : lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées. Tel est le cas lorsque la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit ;
- en cas de sociétés dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société : lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu, en raison des pertes accumulées ;
- lorsqu'elles remplissent, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers (procédure en réorganisation judiciaire et

²⁹ J.O. 26 Janvier 1985 ou J.C.P. 1985, édition G, III, 56711

³⁰ DERRIDA F., GODE P., et SORTAIS J.-P., *Redressement et liquidation judiciaire des entreprises*, 3eme édition, Dalloz, 1991, 676 p.

³¹ Référence est faite aux Régime d'aide notifié à la Commission européenne relatifs aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté, op. cit. Bruxelles, le 15 juillet 2015

faillite) ou font l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents :

- a) le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ; et
- b) le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0

Il faut noter qu'en droit français, il existe trois types de procédures à savoir la procédure de redressement judiciaire, celle de la liquidation judiciaire et enfin celle de sauvegarde.

Une entreprise peut être considérée comme étant en difficulté, en particulier si l'on est en présence d'indices tels que " le niveau croissant des pertes, la diminution du chiffre d'affaires, le gonflement des stocks, la surcapacité, la diminution de la marge brute d'autofinancement, l'endettement croissant, la progression des charges financières ainsi que l'affaiblissement ou la disparition de la valeur de l'actif net. Cette liste d'indices qui ne semble pas limitative, et qui en définitive étend assez largement la notion d'entreprise en difficulté. Toutefois, ces indices ne doivent, aujourd'hui, plus être utilisés pour définir une entreprise en difficulté au sens du droit communautaire. Ils relèvent des lignes directrices de 2004. De nouvelles lignes directrices citées précédemment ont modifié le champ matériel de celle-ci.

Malgré ces précisions, il n'est pas toujours aisé de déterminer si le bénéficiaire d'une mesure étatique est une entreprise en difficulté au sens du droit des aides d'État. Or, cette qualification revêt une importance déterminante en droit communautaire des aides d'État. En premier lieu, la pratique décisionnelle de la commission³² et la jurisprudence de la cour³³ font peser une forte présomption d'aide sur les mesures de soutien aux entreprises en difficulté. De plus, la qualification d'entreprise en difficulté est lourde de conséquences au stade de l'appréciation de la compatibilité des aides avec le Marché Commun.

Une précision importante doit être apportée. Une étude sur la question de la définition de l'entreprise en difficulté sera abordée de manière très détaillée dans la première partie de cette thèse, plus précisément au niveau du titre 1 qui porte sur le préalable aux moyens d'intervention.

³² Article 107. (*Ex-article 87 TCE*)

³³ CJCE, 16 mai 2002, France c/Commission(Stardust), aff. C-482/99, pt.24

L'accent mis sur les notions sauvetage et entreprise en difficulté ne constitue pas toute l'armature du contexte général de notre recherche. L'historique de l'intervention économique des collectivités territoriales doit être dressé.

B) L'historique de l'intervention économique des collectivités territoriales

On ne peut pas analyser la question portant sur l'historique de l'intervention économique des collectivités territoriales sans tenir compte de la réglementation, puisque c'est en référence à celle-ci que l'intervention a été mise en place.

Les difficiles événements telles que les crises apparues en 1973 1979³⁴ et 2008³⁵ qui ont touché la France à de multiples reprises ont été l'occasion pour les collectivités territoriales de s'affirmer sur le terrain politique mais aussi économique et social. Il est intéressant de

³⁴ En 1971, le dollar, monnaie des États-Unis, pays économiquement dominant, est dévalué une première fois par rapport à l'or et aux autres monnaies. Il cesse d'être convertible en or. En 1973, il est à nouveau dévalué, son taux de change par rapport aux autres monnaies devient fluctuant et sa définition en or est en voie d'abandon. Ces décisions, qui mettaient fin au système monétaire mis en place à Bretton Woods au lendemain de la Seconde Guerre mondiale (accords de Bretton Woods), par leur effet déstabilisateur sur les échanges internationaux, donc sur l'économie mondiale, ont été tenues pour responsables de la crise.

Elles en étaient en fait la conséquence, dans la mesure où, celle-ci se traduisant par une baisse de rentabilité de l'économie américaine, le dollar se trouvait dévalorisé et rendu instable. La dévaluation du dollar et ses fluctuations sur le marché des changes étaient donc la conséquence de la crise aux États-Unis.

En 1973, puis de nouveau en 1979, les pays producteurs de pétrole décident de fortes hausses des prix du pétrole. Le pétrole étant à l'époque la principale source d'énergie pour la quasi-totalité des productions des pays industrialisés, le coût de tous les produits s'élève. Dans les années 1970, on a imputé la crise aux chocs pétroliers. Or, la baisse du prix du baril enregistrée dans les années 1980 n'a pas fait cesser la crise. Disponible à l'adresse :

http://www.larousse.fr/encyclopedie/divers/la_crise_des_ann%C3%A9es_1970%E2%80%931990/187371

³⁵ Depuis l'été 2007, le système financier international traverse une des plus graves crises depuis 1929. Le premier signal en est lancé le 17 juillet par un établissement financier américain, Bear Stearns, qui annonce alors la forte perte de valeur de ses fonds du fait des *subprimes*. Toutefois, l'évènement majeur de cette crise qui la fait basculer en crise systémique est la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers, le 14 septembre 2008.

Ce court résumé illustre la fragilité d'un système financier internationalisé, où l'effet de contagion est fort. Les banques françaises pourraient perdre environ 20 milliards d'euros en 2008 d'après la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi Christine Lagarde. Disponible à l'adresse :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/crise-financiere-2007-2008/introduction.shtml>

reconnaître que les collectivités territoriales ont un poids économique considérable, elles contribuent quasiment aux trois -quarts de l'investissement public. En 2016, les investissements des collectivités territoriales représentaient 48,7 milliards d'euros³⁶. Les collectivités territoriales jouent également un rôle en matière sociale dans la mesure où elles constituent le premier employeur de France. En 2014, au total, la fonction publique territoriale compte près de 1,9 million d'agents, dont 1,47 million sous le statut de fonctionnaire. Outre cela, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de près d'un quart en dix ans, soit 370.600 agents supplémentaires, note le ministère dans son rapport³⁷.

Au-delà de leur poids économique et social, les collectivités territoriales se sont vues confier des responsabilités accrues, notamment en matière de développement économique, ce qui les a poussées à agir davantage en faveur des entreprises. Pour illustrer ces éléments référons-nous aux propos de Pierre SALVI, président de l'assemblée des présidents des conseils généraux de France lorsqu'il affirmait qu' " *il faut reconnaître que c'est dans le domaine le plus délicat, celui des entreprises en difficulté, que les plus larges pouvoirs économiques ont été confiés aux collectivités locales* " ³⁸.

Mais, cette possibilité qui leur est désormais offerte a été le fruit d'une longue évolution jurisprudentielle et législative.

1) Le pont de départ est un interdit : les collectivités locales n'ont pas à intervenir dans le domaine économique, ni à prendre en charge des activités économiques et ne disposent pas le droit d'intervenir pour aider des entreprises déjà installées. Cet interdit s'explique pour deux raisons liées à la règle de jeu de l'économie à savoir le fameux principe de la liberté de commerce et de l'industrie et le principe d'égalité.

³⁶ CHANUT J.-C., " L'investissement des collectivités locales connaît une légère reprise ", La Tribune - économie (en ligne), 03 novembre 2016, consulté le 20 décembre 2016, disponible sur : <http://www.latribune.fr/economie/france/l-investissement-des-collectivites-locales-connaît-une-legere-reprise-613434.html>

³⁷ Les derniers chiffres publiés par le ministère de la Fonction publique dans son rapport annuel 2016 - RUSSELL G., " Nombre, statut, recrutement : les vrais chiffres sur les fonctionnaires (en ligne) ", 03 décembre 2016, consulté le 25 décembre 2016, disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/12/03/29006-20161203ARTFIG00118-nombre-statut-recrutement-les-vrais-chiffres-sur-les-fonctionnaires.php>

³⁸ Allocution introductive à une journée d'étude consacrée par cette Assemblée aux interventions économiques des départements le 27 mars 1984.

Pourtant, la loi des 2-17 mars 1791, dite décret d'Allarde³⁹ avait pour objectif direct la suppression des corporations, en affirmant une liberté d'établissement. Y fonder un principe général du commerce relève de l'extrapolation. Le décret d'Allarde impose cependant une approche du problème : Il affirme que la liberté est le principe auquel il ne peut être apporté des exceptions que par des mesures de police. " Tout ce qui n'est pas interdit est permis ". Or, de cette loi pouvait découler naturellement la possibilité pour les communes d'intervenir sur le terrain économique, comme elle le faisait d'ailleurs avant la révolution.

Le décret-loi Poincaré, du 28 décembre 1926⁴⁰, est alors venu confirmer ce pouvoir d'intervention, en le soumettant simplement à l'approbation préalable de l'autorité compétente.

Les exigences de reconstruction qui ont suivi les guerres mondiales vont permettre un premier assouplissement à l'interdit. Le Conseil d'État⁴¹ va admettre la défaillance de l'initiative privée comme fondement à l'intervention économique des communes.

Les pressions socio-politiques peuvent, parfois, conduire la commune à intervenir.

Théoriquement, le simple jeu des lois de l'économie devrait conduire à la réalisation de l'optimum économique, garantissant le " bien-être social" et l'emploi ; rien ne devrait permettre d'entraver la liberté du commerce ou de fausser la concurrence. En fait, on sait qu'il n'en a jamais été ainsi et que, d'année en année, l'action des pouvoirs publics au sein des systèmes productifs n'a cessé de se développer. Au niveau communautaire lui-même,

³⁹ " Il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ".

⁴⁰ Décrets-lois des 5 novembre et 28 décembre 1926 dits " Poincaré", autorisaient les communes à exploiter directement des services d'intérêt public à caractère industriel et commercial. Ces décrets ne parlent pas d'aides aux entreprises mais de prise en charge possible d'une activité économique. Ces décrets-lois ont été adoptés suite à l'arrêt du Conseil d'État, du 29 mars 1901, 94580, publié au recueil Lebon. Il ressort de cet arrêt que " si le conseil municipal peut dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour assurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il ne peut, en l'absence de toute circonstance de cette nature et dans une commune où exercent deux médecins, allouer un traitement annuel à un médecin communal chargé de soigner gratuitement tous les habitants pauvres ou riches indistinctement ".

⁴¹ Depuis l'arrêt du 29 mars 1901 Casanova, les interventions des collectivités territoriales ont été estimées possibles à la condition qu'elles soient exceptionnelles. Il apparaît donc clairement que le conseil d'État a rompu avec la tradition antérieure qui n'admettait aucune intervention économique des collectivités. Il soumet l'interventionnisme local à une "carence de l'initiative privée", notion qu'il, développe suite aux difficultés économiques et sociales qui découlent de la première guerre mondiale. En effet, la prise en charge de certaines activités de première nécessité s'est imposée, et l'adoption des décrets-lois dits "Poincaré" en 1926

longtemps réticent à une intervention prononcée des États, on admet de plus en plus la nécessité d'une action publique face aux défaillances de certains jeux du marché et face aux besoins d'assurer un ajustement nécessaire structurel.

Face à la demande pressante des acteurs économiques, dans des situations mouvementées, où bon nombre de points de repères disparaissent et où les moyens pour faire face à tant d'évolutions font souvent défaut, une très grande majorité d'acteurs se tournent assez spontanément vers les collectivités publiques. La pression qu'ils opèrent joue un rôle déterminant dans le rythme et l'intensité des interventions. Forcément on devrait comprendre l'intervention des élus dans de certaines circonstances. Il en est ainsi en cas de fortes demandes des acteurs économiques et sociaux lorsque les situations économiques se dégradent.

En plus, en ce qui concerne les activités de stabilisation, les collectivités territoriales sont de plus en plus invitées à jouer un rôle économique croissant. Déjà, de façon très générale, leurs fonctions d'employeurs, de maîtres d'ouvrages et d'aménagement-bâisseurs leur avaient conféré une large influence sur le développement économique-national et local. Mais, plus récemment, et après avoir agi au sein d'un certain flou juridique, la conjoncture les a de plus en plus pressées à agir directement en faveur des entreprises. De plus, sur le plan financier, les collectivités locales y trouvent tout intérêt, puisqu'elles sont bénéficiaires des taxes des entreprises. Le cas contraire peut se produire lorsque l'entreprise est en difficulté.

Toutefois, une argumentation traditionnelle s'oppose à l'intervention des collectivités locales. Traditionnellement, au regard de la distinction, désormais classique, entre les différentes activités de l'État. En effet, l'activité de " stabilisation", qui concerne l'intervention publique sur les conditions de l'équilibre macro-économique, domaine par excellence de la politique économique sous ses aspects budgétaires et monétaires, relèverait du ressort quasi-exclusif de l'État. Les collectivités locales n'auraient donc pas à intervenir dans le domaine de la régulation conjoncturelle, de l'aide aux entreprises, de la lutte contre le chômage en raison de l'inefficacité globale de leur action au regard de l'objectif poursuivi (w.oates, 1972⁴²). Ainsi, toute politique " locale " de stabilisation, d'interventionnisme, doit être resituée dans le cadre d'une " économie ouverte " du fait de l'aire géographique limitée dans laquelle elle s'exerce. Les bénéfices comme les coûts engendrés par leur action, sont aussi largement exportés vers les collectivités voisines créant des externalités inefficaces. Un tel degré

⁴² Wayne Edward OATES (24 juin 1917 - 21 octobre 1999) était un psychologue américain et éducateur religieux qui a inventé le mot " adulte "

d'ouverture occasionne des " fuites " si considérables que chaque collectivité locale mesure difficilement les effets macro-économiques de ses interventions puisqu'elle n'en recueille qu'une fraction plus ou moins importante.

Un argument social pourrait justifier l'intervention des collectivités locales. Ces dernières subissent de plein-fouet la pression des citoyens pour défendre l'emploi, ou celle des entreprises pour les amener à assurer le financement de risques industriels que bon nombre d'organismes traditionnels refusent d'assurer. Elles se sentent tout naturellement investies de la mission de pallier les déficiences des systèmes monétaires d'intervention, même si cela n'est pas toujours de leur compétence explicite et légale, tandis que progressivement, dans le monde de plus en plus ouvert à tous les vents de la concurrence, l'espace local apparaît comme un lieu d'action collective.

Un argument politique peut le justifier également. En effet, les élus de tous rangs ne peuvent parfois rester insensibles aux situations souvent fort dramatiques de leur concitoyens, et largement liés aux problèmes économiques que sont la croissance, les reconversions, les fermetures ou les licenciements ? Là encore la prise de conscience d'une réalité sociale de l'espace local s'affirme.

Elle s'explique de plus par le poids économique des collectivités territoriales qui s'est largement accru. Cette forte montée en puissance des dites collectivités leur a donné un pouvoir d'action économique évidemment plus important et confié quelques missions particulières ; alors que l'État central a plutôt eu tendance à mobiliser d'importants moyens en faveur des groupes industriels les plus grands, de leur côté, les collectivités locales ont plutôt tendance à se spécialiser dans le soutien aux firmes de moindres dimensions, PME et artisanat...

Aujourd'hui, les collectivités ont des compétences reconnues en matière économique. Leurs interventions ont fait l'objet de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, de la loi 82-6 du 7 janvier 1982, toutes deux codifiées en 1996 dans le code général des collectivités territoriales. Puis, après une prise de conscience des risques pris par les collectivités du fait de ces interventions, une loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a infléchi ce régime en interdisant aux communes d'intervenir auprès des entreprises en difficulté. Par la suite, un décret n° 2001-607 du 9 juillet 2001⁴³ est venu mettre le dispositif des aides directes en conformité avec les articles 87 et 88 du traité de l'Union (désormais articles 107 et 108 TFUE).

⁴³ Décret n° 2001-607 du 9 juillet 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à certaines aides directes et indirectes aux entreprises, JORF n°159 du 11 juillet 2001, p. 11048, texte n° 30

Pour prendre en compte les évolutions du droit de l'Union européenne, d'autres lois ont été adoptées. Il s'agit notamment de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Elles ont mis en place un régime général d'aides en faveur du développement économique. Ce régime général était prévu aux articles L.1511-1⁴⁴ à L.1511-8⁴⁵ du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les principes généraux dégagés dans ces articles ont pour but de guider l'intervention publique dans le domaine économique. Ce régime général a principalement pour objectif de favoriser la création et le développement des entreprises ainsi que la création de l'emploi.

À côté de ce régime général, il existe d'autres dispositifs à finalités spécifiques. Parmi ces aides qui visent notamment à satisfaire les intérêts économiques et sociaux de la population figurent les aides aux entreprises en difficulté.

Le régime des aides aux entreprises en difficulté est prévu aux articles L.3231-3 et L.4211-1 du CGCT issus de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et modifiés par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Ces articles précisent qu'à une certaine condition, le département ou la région peut accorder des aides à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci.

2) Actualité du sujet

Il est important de rappeler que le sujet que nous avons retenu est d'une brûlante actualité. En effet, la loi du 1^{er} mars 1984 qui est à l'origine du volet prévention du droit des entreprises en difficulté a souligné le problème, toujours d'actualité, de la " vulnérabilité financière " des entreprises " liée à leur sous-capitalisation et à une insuffisance des fonds propres "⁴⁶.

Il faut noter que les collectivités ont des objectifs politiques. Dans ce cas d'espèce, elles peuvent aider en justifiant leurs interventions par l'intérêt public local.

⁴⁴ Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. - Article 7, JORF 13 octobre 2005

⁴⁵ Modifié par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé - Article 158

⁴⁶ Exposé des motifs du projet de loi n° 1398, Ass. Nat. Séance 6 avril 1983, cité par SAINT-ALARY-HOUIN C., *Droit des entreprises en difficulté*, 8 éd, LGDJ, 2013, n° 113

En ce qui concerne l'intervention étatique notamment le fisc, il est peu favorable aux aides qui sont accordées aux entreprises en difficulté. Toutefois, des moratoires peuvent leur être accordés.

Toutefois, il est nécessaire de retenir que l'aide aux entreprises en difficulté par les collectivités territoriales doit rester exceptionnelle mais également doit porter sur des entreprises qui ne sont pas de très grande envergure. En gros, n'importe quelle entreprise ne mérite pas d'être sauvée.

À vrai dire, les collectivités locales préfèrent concentrer leurs moyens sur l'aide à la création d'entreprise plutôt que de tenter de sauver des entreprises moribondes. Toutefois, avec discrétion, régulièrement, des collectivités locales apportent des aides à des entreprises qui ont ponctuellement des étapes difficiles à franchir.

Par ailleurs, les services publics de l'État éditent une plaquette pour guider les chefs d'entreprise en difficulté. Il s'agit d'une aide pour orienter au mieux les chefs d'entreprise vers l'interlocuteur adéquat, le plus à même de les renseigner sur les solutions existantes pour résoudre leurs problèmes. L'État vise aussi, par ce biais, la détection d'autres entreprises en difficulté. La détection plus en amont augmente les chances de prodiguer une aide utile mais elle reste l'une des difficultés majeures des services de l'état⁴⁷.

Une soixantaine d'entreprises de la Haute Romanche et du Briançonnais ont bénéficié d'aides de la part des pouvoirs publics ou des organismes sociaux en raison des difficultés qu'elles traversent depuis la fermeture du tunnel du Chambon et de la RD 1091 entre Grenoble et Briançon⁴⁸.

Enfin, l'aide aux entreprises en difficulté relève désormais des régions. Pourtant, il est intéressant de retenir que plusieurs années en arrière jusqu'en 2015, seule la région et le département pouvaient intervenir en faveur de ces entreprises. Aujourd'hui, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

⁴⁷ Le populaire.fr - Limousin > Creuse > Guéret actualité en date du 10 octobre 2015

⁴⁸ L'e - media 05 - Le journal des Hautes Alpes, " Tunnel du Chambon : 59 entreprises en difficulté aidées financièrement (en ligne) ", 28 Août 2015, consulté le 15 novembre 2015, disponible sur : <http://www.lemedia05.com/2015/25931/tunnel-du-chambon-59-entreprises-en-difficulte-aidees-financierement/>

II) Une étude de droit public économique

Selon l'article 1er de la loi du 25 janvier 1985⁴⁹, la procédure de redressement judiciaire doit concilier trois objectifs qui sont la sauvegarde de l'entreprise, le maintien de l'activité et de l'emploi et l'apurement du passif. Cette législation de 1985 permet donc de passer d'un droit de l'exécution collective à un véritable droit économique. Elle devient alors l'objet de l'ordre public. Ainsi, l'entreprise est une finalité des procédures collectives dans un ordre public économique.

Dès lors que l'activité économique devient une norme d'ordre public pour le droit des procédures collectives, les intérêts privés, notamment ceux des créanciers, doivent être réglés et intégrés dans cette perspective économique et, à cet égard, la loi du 25 janvier 1985 contient des dispositions novatrices.

Cette évolution du droit de la procédure collective est caractéristique du droit économique dans la mesure où la finalité du redressement de l'entreprise correspond à un ordre public économique. Sa fonction est principalement positive dès lors qu'elle tend à sauvegarder l'entreprise et restructurer le tissu économique. Le droit des procédures collectives devient donc une expression du droit économique.

Cette appréhension du phénomène économique par le droit contribue à expliquer les difficultés d'élaboration des réformes de la procédure collective.

Cette interdépendance des deux matières est totalement visible dans la mesure où le principe de la liberté du commerce et de l'industrie qui est intimement lié au droit économique subit des atteintes résultant de la prévention et du traitement des difficultés des entreprises. En effet, malgré la reconnaissance des libertés économiques fondamentales, les révolutionnaires ont repris pour l'essentiel le droit de la faillite de l'Ancien régime. Ainsi, la loi du 13 juillet 1967 faisait apparaître pour la première fois dans l'histoire de la faillite la notion de viabilité de l'entreprise. Soit l'entreprise est viable et le règlement judiciaire lui sera applicable, soit l'entreprise est non viable et dès lors la liquidation des biens sera l'issue fatale entraînant sa disparition. La vérification du passif, clé de voûte du règlement judiciaire de la loi de 1967 conduisant au concordat ou à la liquidation judiciaire accordait de réelles garanties aux créanciers. Donc, ce droit, se traduit notamment par le fait que le débiteur en faillite était dessaisi de l'administration et de la disposition de ses biens. Ce dessaisissement aboutissait

⁴⁹ Loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, J.O. 26 janvier 1985, p. 1097

directement à altérer la liberté de commerce et de l'industrie du débiteur failli. Toutefois, ces altérations ne menaçaient pas véritablement la liberté de commerce et de l'industrie dans son principe même car elles demeuraient limitées.

En effet, l'intégration du fait économique par la loi suppose une méthode législative qui permet de réaliser certains objectifs. Dès lors que le droit de la procédure collective a pour finalité de permettre le redressement des entreprises en difficulté mettant en avant la sauvegarde des opérateurs économiques les plus vulnérables et, à terme, d'éviter les difficultés d'entreprises, il devient lui-même un instrument économique et non plus seulement juridique. Néanmoins, le droit de la procédure collective était alors un droit tendant à la sanction et à l'élimination du débiteur ayant manqué à sa parole, un droit visant à assurer le paiement des créanciers ainsi que la protection du crédit mis en péril par la défaillance du débiteur. Ce droit avait donc des ambitions économiques et sociales déterminées.

Par ailleurs, de manière générale, les crises, qui se succèdent aujourd'hui à une cadence accélérée, ont tendance à inciter le droit des procédures collectives à rechercher avec une intensité encore plus grande la préservation des activités et des emplois.

Il en résulte un renouvellement de la méthode législative pour justifier une adéquation de la loi au phénomène économique. Ainsi, la réforme du 10 juin 1994 qui a modifié la loi du 25 janvier 1985 traduit-elle un certain pragmatisme, dès lors que ses objectifs sont la simplification de la procédure, la moralisation des plans de redressement et la restauration des droits de certains créanciers antérieurs. En effet, la loi de 1994 -si elle est correctement appliquée- est destinée à réparer. La règle juridique n'est plus une fin en soi mais un moyen, ce qui est une caractéristique du droit économique. Il en résulte que la loi doit être modifiée dès lors qu'elle n'atteint pas son but et la réforme de la loi du 25 janvier 1985 modifiée par celle du 10 juin 1994 en est un exemple caractéristique.

Ainsi, le droit des procédures collectives est devenu une expression du droit économique, qui s'affirme non seulement par l'évolution de l'ordre public mais aussi par une modification de la conception de la loi. L'État joue donc à cet égard un rôle essentiel en tant que législateur.

Par ailleurs, le législateur de la loi de sauvegarde des entreprises du 26 juillet 2005 a incité les créanciers à apporter leur soutien à la société en difficulté, en leur octroyant un privilège. Ceux ayant consenti dans l'accord homologué, un nouvel apport de trésorerie ou qui ont fourni un nouveau bien ou service à la société, en vue d'assurer la poursuite d'activité de l'entreprise et sa pérennité, seront payés, pour le montant de cet apport ou pour le prix de ce bien ou service, avant tous les créanciers nés antérieurement à l'ouverture de la conciliation.

Les créanciers n'auront donc non seulement aucun intérêt à attendre l'ouverture d'un redressement judiciaire pour soutenir le débiteur mais, surtout, ne risquent pas d'être primés par le privilège d'une procédure collective subséquente. Il faut en conclure que cette loi tend à inciter les créanciers à intervenir afin de sauver l'entreprise en difficulté or ces créanciers peuvent, bien sûr, être les collectivités territoriales qui ont une compétence en matière économique.

De plus, il apparaît clairement que l'ordonnance du 12 mars 2014⁵⁰ portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives a pour principaux objectifs de renforcer et d'étendre les mesures de détection des difficultés des entreprises pour les prévenir avec plus d'efficacité et de simplifier les procédures collectives pour les adapter au contexte économique.

Mais l'intervention de l'État et des autres personnes morales de droit public telles que les collectivités territoriales dans les procédures collectives résulte de leur intervention économique.

Il est donc nécessaire de circonscrire la recherche à l'une des branches du droit public notamment le droit public des affaires.

Ainsi, une telle analyse passe par une méthodologie rigoureuse.

III) La méthodologie de la recherche

" Plus j'avance en âge, plus je suis convaincu que la seule chose qui importe pour l'étude du droit, c'est une bonne méthode "⁵¹. Avec cette affirmation, G. JEZE voulait préciser qu'une étude juridique ne se réalise pas *ex nihilo*. L'étude du rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté appelle à une méthode précise⁵². Donc, il est important pour un chercheur de préciser sa méthode de recherche qui doit se conformer à l'objet à étudier. C'est dans ce sens que J. LARGEAULT souligne qu' "*une méthode répond d'abord à une question pratique : comment faire, quoi entreprendre, afin*

⁵⁰ L'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, JORF n° 0062 du 14 mars 2014, p. 5249, texte n° 3

⁵¹ JÈZE G., *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 1, 3e éd., 1925, Dalloz, 2005, p. 1.

⁵² Voir dans ce sens, MONONI ASUKA, *Méthode de recherches en sciences sociales, notes manuscrites de cours*, 2e Graduat Droit, UNIKIN, 1995-1996.

d'atteindre un but donné ⁵³. Nous sommes là, en face d'un "enjeu du choix" ⁵⁴ ; un choix qui doit être conforme à la réalité de l'étude du rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté. D'où l'intérêt de préciser l'objet de notre recherche (A), ensuite de définir notre méthode (B) afin de poser la problématique (C).

A) Objet de notre recherche

Intervenir en faveur des entreprises en difficulté n'est pas un exercice facile. Dans la présente thèse, le cas de l'entreprise Alstom est assez illustratif. Très souvent se pose la question de l'utilité de la présence de l'État au capital d'entreprises industrielles alors qu'il est lui-même premier actionnaire de l'entreprise. Depuis plusieurs années, il y a eu un enchaînement de difficultés. Le groupe connaît une grave crise financière. Dans un passé récent notamment en 2016 le site de Belfort qui ne comptait que 480 salariés a fait l'objet d'une volonté de fermeture par les dirigeants d'Alstom. Face à une telle situation, la région (*Bourgogne-Franche-Comté*) pourrait proposer aux salariés restés sur le "carreau" un stage de reconversion afin de leur permettre de changer de métiers. Peut-être que c'est nécessaire dans la mesure où la fermeture de ce site pourrait affecter le tissu économique et social de la région. Il ressort de cet exemple que les collectivités territoriales semblent avoir peu de rôle à jouer dans le sauvetage des entreprises en difficulté. Visiblement, l'État apparaît comme le sauveteur principal de ces entreprises.

Certes le législateur leur a donné la compétence de pouvoir intervenir auprès des entreprises en difficulté. Il faut Toutefois reconnaître que, la complexité des textes ne facilite pas l'intervention et la rend parfois inefficace.

Par-là, on comprend que l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements a un cadre juridique bien défini. Leurs pratiques, doivent être compatibles avec ce cadre. Par conséquent, ils doivent être pourvus des moyens nécessaires pour la réalisation de leurs interventions.

On relève de ce fait, que certaines interventions s'éloignent de ce que disent les textes.

⁵³ LARGEAULT J., "Méthode", in *Encyclopédie Universalis*.

⁵⁴ CALANDRI L., *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, LGDJ, 2009, p. 25.

En ce qui concerne la taille des entreprises faisant l'objet de notre thèse, il est important de préciser que les collectivités territoriales interviennent le plus souvent uniquement en faveur des PME. En effet, les PME et en particulier les jeunes entreprises semblent être un terrain d'action favorable pour les élus qui peuvent trouver là le prolongement de leur volonté politique en matière de développement économique local, alors que les grandes entreprises, qui obéissent à des stratégies et des logiques de groupe, ont rarement leur centre de décisions au sein des régions⁵⁵. Outre cela, les PME, dans leur dimension économique, culturelle et politique, jouent au niveau local et régional un rôle de plus en plus important en tant que facteur de redressement économique, acteur de l'aménagement du territoire et, bien souvent, porteur d'innovation technologique⁵⁶.

L'idée indispensable avancée pour soutenir les entreprises en difficulté est la faisabilité de l'intervention de ces collectivités et de leurs groupements. De plus, pour rendre efficaces leurs interventions, il est utile, à priori, de procéder à un bilan coût-avantage.

L'objet de cette étude est de traiter la question de la réalité du rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté ainsi qu'à l'efficacité des moyens qu'ils mettent en œuvre.

Cependant, depuis qu'elles ont été autorisées à intervenir, ces collectivités engagent leurs propres responsabilités.

B) Une démarche de recherche juridique et analytique

Sauver les entreprises en difficulté présente un intérêt certain. Par conséquent, il convient de dégager une méthode de recherche qui permet de déterminer, si les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de moyens nécessaires à la réalisation de leurs interventions. Cette idée nécessite que deux approches soient alliées notamment juridique et analytique.

1) Une approche juridique

⁵⁵ VERNIÈRE J.-M., " Les pouvoirs publics locaux et le financement des pme-pmi ", *Revue d'économie financière*, 1995, vol. 5 - n° 1, pp. 305-309

⁵⁶ Ibid., pp. 305-309

Le sauvetage des entreprises en difficulté par les collectivités territoriales et leurs groupements est une étude essentiellement juridique. L'on reconnaît volontiers qu'il est dominé par le droit public économique même s'il fait appel à d'autres matières juridiques telles que le droit de la concurrence et le droit des entreprises en difficulté.

Les orientations constantes de la Commission européenne en cette matière demeurent révélatrices de cet état de choses. Un récent régime notifié relatif aux PME en difficulté et évoqué précédemment peut être cité en exemple puisqu'il évoque une dérogation pour certaine entreprise au détriment de la concurrence.

L'analyse juridique qui résulte des besoins de cette étude n'est cependant pas sans conséquence sur la pratique qui doit absolument être considérée ou prise en compte pour ainsi mieux traiter ce sujet.

Faire cette étude sans utiliser une approche juridique serait regrettable. G. JEZE ne reconnaissait-il pas que " ... pour former le juriconsulte, il faut l'habituer à ne jamais séparer ces règles du milieu dans lequel et pour lequel elles ont été élaborées, du milieu dans lequel elles sont appliquées. Les solutions juridiques sont à tout moment influencées par le milieu. Étudier les solutions sans se préoccuper avant tout, par-dessus tout, du milieu, c'est oublier le principal. En d'autres termes, les études juridiques doivent, avant tout, porter sur la position de la question, car c'est encore plus important que la solution même. Ainsi, et ainsi seulement, on arrive à dégager les principes, à comprendre leur signification actuelle véritable "⁵⁷.

On entrevoit à travers cette affirmation que notre étude ne doit jamais s'écarter du phénomène à étudier. Celui-ci constitue en réalité l'unité de mesure de toute réflexion juridique c'est pourquoi l'auteur y conclut que : " étudier les solutions sans se préoccuper (...) du milieu, c'est oublier le principal ".

Fort de cette exigence, l'étude du rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements implique qu'elle soit menée en tenant compte de leur contexte évolutif, d'une analyse juridique globale sur les moyens mis en œuvre ainsi que de la pratique de ces collectivités. Il s'agit de démontrer s'ils sont efficaces.

2) Une approche analytique

⁵⁷ WALINE M., " L'œuvre de Gaston JEZE en droit public ", *RDP*, 1953, pp. 882-883.

L'approche analytique s'appuie sur les instruments juridiques qui régissent l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté. Il sera question d'examiner les dispositions textuelles et d'apprécier leur intérêt à l'aune du contexte actuel afin de mesurer leur efficacité. En d'autres termes, nous nous proposons de ne pas nous contenter de procéder à une analyse de ces instruments juridiques, mais aussi de confronter ces textes à la réalité. À cette fin, il faut procéder à l'analyse de leurs contenus. Cette approche a l'avantage de donner un schéma général d'ensemble. Cela permet d'aller au-delà de la simple description historique de ces instruments. Cette méthode n'exclut pas toute critique.

En fait, il est important qu'une étude soit réalisée sur les formes d'interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements afin de les évaluer et déterminer leur efficacité.

Il sera donc question d'apprécier ces instruments non seulement parce qu'ils légitiment l'intervention, mais également pour en faire une étude critique.

3) L'intérêt global des approches

Dans la présente thèse, cela veut dire que nous ne devons pas nous limiter à un simple état des lieux de l'interventionnisme des collectivités, sinon nous ne proposerions pas une approche nouvelle. Il s'agit également de proposer au lecteur une nouvelle compréhension de la question à étudier.

Les approches que nous venons d'évoquer ont non seulement une portée théorique, mais aussi pratique. Elles permettent de mieux comprendre les grands aspects de l'intervention de ces collectivités et groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté qui connaît une évolution spectaculaire en raison du changement de contexte.

Ces approches se joignent au recueil et traitement des données. Ce ralliement nous permet de mieux comprendre l'objet de la recherche.

4) Le recueil et traitement des données

Pour effectuer la recherche préalable à cette thèse, nous nous sommes appuyés sur des données issues à la fois des publications scientifiques, des textes de lois et réglementaires etc.

C'est autant dire que nous avons consulté plusieurs ouvrages, rapports, thèses, mémoires, articles de revues... De plus, grâce à l'internet nous avons pu recueillir de nombreux éléments, pour la plupart, récents, rarement disponibles dans certains contextes ou centre de documentation.

Les documents consultés ont permis d'appréhender et de circonscrire les notions qui constituent l'armature de notre étude, mais aussi d'avoir une idée et un aperçu de façon générale et théorique de la question étudiée. Par ailleurs, pour renforcer l'originalité de notre thèse, nous sommes allés au-delà du discours théorique en prenant soin d'effectuer des enquêtes de terrain.

Ces enquêtes mobilisent quelques entretiens et des questionnaires. Cette production s'appuie sur les entretiens avec les élus et professionnels du droit.

En effet, il ressort un langage dominant lors des entretiens avec les professionnels du droit : Les collectivités territoriales et de leurs groupements n'ont vraiment pas de rôle à jouer en faveur de ces entreprises. C'est plutôt l'État qui intervient le plus auprès de celles-ci.

En dépit de ces documents recueillis et exploités afin de soutenir notre analyse, l'accès direct à l'information auprès des élus n'est pas chose aisée. Des responsables consultés ont été hostiles, et n'ont daigné répondre en excipant tantôt les besoins de sécurité, tantôt le secret professionnel. Cela peut se comprendre dans la mesure où si les fournisseurs, clients et partenaires financiers de l'entreprise seraient au courant des difficultés, sa situation pourrait s'aggraver davantage.

Ces difficultés ont, en effet, empêché de faire des études statistiques pour analyser de manière concrète les types d'entreprises aidées, la nature de leurs difficultés ainsi que la forme d'aide attribuée. Toutefois, en effectuant une lecture croisée des documents nous avons pu élaborer des fiches qui au fin de compte ont débouché sur des conclusions de recherche.

C) La problématique

Dans une économie libérale, les collectivités territoriales et de leurs groupements ne peuvent, en principe, intervenir pour assister les entreprises, surtout en difficulté car cela fausserait le libre jeu de la concurrence et la loi du marché.

Toutefois, deux catégories d'aides leurs sont autorisées par la Commission européenne : ce sont les aides au *sauvetage* et à la *restructuration pour les PME en difficulté*⁵⁸. Comme nous l'avons évoqué plus haut, pour ces types d'aides, la Commission considère qu'elles altèrent peu les conditions des échanges, notamment parce qu'elles constituent souvent deux phases d'une seule opération et parce qu'elles obéissent en quelque sorte à la même dynamique. Pour autant elles sont particulièrement différentes.

Le droit interne reste très souple, puisque toutes les formes d'aides à de rares exceptions près sont autorisées. Il nous sera donc nécessaire de nous référer en permanence aux dispositions communautaires.

Le régime des aides publiques allouées aux opérateurs économiques est d'ailleurs contrôlé lorsqu'il peut affecter le commerce entre les États membres de l'Union européenne. L'article 108 paragraphes 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne met en place un mécanisme de contrôle des aides publiques allouées aux opérateurs économiques avant leur application, pour " vérifier si elles correspondent aux dérogations autorisées et (...) prévenir le versement d'aides incompatibles "⁵⁹.

Ainsi, l'obligation de notification porte essentiellement sur " toute aide (...) qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'aide existante ". Les aides nouvelles font l'objet d'un contrôle approfondi qui conduit la Commission à vérifier si l'aide est ou non compatible avec le Marché Commun. Si tel n'est pas le cas, l'État sera tenu de récupérer auprès de la collectivité territoriale l'aide illégalement versée par celle-ci.

Par ailleurs, l'interdiction pour les collectivités locales de mettre librement en œuvre leurs compétences financières pour aider les acteurs du système économique et social trouve son fondement dans l'idée que la concurrence est " porteuse des valeurs sociales, de liberté et de rationalité économiques "⁶⁰.

De plus, sur le plan du droit interne toutes les délibérations des collectivités territoriales sont soumises au contrôle de la légalité au niveau de la préfecture. Il s'ensuit donc que des

⁵⁸ Régime d'aide notifié à la Commission européenne relatifs aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté, op.cit., le 15 juillet 2015

⁵⁹ KOUEVI A-G., *Le droit des interventions économiques des collectivités locales*, Paris, LGDJ, 2003, p. 277

⁶⁰ Règlement communautaire CEE n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant " modalités d'application de l'article 93 du traité" CE, JOL 83, 27 mars 1999, p. 220

annulations du fait du non-respect des dispositions législatives et réglementaires peuvent être prononcées, même si les recours demeurent relativement rares.

Au delà de toutes ces contraintes, il me semble nécessaire de poser dès le début du raisonnement la question fondamentale : Quel droit pour quelle efficacité ? La réponse à cette question dépend de plusieurs éléments tels que :

- La catégorie de la collectivité qui souhaite intervenir. Dans ce cas, s'agit-il de la région, de la commune, du département ou de l'EPCI ? ;
- Le type d'entreprise (publique ou privée), sa taille (grand groupe, PME, PMI, E.T.I, T.P.E),
- La nature des difficultés, le territoire sur lequel l'entreprise est implantée.
- Et enfin l'impact de sa fermeture sur le tissu économique et social du territoire.

Le constat est qu'au sein des collectivités territoriales, l'action économique locale est parée de toutes les vertus, car l'arrivée d'entreprises sur un territoire accroît les ressources financières et permet, en conséquence, la mise en place d'actions dans des domaines qui touchent directement la population locale (habitat, culture, loisirs, aide sociale...). Outre le fait qu'elle engendre des recettes, l'implantation ou la création d'entreprise a, du point de vue des élus locaux, d'autres effets bénéfiques pour le territoire. Elle est censée élargir les possibilités d'emploi des habitants, dynamiser l'image du territoire et poser ainsi les bases du développement futur.

Il s'agit en quelque sorte pour la collectivité qui souhaiterait intervenir auprès d'une entreprise en difficulté de bien mesurer les avantages et les inconvénients afin de savoir si son intervention peut être judicieuse. Dans l'hypothèse où elle trouve une utilité à intervenir, la collectivité n'hésitera pas à concrétiser sa décision. Toutefois, tout dépendra de ses capacités d'intervention financières et de la nature de l'aide qu'elle pourra apporter à l'entreprise. Si on prend l'exemple d'un grand groupe industriel qui risque de disparaître sur un territoire comme la région Champagne-Ardenne, les élus sauront se mobiliser pour essayer de le sauver car sa fermeture peut engendrer des conséquences néfastes aussi bien pour la collectivité que pour le personnel de l'entreprise. À vrai dire, la collectivité va être confrontée à une perte car elle va assister à une éventuelle disparition de l'entreprise qui aura un impact sur son budget local. On sait tous, que les deniers de la collectivité sont composés en grande partie des impôts et parmi eux on peut citer ceux qui sont versés par les entreprises implantées sur son territoire et les

personnes actives qui y travaillent. En outre, elle va devoir faire face au personnel qui affrontera le chômage, plus concrètement elle sera encline de proposer des stratégies de reconversion. Elle pourra favoriser leur recrutement par une autre entreprise qui évolue dans le même secteur d'activité.

Par ailleurs, il serait extrêmement dangereux pour une collectivité territoriale d'intervenir à "fonds perdus" pour sauver des entreprises moribondes. En aucun cas, une éventuelle intervention ne doit maintenir artificiellement en vie des entreprises qui sont vouées à disparaître.

Avec la mutation économique, ces entreprises doivent normalement disparaître du tissu économique. Dans ce cas, il est peut-être inutile d'intervenir. Avant toute décision, il nous paraît donc essentiel qu'une collectivité puisse s'appuyer sur un audit afin d'évaluer la situation.

Alors existe t-il des voies et moyens pour aider les entreprises qui seraient en difficulté mais toutefois viables ?

Plusieurs sortes d'aides peuvent être accordées à l'entreprise en difficulté afin d'assurer son sauvetage.

Tout d'abord, pour être efficace et dans le but d'apporter une aide en adéquation avec les difficultés de l'entreprise, la collectivité qui intervient doit connaître les vrais problèmes de l'entreprise. Donc, l'audit est tout à fait justifié pour bien cerner la cause des difficultés.

Une fois que les vrais problèmes sont connus, la collectivité pourra adopter un plan d'action, coordonné avec les autres acteurs (banques, médiateur du crédit, CODEFI...), pour aider l'entreprise. Dans cette perspective, quelles peuvent être les formes d'interventions qui pourraient être utiles vis-à-vis de la situation de l'entreprise ? Dans ce contexte, existe t-il un procédé qu'il faut respecter pour accorder l'aide ? On comprend dès lors l'importance de la convention signée entre la collectivité porteuse de l'aide et le bénéficiaire, l'entreprise.

On sait que sur le plan juridique il existe un arsenal de dispositifs qui encadre l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il apparaît indispensable d'en faire une analyse précise.

Dans ce travail, il s'agira de centrer notre étude sur l'interrogation principale précédemment citée. En d'autres termes, il s'agit de faire une étude de la mise en œuvre de l'arsenal juridique qui encadre l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements en faveur de ces dites entreprises. Il apparaîtra judicieux de démontrer que si cet arsenal permet toujours de résoudre les problèmes des entreprises en difficulté et qu'il ne s'est pas posé des difficultés d'application du fait de la complexité de l'intervention. Cela reviendra d'en faire une analyse critique comme nous l'avons évoqué. D'où la question de l'efficacité des aides accordées aux entreprises en difficulté.

Il n'est pas rare, dans la pratique, que les élus décident d'enfreindre voire de procéder à une mauvaise application des textes ? Quelles sont les raisons qui déterminent une telle conduite ? Il apparaît pertinent de caractériser les écarts entre les pratiques observées et le cadre juridique communautaire et national et de faire ressortir les causes de ces écarts.

Convient-il dès lors de modifier les règles actuellement en vigueur et d'en proposer de nouvelles ou au contraire de laisser une totale liberté d'intervention aux collectivités. C'est l'une des questions majeures que nous poserons.

Il nous apparaît judicieux de retenir les grandes lignes sus-évoquées dans la mesure où il est important de retracer le cadre juridique (**Première Partie**) qui entoure l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ceci nous permettra de mesurer si telle ou telle intervention est légitime ou si elle enfreint les règles préétablies. Par ailleurs, nous avons jugé nécessaire de soulever, préalablement au cadre juridique, la notion et les problèmes de l'entreprise en difficulté. Il s'agira aussi de poser la question du droit d'aider.

Après avoir étudié le cadre juridique, il sera nécessaire de soulever la question de leur efficacité (**Deuxième partie**). Il sera l'occasion pour nous de démontrer ses failles et de proposer des améliorations pertinentes, mais, a priori, nous allons évoquer la pratique des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Première Partie : Le cadre juridique d'intervention

L'interventionnisme économique local demeure de nos jours un outil déterminant de développement local. Depuis la " loi Defferre " du 2 mars 1982⁶¹ qui leur confère compétences et responsabilités en la matière, les collectivités locales vivent à l'heure d'une véritable décentralisation économique et peuvent ainsi espérer agir efficacement en faveur des entreprises en difficulté. En nette rupture avec les hésitations du passé, les lois de décentralisation font d'elles des agents économiques à part entière, instituant en leur faveur un cadre juridique d'intervention assez strict et relativement précis, dont les collectivités ont su tirer profit en développant une diversité d'actions et d'outils d'intervention, en complément des interventions étatiques.

L'intervention économique auprès des entreprises, autrefois confiée exclusivement à l'État, est désormais devenue, en droit et dans les faits, une compétence banale des collectivités locales. Les tolérances récurrentes, législatives comme jurisprudentielles, envers l'interventionnisme des collectivités locales vont pousser le législateur, en 1982, à reconnaître et encadrer leurs interventions de façon plutôt contraignante. Ainsi, si les collectivités locales ont toujours eu, en France, un rôle économique de première importance, la véritable reconnaissance fut le fait des lois de décentralisation de 1982. Donc, il est clair que le droit les autorise à intervenir. D'où le droit d'aider qui fera l'objet du **Titre II** de cette étude.

Ensuite, le droit de l'Union européenne n'est pas resté en marge de ce problème, dans la mesure où il encadre désormais l'intervention de ces collectivités.

Même si cela n'était pas autorisé, les collectivités sont toujours intervenues malgré les tutelles pour soutenir les entreprises, qu'elles soient en difficulté ou non.

Compte tenu du cadre juridique conçu en 1982, il paraît nécessaire que ces collectivités puissent, préalablement à toute décision, s'appuyer sur une définition précise de l'entreprise en difficulté, puisque ce type d'intervention bénéficie d'un régime particulier nettement plus souple.

Mais ensuite, afin de choisir les formes d'aides les mieux adaptées, il est essentiel que la collectivité puisse connaître et évaluer la véritable nature des difficultés.

Telles sont les réflexions développées dans le **Titre I**.

⁶¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O du 3 mars 1982, p. 730.

Ajoutons que la pratique explique les décisions locales.

Tout d'abord, les collectivités ont compris l'intérêt qu'elles avaient à promouvoir le dynamisme économique de leurs territoires afin d'attirer des entreprises et récolter les retombées fiscales afférentes⁶².

En termes électoraux ensuite, les responsables des exécutifs locaux peuvent naturellement bénéficier de politiques économiques décentralisées bien menées.

Enfin, les collectivités locales, plus proches du terrain, sensibles au tissu industriel que forment les PME-PMI, réceptrices primaires des attentes sociales de la population, apparaissent comme les interlocuteurs naturels des acteurs économiques (entrepreneurs, syndicats, autorités administratives) en cas de restructurations industrielles.

En dépit de la proximité géographique, sociologique et relationnelle des collectivités avec la population, l'interventionnisme local, bien que nécessaire n'a été que très tardivement accepté et valorisé. Comme nous l'avons évoqué dans l'introduction générale de cette étude, l'intervention des collectivités locales dans la vie économiques a longtemps été considérée avec méfiance. Il lui était reproché de porter atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de fausser le libre jeu de la concurrence. Les lois de décentralisation de 1982, qui servent encore aujourd'hui de cadre juridique, sont l'aboutissement d'un interventionnisme de plus en plus toléré par les pouvoirs publics, qui ont édicté des règles légitimant des pratiques courantes, évoluant au gré des circonstances historiques, et en ont fixé les limites.

⁶²Les collectivités bénéficient du financement de la taxe professionnelle perçue sur les entreprises situées sur son territoire, mais aussi de taxes foncières. La taxe professionnelle (TP) était, avant la loi de finances pour 2010 (loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009) instituant la contribution économique territoriale, un des quatre impôts directs locaux perçus par les collectivités territoriales françaises. Elle ne concernait que les entreprises, tandis que les trois autres (taxe foncière sur les propriétés bâties et non-bâties, taxe d'habitation) sont des impôts dits " ménages ", bien que les entreprises payaient également les taxes sur le foncier. Elle avait été créée par loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle. La TP représentait 50 % des ressources fiscales des collectivités territoriales. C'était un impôt perçu au profit des communes, des départements et des régions et aussi (pour 43 % de son produit total) au profit des communautés de communes ou d'agglomération, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Titre I : Connaître la notion et les problèmes de l'entreprise en difficulté

Puisque les interventions s'effectuent dans le cadre d'un régime juridique particulier, les autorités locales doivent donc pouvoir se référer à une définition précise de l'entreprise en difficulté.

Or, dès 1982, des incertitudes sont clairement apparues. Avec le recul il est désormais possible de mieux en comprendre les raisons mais surtout d'en évaluer les conséquences : une définition imprécise a-t-elle limité par prudence en quelque sorte, les interventions ou, au contraire, a-t-elle facilité les initiatives audacieuses ou innovantes (**Chapitre I**).

Mais, il importe avant tout que de telles initiatives soient efficaces. À cette fin, il est impératif que les autorités locales puissent mesurer la nature exacte des difficultés et leur degré de gravité (**Chapitre II**). Le régime juridique conçu en 1982 nous paraît très insuffisant. Des améliorations pourraient être apportées.

Chapitre I : L'absence de définition juridique de la notion d'entreprise en difficulté

La notion d'entreprise en difficulté n'est définie légalement ni en droit interne, ni en droit communautaire. Ce dernier a tenté de donner une définition. Toutefois, il a été souligné qu'il s'agissait d'un simple renvoi à des concepts et critères matériels parfois incertains. Il apparaît judiciaire, dans une telle situation, de tenter de comprendre les raisons de ce vide juridique. Force est de constater que cette notion est complexe à cause de son hétérogénéité, nous incitant ainsi à nous interroger sur l'adoption d'une notion juridique uniforme de l'entreprise en difficulté.

La définition d'entreprise est également abordée de manière très imprécise, rendant ainsi difficile son approche, et entraînant, de ce fait, une tentative de conciliation des approches juridiques et économiques délicate.

En conséquence, ce chapitre nous conduit à étudier la définition de l'entreprise en difficulté telle qu'elle est appréhendée en droit interne (**Section I**) puis en droit communautaire (**Section II**).

Section 1 : La définition d'entreprise en difficulté en droit interne

Tout d'abord, la notion même d'entreprise a fait l'objet d'approches assez variées qui ne sont jamais que la conséquence des différentes conceptions de la production économique et de ses conséquences sociales. Mais le droit ne peut que se construire sur des critères sûrs. Il convient donc de développer une première réflexion à ce sujet.

Mais nous devons admettre que ces critères ne peuvent que varier selon le moment où ils sont recueillis et selon que l'on prenne en compte les éléments financiers comptables et sociaux.

La définition ne peut donc qu'être difficile à établir.

Il y a donc lieu de préciser tout d'abord ce qu'on entend par entreprise (**I**) avant d'examiner les conséquences de l'absence de définition de la notion d'entreprise en difficulté (**II**).

I : Une définition imprécise de la notion d'entreprise

Donner une définition de l'entreprise est donc difficile. D'un point de vue purement descriptif il est possible de faire la liste des personnes morales ou physiques généralement considérées comme des entreprises. D'un point de vue conceptuel la notion d'entreprise fait apparaître plusieurs critères tous issus de sources différentes engendrant un vrai problème de cadrage (A). Il existe également des approches théoriques de l'entreprise mais leur diversité pose également problème. Il est souhaitable de concilier en ce sens les différentes approches théoriques de l'entreprise pour tenter d'en dégager une définition unitaire qui les regroupera (B). Convient-il plutôt pour simplifier la tâche de maintenir une démarche traditionnelle consistant à présenter l'entreprise à partir de ses fonctions économiques ? Nous pensons que c'est un préalable indispensable.

A : Une définition faisant apparaître une mosaïque de sources : un vrai problème de cadrage

En l'espèce, au regard du régime des aides aux entreprises en difficulté prévu à l'article 3 de la loi NOTRe⁶³, les bénéficiaires de ces aides sont donc des entreprises. Or, cette notion est difficile à appréhender du fait qu'elle recoupe une multitude d'aspects et de situations. On ne peut que constater l'existence d'une multitude de définitions tantôt issues de la doctrine, tantôt inspirées de la démarche plus concrète juridique et économique. Cette dernière est relative aux critères employés. Tentons de comprendre comment il serait possible de combiner le plus efficacement possible les différents critères.

⁶³ La loi NOTRe reconnaît la région exclusivement compétente en matière d'aide aux entreprises, y compris en difficulté. Ces aides peuvent prendre la forme de " prestations de service, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du marché ". Toutefois, les communes et leurs groupements pourront continuer à intervenir dans ces champs, par convention passée avec la région. Les EPCI à fiscalité propre se voient par ailleurs confirmés dans leur compétence exclusive d'aide à l'immobilier d'entreprise. À noter également la possibilité introduite pour les métropoles de participer au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales et des sociétés d'accélération du transfert de technologies. Au même titre que les régions, elles peuvent aussi prendre part aux sociétés d'aide à la création à ou à la reprise d'entreprises en difficulté. Les communes et leurs groupements peuvent intervenir dans ces champs par convention passée avec la région. Toutefois, il s'avère important de préciser que l'article L3231-3 a été abrogé par l'article 3 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Tandis que l'article L4211-1 a été modifié par l'article 19 de ladite loi.

Déjà on ne peut que constater que la loi n'a pas défini l'entreprise. Toutefois, la doctrine s'est efforcée d'en préciser les contours, en la considérant comme " un ensemble de moyens humains et matériels concourant, sous une direction économique à la réalisation d'un objectif économique " ⁶⁴.

La Cour de justice de l'Union européenne avait, de son côté, défini l'entreprise comme " toute entité exerçant une activité économique quel que soit son statut juridique ou son mode de fonctionnement " ⁶⁵.

Bien que la notion juridique ne soit pas mieux définie, le législateur admet l'existence de l'entreprise autour de laquelle il a conçu le droit nouveau des procédures collectives. Mais il faut se défier de l'emploi par le législateur du mot " entreprise ", car il n'a pas toujours le même sens. Tantôt objet de droit dont la loi organise la cession ou l'administration, tantôt sujet ayant un actif, un passif et des droits ⁶⁶.

La jurisprudence elle-même a, à l'occasion de l'examen de l'obligation d'informer la caution en cas de concours financier apporté " à une entreprise ", admis parfois une interprétation large de cette notion. Ainsi, dans le cas d'une SCI ayant pour objet, selon ses statuts, l'achat, la vente et la gestion d'immeuble, la Cour de cassation a considéré que la SCI constituait bien une entreprise ⁶⁷. À l'égard du sort des salariés attachés au gardiennage et l'entretien d'un immeuble, elle a également considéré qu'il y avait transfert d'une entité économique ⁶⁸.

À défaut de définition légale, donc potentiellement universelle, la définition de l'entreprise est inévitablement fonctionnelle. On peut dès lors observer des divergences entre le droit du travail et le droit des sociétés. La finalité propre de chacune de ces disciplines induisant des définitions différentes.

⁶⁴ PAILLUSSEAU J., Le droit des activités économiques à l'aube du XXI^e siècle, D. 2003, p. 260 et 322

⁶⁵ CJCE, 11 juill. 2006, aff. C-205/03 P, Fenin/ Comm., EU:C:2006:453)

⁶⁶ PAILLUSSEAU J., Entreprise, société, actionnaires, salariés, quels rapports ?, D. 1999, chr., p. 157

⁶⁷ Cass. 1^{re} civ., 28 juin 2007, n° 06-14.867.

⁶⁸ Cass. soc., 14 févr. 2007, n° 04-47.110 et n° 04-47.203, Bull. civ. V, n° 2, Dr. soc. 2007, p. 549, Rapp. Bailly P., note Mazeaud A. ; sur ces deux arrêts, *voir*. Perruchot-Triboulet V., Un immeuble peut-il constituer une entreprise ? RLDC 2008/50, n° 3041.

Le droit des sociétés peut se contenter d'une référence à la personne morale rassemblant les détenteurs du capital pour cerner l'entreprise. Ceci est toutefois à relativiser au vu des constructions juridiques complexes ayant conduit à l'émergence d'un droit des groupes⁶⁹.

Le droit du travail ne saurait permettre que ne soit pas prise en compte l'existence d'une collectivité de travail. Le fait que l'entreprise se définisse, en droit du travail, à la fois par l'unité économique (des dirigeants communs et des activités identiques, complémentaires ou consolidées) et par l'unité sociale (des conditions de travail similaires inspirées par une politique sociale unique ou combinée) atteste non seulement de la prise en considération de la collectivité du personnel comme composante de l'entreprise, mais aussi de ce que celle-ci est objet d'organisation⁷⁰.

Jean RIVERO disait également de l'entreprise qu'elle " n'a pas un contenu juridique précis "⁷¹.

Effectivement aucun texte en droit interne, notamment la loi du 2 mars 1982, ne donne une définition précise de l'entreprise.

Tentons ici de surmonter cette difficulté.

Si l'on se réfère aux études courantes, l'entreprise peut être définie simplement comme une institution regroupant des moyens humains, financiers, matériels et immatériels dans le but de fournir des prestations en vue de faire des bénéfices. Mais cette définition reste incomplète. Ainsi, rentre bien dans le cadre de cette définition, une association ayant pour objet de réaliser des économies (les bénéfices globaux éventuellement réalisés par l'association peuvent être répartis entre ses membres). Le cas de l'association Biosolidaire en constitue une parfaite illustration⁷². En effet, cette association gère les jardins du Dolmen, créés en 2009 qui cultivent et commercialisent des légumes bio sous forme de paniers. Il en est de même de l'Association d'Avocats à Responsabilité Professionnelle Individuelle (AARPI). Toutefois, en plus de la réalisation des bénéfices, cette association paie des impôts⁷³. Par ailleurs, un

⁶⁹PAILLUSSEAU J, " Le droit des groupes de sociétés ", Dalloz 1991.

⁷⁰ BARTHÉLÉMY J, " L'intérêt de l'entreprise ", Les cahiers du DRH, n° 146, 1er septembre 2008

⁷¹ RIVERO J., " Les deux finalités du service public industriel et commercial ", *C.J.E.G.*, 1994, p. 376

⁷² C.H., " Senillé-Saint-Sauveur : l'association Biosolidaire " les Jardins du Dolmen " en difficulté (en ligne) ", le 03 octobre 2017, consulté le 5 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/vienne/senille-saint-sauveur-association-solidaire-jardins-du-dolmen-difficulte-1339229.html>

⁷³ L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2006 a inséré un article 238 bis LA au code général des impôts qui prévoit que le bénéfice réalisé par les associations d'avocats sont imposés selon les règles prévues pour les sociétés en participation. Il en résulte qu'elles doivent inscrire à leur actif les biens dont les membres

graphiste et un architecte peuvent être considérés comme des PME⁷⁴. Donc, une question nécessite d'être posée. À partir de quand peut-on dire qu'une association, un graphiste ou un architecte sont des entreprises ? Du moment où ces derniers réalisent des bénéfices ou s'acquittent des impôts sur les sociétés on peut les considérer comme des entreprises.

L' "entreprise" se définit en droit des aides, et plus largement en droit de la concurrence, comme une entité exerçant une activité économique, quels que soient sa forme juridique et son mode de fonctionnement. Peu importe son caractère commercial ou non au sens du droit interne⁷⁵. Peu importe encore son but lucratif ou non⁷⁶. Cette définition jurisprudentielle repose sur le constat de l'exercice d'une activité marchande par un organisme, indépendamment de son statut et de son objet⁷⁷. Le critère est donc celui de l'offre de biens ou de services, dans le cadre d'un marché : il détermine seul la qualification d'entreprise, ou plus largement d'opérateur économique.

Sur cette base, une chambre de commerce et d'industrie chargée d'exploiter un aéroport est une entreprise, ce qui entraîne l'application du droit des aides lorsque la région lui consent une avance sans intérêts⁷⁸. Cela, alors même que la chambre de commerce et d'industrie est elle-même susceptible d'accorder des aides aux compagnies aériennes. Ce jugement n'a fait qu'anticiper sur une loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 qui transforme les exploitants de grands aéroports nationaux en sociétés anonymes, loi tirant elle-même les conséquences d'une jurisprudence communautaire⁷⁹. De la même façon, une régie industrielle et commerciale est une entreprise, qui ne doit pas être mise en mesure de pratiquer une concurrence déloyale grâce à des subventions⁸⁰.

sont convenus de mettre la propriété en commun (Art. 8 et 60 du CGI). Elles peuvent donc avoir un patrimoine fiscal propre.

⁷⁴ LAUWERS M., " Avocat, graphiste, architecte ...pourquoi ces PME sont-elles en difficulté ? " le 21 septembre 2017, consulté le 28 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.lecho.be/entreprises/general/Avocat-graphiste-architecte-pourquoi-ces-PME-sont-elles-en-difficulte/9934816?ckc=1&ts=1507968894>

⁷⁵ CJCE, 23 avr. 1991, Aff. C-41/90, Klaus Höfner: Rec. CJCE 1991, I, p. 1979; Dr. adm. 1991, comm. 385 ; RTD com. 1991, p. 512, chron. BOLZE C.

⁷⁶ CJCE, 16 nov. 1995, Aff. C-244/94 Féd. Française sociétés d'assurance, point 21

⁷⁷ CJCE, 11 juill. 2006, Aff. C-205/03, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria [FENIN] c/ Comm.

⁷⁸ TA Lyon, 27 juin 2001, Assoc. Contre extension et nuisances aéroport de Lyon-Satolas : AJDA 2002, p. 170, note CHOUVEL F.

⁷⁹ CJCE, 24 oct. 2002, Aff. C-82/01 P, ADP c/ Comm. et Alpha Flight Services: Rec. CJCE 2001, I, p. 2105.

⁸⁰ CAA Bordeaux, 3 avr. 2007, n° 04BX02077, SARL Vital Form, pas de subvention constatée en l'espèce.

Il ressort de ces considérations que la notion d'entreprise peut être analysée sous différents aspects :

- Le premier fait apparaître l'entreprise comme une unité de production.
- Le second permet de l'analyser en tant que cellule sociale.
- Le dernier décrit l'entreprise comme un centre de décision.

Il est donc nécessaire de confronter l'approche juridique à l'approche économique.

Sur le premier point, deux conceptions émergent de la doctrine économique. L'une est restrictive tandis que l'autre est extensive.

Selon la conception restrictive, l'entreprise apparaît comme une unité économique de production sur un marché avec le seul but de faire des bénéfices.

Selon la conception extensive, l'entreprise est considérée comme une unité économique de production et de répartition. C'est-à-dire qu'elle combine des facteurs de production, le capital et le travail, en vue de produire des biens et des services destinés aux marchés de biens de consommation, le grand public, ou aux marchés de biens de production, d'autres entreprises.

L'entreprise peut aussi apparaître comme une cellule sociale. Elle constitue alors un groupe hiérarchisé au sein duquel des relations vont se former, des informations vont circuler et des statuts vont être déterminés.

L'entreprise est un acteur social au niveau national comme au niveau local. En ce sens, elle peut jouer un rôle stabilisateur à l'égard de ses salariés (en finançant leurs formations) et de leurs familles (en organisant, par exemple, des colonies de vacances). Il faut en conclure qu'en ayant un rôle économique et social, l'entreprise participe indirectement à l'intérêt public local. Donc, logiquement, les collectivités territoriales peuvent lui apporter une aide.

Enfin, l'entreprise peut apparaître comme un centre de décisions. La prise de décisions par les dirigeants va se faire au sein d'un environnement stratégique et interactif dans la mesure où chaque décision prise dépendra d'une autre décision⁸¹. Qu'entendons-nous par environnement stratégique et interactif ? On peut dire que la prise de décision s'avère cruciale dans la mesure où elle a comme finalité de définir l'objectif à atteindre résultant d'un échange entre les dirigeants. Un élément fondamental apparaît ici : il reviendra aux autorités publiques

⁸¹ RIABI E., *Les aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : Master II DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2011, p. 15

locales d'examiner si l'objectif ainsi retenu recoupe de manière significative l'intérêt public local, avant une éventuelle intervention de leur part.

La définition la plus simple de l'entreprise privée est négative : c'est l'entreprise qui n'appartient pas au secteur public. L'appartenance au secteur public résulte, d'après la jurisprudence et la législation françaises, de la participation publique majoritaire, qui " renvoie à la fois au contrôle financier quantitatif majoritaire du capital [...] et à la détention de la majorité des votes dans les organes de gestion "⁸². Ici, un nouvel élément apparaît. L'entreprise peut être publique ou privée. Se pose alors la question de savoir si le cadre juridique concerne uniquement des entreprises qui sont par nature privées ou éventuellement celles qui sont publiques. Dans le cas particulier des entreprises publiques des éléments apparaissent tout de même à l'article 2 de la directive du 25 Juin 1980 sur la transparence de leurs relations financières avec l'État. Cet article précise que la notion d'entreprise publique renvoie à " toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics (État, collectivités territoriales) peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation ou des règles qui les régissent "⁸³.

La nature publique est présumée lorsque les pouvoirs publics, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, disposent de la majorité des voix liées aux parts émises par l'entreprise ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

Par ailleurs, les textes nationaux ont été l'occasion de préciser davantage la notion d' " entreprise publique ". L'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique énumère, dans son article 38, les entreprises du secteur public⁸⁴. Cette ordonnance a modifié la loi du 26 juillet 1983⁸⁵. L'article 1er de cette loi est remplacé par les dispositions suivantes : " Sont régis par les dispositions de la présente loi les établissements publics industriels et commerciaux de l'État autres que ceux dont le personnel est soumis à un régime de droit public ainsi que les autres établissements publics de l'État qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial lorsque la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé ". Il existe de très nombreuses formes

⁸² J.-P. Colson, *Droit public économique*, LGDJ, 1995, p. 238

⁸³ Directive 80/723/CEE de la commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, J.O n° L 195 du 29 juillet 1980, pp. 0035-0037

⁸⁴ JORF n° 0194 du 23 août 2014, p. 14009, texte n° 22

⁸⁵ Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratie du secteur public, JORF du 27 juillet 1983, p. 2326

d'entreprises qui possèdent une nature publique au niveau local. On peut citer le cas des SPL (société publique locale) instituées par la loi du 28 mai 2010 qui permet aux collectivités territoriales de leur confier certaines missions sans avoir respecter les règles de la concurrence.

Pour ce qui concerne la définition économique de la notion d'entreprise, l'INSEE retient : "*est entreprise toute activité qui a pour but de produire des biens et des services destinés à être vendus sur des marchés en vue de générer des profits*".

Au regard de tout ce qui précède, nous avons constaté que la notion d'entreprise est confrontée à un sérieux problème de définition juridique. Nous avons observé qu'il n'existe pas de définition juridique unique de l'entreprise. Pratiquement la plupart des matières ont adopté leur propre définition. Comme évoqué un peu plus haut, il s'agit d'une notion mouvante dont la nature varie en fonction de la branche du droit dans laquelle elle est considérée. C'est ce qui rend d'ailleurs très difficile de la situer sous un angle unique et de manière très généralisée, contrairement à la définition économique qui est vraiment unique.

Il me semble donc pertinent d'adopter une définition légale et unique de la notion d'entreprise ou plutôt de combiner cette dernière avec la définition économique afin de bien cadrer cette notion.

La conciliation des approches juridiques et économiques reste t-elle possible ?

B : Tentative de conciliation des approches juridiques et économiques : une solution cohérente ?

Pour le sens commun une entreprise est définie par son activité : la production de biens et de services en combinant du travail et du capital (des équipements). Ces biens et services sont destinés à être vendus dans le but de réaliser un profit.

C'est d'ailleurs une définition de ce genre que retient l'INSEE (cf. page précédente). En dépit des multiples références faites par la loi à la notion d'entreprise, celle-ci ne fait pas l'objet d'une définition. Il est donc inutile de chercher une définition juridique de l'entreprise : il n'en existe pas. D'ailleurs, dans sa définition de la notion d'entreprise, la Cour de justice⁸⁶

⁸⁶Selon une jurisprudence constante, la notion d'entreprise désigne toute entité exerçant une activité économique, consistant en une organisation unitaire d'éléments personnels, matériels et immatériels poursuivant de manière

n'accorde pas une importance déterminante au statut juridique mais privilégie la nature de l'activité exercée. Cependant, l'existence d'une personnalité juridique réapparaît lorsqu'il s'agit de désigner l'entité qui sera sanctionnée pécuniairement en cas d'infraction aux règles de concurrence. C'est la raison pour laquelle la Commission a fait une nette différence entre l'entreprise, notion économique, " objet " des règles de concurrence du traité et " le sujet de droit ", doté de la personnalité juridique, destinataire de la décision et redevable d'une amende⁸⁷⁸⁸.

De surcroît, le droit distingue différentes formes juridiques d'entreprise : entreprise individuelle, EIRL, EURL, société civile ou commerciale, société coopérative, GIE, association...

Effectivement, ni l'approche économique, ni le législateur n'ont défini l'entreprise. S'il paraît évident que les sociétés commerciales et les entreprises artisanales entrent dans cette catégorie et que les associations à but non lucratif en sont exclues, il est plus difficile dans l'état actuel des textes de déterminer une série d'autres cas.

On admet généralement que la notion désigne en droit un ensemble d'activités humaines et de moyens matériels réunis et agencés en vue de l'exploitation d'une activité économique⁸⁹. Dès juin 1985, un groupe de travail du Commissariat général du plan, dressant un premier bilan des interventions économiques, avait assez bien cerné la notion d'entreprise : " en langage

durable un but économique déterminé, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement (TPICE, 10 mars 1992, aff. T-11/69, Shell c/ Commission : Rec. CJCE 1992, II, p. 757. – En des termes similaires, CJCE, 23 avr. 1991, aff. C-41/90, Höfner et Elser : Rec. CJCE 1991, I, p. 1979. – CJCE, 16 nov. 1995, aff. C-244/94, Féd. fr. soc. assurance et a. Rec. CJCE 1995, I, p. 4013. – CJCE, 11 déc. 1997, aff. C-55/96, Job Centre: Rec. CJCE 1997, I, p. 7119.

⁸⁷ Décis. n° 1999/60 de la commission, 21 octobre 1998, JOCE, n° L 24, 30 janv.1999, not.point 154 ; RTD eur. 2000. 341 ; n° 16, obs. J.-B.-B.

⁸⁸ BLAISE J.-B., " Notion d'entreprise ", *Répertoire de droit Européen*, janvier 2016

⁸⁹ (V. " La notion juridique de l'entreprise ", Trav. Assoc. Henri. Capitant, t. 3, Journées de Luxembourg, 1948, Dalloz, p. 45 et s. DESPAX M., *L'entreprise et le droit*, Paris, LGDJ, 1957, 443 p. ; DIDIER P., *Esquisse de la notion d'entreprise*, in Mél. VOIRIN, LGDJ, 1967, p. 209 et s ; HÉBRAUD P., *L'entreprise et le droit civil*, Ann. Fac. Toulouse, t. 13, fasc. 2, p. 31 ; LAMBERT G., *Introduction à l'examen de la notion juridique d'entreprise*, Mél. KAYSER, t. 2, 1979, PUAM, p. 77 et s ; SATANOWSKY M., " Nature juridique de l'entreprise et du fonds de commerce", *RID comp.* 1955. p. 726 ; SAVATIER J., *Du domaine patriarcal à l'entreprise socialisée*, Mél. SAVATIER, Paris, Dalloz, 1965, p. 863 et s ; Michel VASSEUR, " L'entreprise et l'argent ", D. 1982. Chron. 11)

économique et fiscal, l'entreprise peut être définie de la manière suivante : unité économique produisant des biens et des services marchands, et assujettie à l'impôt sur le revenu (impôt sur les sociétés, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles...) ".

D'un point de vue juridique, l'entreprise n'a pas de définition. L'entreprise en tant que telle n'a pas la personnalité juridique. Elle n'est, pour cette raison, classée ni dans la catégorie des personnes physiques, ni dans la catégorie des personnes morales. On dit qu'elle n'est pas un sujet de droit.

Pour être sujet de droit et avoir la personnalité juridique, l'entreprise doit opter pour une forme juridique propre. Elle devient alors soit une personne physique dans le cas d'une entreprise individuelle (artisan, commerçant, profession libérale), soit personne morale dans le cas d'une entreprise sociétaire (société civile, société commerciale, ...), d'une association, mutuelle ou coopérative. Sous la forme individuelle, le dirigeant et l'entreprise forment une seule et même personne et les bénéfices tirés de l'activité sont soumis à l'impôt sur le revenu tandis que lorsqu'elle prend une forme sociale la prise de décision devient collective et le patrimoine de l'associé est distinct de celui de la société.

Aucune raison ne permet de douter que cette conception soit applicable à l'article 831 du code civil⁹⁰. Tout au contraire, le recours à la notion⁹¹ d'entreprise marque la volonté délibérée du législateur de privilégier une appréhension concrète et économique plutôt que juridique et abstraite de l'outil de production, de manière à favoriser la perpétuation de son intégrité et de sa valeur. Simplement, l'entreprise étant considérée, comme objet d'appropriation, c'est sa composante matérielle qui est au centre du dispositif légal. Autrement dit, c'est avant tout une unité patrimoniale qu'il convient d'isoler au sein de la masse partageable, et cette unité objet de l'attribution préférentielle doit être recherchée dans un lien d'affectation et de

⁹⁰ Le conjoint survivant ou tout héritier copropriétaire peut demander l'attribution préférentielle par voie de partage, à charge de soulte s'il y a lieu, de toute entreprise, ou partie d'entreprise agricole, commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ou quote-part indivise d'une telle entreprise, même formée pour une part de biens dont il était déjà propriétaire ou copropriétaire avant le décès, à l'exploitation de laquelle il participe ou a participé effectivement. Dans le cas de l'héritier, la condition de participation peut être ou avoir été remplie par son conjoint ou ses descendants. S'il y a lieu, la demande d'attribution préférentielle peut porter sur des droits sociaux, sans préjudice de l'application des dispositions légales ou des clauses statutaires sur la continuation d'une société avec le conjoint survivant ou un ou plusieurs héritiers. Cet article a été modifié par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, JORF, 24 juin 2006, Légifrance, version en vigueur au 1 janvier 2007.

⁹¹V. CHEVALLIER J., " La loi du 19 décembre 1961 sur le maintien de l'indivision et l'attribution préférentielle", *JCP G*, 1962, I, p. 1687.

complémentarité économique plutôt que dans une qualification juridique commune ou partagée⁹².

En vérité, la constitution d'une définition juridique de l'entreprise se heurte principalement à deux difficultés.

Tout d'abord, chacune des dispositions légales ou réglementaires qui s'y réfèrent ne l'envisage que sous certains de ses aspects, sans en percevoir les autres et l'appréhender dans sa globalité. Par exemple, le droit du travail ne conçoit pas d'entreprise sans salarié, le droit de la concurrence d'entreprise sans activité marchande, le droit des biens d'entreprise sans valeur économique⁹³... Ainsi, à l'analyse de ces dispositions, certains auteurs mettent l'accent sur les biens, d'autres sur le patrimoine et d'autres encore sur l'organisation humaine. Toutefois, ces trois critères forment en même temps l'entreprise. Néanmoins, ces différences entre les matières ne font qu'enrichir la notion.

Ensuite, le concept s'applique à des situations très variées. Le terme entreprise désigne des réalités bien différentes, allant du petit commerçant, du travailleur indépendant, ou du petit producteur travaillant seul, au grand groupe industriel international, en passant par des entreprises publiques ou nationalisées⁹⁴, et n'est pas toujours employée avec la même signification. Cette polysémie juridique accentue ainsi la difficulté à lui donner une définition⁹⁵.

Pour autant, cette hétérogénéité n'interdit pas l'usage d'une notion unitaire et d'un régime juridique propre à l'ensemble de ces différentes variétés d'entreprises. Pour cela, il faut rechercher un dénominateur commun servant de base aux règles juridiques applicables à l'ensemble des branches du droit, quitte à devoir la préciser pour les dispositions spéciales, si nécessaire. Ainsi, par exemple, l'entreprise soumise au droit du travail reposera sur cette

⁹² V. PATARIN J., " Égalité, finalité économique et finalité sociale dans la loi du 19 décembre 1961 sur le partage et la réduction ", *RTD civ.* 1962, p. 421 ; " sur ce qu'une entreprise unique peut être formée de plusieurs sociétés", *V. Civ.* 1^{re}, 5 avr. 2005, n° 01-12.810 et n° 01-15.367, *Bull. civ.* I, n° 175.

⁹³ Le droit de l'Union européenne participe pour beaucoup à cette difficulté, faisant de l'entreprise une notion essentiellement fonctionnelle, ce qui rend difficile une définition unitaire, V. IDOT L., " La notion d'entreprise ", *Rev. Sociétés*, 2001, p. 191, spéc. p. 194

⁹⁴ René ROBLOT, *Traité de droit commercial*, LGDJ, t. 1, 1992, n° 358.

⁹⁵ LE CANNU P., " Pour un signifiant unique de l'entreprise, combien de signifiés ! ", *Petites affiches*, 1986, p. 20.

définition commune à l'ensemble des branches du droit, mais, par hypothèse, ne concernera que les entreprises ayant la particularité d'être composées de salariés. L'entreprise régit par le droit de la concurrence répondra également aux critères communs, mais devra se placer sur le terrain de l'économie marchande. L'entreprise fiscale en fera de même, mais, en outre, réalisera des activités susceptibles d'être soumises à l'impôt...

Ici apparaît le terme unificateur de la notion d'entreprise en droit interne : l'impôt.

Au centre de la production et de la circulation des richesses, l'entreprise mobilise des biens de diverses natures et poursuit son activité sous le couvert d'actes juridiques extrêmement variés. On pourrait ainsi logiquement espérer que sa dimension patrimoniale lui permettrait de s'intégrer aisément dans notre ordonnancement juridique qui appréhende classiquement les relations juridiques menées sur le terrain économique sous l'angle du droit des biens. Or, il n'en est rien. Cette notion a bien du mal à se situer dans les grandes catégories de notre système juridique. Certains auteurs ont ainsi pu écrire que l'entreprise n'était pas un concept juridique, mais un concept économique⁹⁶, ce qui en a amené d'autres à renoncer à en rechercher la définition dans le droit⁹⁷.

Les lois et règlements font référence à l'entreprise lorsqu'il apparaît que des intérêts doivent être protégés ou des obligations imposées en dehors des personnes physiques ou morales. L'entreprise correspond à un ensemble ayant une activité autonome et dont la sphère doit soit être délimitée à des personnes physiques ou morales soit au contraire les dépasser. Le patrimoine de l'entreprise pourra être distingué du patrimoine de l'entrepreneur mais celui-ci pourra dans certains cas être amené à répondre des dettes de l'entreprise.

Au vrai, l'entreprise est l'acteur central du monde économique.

À priori, les possibilités d'intervention des collectivités publiques pourraient concerner un grand nombre d'entités. En d'autres termes, quelle que soit la forme juridique (privée,

⁹⁶ LAMBERT-FAIVRE Y., " L'entreprise et ses formes juridiques ", *Rev. Trim. Dr.com.* 1968, p. 907 ; VIDAL D., " Une analyse juridique de l'entreprise ", *ibid.*, 1986, p. 23 ; ALFANDARI E., *La non-reconnaissance de l'entreprise par le droit*, Droit des affaires, Litec, 1993, n° 218, p. 166.

⁹⁷ CATALA N., " L'entreprise, Traité de droit du travail ", sous la dir. de Guillaume Henri CAMERLYNCK, Dalloz, t. 4, 1980, p. 152.

publique, associative) et quelle que soit la taille de l'entreprise (artisan, S.A.R.L, S.A) ce qui est important c'est de prendre en compte l'intérêt public local, lorsqu'une collectivité décide légalement d'intervenir.

Il ressort de ces différentes analyses que la tentative de conciliation des approches juridiques et économiques paraît très cohérente. Cette tentative nécessite une ou plusieurs observations.

En effet, si l'on se réfère uniquement à la jurisprudence de la Cour de justice sus-évoquée, il apparaît très clairement que ces deux approches sont interdépendantes, voire intimement liées. On observe que, dans la pratique, la nature juridique de l'entreprise (même si la définition de l'entreprise n'est pas assez juridique) refait surface au moment où l'entreprise qui a commis une infraction aux règles de la concurrence doit être sanctionnée.

Au regard de ce qui précède, il me semble pertinent que l'on puisse supprimer le privilège de l'économique sur le juridique, dans la mesure où ils demeurent interdépendants. En d'autres termes, l'un ne peut pas aller sans l'autre. Pour illustration, toute entreprise doit avoir un statut qui lui est propre, indépendamment de la nature de l'activité qu'elle exerce. Afin de mieux cerner la notion, il est important de tenir compte tant de l'approche juridique qu'économique et maintenant environnementale et sociale car une entreprise ne peut pas continuer à polluer la nature sans rendre des comptes.

Aujourd'hui, il existe un débat sur une éventuelle nouvelle définition de l'entreprise⁹⁸. En ce sens, la finalité de l'entreprise ne se cantonne plus à la quête exclusive du profit pour ses actionnaires mais celle-ci doit être élargie à la création de richesses pour ses salariés, ses fournisseurs, ses clients. Le souhait est que l'entreprise puisse associer le chef et les salariés dans un projet commun. Elle doit être le lieu de concertation et de négociation permanente. Donc, la définition sera probablement économique, mais aussi, et surtout, sociale.

Voyons, toutefois, ce qu'il en est de l'absence de définition légale de la notion d'entreprise en difficulté.

⁹⁸ VILLEMOT D., DE CASTET A., et BONTEMS J., " Pour une nouvelle définition de l'entreprise (en ligne) ", le 26 décembre 2017, consulté le 13 mars 2018, disponible à l'adresse : <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/0301060975495-pour-une-entreprise-au-service-de-toutes-ses-parties-2141052.php>

II : Absence de définition légale d'entreprise en difficulté

La notion d'entreprise en difficulté ne fait l'objet d'aucune définition précise. Des circulaires⁹⁹ ont tenté d'en dresser les contours en dressant une liste de critères permettant de relever les symptômes de gravité de la situation de l'entreprise qui légitimeraient une intervention, mais ceci semble insuffisant (A). Si ce flou peut laisser supposer une totale latitude aux autorités pour accorder des aides, il ne faut pas oublier qu'il existe des limites aux possibilités d'attribuer ces aides. Tentons toutefois, d'analyser les raisons et les éventuelles conséquences de ce vide juridique (B).

A : Des concepts restrictifs fournis par les textes : un apport insuffisant ?

Bon nombre de textes¹⁰⁰ semblent donner une définition de l'entreprise en difficulté en faisant référence à certains critères : juridiques (la cessation des paiements, la déclaration de cessation des paiements (DCP) ou assignation par un créancier consécutif à la constatation de la cessation des paiements, la suspension provisoire des poursuites, le règlement judiciaire, la liquidation des biens.) et économiques (diminution du carnet de commandes, incidents de paiement à l'Urssaf notamment, diminution des horaires de travail et chômage technique, allongement des délais de paiement aux fournisseurs, licenciements pour cause économique, qui constituent le critère d'alerte le plus évident). Leur application demeure cependant malaisée. Les critères juridiques correspondent à des étapes bien tardives pour une intervention efficace. Les critères économiques ne sont pas très précis et peuvent poser des problèmes d'appréciation. Enfin, il n'est pas indiqué s'il convient de combiner plusieurs critères. Ces critères, appréciés globalement ne permettent toujours pas de retenir une définition précise.

Comme on l'a écrit en 1982, aujourd'hui, dans les années 2000 la question est différente et le contexte est différent. On voit bien que les collectivités territoriales ou leurs groupements préfèrent intervenir avant. Pour illustrer ces propos, penchons-nous sur l'aide accordée à l'entreprise *Claas Tractor* par Le Mans Métropole afin de moderniser et digitaliser son usine du Mans, qui travaille sur les tracteurs, à travers la recherche et le développement. Il s'agit d'une subvention de 2 660 000 €, soit 2 millions à la Région Pays de la Loire et 660 000 € à Le Mans Métropole.

⁹⁹ V. notamment, circulaire n° 82-102 du ministère de l'intérieur et de la décentralisation du 24 juin 1982 sur les interventions des collectivités locales et des régions en faveur des entreprises en difficulté, *Moniteur des Travaux Publics*, 16 août 1982, p. 25.

¹⁰⁰ Loi du 2 mars 1982 -aujourd'hui le C.G.C.T. ; Ibid.

Il faut préciser que cette entreprise n'est pas en difficulté, c'est la raison pour laquelle le conseiller et adjoint au maire de Champagné, Erwan COCHET, affilié au parti communiste, s'interroge sur la " pertinence " de l'aider. Nous pouvons peut-être deviner que, sans cette intervention, l'entreprise peut, dans le long terme, tomber, en difficulté¹⁰¹.

Pour ce qui concerne les critères économiques, il peut y avoir les cycles qui les expliquent, mais il serait judicieux, à un moment, que des experts publics ou privés certifient la réalité des difficultés. Il faut qu'ils puissent également dire que le mélange de ces difficultés va conduire l'entreprise vers de réelles difficultés. Donc, la collectivité a besoin d'être épaulée afin de connaître les critères économiques. Ces experts peuvent être ceux de la chambre régionale des comptes, du CODEFI...

Il va donc falloir à ces collectivités des instruments économiques et juridiques. Toutefois, les collectivités n'auront certainement pas de problème pour détecter ceux qui sont juridiques.

Il faudrait toutefois retenir que la définition de cette notion est complexe, dans la mesure où il existe de multiples manières d'analyser les différents stades de gravité de la difficulté et de ces causes aux origines multiples et variées.

Il est nécessaire de définir en quoi consistent ces difficultés afin d'appréhender le champ d'application du régime. Cependant, cette tâche s'avère compliquée étant donné que le terme difficulté peut sembler à la fois vaste et flou.

En principe, toute entreprise doit fournir régulièrement des informations sur sa situation économique et financière. En effet, le code du commerce, et plus précisément les articles L.123-12 et suivants¹⁰², les soumettent à une comptabilité qui permet de rendre compte de manière régulière de leurs situations économiques et financières.

¹⁰¹ " Claas Tractor bénéficiera de 660 000 € d'aide de Le Mans Métropole ", 13 octobre 2017, consulté le 18 octobre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/le-mans-72000/claas-tractor-beneficiera-de-660-000-eu-d-aide-de-le-mans-metropole-5310389>,

¹⁰² Toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant doit procéder à l'enregistrement comptable des mouvements affectant le patrimoine de son entreprise. Ces mouvements sont enregistrés chronologiquement. Elle doit contrôler par inventaire, au moins une fois tous les douze mois, l'existence et la valeur des éléments actifs et passifs du patrimoine de l'entreprise. Elle doit établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, qui forment un tout indissociable. Légifrance, version en vigueur en date du 26 mars 2016.

La notion d'*entreprise en difficulté* suppose qu'il y ait une rupture dans le fonctionnement habituel de l'entreprise. Celle-ci peut être confrontée à divers types de difficultés sans être forcément en cessation des paiements. Il en est ainsi d'une entreprise de la Sarthe qui fabriquait des cassettes. Le marché a changé de manière très brutale avec l'arrivée des CD. Donc, elle a perdu son marché sans forcément être en cessation des paiements.

Selon l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), " ... *une entreprise est en état de cessation des paiements, c'est-à-dire qu'elle n'est plus en mesure de faire face à son passif exigible avec son actif disponible* " ¹⁰³.

Jean BRILMAN retient une conception large de l'entreprise en difficulté. Selon lui " *ce n'est pas une entreprise qui a des problèmes financiers (conséquences immédiates de problèmes beaucoup plus profonds), c'est aussi une entreprise qui, rencontrant ou prévoyant des difficultés, prend des mesures immédiates afin de ne pas connaître d'ennuis financiers : peu ou pas de rentabilité, conjoncture difficile, volume d'activité en baisse, dégradation du climat social, grève, etc.* " ¹⁰⁴. Ici, comme ailleurs, quelques critères seulement ont été cités. Ces critères ont également été abordés dans un cadre très général. On peut dire que jusque-là aucun texte ne semble donner une définition légale de l'entreprise en difficulté.

Cette conception large semble être celle du CGCT et nous reviendrons plus en détails dans le paragraphe suivant.

Force est de constater, qu' " entreprise en difficulté " ne signifie pas obligatoirement " déclaration de cessation des paiements ". Ce qualificatif est attribué lorsqu'une entreprise est face à des obstacles plus ou moins importants.

Les entreprises peuvent subir ce que l'on appelle des difficultés financières. Cette situation résulte des difficultés juridiques auxquelles elle a fait face et d'une situation financière difficile. Dans le cas d'une cessation des paiements, la procédure la plus courante est la liquidation judiciaire dans la mesure où la quasi totalité des dossiers de redressement finissent par tomber en liquidation. ¹⁰⁵

¹⁰³ A consulter sur <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?spage=definitions/defaillance-d-entreprise.htm>

¹⁰⁴ BRILMAN J., *Gestion de crise et redressement d'entreprise*, Paris, hommes et techniques, 1985, In, DAIDAIGNE J.-F., *Dynamique du redressement d'entreprise*, Paris, les Éditions d'Organisations, 1986, p. 27

¹⁰⁵ MAIGNE C., *Les entreprises en difficulté : Réagir avant la défaillance*, Rapport de stage : Master 2 CCA, Poitiers : Université de Poitiers - Institut d'Administration des Entreprises, 2012 -2013

Nous avons observé que, si les professionnels mettent davantage l'accent sur telle ou telle de ces approches (financière, économique ou juridique) pour définir l'entreprise en difficulté, le juriste quant à lui a plutôt tendance à l'envisager au travers de la notion de cessation des paiements. Mais à vrai dire, aucune de ces manières d'examiner l'entreprise n'est à même de fournir à elle seule un apport décisif à l'élaboration d'une notion légale de l'entreprise en difficulté, en raison de leur caractère fragmentaire et des objectifs parfois différents qu'elles poursuivent¹⁰⁶.

Toujours est-il que quelques indications sont fournies par les textes. Quelles peuvent être les raisons ? Il apparaît pertinent, dans cette situation, d'analyser les raisons et les éventuelles conséquences de ce vide juridique.

B : Les raisons et les éventuelles conséquences de ce vide juridique

Pour mieux analyser le vide juridique et en rechercher les éventuelles conséquences, il me semble judicieux de bien saisir ce que les textes mettent en exergue.

Ainsi, avant 1955, c'était la situation *difficile* de l'entreprise qui déclenchait l'application de la procédure de faillite ainsi que de liquidation judiciaire. Peut-être, tout simplement, l'existence même de l'insolvabilité du débiteur¹⁰⁷. En d'autres termes, la notion de " situation difficile " est spécifique de la procédure dont elle entraîne l'application. Pendant très longtemps la seule " situation difficile " susceptible d'être prise en considération par le droit était la situation qui était considérée, en premier lieu par sa nature financière et en second lieu par son caractère dramatique : l'impossibilité pour le débiteur de payer ses dettes.

Il est donc clair que, depuis longtemps déjà, il n'existait pas de définition précise et légale.

Il est évident que dans la société actuelle, le maintien d'une telle situation n'était plus possible. Cette situation difficile que le droit positif français a retenue est liée à la cessation des paiements. Elle est donc de nature financière. Toutefois, la notion d'entreprise en

¹⁰⁶NGUIHE KANTE P., " Réflexions sur la notion d'entreprise en difficulté dans l'acte uniforme portant Organisation des procédures collectives d'apurement du passif ohada ", *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Numéro 3, juin 2003, p. 1.

¹⁰⁷ PAILLUSSEAU J., " Qu'est-ce qu'une entreprise en difficulté ? " *Revue de jurisprudence civile et commerciale*, 1976, p. 259

difficulté ne renvoie pas forcément à l'idée de difficultés financières. Un droit des entreprises en difficulté doit, pour être efficace, prendre en considération toutes les difficultés rencontrées sans attendre leur traduction financière.

Par ailleurs, la loi du 1er mars 1984 se réfère expressément à la notion d'entreprise en difficulté se traduisant par la continuité de l'exploitation et de l'activité¹⁰⁸.

La *continuation de l'exploitation* est une notion en provenance des États-Unis que les professeurs PAILLUSSEAU et du PONTAVICE ont contribué à promouvoir en France¹⁰⁹. En particulier, dans un livre publié en 1985¹¹⁰ et qui a pour titre : " les difficultés des entreprises, prévention et règlement amiable ", les professeurs PAILLUSSEAU et PETITEAU se sont efforcés de classer les situations critiques dans lesquelles peut se trouver une entreprise à partir des critères retenus par le législateur de la loi du 1er mars 1984 précitée. Selon ces auteurs, la continuité de l'exploitation et de l'activité implique un équilibre des flux financiers, pendant une période de référence, d'une unité économique indépendante, sans réduction sensible du rythme et de l'étendue de ses activités. Autrement dit, cela veut dire qu'une entreprise paie et encaisse et qu'elle ne peut payer plus que le total de ce qu'elle a et de ce qu'elle encaisse.

C'est cela l'équilibre fondamental des flux financiers d'une entreprise. La continuité de l'exploitation, est donc la situation d'une entreprise qui peut faire face, pendant la période observée, à toutes ses obligations à l'égard de tous ses partenaires.

On sait désormais que la loi ne donne pas de définition de l'entreprise en difficulté, mais des indications (déjà évoquées) ont été fournies par la circulaire du ministre de l'Intérieur n° 82-102 du 24 juin 1982 (Mon. TP 16 août 1982, p. 15)¹¹¹. Comme le disait justement Hervé GROUD¹¹² " on peut le regretter dans la mesure où les aides accordées à ces entreprises permettent d'échapper à la réglementation de droit commun en matière d'intervention économique locale ".

¹⁰⁸ Loi n° 84-148 du 1 mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, JO du 02 mars 1984

¹⁰⁹CF. également revue de jurisprudence commerciale, n° spécial sept-oct. 1979, les entreprises en difficulté.

¹¹⁰ PAILLUSSEAU J., et PETITEAU G., " Les difficultés des entreprises. Prévention et règlement amiable ", *Revue internationale de droit comparé*, 1986, vol. 38, n° 1, pp. 286-287

¹¹¹ Bulletin officiel du ministère de l'intérieur. Circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982...op. cit.

¹¹² Dans son article sur " Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté ", *Droit administratif, Juris-Classeur, Lexis Nexis*, n° 6, juin 2013, pp. 12-16.

Il ressort de ce texte que " l'intervention n'est possible que lorsqu'il s'agit de contribuer au redressement d'une entreprise en difficulté ". Deux types de critères peuvent être pris en compte : il s'agit des critères juridiques et économiques que nous avons déjà abordés un peu plus haut.

Ces différentes procédures ont pour caractéristique commune de venir entériner une situation économique et financière déjà gravement dégradée et dont le redressement apparaît désormais pas nécessairement très difficile rendant ainsi plus délicate et surtout plus risquée l'intervention de la collectivité concernée.

Une précision importante doit être apportée. Elle est relative à la définition de l'entreprise en difficulté telle qu'elle pourrait être conçue aujourd'hui. Nous savons que cette circulaire précédemment évoquée date de 1982. Or, ce qui était valable à cette période peut ne pas être nécessairement le cas aujourd'hui. Pour rappel, cette circulaire fait allusion à des critères juridiques et économiques pouvant permettre de détecter que l'entreprise est en difficulté. L'absence de définition juridique de l'entreprise en difficulté est en quelque sorte porteuse de chance dans la mesure où de nos jours, les collectivités territoriales sont méfiantes et n'attendent pas que l'entreprise soit en déclaration de cessation des paiements ou en redressement judiciaire pour intervenir. Elles interviennent bien en amont afin d'éviter que l'entreprise en arrive jusque là.

On peut alors s'interroger sur une définition de l'entreprise qui risque d'être en difficulté.

Par ailleurs, il ressort du plan intérimaire pour 1982-1983 que " les collectivités territoriales pourront, à l'exclusion de toute participation au capital, venir librement en aide à l'entreprise en difficulté, soit à la suite de la DCP, soit lorsqu'elle aura été reconnue comme telle par une instance compétente "¹¹³.

Ce plan semble indiquer qu'une entreprise en difficulté serait une entreprise ayant fait une DCP ou ayant été déclarée ainsi par une instance compétente.

Mais, il faut prendre garde à la valeur juridique de ce texte qui, en tant que circulaire, est dépourvue de force obligatoire. Les collectivités territoriales ne sont donc pas tenues de la

¹¹³ Chapitre 4.3.1 du plan intérimaire 1982-1983 " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", *AJDA*, 1982, p.145

respecter. Il faut relativiser ce raisonnement. La jurisprudence a évolué depuis 1982. Aujourd'hui des circulaires peuvent avoir des effets juridiques.

De surcroît, les critères évoqués sont surprenants. L'entreprise serait en difficulté une fois la DCP faite ou une fois la liquidation des biens prononcée. N'est-ce pas alors un peu tard pour lui apporter une aide ? La maîtrise par les collectivités territoriales des risques qu'elles prennent en cas d'intervention comme les règles de bonne gestion et de non-distorsion de la concurrence imposent d'agir plus tôt. Il en est de même si l'on considère les chances de survie, justification première de l'intervention publique locale.

La jurisprudence traditionnelle, pour admettre l'état de cessation des paiements, exige la preuve d'un arrêt matériel des paiements, c'est-à-dire soit le défaut ou le refus de paiement d'une dette certaine, liquide et exigible, commerciale ou civile, soit l'emploi de moyens frauduleux ou ruineux tendant à maintenir artificiellement la vie de l'entreprise.

Il est bien acquis aujourd'hui que la cessation des paiements ne se réduit pas au seul fait de ne pouvoir faire face à ses échéanciers. Ainsi, la Cour de cassation a pu affirmer, à de nombreuses reprises, que le seul défaut de paiement d'une ou de plusieurs dettes ne suffisait pas à caractériser la cessation des paiements.

En tout état de cause, la condition essentielle de la cessation des paiements est la révélation d'une situation financière définitivement compromise, la formule ainsi employée étant " situation irrémédiablement compromise ", sans issue, empêchant le débiteur de faire face à son passif exigible avec son actif disponible "¹¹⁴. On ne voit plus bien où serait l'intérêt public condition nécessaire pour justifier juridiquement l'intervention locale ou régionale. Écartons donc ce critère précédemment évoqué.

Toutefois, la situation financière non irrémédiablement compromise, correspond au constat de la non-cessation des paiements et à celui du maintien des chances de redressement. Pour pouvoir dans cette condition bénéficier du redressement, il faut que l'entreprise ne rencontre pas depuis plusieurs années une diminution chronique de son capital.

En principe, lorsque l'entreprise est en état de liquidation, elle ne possède plus la capacité juridique suffisante pour recevoir une aide de la région. On ne saurait donc se limiter aux

¹¹⁴ HOUIN B. *Rép.com.*, 1977, n° 139

seuls critères juridiques pour définir une entreprise en difficulté, sauf à priver la loi de l'essentiel de sa portée. Donc, des critères économiques cités un peu plus haut doivent avant tout être pris en compte. Il s'agit d'un certain nombre de signes économiques avant-coureurs dont l'apparition est révélatrice des difficultés rencontrées par l'entreprise et de la menace qui pèse sur son existence.

Devant la difficulté révélée, la collectivité pourra intervenir pour protéger les intérêts économiques et sociaux de la population, s'il lui apparaît réellement après audit qu'il y a encore une chance de redressement, naturellement, s'il y a liquidation, la collectivité se contentera d'acquérir éventuellement les biens immeubles, si cela lui paraît opportun.

Cependant, l'utilisation de ces critères se heurte à deux problèmes : d'une part, ils ne sont pas connus des collectivités intéressées ; d'autre part, si les critères juridiques apparaissent trop restrictifs, les critères économiques, par leur variété et la difficulté qu'il y a à les analyser, peuvent au contraire donner lieu à des définitions trop extensives de la notion d'entreprise en difficulté. On aboutirait alors à une banalisation des interventions des collectivités locales qui irait au-delà des intentions du législateur de 1982 qui a voulu distinguer nettement le cas des entreprises en difficulté et celui des entreprises en développement. Il s'agit pour nous du seul critère ultime qui mérite d'être retenu.

En définitive, il semble que l'une des raisons du vide juridique de la définition légale de l'entreprise en difficulté dans le CGCT est liée à l'idée d'octroyer un avantage aux pouvoirs publics d'intervenir le plus tôt possible. Il faut en conclure que pour une bonne part le législateur s'en remet à la sagesse des collectivités locales. Il leur laisse une assez grande liberté d'appréciation pour décider de l'opportunité d'une intervention. De surcroît, il leur permet d'apprécier quand l'entreprise participe indirectement à l'intérêt public local. On peut dire que c'est un moyen de renforcement de la décentralisation. Il appartient également, aux collectivités territoriales, sous le contrôle du juge administratif, de déterminer si l'entreprise qui présente un dossier de demande d'aide peut être qualifiée d'entreprise en difficulté.

Une interrogation importante mériterait d'être posée : est-ce qu'il faut une définition légale pour que les collectivités et leurs groupements puissent apporter une aide à l'entreprise en difficulté ? On n'a pas nécessairement besoin de cette définition pour aider une entreprise. Pour autant, il est nécessaire - comme nous venons de le faire - d'examiner les différentes définitions de l'entreprise en difficulté. Si elles révèlent les incertitudes juridiques propres à la

notion, elles permettent surtout de cerner les différentes difficultés susceptibles de surgir, d'en établir une sorte de gradation.

Ainsi, les élus locaux auraient-ils la possibilité d'intervenir au moment qui leur semble opportun en utilisant la forme d'aides de leur choix. À vrai dire, l'intervention de la collectivité locale est possible à partir du moment où les difficultés que connaît l'entreprise sont sérieuses et significatives.

Pour y arriver, les collectivités doivent mener des audits avant de prendre la décision d'accorder des aides adéquates au moment qui paraît opportun, ce qui peut être subjectif.

Nous avons observé que les raisons précédemment citées peuvent engendrer dans une large mesure de très vives critiques, surtout sur le plan juridique. En ce sens, on pourrait suggérer que, puisqu'il n'y a pas de définition légale, il serait un peu difficile d'établir-le plus rapidement possible- une différence entre une entreprise saine et une entreprise connaissant des difficultés. Pourtant, on n'a pas besoin de définir juridiquement l'entreprise pour pouvoir intervenir auprès de l'entreprise en difficulté.

À l'instar du droit interne, le droit communautaire a tenté de donner une définition de l'entreprise en difficulté.

Section 2 : La définition de l'entreprise en difficulté en droit communautaire

Il n'existe pas de définition communautaire de la notion d'entreprise en difficulté. Toutefois, aux fins des présentes lignes directrices, la Commission a tenté de donner une définition (I) en considérant qu'une " entreprise est considérée en difficulté lorsqu'il est pratiquement certain qu'en l'absence d'intervention de l'État elle sera contrainte de renoncer à son activité à court ou à moyen terme".

Toutefois, il est pertinent de constater que la notion d'entreprise en difficulté est d'une complexité avérée (II).

I : Une tentative de définition de la notion d'entreprise en difficulté

Pas plus qu'en droit interne, il n'y a pas de définition précise de l'entreprise en difficulté en droit communautaire.

Il est clair que la notion d'entreprise en difficulté est ainsi complexe, rebelle à une détermination simple de ses éléments constitutifs. Cela se vérifie lorsque l'on tente d'établir

des critères permettant de déceler la difficulté. La définition objective du moment à partir duquel une entreprise se trouve en péril s'avère impossible ; la pratique tout comme le droit positif mettent l'accent sur les conséquences des difficultés telles qu'elles se traduisent dans les bilans, que ce soit pour fixer une condition d'ouverture d'une procédure de concours ou pour utiliser d'autres techniques de renflouement. Les critères retenus, juridiques comme économiques, mettent l'accent sur l'aspect financier et comptable ; or il ne s'agit pas du seul élément permettant de diagnostiquer les difficultés des entreprises.

Toutefois, la Commission se réfère à un certain nombre de critères qu'il est assez facile d'identifier et qu'elle évoque d'ailleurs dans ses "*Lignes Directrices*" et "*Communications*", adressées aux États (A). Ces critères sont ceux inspirés par le droit national (B).

A : La référence à des critères concrets à raison de la forme de l'entreprise : une meilleure visibilité de la notion

Du point de vue juridique, il n'y a pas vraiment d'uniformité en Europe. Si on se réfère à la définition de l'entreprise en difficulté qui a été donnée par le droit communautaire, on observe que celle-ci, comme d'ailleurs celle qui est donnée en droit interne, met trop l'accent sur l'aspect financier voire économique de l'entreprise. On pourrait en déduire qu'elle est insuffisante, car ne prenant pas en compte les autres critères de difficultés, auxquels sont confrontés une entreprise.

Il faut en conclure que les difficultés de l'entreprise doivent être particulièrement sérieuses, parfois catastrophiques. Mais le droit communautaire ne se limite pas à une formule générale. D'autres aspects sont pris en compte.

Outre la définition générale de la notion d'entreprise en difficulté, les lignes directrices européennes donnent des critères concrets permettant de déterminer la notion d'entreprise en difficulté, et ce en fonction de la forme sociale des entreprises. Par exemple, les lignes directrices de 2014¹¹⁵ précisent qu'une entreprise sous forme de société à responsabilité limitée sera considérée comme une entreprise en difficulté lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées, étant précisé que lorsque la

¹¹⁵ Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, (2014/C 249/01), p. 6, point 20, J.O de l'U.E, 31 juillet 2014

déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit. Tandis que pour les sociétés dont certains associés ont une responsabilité illimitée, la notion de difficultés suppose une perte de fonds propres dans les mêmes proportions et pour les mêmes causes.

Par ailleurs, une entreprise peut être retenue comme étant en difficulté lorsqu'elle fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers. Il s'agit ici du redressement judiciaire, de la liquidation judiciaire ou de la procédure de sauvegarde, même si ces procédures n'ont pas encore été engagées¹¹⁶.

Ces nouvelles lignes directrices ont ajouté une quatrième condition. Elles précisent désormais dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents : le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ; et le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA¹¹⁷, est inférieur à 1,0. Répondant à une demande des autorités françaises, cette nouvelle condition ne s'applique pas aux PME, afin d'éviter que ces entreprises, notamment du fait de leur taille, ne soient trop souvent considérées comme en difficulté et, de ce fait, inéligibles à d'autres types d'aides que les aides au sauvetage et à la restructuration.

Il faudra procéder au cas par cas, en se plaçant au jour où l'aide est éventuellement accordée¹¹⁸.

Ici, comme précédemment évoqué, la tentative de définition de l'entreprise en difficulté est intimement liée aux critères économiques. Toutefois, quelques critères juridiques ont été

¹¹⁶ RIABI E., *Les aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : Master II DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2011, p. 46

¹¹⁷ L'EBITDA est un indicateur financier américain qui correspond approximativement à un excédent brut d'exploitation (EBE) français. Toutefois, il n'a pas fait, à l'heure actuelle, de normalisation et son calcul ainsi que son interprétation peuvent différer d'un pays à l'autre. C'est un terme signifiant " earnings before interest, taxes, depreciation, and amortization " en Anglais. Sa traduction française est relayée sous le sigle BAIIA pour " bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement". Consulté le 20 octobre 2016, disponible à l'adresse : <https://www.compta-facile.com/ebitda-definition-calcul-utilite/>

¹¹⁸ Trib. UE, 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne, pt-140 et s

abordés. Il apparaît très clairement que ce sont les critères économiques qui déterminent une entreprise en difficulté.

Par conséquent, l'aide des collectivités locales ne doit être apportée qu'à une entreprise en difficulté¹¹⁹. Par ailleurs, une règle prioritaire s'impose d'elle-même : les éventuelles aides accordées à une entreprise doivent être en adéquation avec ses difficultés, notamment telles qu'elles ressortent d'un audit, et s'intégrer dans la stratégie qui a été établie. Leur nécessité n'est donc pas certaine. Mais si leur utilité est avérée, plusieurs autres règles sont à observer. À ce point du raisonnement, un rapprochement peut être fait.

Une considération générale s'impose. À bien lire les dispositions législatives (CGCT, art. L.1511-2 II), il ne suffit pas qu'il y ait des difficultés pour qu'une intervention publique locale soit justifiée. Pour qu'elle soit légale, il faut que la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale l'exige. Ces mêmes intérêts peuvent tout autant justifier légalement l'abstention des collectivités dans des cas désespérés. Il ne s'agit donc pas de considérer la seule situation de l'entreprise, mais de prendre également en compte ses chances de survie, comme son apport au tissu économique et social local.

La notion d'entreprise en difficulté est particulièrement floue et la loi de 1982 n'en a donné aucune définition. Par ailleurs la circulaire du ministre de l'Intérieur du 24 juin 1984 ne s'est pas hasardée non plus à donner une définition précise mais a tenté de donner aux élus locaux certains critères pour leur permettre de déterminer leurs interventions.

Il faudra se référer aux critères juridiques qui sont la cessation des paiements, l'ouverture d'une procédure collective de redressement judiciaire. Cependant, l'inconvénient de ces critères est qu'ils correspondent à une situation déjà obérée. Pourtant, la définition jurisprudentielle stricte de la cessation des paiements qui conditionne l'ouverture de la procédure collective ne correspond nécessairement pas le plus souvent à une situation irrémédiablement compromise. Il convient de préciser que les collectivités territoriales sont autorisées à intervenir en cas de procédure collective, mais, elles ne pourront plus agir de façon autonome dans la mesure où c'est le tribunal de commerce qui traite cette action. De plus, une solution sera d'autant plus difficile à trouver dès lors que la situation de l'entreprise sera obérée, et il est préférable d'intervenir avant la cessation des paiements.

¹¹⁹ PECQUEUR B., " Le financement des entreprises par les collectivités locales ", *Correspondance municipale*, 1985, n° 250, p. 45

Nous pouvons retenir que, le droit de l'Union européenne a adopté une stratégie tout à fait différente que celle retenue en droit interne. Il semble possible de dire, que l'U.E. est allée beaucoup plus loin dans sa démarche en essayant, d'adopter, dans un premier temps, une définition très générale puis, plus spécifique, en tenant compte de la forme sociale de l'entreprise. Il nous semble bien qu'elle donne plus de visibilité à la notion et facilite ainsi son appréhension.

À vrai dire, de tels critères sont assurément très restrictifs, mais fort heureusement, ils ne sont pas les seuls à permettre la détermination de la notion d'entreprise en difficulté.

B : Le renvoi à des critères nationaux pour mieux cerner la notion de difficulté : un objectif judiciaire ?

Pour définir la notion d'entreprise en difficulté, la Commission se réfère à des critères nationaux.

En effet, après avoir énoncé supra les deux critères, l'article 20 des lignes directrices de 2014 énonce en son C un critère tiré des droits nationaux des États. Par application de ce texte, une entreprise est réputée être en difficulté " lorsque qu'elle fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers ".

Comme nous l'avons évoqué, pour le droit français, il s'agit donc des procédures classiques : redressement, sauvegarde et liquidation judiciaire, (encore que pour cette dernière procédure des doutes puissent être émis au regard de l'efficacité des aides), et désormais, celles bénéficiant d'une procédure de sauvegarde accélérée et d'une sauvegarde financière accélérée.

Le jugement que l'on pourrait accorder à cette initiative est fortement lié à sa pertinence. Ainsi, elle a permis d'élargir le périmètre de critères permettant de définir l'entreprise en difficulté.

Le droit communautaire reconnaît ainsi tout à fait logiquement les procédures des États de l'Union et leurs effets juridiques, mais appliquée au droit français, cette définition de la notion d'entreprise en difficulté, semble exclure la procédure de conciliation, puisqu'il ne s'agit pas d'une procédure collective.

Il est clair que, la Commission, à l'instar du droit interne, n'a pas voulu donner de définition juridique à la notion d'entreprise en difficulté. Cette situation a des conséquences louables en droit des aides. Elle permet également aux États membres d'élargir leur champ d'intervention.

En d'autres termes, elle peut être analysée comme une marge de manœuvre donnée aux États pour intervenir en faveur des entreprises en difficulté. On pourrait en déduire que la Commission responsabilise les collectivités intervenantes en leur donnant la possibilité d'intervenir quand elles le souhaitent.

En droit national, nous avons noté une définition floue. Donc, les références au droit national sont plus restrictives que celles de la définition d'entreprise en difficulté donnée par les recommandations sur ce plan¹²⁰.

Force est de constater que la notion d'entreprise en difficulté est incertaine.

II : Le constat d'une notion complexe

La notion d'entreprise en difficulté laisse apparaître une grande complexité. Cette dernière se fait ressentir du fait de son hétérogénéité résultant de la présence de multiples critères. Or, ces derniers ne nous aident pas à mieux saisir la notion de manière concrète.

À ce constat, on pourrait s'interroger sur l'adoption d'une notion juridique qui serait unique à tous les États de la communauté. Elle est justifiée par le fait que sur le plan économique, la Commission a adopté une notion uniforme ce qui n'est pas, tout à fait le cas, du point de vue juridique. Reste alors à préciser si son objectif sera atteint.

Confortant ces divers éléments, il y a lieu d'étudier la question de l'adoption d'une notion juridique uniforme pour définir une entreprise en difficulté : un objectif atteint ? **(B)** après avoir évoqué l'existence d'une notion hétérogène : une difficulté d'appréhension de la notion **(A)**.

¹²⁰ " Les aides d'État, le droit de la concurrence et les entreprises en difficulté ", *Revue des procédures collectives*, 2012, n° 3, entretien 2

A : L'existence d'une notion hétérogène : une difficulté d'appréhension de la notion

Si on se réfère à la définition de l'entreprise en difficulté qui est donnée par le droit communautaire, nous voyons apparaître plusieurs critères de nature différente, certes, chacun limpide, mais dont la combinaison ne peut que rendre difficile sa compréhension. Il en est ainsi de la forme sociale de l'entreprise et du stade de la procédure de l'entreprise. L'observation est la même qu'en droit interne.

Surtout, la notion d'entreprise en difficulté retenue par le droit communautaire ne permet pas d'appréhender toutes les situations préoccupantes. De plus, elle semble écarter toutes les autres procédures, notamment celles dites amiables telles que le mandat ad hoc et la conciliation, lorsque le débiteur ne se trouve pas en état de cessation des paiements depuis plus de quarante-cinq jours mais éprouve une difficulté juridique, économique ou financière, avérée ou prévisible.

Pourtant, cette situation pourrait bel et bien être prise en compte, dans la mesure où il peut arriver qu'un accord ne soit pas trouvé à l'issue de ces procédures.

Il est important de noter que la procédure de redressement ou de liquidation révélatrice de l'état de cessation des paiements, ne permet pas de résoudre la question. Cela tient au fait que la procédure collective assure la restructuration et le sauvetage de l'unité économique menacée. Dès lors, il est tout à fait compréhensible que cette notion d'entreprise en difficulté ne puisse être réduite à un concept aussi restrictif.

À l'évidence, il apparaît indispensable d'admettre qu'il n'existe pas de concept unique de l'entreprise en difficulté. La meilleure façon de rendre compte de la réalité consiste à recourir parfois à la pratique en adoptant une définition extensive de la notion d'entreprise en difficulté et inévitablement diversifiée, qui permettraient d'appréhender au mieux les différentes hypothèses.

Le droit français du redressement des entreprises essaie de mettre en place des techniques visant à prévenir les manifestations consécutives de la cessation des paiements en fournissant quelques éléments d'un diagnostic permanent et en tentant, avec beaucoup de réticences, d'aider à la recherche d'un traitement efficace. Ces différents indices dénotent cependant une situation déjà largement compromise.

Il s'agit là, d'une approche à court terme qui donne de la notion d'entreprise en difficulté une vision particulièrement floue.

En réalité, bien que ces indices soient considérés comme révélateurs d'une situation financière qui se dégrade fortement, ils ne sont guère suffisants lorsqu'ils sont pris isolément. Aussi, associer plusieurs d'entre eux est nécessaire pour dresser un tableau exact de l'état de l'entreprise. Bien que réalisant un progrès important dans l'approche de la notion d'entreprise en difficulté, ces signes avant-coureurs de la situation sans issue permettent seulement de formuler une ébauche de diagnostic, établi après la concrétisation de multiples difficultés dont la gravité appellerait des décisions à très court terme en raison de l'imminence de la cessation des paiements. On peut considérer que ces indices ne constituent que des manifestations déjà extrêmes des difficultés et que leur constat a posteriori n'est pas un facteur d'efficacité.

Incontestablement, les techniques élaborées pour établir le diagnostic de la défaillance des entreprises se caractérisent par leur variété et leur hétérogénéité.

Par ailleurs, le concept de défaillance s'avère impossible à préciser et il est sans doute illusoire de penser qu'une notion uniforme, monolithique, pourra être un jour établie pour l'ensemble des entreprises. " Il est plus exact d'estimer qu'il existe plusieurs notions de l'entreprise en difficulté, susceptibles de nombreux degrés selon la gravité des causes et la capacité intrinsèque à les surmonter, et éminemment variables selon les époques, les secteurs d'activités et les entreprises "¹²¹. Les facteurs humains, tout comme certaines données économiques et sociales, sont difficiles à apprécier et toutes les approches un peu plus rationnelles de ces questions sont particulièrement aléatoires.

B : La question de l'adoption d'une notion juridique uniforme pour définir une entreprise en difficulté : un objectif atteint ?

Comme nous l'avons évoqué, en droit interne, il n'existe pas de définition légale précise de l'entreprise en difficulté. Cependant, en droit communautaire, cette notion est abordée de manière plus précise et d'un point de vue économique. Non seulement ce droit définit plus précisément la notion d' " entreprise " mais également d' " entreprise en difficulté ".

¹²¹Cf. POUGOUE P.G., Compte-rendu de colloque du XXI^e congrès de l'I.D.E.F. sur le thème *Du droit des entreprises en difficulté* : Actes du colloque, 6/13 Mai 1990, Libreville (Gabon), Rev. Jur. Afr., 1990/2., p. 179.

Ceci est dû au fait que l'entreprise a été au cœur de la construction de l'Union européenne et a servi de socle à la mise en place du Marché Commun puis du Marché Intérieur. De ce fait, très tôt la notion d'entreprise a dû être définie, d'autant plus que les entreprises ont été les destinataires directes de multiples dispositions communautaires et notamment celles relatives à la concurrence. En effet, les dispositions de l'article 107, 108 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennes articles 87, 88 et 89 du traité instituant la Communauté européenne) visent les entreprises dans leur globalité c'est-à-dire les entreprises privées ou publiques, celles qui bénéficient de droit spéciaux ou exclusifs ou encore les entreprises qui gèrent un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86 du traité précité (ancien article 90 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne). Aujourd'hui, les lignes directrices de 2014 retiennent une définition qui est quasi différente de celle qui a été retenue par celles de 2004 (cf. définition de l'entreprise en difficulté en droit communautaire).

Comme nous l'avons évoqué, une entreprise peut également être considérée comme étant en difficulté en présence de certains indices (cf. introduction générale).

En revanche, les lignes directrices excluent les entreprises nouvellement créées du bénéfice des aides au sauvetage ou à la restructuration. Il en est de même pour les entreprises faisant partie d'un groupe.

En ce qui concerne cette notion, la définition n'est pas la même d'un État à l'autre. La Commission a adopté une notion uniforme qui n'est pas fonction des conceptions nationales. Les nouvelles lignes directrices ont retenu une définition avant tout économique, plus précisément, dans ces lignes, la Commission précise les cas de figure, comme évoqué un peu plus haut, si l'entreprise est une entreprise à responsabilité limitée ou si certains de ses associés ont une responsabilité illimitée. On pourrait alors dire qu'on est en présence d'une définition économique et une appréciation du bilan et du compte de résultat de l'entreprise concernée. Elle emploie également une référence externe en liaison avec l'économie qu'est : l'État.

Toutefois, du point de vue juridique, au sens des lignes directrices communautaires de 2004, il n'y a pas vraiment d'uniformité en Europe. La Commission distingue l' " entreprise en difficulté " et des procédures collectives nationales. Or, selon ces lignes directrices, il n'est pas nécessaire d'être en procédure collective nationale -quelle qu'elle soit- pour être considérée comme une " entreprise en difficulté ". De simples indices habituels d'une entreprise en situation de difficulté suffisaient pour retenir la définition de celle-ci. La procédure collective nationale correspondait à des cas les plus graves.

Aujourd'hui, cette uniformité semble en voie d'être instaurée. La lecture des lignes directrices de 2014¹²² -plus précisément le point 20 qui est relatif au champ d'application matériel de la notion d'"entreprise en difficulté"- semble bien le confirmer, en assimilant toute activité faisant l'objet d'une procédure collective nationale à une entreprise en difficulté. Désormais, pour la France, ces procédures sont : la sauvegarde, la sauvegarde accélérée, la sauvegarde financière accélérée, le redressement et la liquidation judiciaire. Ainsi, l'entreprise peut être considérée en difficulté *lorsqu'elle fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers*. Par ailleurs, le règlement de l'Union européenne du 15 février 2017¹²³ est venu conforter cette argumentation en précisant ces nouvelles procédures collectives visées par le règlement d'insolvabilité. En réalité, il n'est pas nécessaire d'être en procédure collective pour que l'entreprise soit en difficulté. Cette dernière peut éprouver une difficulté juridique, économique ou financière avérée ou prévisible sans forcément se trouver en cessation des paiements.

Certes, le régime d'aide notifié à la Commission européenne, cité plus haut,¹²⁴ a apporté quelques précisions qui concernent la définition de l'entreprise en difficulté. Mais elle procède de nouveau à un renvoi aux critères nationaux à savoir " une procédure collective d'insolvabilité en droit national "¹²⁵. Cette précision, sans doute tout aussi importante que les précédentes, vient encadrer la notion d'entreprise en difficulté, éligible à l'octroi d'une aide au sens des lignes directrices communautaires. D'autre part, les difficultés en question doivent être suffisamment graves pour ne pas pouvoir être surmontées sans aide publique. En d'autres termes, le droit Européen rejoint la philosophie du droit des procédures collectives résultant de la loi du 26 juillet 2005. Les difficultés de l'entreprise, justifiant une aide publique, doivent être suffisamment graves et insurmontables, une comparaison pouvant-être faite avec les conditions d'éligibilité à la procédure de sauvegarde, mais pour autant l'entreprise doit rester dans une situation qui permet sa poursuite de l'activité.

¹²² Concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, Journal officiel de l'Union européenne, 31 juillet 2014.

¹²³ 2017/353 du Parlement Européen et du Conseil, du 15 février 2017, Journal officiel de l'Union européenne, 3 mars 2017 ; ANNEXE A

¹²⁴ Aide d'État SA. 41259(2015/N) — France, Régime d'aide notifié à la Commission européenne relatifs aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté, op . cit. 15 juillet 2015.

¹²⁵ En droit français, trois types de procédures existent : la procédure de redressement judiciaire ; la procédure de liquidation judiciaire ; la procédure de sauvegarde, Ibid.

À vrai dire, nous pouvons oser avancer que l'objectif de la Commission européenne est atteint dans la mesure où les lignes directrices avaient bien pris soin de donner une définition de l'entreprise en difficulté et continuent d'élargir son champ d'application notamment dans le régime d'aide notifié de juillet 2015 précédemment cité.

Il en résulte que, cette définition d'entreprise en difficulté est, en définitive, entendue de manière assez large dans le texte européen. Nous pouvons dire qu'elle peut s'agir d'une mutuelle, d'une association etc. Au vu de cette diversité de dénomination, comment peut-on dès lors cibler les 5 ou 10 entreprises qu'il serait utile d'aider ? C'est le cas d'une entreprise qui fabrique des assiettes en porcelaine dont bon nombre de gens s'en servaient pour offrir des services notamment aux mariés. Maintenant, que les mœurs ont évolué, vaut mieux n'en sauver que quelques-unes de ces entreprises. Donc, la collectivité peut s'appuyer sur l'avis d'un expert, d'où l'intérêt d'un audit.

Une fois que l'étude de la notion d'entreprise en difficulté est faite, se pose la mesure des vrais problèmes d'une entreprise en difficulté.

Conclusion chapitre I

La définition de l'entreprise en difficulté comporte donc des imprécisions voire des incertitudes, s'agissant notamment du moment où les difficultés s'avèrent suffisamment importantes pour autoriser les aides locales ou régionales.

Si l'incertitude est généralement source de problèmes pour le juriste elle permet au contraire ici de plus larges initiatives aux acteurs locaux ainsi qu'une capacité d'appréciation non négligeable.

Mais dès lors se pose à nous une des questions éventuelles à laquelle cette recherche tentera de répondre :

Un régime juridique d'aides de droit commun peut-il être mis en place ?

Les hésitations observées concernant la définition de l'entreprise en difficulté ne sont-elles pas le signe d'une réunification progressive du régime général d'aides et de celui particulier aux entreprises qui tentent de surmonter des difficultés. Actuellement, toutes les entreprises sont amenées à rencontrer des problèmes plus ou moins importants, correspondant, en partie ou

plus complètement, aux critères internes ou communautaires. Dans la plupart des cas, une intervention locale n'est ni nécessaire, ni judicieuse. Dans quelques hypothèses seulement, le rôle de la collectivité locale sera déterminant. Les incertitudes du droit lui laisse une assez large marge d'initiative. Encore faut-il bien choisir le moment et la forme d'aide qui pourrait- être indispensable.

Pour bien connaître les difficultés et les moyens de les surmonter, un audit est donc indispensable.

Plus qu'une définition, c'est le critère le plus important pour autoriser une intervention.

Chapitre II : Mesurer les problèmes d'une entreprise en difficulté

Une entreprise est une entité économique qui doit s'acquitter d'un impôt relatif à ses activités (droit interne) et qui intervient sur un marché (droit communautaire). Plus globalement, elle exerce une fonction sociale -au sens large du terme- dans la mesure où elle crée des emplois, fournit une activité à une population locale ou régionale qui pourra vivre, s'équiper, consommer, et participe au dynamisme des territoires puisqu'elle est contribuable.

On comprend que " lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population (...) l'exige ", les collectivités " puissent accorder des aides aux entreprises en difficulté ", ainsi que le prévoit le législateur depuis 1982.

Encore faut-il que ces aides puissent être réellement utiles au redressement de l'entreprise et bien correspondre aux intérêts de la population.

Nous l'évoquions dans le chapitre précédent, certaines entreprises sont irrémédiablement perdues. Il arrive aussi que, membre d'un grand groupe, elles soient volontairement mises en difficulté ou que leurs activités ou leurs processus de production ne correspondent plus aux exigences du marché.

Les causes ne sont donc pas forcément ou uniquement financières.

Le risque est réel que les véritables problèmes de l'entreprise ne soient pas compris par les autorités locales.

Seul un audit indépendant permettra, le plus souvent, de cerner la cause des difficultés. À partir d'une telle analyse, les autorités locales et régionales pourront apprécier si elles sont réellement en mesure d'apporter des aides efficaces, à un moment opportun, où s'il convient au contraire de s'abstenir, toujours dans l'intérêt de la population.

Si les causes des difficultés peuvent être diverses (**Section I**), un audit, les ayant repérées, pourra mesurer les chances de survie (**Section II**). Il s'agit, selon nous, d'une étape aussi importante que la réflexion sur la définition de l'entreprise en difficulté, préalablement au déclenchement des interventions des collectivités territoriales.

À vrai dire, la dégradation de la situation financière est la traduction des difficultés " réelles " de l'entreprise.

Pour comprendre le mécanisme ayant amené l'entreprise à la cessation des paiements et apprécier ses chances de redressement, il n'est donc pas possible de se contenter de l'analyse

des données financières et de constater leur dégradation : il faut rechercher les difficultés en amont.

Section 1 : Les causes et la nature des difficultés

S'il apparaît souhaitable de sauver certaines entreprises avant qu'elles ne se trouvent dans une situation déjà telle que leur survie soit compromise, il est nécessaire de saisir très en amont les difficultés.

Il n'est pas toujours aisé de cerner concrètement les causes de difficultés et de faire ressortir l'élément responsable du déclin de l'exploitation. En tout état de cause, avant une éventuelle décision d'aide, il convient de comprendre la cause et la nature des difficultés. La recherche de l'origine et des causes de ces difficultés est une étape essentielle dont l'enjeu réside dans l'évaluation des chances de pouvoir procéder au sauvetage de l'entreprise.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le législateur, afin de permettre aux tribunaux d'apprécier le sérieux des plans de redressement proposés dans le cadre de la procédure de redressement judiciaire, a prévu que le rapport de l'administrateur judiciaire sur le bilan économique et social de l'entreprise, souvent établi avec le concours d'experts, doit préciser l'origine, l'importance et la nature des difficultés de l'entreprise¹²⁶.

Dans ce chapitre, il ne s'agit pas de faire un inventaire purement descriptif des causes mais de repérer celles qui permettent une intervention efficace. Leur examen permet de comprendre que les hypothèses dans lesquelles les collectivités territoriales pourraient utilement et juridiquement intervenir demeurent relativement rares.

Il sera l'occasion également d'évoquer les causes pour lesquelles une action locale ou régionale seraient mal venues.

Tous ces éléments seront répartis en deux grandes parties. Les causes internes d'une part (**I**) et les causes externes d'autre part (**II**).

I : Les causes internes

¹²⁶ Art. 18 al.2, L. 25 janvier 1985, op. cit.

Les causes internes peuvent être perçues comme celles qui sont inhérentes à l'entreprise et plus précisément à ses difficultés internes.

Le constat est que les causes internes sont plus fréquemment évoquées. Souvent, la dégradation de l'entreprise est intimement liée à des symptômes financiers généralement détectés, parfois plusieurs années en avance. Les causes financières demeurent le facteur déterminant des difficultés des entreprises (A). Mais si les problèmes spécifiquement financiers sont souvent évoqués, plus profondément, une mauvaise gestion et l'activité même de l'entreprise peuvent expliquer les difficultés de l'entreprise (B). Les indicateurs économiques le soulignent de manière récurrente : 90% des défaillances d'entreprises sont dues à des erreurs de gestion¹²⁷.

A : L'origine financière des difficultés ou les difficultés de financement

Le problème financier est sans doute le plus apparent et constitue dans la plupart des cas le facteur déclencheur des difficultés de l'entreprise même s'il n'est jamais le seul.

En effet, la cause financière se manifeste généralement par des tensions de trésorerie ne permettant plus à l'entreprise de faire face à ses dettes échues.

Effectivement, ces tensions sont dues à plusieurs facteurs. Il en est ainsi du poids des charges et de la fiscalité. Ce poids, peut constituer une des causes de difficultés de l'entreprise. En effet, le salarié coûte à l'entreprise presque le double de ce qu'il touche en salaire net. Cela pourrait disqualifier une entreprise comme Francèole par rapport à ses concurrents européens (Espagne, Italie, Pologne)¹²⁸.

La lourdeur de la fiscalité locale est aussi dénoncée comme étant l'une des causes de difficultés. Une des entreprises a indiqué¹²⁹ que la somme de la cotisation foncière des

¹²⁷Le SDI identifie les causes les plus fréquentes de défaillances d'entreprises, consulté le 13 juillet 2016, disponible sur : <http://www.sdi.be/presse/le-sdi-identifie-les-causes-les-plus-frequentes-de-defaillances-d-entreprises>

¹²⁸ Ibid. Disponible à l'adresse : <https://www.nossenateurs.fr/michel-forissier>

¹²⁹ Lors du déplacement de Michel FORISSIER, Ibid., disponible à l'adresse : <https://www.nossenateurs.fr/michel-forissier>

entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe foncière représente 1,7% de son chiffre d'affaires¹³⁰.

De ce fait, pour remédier à ce phénomène de fiscalité, et essayer de maintenir le plus possible d'entreprise sur le territoire, la collectivité doit pouvoir réduire les taxes des entreprises.

Cela peut surprendre mais, comme facteur de difficultés, on doit également citer la croissance trop rapide. En effet, une croissance trop forte tel le cas de Booster¹³¹ qui est une PME implantée en région qui conçoit et fabrique des pièces et sous-ensembles mécaniques à forte technicité destinés aux groupes industriels majeurs de la haute technologie, peut aboutir à des désagréments très difficiles à gérer tels que la démotivation de l'équipe, l'insatisfaction des clients, les retards dans les livraisons et surtout un stress très élevé au sein de la structure. Cette entreprise a été reprise par un chef d'entreprise courageux, expert de son domaine. En quelques années, il a quadruplé son chiffre d'affaires à environ 30 M€ et triplé son effectif à plus de 200 salariés.

Ici, des remèdes internes peuvent être trouvés avant que les organes extérieurs ne viennent au soutien de l'entreprise. On pourra conseiller à l'entreprise une augmentation de capital, une augmentation des effectifs du personnel et d'autres mesures qui peuvent apporter une solution interne à la difficulté. À vrai dire, le législateur devrait favoriser l'accroissement des fonds propres, leur insuffisance conduit en effet à un recours généralisé au crédit et à une exposition de l'endettement qui fragilise les entreprises. Ainsi, pour remédier à ce problème de gestion de l'entreprise, il semble pertinent que les pouvoirs publics mettent l'accent sur l'insuffisance de la formation des chefs d'entreprise. En ce sens, pour réduire le nombre de défaillances, certains ont pu avancer l'idée d'un permis d'entreprendre¹³² qui serait aux activités

¹³⁰ Ibid. disponible à l'adresse : <https://www.nossenateurs.fr/michel-forissier>

¹³¹ BOOSTER ENTREPRISE, société à responsabilité limitée a été en activité pendant 5 ans.

Installée à CHANAZ, elle était spécialisée dans le secteur d'activité de la mécanique industrielle. Son effectif est compris entre 1 et 2 salariés. Sur l'année 2009 elle réalise un chiffre d'affaires de 54 000,00 €. La société BOOSTER ENTREPRISE (BE) a été radiée le 31 janvier 2011, le 19 février 2011, consulté le 26 mars 2016, disponible à l'adresse : <http://www.societe.com/societe/booster-entreprise> ; " Booster : une crise de croissance trop rapide (en ligne) ", Eurosearch & Associés>Actualités>Contributions éditoriales, consulté le 26 mars 2016, disponible sur : <http://eurosearch-associes.com/une-crise-de-croissance-trop-rapide>

¹³²Par exemple, les aptitudes entrepreneuriales existent chez bon nombre d'étudiants. Ils ont pu les développer par exemple en exerçant des rôles actifs dans des associations ou dans le montage de projets de diverses natures. Pour autant, ils n'en ont souvent pas conscience et, trop souvent, l'entrepreneuriat se résume à la création d'entreprises alors que la notion d'entrepreneuriat (faire preuve du même esprit qu'un entrepreneur mais au sein

industrielles et commerciales ce que le concours est à la fonction publique¹³³. Néanmoins, sur le terrain de l'opportunité, rien ne garantit qu'un permis d'entreprendre soit un remède à toute épreuve contre le risque de défaillances. Cette solution pourrait être une cause de difficulté.

De plus, si l'exploitation n'est pas suffisamment rentable, il en résultera des tensions de trésorerie ne permettant plus à l'entreprise de faire face à ses dettes échues.

Par ailleurs, sur la question des délais de paiement, les PME jouent un rôle d'amortisseur entre les fournisseurs et les clients, c'est-à-dire entre les entreprises qui veulent être payées alors que les clients paient le plus tard possible¹³⁴. Les chances de paiement se réduisant avec le temps, il est vivement recommandé d'agir rapidement.

C'est la raison pour laquelle le chef d'entreprise doit rester vigilant en effectuant régulièrement un suivi de ses comptes clients¹³⁵.

Les difficultés de financement peuvent également être à l'origine de grosses difficultés des pertes de capital. Il en est ainsi de l'entreprise Simelectro basée à Longvic (côte d'or), spécialisée dans les équipements mécano soudés en aluminium. À cela deux causes : une guerre des prix et des soucis de réalisation de projets¹³⁶.

Sur ces difficultés de gestion relativement classiques, on comprend aisément qu'il ne revient pas à la collectivité d'intervenir. Elle n'est évidemment pas en mesure d'assurer le moindre conseil. Un tel rôle relève des organismes consulaires (CIP, C.C.I, ou Chambres de métiers) mais surtout des partenaires classiques du chef d'entreprise : l'expert comptable ou le centre de gestion.

d'une entité existante), est fortement prisée des entreprises, et en particulier des PME. Le permis d'entreprendre a été conçu et développé conjointement par l'Université de Nantes, la CCI Nantes.

¹³³ Présentation par le président ROUGER M., *Lamy droit commercial*, 1997, n° 2432 ; v. Aussi, s'interrogeant sur la question des connaissances des chefs d'entreprise, JEANTIN M., " Le paradoxe de la prévention " *LPA*, 1993, p. 12 ; CHAPUT Y., (dir), *L'apurement des dettes, Solution au surendettement*, Paris, Litec, 1988, p.1, spéc. p.7

¹³⁴ Compte rendu du sénat du 7 mars 2016, site du sénat (en ligne), consulté le 26 juin 2016, disponible sur : [www.senat.fr/Travaux parlementaires > Commissions > Lois > Comptes rendus](http://www.senat.fr/Travaux_parlementaires/Commissions/Lois/Comptes_rendus)

¹³⁵ *Agence France Entrepreneur* (en ligne), Paris, la librairie de l'Agence France Entrepreneur, Mars 2016, consulté le 23 juillet 2016, disponible à l'adresse : <https://www.afecreation.fr/pid2774/les-impayes.html?pid=2774>

¹³⁶ KERROUX S. et RIVIERE I., " La médiation du crédit : une solution pour éviter les fermetures d'entreprises ? (en ligne) ", le 29 juin 2016, consulté le 30 juillet 2016, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne/cote-d-or/dijon/la-mediation-du-credit-une-solution-pour-eviter-les-fermetures-d-entreprises-en-difficulte-1037341.html>

Par ailleurs, il n'est pas rare que les sociétés rencontrent des difficultés financières dans les premières années de leur existence. Lorsque leur capital est entamé par des pertes, une procédure prévue et réglementée par le code du commerce doit parfois être mise en place¹³⁷. Son objet : alerter les associés sur la situation critique de leur société pour qu'ils prennent les décisions qui s'imposent. Dans semblable situation, il appartient à la collectivité qui souhaiterait maintenir l'entreprise sur son territoire de monter une politique d'aides aux entreprises durant leurs premières années de création. Cela pourrait leur permettre d'éviter de tomber rapidement en difficulté. Un signal est déterminant si, en raison des pertes constatées, le montant des capitaux propres de la société est devenu inférieur à la moitié de son capital social.

À nouveau, nous ne pouvons que constater que ce type de difficulté est hors de portée de la collectivité locale. Il ne lui revient pas d'intervenir.

Simplement, deux observations peuvent être formulées.

Tout d'abord, il n'est pas rare que des politiques d'accompagnement aient comme finalité d'aider les jeunes entreprises durant leurs premières années. Leur pertinence pourra être ici vérifiée.

Ensuite, la région pourra éventuellement participer à la recapitalisation d'une jeune entreprise, sans doute avec d'autres partenaires.

En effet, les capitaux propres s'obtiennent en additionnant principalement le capital, les réserves, les bénéfices non distribués des exercices antérieurs, le bénéfice de l'exercice, les provisions réglementées et en déduisant les pertes¹³⁸.

Une autre hypothèse peut apparaître en cas de la suppression de concours bancaires. En effet, ce procédé est utilisé en cas de difficultés financières passagères. Ainsi, un client peut obtenir de sa banque une facilité de caisse. Celle-ci résulte de l'acceptation tacite ou verbale de la banque d'honorer les paiements effectués par son client malgré la position débitrice du compte. Cette forme de crédit ponctuel et souple évite au client les désagréments en principe

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ex. : la SARL DURAND, au capital de 5 000 euros, a enregistré 8 000 euros de pertes. Par ailleurs, ses réserves s'élèvent à 2 000 euros, les bénéfices des exercices antérieurs non distribués à 2 000 euros et les provisions réglementées à 1 000 euros. Le montant de ses capitaux propres (5 000 + 2 000 + 2 000 + 1 000 - 8 000) soit 2 000 euros, est donc inférieur à la moitié du capital social (2 500 euros), le 15 juillet 2016, consulté le 9 décembre 2016, disponible sur : <https://www.afecreation.fr/pid2775/pertes-en-capital.html?espace=3>

liés aux incidents de paiement. Cette " tolérance " de la banque est ponctuelle et le compte doit redevenir créditeur quelques jours plus tard¹³⁹.

Une facilité de caisse permet donc à un client de faire face à une difficulté de trésorerie passagère sans justification particulière quant au besoin financé. L'inconvénient principal de la facilité de caisse est qu'elle peut être supprimée à tout moment et sans avertissement préalable par la banque¹⁴⁰.

En effet, la loi n'impose au banquier le respect d'un délai de préavis de dénonciation que pour un concours autre qu'occasionnel (article L313-12 du code monétaire et financier). À cet égard, la Cour de cassation a précisé, dans un arrêt du 31 mai 2011, " que les dépassements de découvert autorisé par une banque ne constituent que des concours exceptionnels de sorte que le rejet d'effets de commerce, dont le paiement aurait engendré un débit du compte au-delà du découvert autorisé, ne constituait pas une rupture fautive d'une ouverture de crédit (Cass. Com 31 mai 2011 n° 10-15180) ". Il en résulte qu'une tolérance occasionnelle de la banque, n'étant qu'une simple faculté, ne saurait engager la responsabilité de la banque pour rupture abusive de crédit¹⁴¹. Toutefois, tous ces problèmes semblent pouvoir se résoudre avec l'arrivée du médiateur du crédit. La médiation du crédit est ouverte à toute entreprise (quelle que soit sa taille ou sa forme juridique) confrontée à un problème de financement (besoin de trésorerie en augmentation, nouvel investissement,...) et qui n'a pas pu trouver de solution avec sa ou ses banque(s) ou avec BPI France¹⁴².

Là encore, il ne revient pas aux collectivités territoriales d'intervenir sur ce type de difficulté. Le conseil d'État a eu l'occasion de rappeler que la région quelles que soient les compétences que lui reconnaisse le CGCT ne saurait être le banquier des entreprises¹⁴³.

Toutefois, s'il était décidé d'aider une entreprise à surmonter ces difficultés, en sorte que- sous certaines conditions -les collectivités territoriales peuvent garantir certains types d'emprunt. Également, dans quelques cas les partenaires de la région pourraient être sollicités.

¹³⁹ DRAY J., " Autorisation de découvert et facilité de caisse (en ligne) ", Article juridique, le 03 mai 2012, consulté le 15 juillet 2016, disponible sur : <http://www.legavox.fr/blog/maitre-joan-dray/autorisation-decouvert-facilite-caisse-8383.htm#.V4jtLcvVyrM>

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² " Fédération Bancaire Française (en ligne) ", Paris : Fiches repères, 03 mai 2016, consulté le 1 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://www.fbf.fr/fr/espace-presse/fiches-reperes/la-meditation-du-credit-aux-entreprises>

¹⁴³ CE 30 nov. 1994, préfet de la Meuse, req. n° 145 198, Lebon, p. 518

Les frais de personnels trop élevés sont également souvent analysés comme la cause première de difficultés financières.

À nouveau, la capacité d'intervention des collectivités territoriales paraît faible : elles n'ont pas compétence pour fixer le SMIC ou décider d'éventuelles augmentations de salaires. Tout au plus on ne peut que constater que les primes régionales à l'emploi ont pu atténuer le coût élevé de la masse salariale pour une entreprise. Des interventions de ce type pourraient être conçues pour soutenir des PME - PMI.

En revanche, il est un domaine où les collectivités pourraient être utiles : le niveau des compétences du personnel pourrait s'avérer insuffisant du fait du progrès technique, par exemple l'acquisition de nouvelles machines ou la familiarisation avec de nouveaux procédés de fabrication ou de gestion. Des stages peuvent être à cette fin financés.

Si on s'intéresse maintenant au sort des aides illégalement accordées aux entreprises en difficulté on sait qu'elles doivent être restituées. Dans ce cas, si l'entreprise avait pu survivre grâce à l'aide d'État, le remboursement la condamnera certainement à la cessation des paiements. Il est clair que la restitution de l'aide illégale pourrait causer des difficultés financières à l'entreprise. Dans ce cas, il serait très hasardeux pour les collectivités locales d'intervenir.

De plus, la baisse conjoncturelle du chiffre d'affaires de l'entreprise pourrait engendrer des difficultés pour l'entreprise. Pour illustrer ces propos, référons-nous à l'actualité économique du journal *Les Échos* en date du 02 février 2016. Ainsi, le chiffre d'affaires du commerce de proximité était en baisse de 2 % en 2015. Cette baisse provient surtout des mauvais chiffres de l'hôtellerie-restauration, qui a subi de plein fouet les effets des attentats¹⁴⁴.

Le cas de la RATP en constitue une belle illustration. En effet, elle a enregistré une baisse de son chiffre d'affaires. Un recul qui s'explique, en partie, par la menace des attentats¹⁴⁵.

Par ailleurs, l'endettement pourrait être une source de difficultés qui va provoquer par la suite de graves ennuis à l'entreprise. Il en est ainsi de l'affaire Tecom Sedan dans laquelle le tribunal de commerce de la ville valide la liquidation judiciaire de Tecom " financièrement, l'entreprise de fabrication de revêtement de sols et moquettes possède des dettes énormes

¹⁴⁴ Disponible sur : https://www.lesechos.fr/02/02/2016/LesEchos/22120-011-ECH_le-chiffre-d-affaires-du-commerce-de-proximite-en-baisse-de-2---en-2015.htm#yOXe7He3ePhRrvIQ.99

¹⁴⁵ SANCERRE O., " RATP : baisse du chiffre d'affaires en 2016 (en ligne) ", Journal de l'économie, 27 mars 2017, consulté le 19 novembre 2017, disponible à l'adresse : http://www.journaldeleconomie.fr/RATP-baisse-du-chiffre-d-affaires-en-2016_a4571.html

(plusieurs millions d'euros de passif créé durant la période d'observation). " Les dettes des créances sociales s'élèvent quant à elles à 900.000 euros, tandis que 472.000 euros doivent être versés des fournisseurs "¹⁴⁶.

De graves lacunes comptables peuvent également être à l'origine de sérieuses difficultés. C'est le cas lorsque la comptabilité fait défaut et que s'ajoutent des erreurs de gestion¹⁴⁷, comme le défaut d'adaptation aux conditions du marché, à une croissance mal contrôlée, un calcul erroné des prix de revient, des investissements insuffisants ou encore la fragilité de l'outil de travail.

On comprend aisément qu'il serait assez hasardeux, à quelques exceptions près, pour une collectivité publique de tenter d'apporter une aide alors que les difficultés seraient d'origine financières. En tout état de cause, il conviendrait, si le besoin se fait sentir, de s'appuyer sur un audit très précis et pertinent.

À côté des causes d'origines financières, il existe des causes qui sont liées à l'activité de l'entreprise.

B : Les difficultés liées à l'activité de l'entreprise

Une entreprise en difficulté peut souffrir des problèmes qui sont liés à son activité. Ce type de difficulté se présente comme une des plus sensibles de toutes les autres formes de difficultés. Il est question dans cette nature de difficulté au sens de sa valeur de référence première, qu'elle en appelle à l'entreprise elle-même.

Cette fois-ci, il pourrait s'agir de difficultés graves qui compromettent la survie de l'entreprise. Ces difficultés se manifestent par les incidents graves qui peuvent être une

¹⁴⁶ LG., " Le tribunal de commerce de Sedan valide la liquidation judiciaire de Tecsom (en ligne) ", Champagne-Ardenne, France 3 Champagne – Ardennes, le 20 juin 2014, mis à jour le 30 juillet 2015, consulté le 12 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/champagne-ardenne/ardennes/le-tribunal-de-commerce-de-sedan-valide-la-liquidation-judiciaire-de-tecsom-502603.html>

¹⁴⁷ Selon les études du ministère de l'industrie, du CIACI, des CODEFI ou de la CNME, on trouve une majorité d'erreurs de gestion parmi les causes de défaillance des entreprises : Rép. Min. n° 30070, JO. Déb.Ass.Nat, 18 août 1980 ; p. 3520 ; DIZEL M., op.cit., n° 276 et s.

exploitation non rentable dégageant des pertes importantes (entraînant la perte de plus de la moitié du capital). Le cas de l'association Bio Solidaire cité plus haut¹⁴⁸ en est une illustration.

En ce qui concerne ce type de difficulté, l'intervention de la collectivité territoriale peut-être jugée inefficace dans la mesure où, il serait judicieux que l'entreprise fasse un changement radical de son activité.

Par ailleurs, nous pouvons relever les problèmes des architectes qui proviennent entre autres des délais d'attente allongés des permis, mais aussi de leur responsabilité, de plus en plus souvent engagée, et des difficultés rencontrées par une frange de leurs clients à honorer leur paiement. Ceux des avocats s'expliqueraient par une très forte concurrence. Ceux des graphistes pourraient renvoyer à internet, où se multiplient les solutions d'utilisation aidée et gratuite.

À ces types de difficultés, la collectivité locale ne jugera pas très utile d'intervenir dans la mesure où l'intérêt public local qui doit légitimer son action est inopérant.

Plusieurs exemples d'incidents de gestion peuvent être cités. Une mauvaise prise en compte des coûts de revient constitue la première cause d'une gestion erratique. Une comptabilité bien tenue et bien analysée permet d'éviter cette difficulté. Dans ce cas, une solution est souvent envisagée : l'entreprise pourra demander à ses salariés de contribuer au redressement. C'est le cas de l'entreprise automobile Peugeot, (P.S.A) qui après 6 ans de déficit, avait demandé à ses salariés une réduction de salaires et quand elle se redresse elle les récompense¹⁴⁹. Mais si elle est importante en Europe, la masse salariale n'est pas la seule composante du prix de revient. Une comptabilité précise doit faire apparaître les autres facteurs. Ici, les collectivités territoriales ne peuvent rien faire.

Si la performance de l'entreprise se dégrade, l'activité de celle-ci connaîtra forcément des difficultés. C'est le cas de l'état des ateliers et des machines vétustes. Ainsi, cette dégradation

¹⁴⁸ Elle a choisi de commercialiser la production en vendant des paniers. Depuis un an, les ventes se sont effondrées en raison du manque de clients, ce qui place l'entreprise en grande difficultés financières, par C.H, le 03 octobre 2017, consulté le 5 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/vienne/senille-saint-sauveur-association-solidaire-jardins-du-dolmen-difficulte-1339229.html>

¹⁴⁹ Le Bien Public " Peugeot se redresse et récompense ses salariés (en ligne), le 25/02/2016, consulté le 26 mars 2016, disponible à l'adresse : <http://www.bienpublic.com/actualite/2016/02/25/peugeot-se-redresse-et-recompense-ses-salaries>

pourrait provenir d'un manque d'innovation technologique. C'est le cas de l'entreprise CADDIE¹⁵⁰. Il en est de même de l'imprimante pour les cartes de visite. Dans ces deux cas de figures, une solution pourrait être trouvée. La région pourra aider ces entreprises à acquérir de nouveaux outils de fabrication. Il faut relativiser ce raisonnement. En ce qui concerne les caddies, la région peut souhaiter ne pas intervenir, dans ce cas, il faudra que l'entreprise fabrique des caddies plus souples et plus performants. S'agissant des cartes de visite la solution reste la même que celle de l'entreprise caddie. On pourrait alors la proposer d'essayer de fabriquer un tract personnalisé.

Le cas de l'entreprise Cello plastic en est également une illustration¹⁵¹. Cette entreprise familiale qui a employé plus de 100 salariés est en liquidation judiciaire. Son activité consistait à produire des sacs en plastique classiques. La liquidation de cette entreprise est due à son refus d'évolution ou d'innovation en la matière. Dans cette affaire, l'intervention de la collectivité sera jugée trop tardive et inefficace.

La baisse du chiffre d'affaires résultant d'autres causes, pourrait également être à l'origine des difficultés des entreprises. C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour d'Appel de NANCY¹⁵² dans lequel les causes principales des difficultés résidaient dans les retraits de Tegometall (35 % du chiffre d'affaires) et Élément System (35 % du chiffre d'affaires) qui avaient voulu reprendre la gestion de la distribution de leurs produits alors que la société Intergestion subissait les effets de la crise 2007 - 2008.

¹⁵⁰ " Petit chariot métallique utilisé par les clients des magasins en libre-service ou les voyageurs dans les gares et les aéroports ", *Dictionnaire Larousse*, consulté le 22 mars 2016. Ainsi, pour l'entreprise qui fabrique des Caddies en métallique, il serait mieux que les fabricants adaptent ou redessinent leurs modèles, afin de proposer aux clients des magasins des modèles plus légers et donc plus maniables. LSA Commerce et Consommation, le 16 novembre 2013, consulté le 26 mars 2016, disponible à l'adresse : <http://www.lsa-conso.fr/des-chariots-toujours-plus-maniabiles-et-ergonomiques..>

¹⁵¹Le tribunal de commerce de Reims a annoncé le mardi 09 juin 2015 la liquidation judiciaire de cette entreprise fondée en 1964 par Giancarlo GIATTINI. Elle a été reprise en mai 2013 par Guy MONIER. Les difficultés de trésorerie ont perduré, selon les premiers témoignages recueillis auprès des salariés, qui évoquent la vétusté de l'outil de production. Cette entreprise de fabrication d'emballage en matière plastique ferme définitivement et met 41 salariés au chômage, le 09 juin 2015, mis à jour le 27 juillet 2015, actualité France 3 Champagne - Ardenne, par GONZALEZ L.

¹⁵² Cour d'appel de Nancy - 5ème Chambre commerce, 15 décembre 2015, n° 78/2015 qui opposait Olivier G. SAS FINADVANCE & ASSOCIES SA FINADVANCE Géraldine DONNAIS Patrick D. Cyrille L. BRUART P. (SCP), Source Jurica

L'entreprise ne peut pas échapper aux difficultés à partir du moment où elle est mal localisée¹⁵³. Il peut s'agir, par exemple, d'un hôtel, d'un restaurant... De ce fait, inévitablement, ils seront moins attractifs par rapport à leurs concurrents. À ce niveau, la collectivité locale pourra leur apporter une aide à l'immobilier d'entreprise dans des endroits plus accessibles.

Le décès ou la maladie du dirigeant peut causer d'énormes troubles à l'activité de l'entreprise, problème préoccupant notamment dans les entreprises familiales mais également de façon plus générale. Le fait pour un chef d'entreprise d'un certain âge de ne pas avoir préparé sa succession en temps voulu constitue une difficulté potentielle pour l'entreprise. L'impréparation de la succession du dirigeant a pour conséquence l'inadaptation des structures juridiques de l'entreprise à la transmission. C'est souvent cette absence d'adaptation qui est à l'origine des difficultés de transmission ou de cession compte tenu des obstacles, essentiellement d'ordre juridique et fiscal, qui peuvent s'y opposer : par exemple état d'indivision entre les héritiers dans laquelle se trouvera l'entreprise, niveau des droits de successions, etc. À ce niveau, la collectivité ne peut rien faire dans la mesure où encore une fois, l'intérêt public local n'est pas en jeu.

Il y a en France de grandes entreprises, à l'heure actuelle, qui sont gérées par une seule personne, dont on sait que la maladie ou le décès entraînerait la ruine de l'entreprise. S'agissant de la maladie, une cellule psychologique pour les dirigeants des entreprises en difficulté est créée. Dans cette cellule, seuls les problèmes personnels du dirigeants sont traités, certains d'entre eux vont jusqu'à se suicider car trop affectés par la situation de leurs entreprises¹⁵⁴. Le président du tribunal de commerce de Pontoise est chargé de développer cette cellule. Il faut en conclure que les collectivités territoriales n'ont aucune prise sur ces causes.

Même si, dans cette partie, l'accent est mis sur l'activité de l'entreprise, il n'en demeure pas moins que d'autres causes de difficultés existent.

¹⁵³ Comme le soulignait justement GROUD É., Président de la CCI de Maine-et-Loire, lors de notre entrevue à Reims le 23 décembre 2015.

¹⁵⁴ REY M., " La prévention du suicide des entrepreneurs en difficulté s'organise (en ligne) ", le 30 juin 2015, consulté le 19 juillet 2016, disponible sur : http://lentreprise.lexpress.fr/gestion-fiscalite/budget-financement/la-prevention-du-suicide-dans-les-entreprises-en-difficulte-s-organise_1694921.html

Quand l'entreprise est mal organisée¹⁵⁵, cela démotive les salariés, dégrade le climat social et ternit l'image de l'entreprise. Les salariés peuvent fuir l'entreprise, qui est également peu attractive pour les éventuels postulants. Dans ce cas, les clients et fournisseurs préfèrent se tourner vers les concurrents. Dans de telles conditions, l'entreprise ne pourra pas échapper à des difficultés, notamment celles qui sont liées à son activité.

Il existe, de plus, des causes de difficultés tenant aux structures de l'entreprise, la forme juridique choisie se révélant inadaptée, ou à des conflits internes entre les principaux associés, rendant la nomination d'un administrateur provisoire nécessaire ou encore à un excès de dimension provoquant une opération de scission ou de liquidation de certaines unités de production¹⁵⁶.

Le défaut de la formation des salariés peut aussi constituer un facteur de difficultés.

L'entreprise peut être à l'origine de ses difficultés. Ces difficultés peuvent être dues à l'organisation juridique, sociale, fiscale et commerciale de l'entreprise.

De nombreux chefs d'entreprises, toutes tailles confondues, ne remettent pas en question l'organisation juridique, sociale et fiscale de l'entreprise, même s'ils se trouvent en grave difficulté.

Citons l'exemple d'une PME : un chef d'entreprise, bien que réalisant un chiffre d'affaires de 1.500.000 euros dans la distribution de matériel de connectique et dans l'obligation, pour des raisons familiales, de se maintenir une rémunération annuelle de 90.000 euros, envisageait

¹⁵⁵ Le fabricant des matelas Dunlopillo, Tréca et Simmons, a été placé en redressement judiciaire.

Il emploie encore 1.800 salariés en France. Composé de petites usines, il y en a, par exemple, quatre à Bar-sur-Aube, le groupe, qui emploie aussi un millier de salariés à l'étranger, a montré des difficultés d'organisation, jusqu'à entrer en conflit avec des géants du meuble qui commercialisent ses produits. D'autant que, ces dernières années, la literie a plutôt été épargnée par les difficultés du Marché du meuble, consulté le 02 mars 2016, disponible sur : <http://www.lesechos.fr/pme-regions/actualite-pme/021733943355-nouvelle-passe-delicate-pour-le-geant-francais-de-la-literie-cauval-industries-1203985.php?AhqRtfGiCBsOvRkg.99>

¹⁵⁶ NGUIHE KANTE P., " réflexions sur la notion d'entreprise en difficulté dans l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif ohada", consulté le 19 juillet 2016, disponible sur : afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/3doc9kante.pdf

tout simplement de faire une déclaration de la cessation des paiements, faute d'une rentabilité suffisante¹⁵⁷.

Au regard des différents éléments sus-évoqués, une observation s'impose. Ces causes sont hors de portée de la collectivité locale. À ce constat, une interrogation surgit : comment alors aider l'entreprise ? Il serait pertinent de laisser le droit de la faillite jouer son rôle, dans la mesure où l'argent public ne devrait en aucun cas venir suppléer les fautes des dirigeants. De plus, si économiquement, les chances de survie de l'entreprise sont très faibles il serait hasardeux d'aider. Or ce panorama des causes internes laisse clairement apparaître qu'une éventuelle intervention est peu pertinente quand bien même elle serait légale.

Toutefois, d'autres acteurs peuvent peut-être intervenir. Il serait bien que l'entreprise s'y implique en changeant par exemple d'actionnaires.

Qu'en est-il alors des causes externes de difficultés des entreprises ?

II : Les causes externes : Des hypothèses assez fréquentes

Comme les causes internes celles qui sont externes demeurent assez fréquentes. En effet, ces causes sont dues à des événements extérieurs à l'entreprise, même si parfois elles sont de son fait.

Ces causes provoquent très rarement à elles seules de graves difficultés à l'entreprise. Donc, elles sont accompagnées d'un ou de plusieurs types de difficultés. À vrai dire, on entend fréquemment parler de difficultés liées à la trésorerie. Ainsi, la cessation des paiements d'une entreprise n'intervient jamais brutalement. Elle traverse de longues étapes constituant le processus de détérioration avant d'atteindre la situation critique qui nécessitera de faire appel aux procédures judiciaires.

¹⁵⁷ Avocats PICOVSCHI, " Entreprises en difficulté : Gérer la crise et rebondir ", le 05 novembre 2005, Mis à jour le 20 juin 2016, consulté le 20 juillet 2016, disponible sur : http://www.avocats-picovschi.com/entreprises-en-difficulte_article_54.html#intertitre2

En droit des aides, il est plus aisé pour une collectivité d'apporter une aide à une entreprise dont les difficultés sont d'origines externes qu'à celle qui souffre de problèmes dont la cause provient de l'entreprise elle-même.

Il est nécessaire, au regard de ce qui précède, de présenter ces causes découlant du fait de l'entreprise et de la concurrence étrangère (A) pour ensuite étudier une éventuelle intervention d'une loi ou d'un règlement et les conséquences de la force majeure (B).

A : Le fait de son environnement et de la concurrence étrangère

Les difficultés sont également dues à un environnement économique défavorable à l'activité de l'entreprise.

Partant du constat que l'entreprise est influencée par son environnement comme elle l'influence, la difficulté de la majorité des entreprises nationales résulte principalement de leur incapacité à s'adapter aux caractéristiques de l'environnement et à maîtriser les changements dans le cadre de l'économie de marché.

La vulnérabilité accrue, qui caractérisait les tissus industriels dans différentes régions du monde, est une résultante de la mouvance de l'environnement économique international caractérisé par une concurrence internationale effrénée, une concurrence nationale accrue, une révolution technologique et l'instauration de nouvelles bases scientifiques, une limitation des marchés, une volatilité de clientèle, etc. Les entreprises doivent pouvoir s'adapter à ces changements de l'environnement parce que leur survie est liée à leur aptitude à faire face et à s'adapter à l'évolution permanente des variables constituant leur environnement. Les entreprises qui n'arrivent pas à s'adapter à l'évolution de leur environnement économique et de faire face à ses changements deviennent des entreprises en difficulté nécessitant un redressement. Face à ce problème, les collectivités territoriales n'ont, à nouveau, aucune prise sur cette cause.

L'apparition d'une concurrence dangereuse à l'étranger constitue une menace sur l'une des activités de l'entreprise elle-même. C'est pour cela qu'un entrepreneur avisé qui surveille ce qui se passe à l'étranger dans son domaine aura toujours le temps pour réagir et prendre ses précautions, c'est-à-dire, soit accélérer la mise au point d'un produit compétitif en terme de qualité, performance ou prix, soit tenter d'obtenir un accord de distribution du produit, etc.

Par ailleurs, le déplacement du marché c'est-à-dire un changement d'activité pourrait engendrer de graves difficultés à l'entreprise. Ainsi, comme le soulignait justement Nicolas FOURRIER¹⁵⁸ lors de notre entretien en date du 04 mai 2016 " si on ne vend plus dans une zone, on n'y produit plus. C'est le cas souvent de l'Europe occidentale, où le marché de consommation est mature et ne croît plus. Ces décisions de produire sur le lieu de vente sont fréquentes (ex ELECTROLUX dans les Ardennes) ".

En outre, quand il n'y a plus de marché, l'entreprise peut disparaître car ne pouvant plus développer son activité. Cela pourrait la conduire à de graves problèmes de trésorerie. C'est ce qui ressort d'un arrêt de la Cour de cassation en date du 4 janvier 1974 lorsqu'elle approuvait les attendus de l'arrêt de la Cour d'Appel d'Aix en Provence du 21 juin 1971 " ... alors qu'il ressort, au contraire, des éléments de preuve fournis que la défaillance du débiteur dans l'exécution du plan de redressement n'a d'autres causes que l'impossibilité où s'est trouvée la société d'obtenir les marchés sur lesquels elle comptait ". En ce sens, la collectivité ne peut rien faire et doit normalement laisser l'entreprise fermer.

Le fait que l'entreprise soit victime de manœuvres malhonnêtes ou déloyales pourrait la conduire à de graves difficultés.

Quant à la qualification de concurrence déloyale elle est caractérisée par des manœuvres déloyales et un comportement fautif. Ainsi, le débauchage de salariés peut caractériser des manœuvres déloyales, mais uniquement s'il remplit certaines conditions. En effet, en raison de la liberté du travail et de la liberté de la concurrence il n'est pas interdit d'employer d'anciens salariés d'une société exerçant dans le même secteur d'activité¹⁵⁹. Ici, nous sommes en face des causes sur lesquelles la collectivité n'a aucune prise, donc elle jugera inutile d'intervenir.

Par ailleurs, dans certaines situations, l'entreprise doit innover. C'est le cas d'un marché qui se déplace ou se transforme. Selon l'expression courante : " *de l'argent on passe à l'or* ". En effet, les organes publics ne sont pas insensibles à l'innovation de l'entreprise et confortent cette démarche par exemple, par l'intermédiaire d'une banque d'investissement. De plus, quand l'environnement se transforme si vite, et quand il s'agit de pénétrer dans un monde

¹⁵⁸ Commissaire au redressement productif pour les départements (Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne). Sa mission actuelle est de préserver et développer les entreprises, les emplois et la capacité à produire en France. Il s'appuie sur les services de l'État afin de mettre en place les plans d'action appropriés aux situations économiques des entreprises qui le sollicitent.

¹⁵⁹ " Concurrence déloyale et parasitisme ", mis à jour le 27 novembre 2014, consulté le 22 juillet 2016 disponible sur : http://www.avocats-picovschi.com/concurrence-deloyale-et-parasitisme_menu2_67_14.html

complètement nouveau, les entreprises doivent faire face à des problèmes complexes d'ajustement multiples, rapides et contradictoires. Dans ce cas la collectivité territoriale peut être utile. Elle peut financer des stages de formation, attribuer une prime à la recherche ou bien donner une subvention pour de nouveaux équipements. Sur ce dernier point, les collectivités territoriales doivent rester vigilantes dans la mesure où l'entreprise peut laisser se détériorer son matériel afin de pouvoir bénéficier de nouvel outil. On lui suggère d'avoir recours à un expert capable de bien repérer la vraie cause de la détérioration.

Si une entreprise éprouve des difficultés à comprendre des dispositifs, un travail d'homogénéisation et de regroupement paraît indispensable¹⁶⁰. On pourrait dire que c'est un défaut de la formation initiale.

Il en est de même de la multiplicité des sources d'information et leur absence de liste exhaustive. Ceci pourrait conduire l'entreprise à connaître des difficultés. Pour remédier à ce problème, une formation du personnel pourrait être prise en charge par les élus qui se trouvent sur le territoire de l'entreprise. C'est le cas de l'entreprise AREVA : les élus locaux ont fait des efforts de formation pour répondre aux besoins des entreprises, assurer une vraie continuité dans les métiers.

Dans la mesure où le marché sur lequel l'entreprise intervient est en récession, des difficultés peuvent naître. Pour y remédier, il peut apparaître judicieux de demander aux salariés d'accepter un effort financier. En ce sens, l'entreprise pourrait leur proposer ou les contraindre à accepter une diminution de leurs salaires dans l'attente de trouver une solution à la situation.

D'autres facteurs peuvent bel et bien être à l'origine de difficultés accidentelles d'une entreprise. C'est le cas de la survenance d'un litige avec ses partenaires privés, d'un litige avec ses partenaires publics (redressement fiscal,...) ou d'une escroquerie dont est victime l'entreprise. À ce niveau, la collectivité ne peut rien faire.

La survenance d'une loi ou d'un règlement ainsi que la force majeure peuvent également être source de difficultés pour l'entreprise.

¹⁶⁰ " L'efficacité des aides publiques aux entreprises quelles priorités pour la compétitivité Française ? ", février 2013, consulté le 22 juillet 2016, disponible sur : <http://www.pic-inter.com/actualites-commerce/conseils/l-efficacite-des-aides-publiques-aux-entreprises-quelles-priorites-pour-la-competitivite-francaise-189.html>

B : Une éventuelle survenance d'une loi ou d'un règlement et de la force majeure

La difficulté d'une entreprise peut trouver son origine dans une modification réglementaire (loi ou règlement). Ainsi, une telle modification pourrait venir contraindre l'entreprise à changer sa stratégie habituelle ou apporter une nouveauté dont la mise en œuvre serait difficile.

Le constat est que les causes ne sont jamais uniques. Ainsi, comme le disait Nicolas FOURRIER lors de notre entrevue en mai 2014 " la faillite de Cello plastic ne peut pas seulement être attribuée à un manque d'innovation, une nouvelle réglementation y a contribué (fin des sacs poubelles, euro qui a fortement monté, compétences / livraison) ".

Dans cette perspective nous pouvons citer le célèbre arrêt du CE, SA des produits laitiers La Fleurette¹⁶¹. Cet arrêt met en exergue les difficultés subies par une entreprise du fait de l'intervention du législateur. Rappelons les faits : l'article 1er de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter sous la dénomination de "crème" suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit présentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait. De plus, l'addition de matières grasses étrangères étant notamment interdite. L'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie laitière a mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de "Gradine", lequel entrait dans la définition donnée par l'article de loi précité. La société a subi de ce fait un grave préjudice et le CE a estimé qu'elle était fondée à demander que l'État soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi.

Cette jurisprudence a été ensuite étendue. On peut citer l'arrêt du CE, 8 février 2007, Gardelieu¹⁶² qui confirme que la responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas entendu exclure toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une

¹⁶¹ Conseil d'État, Assemblée, du 14 janvier 1938, 51704, publié au recueil Lebon

¹⁶² Conseil d'État, Assemblée, 08/02/2007, 279522, Publié au recueil Lebon

charge incombant normalement aux intéressés, d'autre part, en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France.

Certaines décisions individuelles ou réglementaires de la puissance publique peuvent également occasionner des difficultés aux entreprises. Ces décisions peuvent entraîner des préjudices qui peuvent conduire à les indemniser. En ce sens, il est judicieux de citer l'arrêt du CE, 22 février 1963, Commune de Gavarnie¹⁶³. En l'espèce, l'affluence de touristes sur le site du cirque de Gavarni posait un problème de sécurité du fait des accidents entre piétons d'une part et mules ou véhicules d'autre part. Le maire prit donc un arrêté de police qui obligeait les piétons à emprunter exclusivement l'un des deux chemins menant au cirque, et les animaux et véhicules à emprunter exclusivement l'autre. Le propriétaire d'un marchand de souvenir situé le long de cette dernière voie, s'estimait gravement lésé par cet arrêté. Le CE a estimé que ce propriétaire devrait être indemnisé de ce préjudice par la commune de Gavarnie sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Il en est de même de l'arrêt du CE, 31 mars 1995, Lavaud¹⁶⁴. Dans cet arrêt, il s'agit d'un pharmacien qui a dû cesser son activité à la suite des délibérations par lesquelles le conseil d'administration d'un office public d'H.L.M. a décidé, à la suite d'incidents graves survenus postérieurement à l'installation de ce pharmacien et qu'il ne pouvait prévoir, la fermeture de dix tours d'habitation situées dans le quartier des Minguettes à Vénissieux, ce qui a entraîné le départ de trois cents familles représentant l'essentiel de sa clientèle. Il a alors subi un préjudice commercial d'où la condamnation de l'office public d'habitations à loyer modéré de la communauté urbaine de Lyon à lui verser une indemnité.

Par ailleurs, l'expropriation ou transfert de l'entreprise pourrait occasionner de sérieuses difficultés. L'expropriation, également dénommée transfert de propriété, ne peut se faire que si elle relève de l'utilité publique. Les articles *L.561-1 à L.561-5 du code de l'environnement* justifient l'expropriation en cas de risques naturels, " lorsque l'extrême urgence rend nécessaire l'exécution immédiate de mesures de sauvegarde ". L'article *L.515-16 du code de l'environnement* autorise l'expropriation " lorsque la gravité des risques potentiels rend nécessaire la prise de possession immédiate ". Le transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobiliers est opéré par voie, soit d'accord amiable, soit d'ordonnance. En cas

¹⁶³ CE 22 fév. 1963, Commune de Gavarnie Rec. p. 113

¹⁶⁴ Conseil d'État, Section, du 31 mars 1995, 137573, publié au recueil Lebon

d'accord amiable, la personne expropriante fait une proposition d'indemnisation et deux offres de relogement à la personne expropriée¹⁶⁵. En tout état de cause l'expropriation ou transfert de propriété peut être source de difficultés d'une entreprise. Cela crée de réels dysfonctionnement au sein même de la société car c'est sa survie qui est menacée.

Les facteurs de difficultés extérieurs à l'entreprise n'ont bien souvent qu'un effet révélateur ou aggravant et on constate leur faible incidence sauf exception sur les défaillances des entreprises¹⁶⁶.

Toujours, au niveau législatif, depuis le premier choc pétrolier, l'augmentation des prélèvements obligatoires lamine les résultats économiques des entreprises. Du fait que ces prélèvements doivent être pris en compte dans le calcul des points morts et des coûts de revient, l'entreprise, et en particulier son ou ses dirigeants, doit impérativement se tenir informée des nouvelles législations. Cela est nécessaire afin de pouvoir éventuellement prendre les mesures qui s'imposent pour conserver un taux de rentabilité nécessaire à la survie de l'entreprise¹⁶⁷. Sans cette information préalable, des difficultés pourraient se produire.

Il paraît donc vital que le dirigeant soit au courant des mesures sociales à la suite de l'application des nouvelles lois, des nouveaux prélèvements fiscaux, des contraintes juridiques qui viennent freiner ou modifier la gestion d'une entreprise et, enfin, des aléas réglementaires tels que la réduction du temps de travail, la cinquième semaine de congés payés, le temps alloué aux représentants du personnel, etc. La non-maîtrise de ces éléments composant l'environnement législatif de l'entreprise par son ou ses dirigeants va se répercuter, sans aucun doute, négativement sur sa performance et sa survie¹⁶⁸.

Toutes les entreprises ont dénoncé la rigidité du droit du travail comme source de difficultés. En effet, des entreprises ont expliqué pourquoi elles n'embauchent pas. Elles peinent à se

¹⁶⁵ Expropriation : le transfert de propriété, consulté le 22 juillet 2016, disponible sur : <http://www.acheterlouer.fr/fiches-pratiques/acheter/expropriation-transfert-propriete-ordonnance-immobilier.htm>,

¹⁶⁶ " Causes d'échec et conditions de succès de la création d'entreprises industrielles ", *Caisse nationale des marchés de l'État*, Bull. 1977, n° 76, p. 29.

¹⁶⁷ HAROUZ L., *Essai d'analyse de stratégies de redressement d'entreprises en difficulté : cas de l'Entreprise Nationale des Industries de l'Électroménager (ENIEM)* (en ligne), mémoire : de Magister Es-Sciences Économiques option : Management des entreprises. Université Mouloud MAMMERI de Tizi ou Ouzou, 2012. Consulté le 22 juillet 2016, Disponible à l'adresse : http://www.ummo.dz/IMG/pdf/these_entiere-3.pdf

¹⁶⁸ Ibid.

séparer d'un salarié incompétent et ceci constitue un vrai frein à l'embauche qui pourra diminuer la performance de l'entreprise¹⁶⁹. On retiendra que ce ne sont pas des faits nouveaux.

S'agissant de ces causes, les collectivités territoriales ne pourront pas intervenir car elles n'ont aucune prise sur elles.

En ce qui concerne la force majeure, elle peut toucher n'importe quelle entreprise. Ainsi, un sinistre subi par une entreprise (incendie, inondation, tempête, dégâts des eaux, cambriolage, travaux, attentat¹⁷⁰), peut perturber son activité et entraîner des conséquences financières, parfois très lourdes ainsi que des pertes d'exploitation. L'intervention de la collectivité locale peut être judicieuse surtout quand il s'agit d'attribuer une aide à l'immobilier d'entreprise.

Les travaux peuvent également constituer une source de difficultés des entreprises. On peut citer comme exemple la construction du " tramway de Reims " empêchant ainsi les clients d'accéder aux commerces. Dans ce contexte, l'intervention de la collectivité ne sera pas très utile.

François JUNCA, président de la CCI de Toulouse dans les années 2000 précisait de son côté, mardi 25 septembre 2001, soit 4 jours après l'explosion du site industriel d'AZF Grande-Paroisse, que les services de la DRIRE (Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) recensaient pas moins d'une cinquantaine de sites industriels toulousains sinistrés où la production n'avait pas encore pu reprendre. Voici 4 grandes catégories d'entreprises sinistrées : les 4 entreprises du pôle chimique qui sont en arrêt de production par arrêté préfectoral, dont bien évidemment AZF Grande-Paroisse (dont le site a été entièrement détruit), ainsi que 3 autres usines chimiques du complexe chimique Sud de Toulouse, la SNPE, Tolochimie et Isochem¹⁷¹.

Il en est de même, de l'incendie qui s'est déclaré dans une entreprise à Reims qui vend des tracteurs. Heureusement que les Pompiers Rémois ont rapidement maîtrisé l'incendie malgré

¹⁶⁹ FORISSIER M., " *Compte-rendu* du déplacement en Saône-et-Loire (en ligne) ", le 7 mars 2016 (2 interventions), consulté le 01 juillet 2016, disponible à l'adresse : <https://www.nossenateurs.fr/michel-forissier>

¹⁷⁰ LAUWERS M., " Avocat, graphiste, architecte...: Pourquoi ces PME sont-elles en difficulté ? (en ligne) ", à Bruxelles, les entreprises en difficulté ont rencontré l'an dernier des problèmes liés aux conséquences des attentats..., le 21 septembre 2017, consulté le 24 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.lecho.be/entreprises/general/Avocat-graphiste-architecte-pourquoi-ces-PME-sont-elles-en-difficulte/9934816>

¹⁷¹ Actu Économie Entreprise " Spécial Toulouse : Entreprises ayant subi des dégâts " La Dépeche.fr, le 28/09/2001, consulté le 29 septembre 2017

de gros dégagement de fumée¹⁷². C'est le cas également du violent incendie qui a ravagé les locaux d'une carrosserie à Vouziers¹⁷³.

Une guerre ou catastrophe naturelle peut être perçue comme cas de force majeure occasionnant de graves difficultés à l'entreprise.

Nous avons remarqué que le manque de sécurité dû au flux migratoire peut constituer une source de difficulté. C'est ce qui se passe récemment dans la région de Calais, avec l'arrivée des migrants dans la jungle. En fait, comme le soulignait justement Frédéric VAN GANSBEKE, porte parole du collectif des entreprises et commerces du calaisis " beaucoup d'entreprises ont dû s'endetter pour la sécurisation". Pour alléger cette charge, les entreprises attendent la réponse du gouvernement¹⁷⁴.

S'agissant des causes externes, il est plus aisé de concevoir une aide locale ou étatique (voire de combiner les deux).

Au regard de ce qui précède, il apparaît judicieux que les véritables causes de difficultés soient connues. Puisqu'elles permettent aux élus, comme évoqué ci-dessus, d'apporter une aide qui correspond aux réelles difficultés de l'entreprise.

Néanmoins, il me semble assez pertinent de mettre l'accent sur les possibilités d'intervention des collectivités territoriales une fois que les causes de difficultés des entreprises sont connues.

À vrai dire, pour certaines causes la collectivité pourra intervenir tandis que pour d'autres elle ne pourra rien faire. En effet, si on prend l'exemple de difficultés liées aux stocks trop importants, la collectivité ne peut apporter aucune aide. Dans ce cas, il reviendra à l'entreprise de trouver elle-même les mesures judicieuses.

En revanche, pour certaines difficultés l'aide de la collectivité peut être utile. C'est le cas du personnel qui est mal formé et qui relève de la catégorie des causes internes. La collectivité peut financer des stages de formation. Dans cet ordre d'idée, si l'entreprise souffre d'un

¹⁷² Actualité France 3 Champagne-Ardenne, le 20 février 2015, consulté le 30 septembre 2017.

¹⁷³ Journal L'union des Ardennes – Vouziers, le Lundi 3 Août 2015, consulté le 30 septembre 2017

¹⁷⁴ HUGUEN P., " Calais : opérations coup de poing pour réclamer le démantèlement de la "Jungle" (en ligne)", Actu France-Monde, consulté le 11 septembre 2016, Disponible sur : <http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2016/09/05/calais-operations-coup-de-poing-pour-reclamer-le-demantelement-de-la-jungle.2051979.php>.

problème de vétusté de son matériel ou de son outillage, la collectivité peut garantir les nouvelles machines.

Il peut arriver que la collectivité qui désire intervenir ait recours à l'audit afin de visualiser correctement le vrai problème.

Section 2 : Le nécessaire audit pour cerner la nature des difficultés

L'audit est une pratique maintenant largement admise qui étend progressivement son action à toutes les activités de l'entreprise. Il est un révélateur et, à ce titre, peut contribuer de manière puissante à la résolution des difficultés de l'entreprise.

Puisque sur un grand nombre de difficultés les collectivités territoriales n'ont aucune prise, l'audit va permettre de repérer les causes où une intervention publique locale ou régionale pourrait être utile.

En d'autres termes, il permet aux collectivités désirant intervenir pour sauver une entreprise de bien appréhender la situation réelle de celle-ci. L'audit a également comme utilité de repérer le moment de l'intervention.

Il permet en quelque sorte de juger les performances, les handicaps de l'établissement ainsi que rechercher les responsabilités.

Néanmoins, il existe des cas où le recours à l'audit est très limité voire inopportun (II). C'est le cas lorsque la situation de l'entreprise est médiatisée ou connue en amont par la collectivité qui intervient. Par contre, si la situation de l'entreprise est perçue comme étant trop complexe et que le ou les vrais problèmes demeurent difficile à cerner ou encore ne sont pas visibles à un instant précis, la collectivité pourra avoir recours à un auditeur afin de connaître les difficultés. Semblable situation, laisse deviner que l'audit est indispensable (I).

I : Un outil indispensable

En présence d'affaires complexes, le recours à l'audit s'avère indispensable afin d'éviter de se tromper sur la nature de l'aide envisageable et au contraire de répondre précisément aux vrais besoins de l'entreprise.

Mais, dans certains cas recourir à un audit n'est d'aucun secours. C'est notamment le cas lorsque la situation est particulièrement dégradée.

Il serait judicieux de nous interroger sur l'intérêt de l'audit pour la collectivité (B) après avoir abordé ce en quoi il consiste (A).

A : En quoi consiste l'audit ?

L'audit se traduit par un diagnostic de la situation. En effet, le diagnostic consiste à trouver des indices de difficultés comme par exemple la situation de trésorerie de l'entreprise. Cette dernière suscite d'autres questionnements vis-à-vis de l'entreprise. Ainsi, est-elle ou non déjà en état de cessation des paiements. Si l'entreprise n'est pas en état de cessation des paiements, dans ce cas, combien de temps dispose-t-elle (en semaines ou mois) avant de faire face à la cessation des paiements ? Apporter une réponse à cette question sera un élément crucial, car la plupart des difficultés des entreprises sont liées à un problème de trésorerie.

La réponse à cette question va demeurer très importante pour la collectivité ou le groupement qui souhaite apporter son aide à l'entreprise. En fait, elle détermine le temps dont la collectivité bénéficie pour concevoir, et éventuellement mettre en œuvre, des solutions de restructuration soit dans le cadre de procédures amiables de traitement des difficultés des entreprises (mandat ad hoc, conciliation), soit dans le cadre de procédures judiciaires, plus agressives, lorsque la situation est plus dégradée (sauvegarde, redressement judiciaire ou liquidation judiciaire)¹⁷⁵.

Il permet en quelque sorte de déterminer le moment idoine auquel les collectivités peuvent intervenir. Il n'est pas anodin de rappeler que l'action de la collectivité sera d'autant plus efficace qu'elle interviendra tôt.

Le contenu de cette phase d'audit est très dépendant de la typologie de l'entreprise dont il est question. Une entreprise de taille intermédiaire (ETI) est généralement beaucoup moins outillée en ressources internes (direction financière, direction juridique, stratégie et planification, etc.). L'audit est à vrai dire beaucoup plus simple s'agissant de ce type d'entreprise. Une entreprise de taille plus importante, à l'inverse, a généralement des outils

¹⁷⁵ BARON J., PARTOUCHE N., ROUSSEL GALLE P., " Restructurations d'entreprises : Les aspects financiers ", *Cahiers de droit de l'entreprise* (en ligne), Mars-Avril 2015, n° 2, p. 10, consulté le 04 septembre 2016, disponible à l'adresse : http://www.cbfassocies.com/uploads/files/actualite/presse_pdf.pdf

(notamment financiers) aboutis. Réaliser un audit, c'est se confronter à des difficultés en raison de la complexité et de la technicité des mesures à mettre en œuvre.

Pour apporter une réponse efficace au diagnostic qui sera établi, il est en effet primordial de procéder par un diagnostic de trésorerie et financier de l'entreprise. C'est-à-dire des fonds disponibles et des dettes échues, le cas échéant, et non réglées. Ceci permet en quelque sorte d'avoir une idée provisoire sur la situation financière de l'entreprise. Une fois que cette dernière est connue, il apparaît nécessaire de faire une étude plus large sur les autres aspects qui pourraient être à l'origine des difficultés.

Cette période doit permettre d'effectuer une réelle évaluation économique du positionnement du marché, des causes réelles des difficultés, des perspectives et des orientations à prendre pour améliorer les performances de l'entreprise ou du groupe¹⁷⁶.

Préalablement à l'aide, l'audit est destiné à évaluer la situation d'une entreprise en difficulté. Le plus souvent c'est la collectivité ou le groupement qui le finance qui déclenche l'audit dans le but d'éviter d'intervenir à " fonds perdus ". Une fois que les éléments sus-évoqués sont connus, est-ce vraiment suffisant pour pouvoir décider d'une aide et la mettre en œuvre ? En tout cas, l'analyse de la situation existante de trésorerie et du prévisionnel de trésorerie permet de confirmer si l'on peut traiter des difficultés dans un cadre amiable et du temps dont on dispose. Si c'est bien le cas, par exemple, un échelonnement de la dette pourrait être envisagé au profit de l'entreprise. Il s'ensuit alors le moment de procéder au diagnostic de fond des difficultés. C'est aussi l'occasion de se poser des questions qui sont généralement assez récurrentes et touchent au niveau d'activité et à l'adéquation des charges et des ressources de financement à ce niveau d'activité. Ce sont les suivantes : pourquoi l'entreprise est-elle en difficulté ? Est-elle victime d'une dégradation de son activité (baisse du chiffre d'affaires) ? Ses charges (fixes d'exploitation ou financière comme l'endettement) sont-elles surdimensionnées par rapport à un niveau d'activité dégradé de manière conjoncturelle, ou une réflexion plus structurelle doit-elle être menée ? Cela n'est pas un exercice facile. Toutefois, le plus important est de pouvoir analyser objectivement pour se détacher de l'affectif ou du parti pris. À cet égard, la suite du diagnostic de l'entreprise est fondamentale : être capable de comprendre, d'analyser et de critiquer, le cas échéant un plan d'affaires pluriannuel pour mesurer sa crédibilité et prendre des mesures de restructurations qui s'imposent. Dans ce cas, la collectivité ou le groupement souhaitant intervenir, peut prendre des mesures telles que : réduire les charges fixes de l'entreprise (par exemple, réduction des impôts locaux, des effectifs), alléger le poids de l'endettement financier ou, au contraire

¹⁷⁶ Ibid., p. 10

mettre en place des nouvelles ressources de financement, compte tenu des besoins de l'entreprise.

En définitive, ce diagnostic et les conclusions auxquelles il va amener vont définir la colonne vertébrale de la restructuration. Or, c'est assez souvent hors de portée de la collectivité locale.

Il convient de rappeler que le cœur de l'entreprise est sa productivité, et donc sa gestion financière, mais aussi sa gestion administrative. L'outil que représente l'audit va permettre d'effectuer un diagnostic souvent complet de l'entreprise en soulignant les vraies difficultés, les faiblesses à améliorer mais aussi souligner les points forts à renforcer et développer.

L'audit soulève bien évidemment des interrogations qu'il va falloir définir. Ainsi, lorsqu'une collectivité fait appel à un audit, de nombreuses questions peuvent surgir selon la situation de l'entreprise. Est-elle en danger ? À-t-elle besoin d'un recours judiciaire ? Doit-elle simplement améliorer sa productivité ? Doit-elle trouver des solutions de gestion administrative ? Est-elle en redressement judiciaire ou économique ? Etc.

L'audit est tout de même bénéfique pour l'entreprise. Il va permettre de déterminer l'efficacité de son système dans sa globalité mais aussi dans ses détails techniques comme la gestion administrative.

L'audit doit également permettre à l'entreprise d'améliorer son système qualité. Il lui permet de bénéficier de l'aide d'une collectivité territoriale ou de son groupement.

Au delà de l'aspect financier, l'audit peut déceler d'autres types de difficultés qui peuvent être liées à la partie commerciale. Il en est ainsi, du type de clientèle ou encore de l'état du marché. Elles peuvent également être liées à la partie sociale comme l'organisation interne, la gestion de l'entreprise, la relation entre le personnel et le gérant, la performance des salariés. Pourquoi pas à la partie juridique comme un procès ou un litige en cours ou passé, brevet, état des filiales, crédit-bail.

Pour éviter d'intervenir à " fonds perdus ", la collectivité ou le groupement qui souhaite apporter son aide à une entreprise doit s'assurer d'avoir pris connaissance des vraies difficultés de l'entreprise.

B : L'intérêt de l'audit pour la collectivité

Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales désirant intervenir auprès d'une entreprise en difficulté doit avoir pris connaissance de son ou de ses difficultés notamment par le biais de l'audit. C'est la raison pour laquelle la collectivité ou le groupement finance souvent cet outil.

En fait, l'audit que finance la collectivité n'est pas anodin, il lui permet, en quelque sorte, d'orienter son intervention ainsi que son choix selon la nature de l'aide à apporter à l'entreprise en difficulté.

En effet, dans le but d'éviter des écueils qui sont d'une part, la banalisation des interventions, et d'autre part, des interventions qui aboutissent à maintenir en survie artificielle des entreprises non viables économiquement, ce que certains ont qualifié " d'acharnement thérapeutique " les élus locaux se sont montrés prudents. C'est donc avec une grande prudence qu'ils sont amenés à aborder l'ancienne compétence de 1982, en s'entourant de certaines précautions, comme la réalisation d'un diagnostic sur les raisons des défaillances de l'entreprise et l'origine des difficultés.

Alors, à quoi bon multiplier les systèmes d'aides directes et indirectes de toutes sortes si les acteurs y recourent à mauvais escient ? L'intervention en faveur de l'entreprise en difficulté doit se faire suffisamment tôt pour permettre l'efficacité de l'aide. Néanmoins, très souvent, les collectivités sont intervenues trop tard pour permettre un sauvetage de l'entreprise. La conséquence est que l'aide apportée pourrait engendrer d'autres types de difficultés ou ne résout pas la difficulté pour laquelle elle était censée intervenir.

Donc, avant d'intervenir, une collectivité doit, par mesure de prudence, faire réaliser un audit. Très souvent, elle n'est pas en mesure d'apporter une appréciation sur la situation réelle de l'entreprise. Dans la mesure où aucun texte ne le prévoit expressément, mais une collectivité ne s'engage jamais à " l'aveuglette ", elle préfère faire réaliser un audit afin de déterminer les raisons des difficultés de l'entreprise et d'apprécier les solutions de sauvetage en fonction du degré de difficulté. Si on prend l'exemple des communes, fréquemment elles s'engageaient à " fonds perdus " simplement pour calmer les pressions populaires, sans se soucier de faire réaliser un audit pour mesurer les chances de survie de l'entreprise. C'est l'une des raisons pour lesquelles depuis 1988 elles n'ont plus le droit d'aider les entreprises en difficulté. Toutefois, elles peuvent aujourd'hui, dans le cadre d'une convention avec la région, participer au financement des aides. Le constat est que les régions et les départements (qui avaient auparavant la compétence) interviennent de moins en moins en faveur des entreprises en difficulté, mais chaque intervention est ponctuée d'examen financiers afin d'avoir une vision

objective des chances de sauvetage de l'entreprise. L'audit permet également de trouver une bonne aide qui serait en parfaite adéquation avec les vraies difficultés de l'entreprise, donc de choisir l'aide la plus efficace. Exemple : face à une situation bien déterminée, on peut poser beaucoup de questions. Faudrait-il rentrer dans le capital de l'entreprise en difficulté ? Ou est-ce qu'il faut financer un stage pour le personnel resté sur le " carreau " ou bien est-ce qu'il faut exporter les marchandises comme le cas de la foire de Hambourg ? L'audit va donc orienter l'aide. Il convient de préciser que dans certains cas il est utile d'apporter une aide tandis que dans d'autres il vaut mieux s'abstenir, comme c'est le cas des erreurs de gestion de l'entreprise.

À la fin de l'audit, des surprises peuvent se produire éventuellement. Aucune solution favorable ne peut être proposée face à une semblable situation, rien ne pourra être entrepris s'agissant des aspects juridiques et financiers. Il vaut mieux s'abstenir car la situation de l'entreprise est irrémédiablement compromise.

Comme il a été évoqué précédemment, les collectivités locales peuvent être tentées de financer un audit d'une entreprise en difficulté se trouvant dans leur ressort. Le département du LOT en constitue une parfaite illustration¹⁷⁷. En effet, si une entreprise est en difficulté et est localisée dans ce département elle peut obtenir une aide financière du conseil général. Avec la réforme engendrée par la loi NOTRe du 7 août 2015¹⁷⁸, c'est le conseil régional qui est compétent en la matière. Cette aide a pour but de financer un audit de l'entreprise en vue de son redressement. Elle vise de même à sauvegarder les entreprises en difficulté. Par ailleurs, l'objectif est de soutenir les études destinées à élaborer un plan de redressement pour

¹⁷⁷ " Aides financières pour les entreprises (en ligne) " Ancecy : Les Éditions Tissot, mis à jour indisponible, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : http://www.editions-tissot.fr/droit-travail/afb_aide.aspx?AID_ID=401 ; Mes démarches, Paris, Aide et subvention (en ligne), mis à jour le 24 novembre 2015, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr/demarches/exploitation-agricole/demander-une-aide-pac/article/agriculteur-en-difficulte-demander>

¹⁷⁷ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, du 7 août 2015, n° 2015-99, Légifrance (en ligne), Paris, Secrétariat général du gouvernement et la Direction de l'information légale et administrative, Version en vigueur au 5 septembre 2016, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

¹⁷⁸ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, du 7 août 2015, n° 2015-99, Légifrance (en ligne), Paris, Secrétariat général du gouvernement et la Direction de l'information légale et administrative, Version en vigueur au 5 septembre 2016, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>

les entreprises en difficulté. Les bénéficiaires de cette aide sont les entreprises industrielles et commerciales en difficulté du département¹⁷⁹.

Par ailleurs, lorsque le marché -sur lequel interviennent des entreprises très performantes- n'est plus compétitif, dans ce cas l'audit semble être nécessaire.

L'audit va servir à la collectivité pour se préparer à octroyer l'aide. Mais également de vérifier la conformité de l'aide qu'elle souhaite apporter avec les exigences en vigueur, à contrôler sa capacité financière à intervenir, mais aussi à mesurer l'efficacité des mesures mises en place et tenter de détecter les possibilités d'amélioration. Ce qui constitue d'ailleurs un avantage pour l'entreprise.

Toutefois, l'efficacité et la pertinence de l'audit ne relève pas de l'évidence, l'audit ne résout pas tous les problèmes. Certains problèmes peuvent être mal perçus par les auditeurs. Quelques chefs d'entreprises ont exprimé leurs doutes s'agissant aussi bien des difficultés relevées que des solutions préconisées. Ils conservent comme la collectivité susceptible d'intervenir le pouvoir de décision. Ajoutons que dans quelques cas l'audit est tout simplement inutile.

II : Un recours parfois inopportun

Parfois, le recours à l'audit n'est pas efficace et il vaut mieux s'en abstenir. Cela permettrait à la collectivité ou au groupement susceptible d'intervenir de ne pas gaspiller inutilement les deniers publics.

Quelles sont les situations dans lesquelles le recours à l'audit s'avèrerait inutile ? C'est le cas lorsque la difficulté dont souffre l'entreprise est clairement apparente (**A**) ou déjà connue par des organismes publics (**B**).

A : Des types de difficultés tout à fait palpables

¹⁷⁹ " Aides financières pour les entreprises (en ligne) ", op. cit, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : http://www.editions-tissot.fr/droit-travail/afb_aide.aspx?AID_ID=401

Parfois, il est clair, qu'en face de certains types de difficultés, il n'y a pas besoin d'audit. Il en est ainsi de la situation de l'entreprise (situation financière et commerciale). On pourrait donner comme exemple la perte de fonds. En effet, de nombreuses entreprises disparaissent parce qu'elles ne savent pas examiner, " juger " ou maîtriser leurs chiffres d'affaires. Ce chiffre d'affaires peut être trompeur dans la mesure où le paiement n'interviendra pas : par exemple en matière d'entreprises de bâtiment confrontées à des refus pour cause de non-conformité et malfaçons. Ou interviendra trop tard... Ou encore dans des conditions trop onéreuses sinon à perte (différentiel entre le montant du chiffre d'affaires et le paiement, lors d'affacturation, d'escompte...) ¹⁸⁰. En fait, ce type de difficulté est clairement visible. C'est le cas également lorsque la position des produits de l'entreprise sur le marché et par rapport à la concurrence est connue. Il est clair que dans ces deux types d'exemples la collectivité ou le groupement qui désire apporter une aide à l'entreprise ne jugera pas opportun d'avoir recours à l'audit afin de mieux saisir les vrais problèmes de l'entreprise. Cette absence de recours à l'audit permettra de réaliser des économies ou d'orienter ce financement vers d'autres structures qui en ont plus besoin.

Toutefois, le fait de se limiter à la difficulté qui est d'apparence connue suffirait-il à la collectivité de connaître la réalité de la difficulté de l'entreprise ? Parfois, des surprises peuvent avoir lieu, donc s'il y a un doute par rapport à la situation de l'entreprise, le mieux c'est de mettre en œuvre la procédure d'audit ¹⁸¹.

Par ailleurs, s'il apparaît que les difficultés résultent de certains éléments tels que le savoir-faire industriel, la capacité à dégager des marges, la pertinence de l'outil industriel l'audit pourrait être envisageable afin de recueillir une observation plus claire de la situation de l'entreprise. C'est la raison pour laquelle la réalisation d'un diagnostic sur l'origine des difficultés de l'entreprise est judicieuse.

Très souvent les TPE/PME éprouvent des difficultés pour disposer des compétences nécessaires. C'est le cas pour les entreprises créées depuis moins de 5 ans. Ainsi, pour ces entreprises, ce qui leur manque principalement est la stabilité. Très souvent, elles ont un problème de taille critique, de marchés pour être crédibles. Leur activité étant trop récente, les

¹⁸⁰ GIERSE C., Financer la création de son entreprise - " Entreprise en difficulté : identifier les signaux d'alertes (en ligne) ", consulté le 7 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://www.studyrama.com/pro/creation-d-entreprise/la-boite-outil-de-l-entrepreneur/creer-ou-reprendre-une-entreprise/financer-la-creation-de-son-entreprise/entreprise-en-difficulte-identifier-les-signaux-d-alertes-17923.html>

¹⁸¹ Cf, Les audits, annexe 1, Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement, consulté le 5 septembre 2016, disponible à l'adresse : www.vie-publique.fr/documents-vp/rap_conseil_europe.pdf

banques estiment ne pas disposer d'un recul suffisant et n'intègrent pas la notion de risque inhérent à la fonction de banquier, et enfin l'accès aux ressources du conseil susceptibles de leur fournir l'appui qui leur manque est assez rare. Surtout pour cet avant dernier exemple, on verra très bien qu'elles éprouvent des difficultés d'accès aux financements et le recours à l'audit apparaît inopportun. Toutefois, une autre solution pourrait être utile à l'entreprise. On pourrait lui conseiller d'avoir recours à la médiation du crédit afin que le banquier lui accorde un crédit. Elle pourrait également, saisir la banque publique d'investissement ou solliciter une aide grâce aux fonds de développement économique et social.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le dernier exemple, la collectivité ou le groupement qui souhaite intervenir auprès de l'entreprise en difficulté peut apporter son aide aux conseils.

Si l'entreprise souffre d'une absence de vision stratégique et de savoir-faire managérial du dirigeant. Dans ce cas, la collectivité pourrait proposer à l'entreprise de procéder au changement de dirigeant au lieu d'avoir recours à l'audit.

Dans le cas où l'entreprise fait partie d'une grosse société et qu'elle vient juste de perdre un marché très important, elle peut très certainement se confronter à une difficulté. La collectivité qui souhaite apporter son soutien à cette société n'aurait pas besoin de mettre en œuvre la procédure d'audit afin de connaître la vraie difficulté de l'entreprise, dans la mesure où celle-ci est déjà connue.

Dans l'hypothèse où l'entreprise souffre d'un problème d'innovation. Que les processus de fabrication sont dépassés, voire la production elle-même, dans ce cas, la collectivité ou le groupement qui souhaiterait intervenir, ne jugera pas utile d'avoir recours à l'audit car la difficulté est très visible.

Toutefois, ce qu'elle pourra faire pour l'entreprise c'est lui apporter une aide concrète en adéquation avec sa difficulté. De ce fait, elle peut faciliter sa modernisation. En d'autres termes, l'accompagner afin qu'elle dispose de nouveaux matériaux qui pourraient relancer l'activité de l'entreprise.

Le recours à des données publiques est également un moyen facilitant l'identification des difficultés.

B : Le recours à des données publiques : un moyen facilitant l'identification des difficultés

Parfois, le passage de l'entreprise dans certains organismes est un signe de difficulté qui pourrait aider la collectivité à se dispenser de l'audit. Ainsi, avec la loi MACRON¹⁸², l'info greffe est public. Ce dernier est un service d'informations sur les entreprises accessible sur Internet. Il est édité par un groupement d'Intérêt Économique rassemblant les greffiers des tribunaux de commerce de France. Il fournit des informations concernant les sociétés et commerçants inscrits au registre du commerce, les agents commerciaux ainsi que les entreprises en procédure collective. L'analyse de ses données permet de savoir que l'entreprise est en difficulté. Du moment où ces données sont publiques, la collectivité pourra les consulter afin de connaître la difficulté de l'entreprise qu'elle souhaiterait aider.

Le passage de l'entreprise devant le CODEFI est également un signe de difficulté. Donc, en se rapprochant de cet organisme, la collectivité pourrait connaître la nature des difficultés de l'entreprise sans pour autant mettre en œuvre la procédure d'audit. Ce recours est bénéfique pour la société dans la mesure où c'est plus simple et efficace en termes de durée et de coût.

Pour aider la collectivité dans cette tâche, le CODEFI pourra peut-être prendre la place de l'auditeur afin de rédiger un rapport avec des préconisations. Il s'agit presque d'une formalité une fois qu'il aura effectué les recherches sur la situation précise de l'entreprise. Le but est simplement de donner à la collectivité la même vision claire et limpide de l'entreprise que celle qu'il a lui-même et de revoir un certain nombre de préconisations pour dépasser les dysfonctionnements et améliorer les performances. C'est seulement à partir de ce moment-là que la collectivité pourra intervenir auprès de l'entreprise en difficulté. Bien sûr, a priori, se pose la question de la capacité d'intervention ou le droit d'agir de la collectivité.

Ainsi, les chances de redressement de l'entreprise vont dépendre de nombreux facteurs. D'où la nécessité d'établir un diagnostic précis et complet sur l'origine, la nature, l'importance et l'évolution des difficultés : une stratégie de redressement adaptée à l'entreprise pourra alors être fixée. En semblable situation, la collectivité pourra se rapprocher du CODEFI.

Par ailleurs, le passage de l'entreprise devant la commission des chefs de services financiers (CCSF) ainsi qu'un éventuel échelonnement de la dette, permettront à la collectivité de lire aisément le problème et de s'abstenir d'avoir recours à l'audit. Tout ce qu'elle pourra faire c'est, dans la mesure du possible, de l'accompagner dans la mise en œuvre du rééchelonnement de la dette. Le cas échéant, la collectivité pourra réduire les impôts locaux afin de donner à l'entreprise une " bouffée d'oxygène ".

¹⁸² Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n° 0181 du 7 août 2015 p. 13537, texte n° 1

Le passage d'un chef d'entreprise devant le centre d'information sur la prévention peut constituer un "clignotant " des difficultés. Donc, pour éviter à la collectivité d'avoir recours à l'audit, on pourrait l'orienter vers ce dit centre afin de saisir les vrais problèmes de l'entreprise.

En outre, le passage de l'entreprise devant le tribunal de commerce, peut constituer un signe annonciateur de difficulté qui pourrait dispenser éventuellement la collectivité d'avoir recours à l'audit. Il est très fréquent que le problème soit déjà connu par le tribunal et, dans une certaine mesure, par le chef d'entreprise. Donc, la collectivité pourrait, essayer de se rapprocher soit de l'une de ces deux autorités afin de mieux percevoir les difficultés dont souffre l'entreprise. Pour ce qui concerne le Tribunal de Commerce, elle doit respecter scrupuleusement la confidentialité lorsque l'entreprise est en prévention.

Ceci, pourra ainsi faciliter la tâche à la collectivité porteuse de l'aide. Par ce biais, la collectivité pourra prendre des mesures nécessaires pour remédier à ses difficultés ainsi que mettre en œuvre des moyens lui permettant de parer aux éventuelles difficultés.

Dans cette perspective, la collectivité serait peut-être appelée soit à résoudre une problématique à laquelle est confrontée l'entreprise (perte de parts de marché, problème de rentabilité, difficultés d'organisation, défaillance des clients etc.) or ces difficultés sont, le plus souvent, hors de sa portée, soit de doter l'entreprise de nouveaux outils ou compétences en vue de sa pérennisation ou de son développement.

Cette détermination de la collectivité permettra également à l'entreprise de bénéficier de l'aide qui correspond le mieux à ces difficultés. C'est donc un outil indispensable qui lui permet de trouver une solution en parfaite adéquation avec ses difficultés. Elle permettra aussi de répondre aux désordres et incertitudes, d'organiser et de rationaliser l'entreprise.

Il est donc indispensable que la collectivité soucieuse d'apporter une aide à l'entreprise, puisse avoir recours à un organisme comme CODEFI ou info greffe afin de détecter et de connaître les vrais problèmes de l'entreprise. C'est donc tout le travail préalable à l'octroi d'une aide.

Et, comme évoqué un peu plus haut, le recours à ces données publiques va enfin guider la collectivité à choisir la bonne aide.

Il résulte du nécessaire audit que souvent l'aide locale est impossible ou inutile.

Conclusion du chapitre II

Mesurer les problèmes d'une entreprise en difficulté demeure pour les collectivités territoriales un important moyen pour assurer d'une manière efficace leurs interventions. Donc, cette méthode constitue pour une large part la garantie de l'intervention de ces collectivités. Cette garantie n'est pas simple, dans la mesure où, la collectivité doit cerner l'origine des difficultés que rencontre la future entreprise bénéficiaire de l'aide. Naturellement, les difficultés sont de deux sortes : - conjoncturelles, elles sont relatives à la situation du moment et sont d'ailleurs plus aisées à traiter ;

- ou structurelles, elles sont en lien avec la structure et sont dues à l'organisation juridique, sociale, fiscale et commerciale de l'entreprise et aboutissent généralement à la cessation des paiements.

En ce sens, il arrive que, face à certaines difficultés, la collectivité ne puisse rien faire et doive admettre que l'entreprise ferme. Il en est ainsi des erreurs de gestion qu'elle a tendance à commettre. Mais est-ce vraiment les seules ? En tout cas, il semble bien que, les collectivités interviennent lorsque cela les arrange et indépendamment de la nature de la difficulté.

En étudiant la question de l'origine des difficultés, il y a lieu d'évoquer aussi celle de l'audit. Pour ce dernier, il a été mentionné qu'il est déterminant dans la phase d'intervention de la collectivité en faveur de ces entreprises. D'ailleurs, il incite celle-ci à intervenir ou à s'abstenir. Donc, il demeure, en quelque sorte, indispensable. Toutefois, malgré son importance, c'est en confrontant les difficultés en fonction de leur degré de complexité que nous avons constaté que celui-ci peut, dans certaines mesures, être inopportun.

Conclusion du titre I

L'intervention des collectivités territoriales auprès des entreprises en difficulté est soumise à un préalable qui consiste, bien sûr, à connaître cette notion et de mesurer les vrais problèmes de l'entreprise. Mais, la définition de celle-ci aussi bien en droit interne que communautaire, a été à l'origine de multiples interrogations, qui ont conduit à l'admission " d'une absence de définition juridique de celle-ci ". Pourtant, une tentative de définition existe bel et bien, mais globalement, elle est jugée imprécise et complexe.

Au-delà de cette difficile définition, mesurer les vrais problèmes de l'entreprise, consiste à analyser les causes et la nature des difficultés qui sont à la fois d'origines internes et externes

puis à s'interroger sur l'utilité de l'audit. Souvent sur la question de l'audit, deux réponses surgissent. L'une qui milite en faveur de son utilité, l'autre qui, dans une certaine mesure, le trouve inopportun. En fait, en suivant cette logique, la pratique voudrait, tout simplement, laisser une totale liberté aux collectivités d'apprécier elles-mêmes les difficultés.

En définitive, il ne suffit pas seulement d'aborder la notion et les problèmes de l'entreprise pour justifier l'intervention, mais plutôt de démontrer que le droit permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'intervenir.

Titre II : Le droit d'aider

Il était indispensable de mieux cerner la notion d'entreprise en difficulté -ainsi que toutes les questions qu'elle soulève- puis de repérer la nature de ces difficultés et les moyens de les diagnostiquer, afin d'analyser la pertinence du cadre juridique au sein duquel les collectivités territoriales et de leurs groupements doivent se situer pour se porter éventuellement à leur secours.

Ces règles commandent notre raisonnement dans la mesure où elles autorisent la collectivité à intervenir ou la conduisent à s'abstenir.

On le sait, l'action économique en faveur des entreprises est assez rigoureusement définie. La liberté d'intervention des élus locaux ne doit donc qu'être conditionnelle. Cependant, un constat s'impose : les collectivités et leurs groupements ont bien été autorisés juridiquement à apporter des aides à certaines entreprises en difficulté. Après avoir été admis par le juge, ce droit a été reconnu par le législateur en 1982. Actuellement, cette reconnaissance existe aussi bien en droit communautaire qu'en droit interne, étant précisé que le droit communautaire constitue le guide de l'intervention des collectivités territoriales et leurs groupements et les acteurs locaux doivent directement s'y référer, avant de consulter les précisions apportées par le C.G.C.T. et les circulaires explicatives.

Il en résulte que toute aide qui n'entre pas dans ce cadre ou qui n'en respecterait pas correctement les modalités serait illégale donc susceptible d'être annulée. Des sanctions pourraient être prononcées, comme le retrait de l'aide illégalement accordée, notamment son remboursement.

De plus, les auteurs de ces aides pourraient voir leur responsabilité engagée. Les conséquences financières, sociales, politiques sont évidentes.

Mais, ces observations doivent être relativisées. Certes, dans son ensemble, le droit communautaire demeure peu favorable aux aides accordées aux entreprises en difficulté par les collectivités territoriales et leurs groupements. De fait a été érigée en principe, l'interdiction des "*aides d'État*" qui seraient incompatibles avec les objectifs du traité.

Toutefois, demeure une tolérance en faveur de certains types d'aides. Tel est le cas des aides au sauvetage et à la restructuration. Elles ne sont pas considérées incompatibles avec les objectifs du traité parce qu'elles permettent de maintenir des activités viables, malgré des

difficultés passagères et après des mesures de modernisation, et souvent indispensables à la vitalité économiques de l'U.E. L'intérêt public rejoint l'intérêt privé.

Le droit interne n'est pas resté en marge de ce sujet. Dès 1982, il s'est montré favorable à l'intervention économique puis en a précisé et limité les modalités au fil des années. Ce droit reste marqué par la soumission à la contractualisation des actions et des moyens et obéit à des règles de plus en plus précises.

Au terme de ces observations liminaires, une dernière question doit être posée. Elle est souvent formulée ainsi par les praticiens : "*qui fait quoi ?*". En d'autres termes, est-il possible pour toutes les collectivités territoriales d'intervenir ou bien seules certaines d'entre elles sont-elles autorisées à le faire ? À l'issue de plusieurs décennies de pratique et quelques textes, la réforme d'août 2015 " loi NOTRe " a notamment comme finalité de clarifier les rôles. Seuls quelques-uns des échelons administratifs locaux sont autorisés à intervenir auprès des entreprises, ce qui n'interdit pas des coopérations autant justifiées qu'indispensables.

À ce point du raisonnement, il nous est apparu nécessaire d'asseoir notre réflexion sur deux aspects successifs : Analyser les moyens de l'action économique des collectivités territoriales, au sein desquels se situent les aides aux entreprises en difficulté (**Chapitre I**), avant de soulever la question d'une possible intervention des différents échelons territoriaux en leur faveur (**Chapitre II**).

Chapitre I : Les moyens de l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements

L'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements est désormais fortement encadrée par le droit. C'est bien à l'intérieur de ce cadre que se situent les différentes formes d'aides qu'une collectivité est susceptible d'accorder à une entreprise en difficulté. Plus précisément, chaque catégorie d'aide est spécifique et se trouve pourvue de ses propres règles. S'ajoute une précision, désormais plus exigeante encore : certaines aides sont interdites ou parfois autorisées pour une seule collectivité. De plus, toutes les entreprises ne sont pas également éligibles.

La lecture de ces moyens d'action révèle une évidence : le droit communautaire s'impose comme guide de toute forme d'intervention en faveur des entreprises en difficulté (**Section I**). Il en résulte quelles que soient leur forme, toutes les aides doivent en respecter les dispositions pour être valables et ainsi à l'abri de sanctions. Clairement, le droit communautaire est réticent pour certaines catégories d'aides en faveur des entreprises en difficulté et pose même, dans plusieurs cas, un principe d'interdiction. Il n'en demeure pas moins qu'une étude du cadre interne s'impose (**Section 2**) en raison des particularités de notre organisation administrative et des débats qu'elle est susceptible d'engendrer, s'agissant notamment de certaines formes d'aides.

Section 1 : L'encadrement communautaire des aides aux entreprises en difficulté : un guide pour toute forme d'intervention en faveur des entreprises en difficulté

L'intervention de l'État dans les difficultés des entreprises est aujourd'hui en net recul, sous l'impulsion du droit communautaire qui a comme principe de laisser jouer la concurrence, y compris jusqu'à la disparition des entités insuffisamment performantes. On le sait, l'Europe est *a priori* hostile aux aides publiques qui sont par principe incompatibles avec le Marché Commun. En effet, la Commission européenne a nettement affirmé : " *le retrait des entreprises inefficaces est une donnée normale du fonctionnement du marché et qu'il ne*

saurait donc être de règle qu'une entreprise qui connaît des difficultés soit sauvée par l'État ".

En clair, un " sauvetage " organisé par l'État doit demeurer exceptionnel, c'est-à-dire justifié par des raisons précises établissant que l'entreprise devrait remplir toutes les conditions pour affronter le marché et que seules des circonstances particulières expliquent les difficultés rencontrées. Rappelons qu'ici le terme " État " recouvre toutes les personnes publiques nationales ou locales et inclut donc leurs E.P.C.I. Il convient, ici, dans un premier temps de préciser les réticences du droit communautaire s'agissant des aides publiques aux entreprises en difficulté **(I)**, avant d'examiner les cas où une tolérance est admise **(II)**.

I : Un Droit communautaire réticent en faveur des aides aux entreprises en difficulté

Le droit communautaire n'est pas très favorable au maintien des entreprises moribondes, dans la mesure où cela entraînerait une distorsion de concurrence et violerait sévèrement les objectifs du traité. C'est la raison pour laquelle l'article 108 §3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne met en place un mécanisme de contrôle des aides publiques allouées aux opérateurs économiques avant leur application, pour " *vérifier si elles correspondent aux dérogations autorisées et (...) prévenir le versement d'aides incompatibles* "¹⁸³. L'obligation de notification porte essentiellement sur " *toute aide (...) qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'aide existante* ". Les aides nouvelles font l'objet d'un contrôle approfondi qui conduit la Commission à vérifier si l'aide est ou non incompatible avec le Marché Commun. Si tel est le cas, l'État sera tenu de récupérer auprès de la collectivité territoriale l'aide illégalement versée par celle-ci.

Au total, malgré l'approche différenciée qu'il opère sur les aides publiques locales, le droit communautaire a établi un système de contrôle sophistiqué sur le soutien que les collectivités peuvent apporter à une entreprise ou à un secteur particulier en exerçant leurs compétences financières. La rigidité d'un tel mécanisme paraît d'autant plus avérée que le juge de l'Union européenne veille rigoureusement au respect de ce principe. Ceci nous permettra d'examiner le principe d'interdiction des aides d'État posé par le droit Européen **(A)** ainsi que la sanction en cas d'aides illégales **(B)**.

¹⁸³ KOUEVI A.-G., *Le droit des interventions économiques des collectivités locales*, Dexia édition, Paris, LGDJ, 2003, p. 277

A : Le principe d'interdiction des " aides d'État " incompatibles avec les objectifs du traité : préserver la concurrence

La liberté d'octroi des aides publiques par les collectivités locales au secours des entreprises est strictement limitée. L'objectif est d'éviter que ces aides ne dégèrent en aide d'État éventuellement illégales¹⁸⁴.

Le juge veille au respect des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui affirme que " *sont illégales les aides accordées par les États, sous quelque forme que ce soit* ". C'est ce qui ressort de l'article 107 qui dispose que " *sont incompatibles avec le Marché Intérieur , dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'États sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ". Ceci renvoie à un arrêt en date du 19 mars 2013, " la Cour a jugé que des déclarations des pouvoirs publics au soutien d'une entreprise dont l'État est actionnaire au moment où celle-ci rencontre des difficultés constituent des aides d'État ". En effet, selon la Cour, une telle intervention a conféré un avantage à France Télécom en lui permettant de se financer à de meilleures conditions, au moyen de ressources publiques¹⁸⁵. Par conséquent, cette aide est incompatible avec le traité dans la mesure où l'avantage accordé est en lien direct avec les ressources publiques. Par ailleurs, l'avantage qui a pour but de restreindre la concurrence est également interdite. C'est le cas des aides aux entreprises en difficulté, qui permettent de maintenir artificiellement en vie une entreprise vouée à la liquidation et désorganisent le fonctionnement normal du marché¹⁸⁶. Il en est de même de

¹⁸⁴ Sur ce point, la note d'information du ministre de l'intérieur parue le 09 mars 2015 et relative à la mise en œuvre de l'article L.1511- 1 du code général des collectivités locales rappelle l'obligation communautaire de transmettre à la Commission européenne un rapport annuel sur les aides aux entreprises.

¹⁸⁵ Portail de l'économie et des finances, " La notion d'aide d'État ", CJUE, 19 mars 2013, Bouygues SA et Bouygues Télécom / Commission et Commission/ France, aff. C-399/10P et C-401/10P. Il s'agissait de déclarations du ministre de l'Économie assurant à France Télécom le soutien de l'État à un moment où l'opérateur connaissait une crise importante, ainsi qu'une annonce sur un projet d'avance d'actionnaire consistant en l'ouverture d'une ligne de crédit de 9 milliards d'euros. La Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en refusant de reconnaître l'existence d'un lien entre, d'une part, l'avantage résultant des déclarations des autorités françaises et, d'autre part, l'engagement potentiel de ressources étatiques découlant de l'offre de contrat d'avance d'actionnaire, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions...aides_état/pdf...aides-état/Fiche1.pdf

¹⁸⁶ Décision du 15 juillet 1987 Boussac, JOCE L 352, 15 décembre 1987, p. 42.

l'arrêt en date du 15 janvier 2015¹⁸⁷, par la présente décision, le Tribunal confirme la qualification d'aide d'État vis-à-vis des augmentations de capital et prêts accordés par la SNCF à SeaFrance. Par application du critère de l'investisseur privé il conclut à son incompatibilité avec le Marché Intérieur.

Pourtant, les compétences économiques locales autorisent l'attribution d'aides publiques en faveur des acteurs économiques intervenant dans le secteur concurrentiel¹⁸⁸. Un risque potentiel existe, ces aides sont susceptibles de grever fortement les budgets locaux et de menacer leur équilibre¹⁸⁹. Mais, les aides efficaces ne sont pas forcément les plus onéreuses et limitent fortement le risque financier. Ainsi, quand la collectivité accorde une aide à l'immobilier d'entreprise ou se porte garant d'un emprunt, ou mieux encore finance des stages du personnel, le risque pour le budget local demeure très limité.

Cependant, elles risquent également de produire " une illégalité dans la concurrence et sont susceptibles d'entraîner des dysfonctionnements du marché "¹⁹⁰, le droit de l'Union européenne pose à cet égard " une interdiction absolue¹⁹¹ ". On peut évoquer une parfaite illustration parue dans le site la France agricole.fr¹⁹². Elle concerne des " Aides Pac/Agriculteurs en difficulté ". Ces aides, sous forme de prolongation de prêt ou prêt-relais en remplacement de l'apport de trésorerie remboursable (ATR) ne pourront pas bénéficier aux exploitations en procédure de sauvegarde et de redressement. Ces aides seront versées le 1er décembre 2015 aux agriculteurs qui en ont fait la demande. Il peut être surprenant qu'une telle

¹⁸⁷ Tribunal, 8ème Chambre, Arrêt du 15 janvier 2015, Affaire n° T-1/12, République française c / Commission européenne, par la présente décision le Tribunal confirme la qualification d'aide d'État vis-à-vis des augmentations de capital et prêts accordés par la SNCF à SeaFrance. Par application du critère de l'investisseur privé il conclut à son incompatibilité avec le Marché Intérieur .

¹⁸⁸ Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 Janvier 1988, p. 208. V. DOUENCE J-C., *L'action économique locale, décentralisation ou recentralisation ?*, Paris, Economica, 1988, p. 293 et s ; GROUD H., " Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté ", *D. adm.* n° 6, 2013, pp. 12-16.

¹⁸⁹ V. par exemple, MOREAU J., " La notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle ", *les cahiers de l'administration territoriale*, 1987, n° 10, pp. 22-35 ; BOUVIER M., ESCLASSAN M-C., *Les interventions économiques des collectivités locales*, in " Histoire du droit des finances publiques " (ouvrage collectif rédigé sous la dir. d' H. ISAIA et J. SPLINDLER), Paris economica, 1988, volume 3, p. 524.

¹⁹⁰ VOGEL L., *Contrôle des aides d'État*, Paris, Bruylant, 2010, p. 9.

¹⁹¹ COMMUNIER J.-M., *Le droit de l'union Européenne des aides d'État*, Paris, LGDJ, 2000, p. 45.

¹⁹² Accessible, <http://www.lafranceagricole.fr/actualite-agricole/aides-pac-agriculteurs-en-difficulte-prolongation-de-pret-ou-pret-relais-en-remplacement-de-l-atr-111698.html#FUCcWalHC421mle0.99>, le lundi 02 novembre 2015, consulté le 03 novembre 2015.

aide ne puisse être versée aux agriculteurs en sauvegarde et en procédure collective qui en ont peut-être le plus besoin. La raison est apportée par le directeur de Cabinet de Stéphane Le Foll. Il confirme dans un courrier envoyé aux préfets le 29 octobre 2015 : " *le règlement de minimis agricole (ndlr. aides d'État plafonnées) interdit l'octroi de prêts (ndlr. ce qu'est l'ATR) à des entreprises en procédure collective d'insolvabilité. L'analyse juridique a confirmé que le terme de procédure collective d'insolvabilité recouvre les exploitations en procédure de sauvegarde ou de redressement, même si un plan de continuation ou de sauvegarde a été arrêté par le tribunal* ". Par ailleurs, la Cour de justice a confirmé dans sa jurisprudence le caractère d'aide d'État de toute mesure d'allégement de charges sociales ou fiscales qui ne se justifie pas par la nature et l'économie du système dans lequel elle s'inscrit.

Dans ce cadre, le contrôle des aides publiques locales tend à s'affirmer de la part des autorités communautaires, comme l'un des éléments décisifs des pouvoirs dont elles disposent pour assurer la libre concurrence¹⁹³. Par ailleurs, elles doivent donc aussi respecter les critères posés par le juge de l'Union européenne. Or, celui-ci occupe un rôle fondamental dans la prohibition des aides d'État puisqu'il contrôle cette interdiction. Des concurrents peuvent également faire des recours afin de dénoncer l'aide illégalement accordée à une entreprise. De ce fait, l'aide peut être annulée. Donc, ceux-ci participent indirectement au contrôle des aides publiques.

L'interdiction pour les collectivités locales de mettre librement en œuvre leurs compétences financières pour aider les acteurs du système économique et social trouve ses fondements dans l'idée que la concurrence est " porteuse des valeurs sociales de liberté et de rationalité économique¹⁹⁴ ". On retrouve cette logique dans le traité de l'Union européenne¹⁹⁵. C'est plus exactement avec le traité de Rome que la protection de la libre concurrence entre opérateurs économiques a été érigée comme un principe fondamental¹⁹⁶. *L'article 3 (f) de ce traité prévoyait " l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le Marché Commun "*. Ce principe a sans cesse été rappelé tout au long de la construction de l'Union européenne. Le traité de Maastricht prévoit dans son *article 102 A* que " *les États membres et la communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ". Plus récemment, le traité de Lisbonne rappelle que le

¹⁹³ CE, collectivités publiques et concurrence, Rapport public, EDCE n° 53, 2002, p. 365

¹⁹⁴ Ibid., p.220

¹⁹⁵ RENARD G., *les règles communautaires en matière d'aides d'État et la fiscalité*, Paris, L'harmattan, 2005, p.

¹⁹⁶ Article 85 du traité instituant la communauté économique européenne du 25 mars 1957, p.69

Marché Intérieur comprend un système garantissant que la concurrence n'est pas faussée¹⁹⁷. Au total, ces différentes dispositions cherchent à dissuader les États membres et les collectivités infra-étatiques " *d'utiliser les aides publiques pour protéger leur industrie nationale et perturber ainsi le jeu de la concurrence*^{198 199} " Cette règle est valable aussi bien pour les entreprises saines que pour celles qui sont en difficulté. Dans cette perspective, le droit de la concurrence est comparé à un garde-fou qui a toujours à l'œil les États et les collectivités locales devant apporter leurs secours aux entreprises en difficulté. À notre sens, c'est une très bonne initiative, dans la mesure où, pour faire respecter la concurrence, un cadre strict mérite d'être mis en place et pourquoi ne pas sanctionner les États récalcitrants. Sur le plan interne, la *circulaire du premier ministre en date du 8 février 1999* " relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques", publiée au journal officiel, expose de manière synthétique l'ensemble de ces règles qui n'ont pas radicalement changé à la suite de nouvelles dispositions émanant de la Commission²⁰⁰.

Toutefois, cette rigidité peut être assouplie en cas de circonstances exceptionnelles comme la pollution aux hydrocarbures de la côte atlantique, des catastrophes naturelles, la crise économique et financière, etc.

Ce qui revient à s'interroger sur le sort du droit de la concurrence en temps de crise ? Avec la crise que nous traversons, on peut parfois se demander si la concurrence ne porte pas préjudice à des objectifs encore prioritaires mais il faut raisonner avec mesure et discernement. " Une période troublée n'autorise pas un abandon des grands principes qui guident notre économie. En revanche, il faut savoir faire preuve de souplesse, de créativité et ne pas s'enfermer dans les règles rigides. Il faut éviter le dogmatisme. Le défi à relever consiste d'un côté à préserver la concurrence car elle a montré ses bienfaits mais également prendre en compte une situation actuelle périlleuse qui concerne non seulement les entreprises mais aussi les banques "²⁰¹.

¹⁹⁷ Protocole sur le Marché Intérieur et la concurrence annexé au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, JOUE, 17 décembre 2007, C -306/156.

¹⁹⁸ COMMUNIER J.-M., *Le droit de l'union Européenne des aides d'État*, Paris, LGDJ, 2000, p.45

¹⁹⁹ MOYSAN E., *Les compétences financières locales dans le système juridique Français*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2015, pp. 108-109

²⁰⁰ JO du 27 février 1999, p. 3015.

²⁰¹ Intervention de Jean Bertrand. DRUMMEN, Table Ronde, *Revue des procédures collectives – Revue Bimestrielle Lexisnexis Jurisclasseur*, Mai – Juin, 2012

Nous pouvons retenir que, même en période de crise, l'aide aux entreprises en difficulté doit rester marginale, exceptionnelle et très ponctuelle. Nous pouvons également ainsi dire que la concurrence constitue une des principales causes de difficultés des entreprises surtout en cette période de crise. Elle est, par ailleurs, accentuée par le durcissement des directives européennes qui deviennent de plus en plus dures. C'est ce qui ressort des propos de Mme la secrétaire d'État Martine PINVILLE, lors de la séance du mardi 27 octobre 2015 (compte rendu intégral des débats au Sénat Français). Il serait légitime de s'intéresser à la curieuse conséquence de la protection de la libre concurrence qu'incarnent les autorités communautaires. L'affaire Alstom en constitue une parfaite illustration. Il s'agissait d'un montage financier qui a suscité une vive polémique entre Paris et Bruxelles. La Commission a fini par rejeter ce plan en donnant un ultimatum à la France pour trouver une autre solution qui éviterait la prise de participation de l'État dans le capital. Un nouveau plan a été entériné, conforme aux volontés de la Commission, et dans lequel l'État Français n'intervient plus directement dans le capital de la société. Donc, si la rigidité de la Commission avait entraîné la faillite d'Alstom, il ne serait plus resté, en ce domaine, sur le Marché européen, qu'un groupe allemand face à Alstom.

Cette réglementation crée des droits en faveur des justiciables que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder²⁰². Il s'agit plus précisément de l'obligation de notification prévue à l'article 108§3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²⁰³. Le juge national doit donc annuler une aide qui n'a pas été notifiée²⁰⁴.

Trouvant une assise juridique solide dans les traités fondamentaux de l'Union européenne, l'idée selon laquelle les collectivités territoriales ne sont pas libres d'octroyer des aides d'État pour agir sur le marché concurrentiel s'accompagne toutefois d'exceptions, strictement délimitées par les textes. Par conséquent, les collectivités locales peuvent, comme évoqué un peu plus haut, exercer leurs compétences financières pour soutenir le secteur économique et social²⁰⁵. Par les différentes aides auxquelles elles peuvent donner naissance, les compétences financières locales constituent en effet un pouvoir politique important, capable de soutenir un

²⁰² KEPPELNE J.-P., *Guide des aides d'État en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 314.

²⁰³ MARCOU G., " Intervention économique locale et droit de l'Union européenne " in les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles (ouvrages collectif rédigé sous la dir.de Jean-Bernard. AUBY et Bertrand. FAURE) Paris, Dalloz-Sirey, 2001, p. 203

²⁰⁴ V. exemple, CE, 2 Juin 1993, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, Lebon, p.165

²⁰⁵ CE, collectivités publiques et concurrence, op. cit. p. 367

secteur en difficulté. C'est ce qu'explique le professeur VOGEL L. Pour cet auteur, les aides publiques " *représentent un instrument essentiel de la politique industrielle ou d'aménagement du territoire et (...) elles peuvent constituer un moyen de remédier aux défaillances du marché* " ²⁰⁶. En d'autres termes, " *lorsque le marché est incapable de répondre aux objectifs d'intérêt général en matière économique, sociale ou territoriale, l'aide d'État devient un mal nécessaire* ". Ainsi, pour ce qui nous concerne, les aides locales, pouvant être déclarées incompatibles, sont celles destinées à protéger l'activité de certaines entreprises. En effet, le droit de l'Union européenne reconnaît aux collectivités la possibilité d'exercer leurs compétences financières pour octroyer une aide destinée à soutenir le développement de certaines entreprises du secteur privé. Sans vouloir en dresser un inventaire exhaustif, on peut citer les aides destinées à redresser la situation financière d'une entreprise en difficulté ²⁰⁷. Il s'agit alors de corriger les défaillances qui pourraient naître du marché, au moyen d'aides temporaires et réversibles. Le droit de l'Union européenne autorise également le versement d'aides à la restructuration, qui se traduisent par un " *plan réaliste, cohérent et de grande envergure, visant à rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise* " ²⁰⁸.

Les collectivités se voient donc reconnaître par le droit de l'Union européenne le droit d'exercer leurs compétences financières locales pour octroyer une aide en faveur de certaines activités. Ces différents dispositifs permettent aux collectivités de soutenir des entreprises en difficulté, notamment en période de crise. Ce qui n'est pas dans une certaine mesure sans rappeler le développement de la jurisprudence du socialisme municipal. En tout état de cause, le droit de l'Union européenne prévoit aussi que les collectivités peuvent exercer leurs compétences financières locales pour allouer aux entreprises privées des aides servant à financer un service d'intérêt économique local.

Il convient de retenir que, les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont pas que des compétences financières pour aider les entreprises qui sont en difficulté. En effet, d'autres compétences leur ont été reconnues comme des aides indirectes (la recherche d'un repreneur pour l'entreprise ²⁰⁹, le rachat des murs de l'entreprise, l'aide à la formation professionnelle pour les employés de l'entreprise...).

²⁰⁶ VOGEL L., *contrôle des aides d'État*, op. cit. p. 10

²⁰⁷ Communication de la Commission n° 2004-C 244-02 du 1^{er} octobre 2004, Lignes directrices communautaires concernant les aides d'États au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, JOC 368, 1^{er} octobre 2004, pp. 2-17.

²⁰⁸ Ibid., p. 4 (points 17).

²⁰⁹ CE, 10 mai 1985, Sté Boussac Saint-Frères, 31604, publié au recueil Lebon

En définitive, nous pouvons dire que le droit européen est très sévère face aux aides qui transgressent ou qui sont incompatibles avec les objectifs du traité. Dans le cas où cela se produirait, une sanction pourrait être applicable à l'auteur de la transgression allant jusqu'à la récupération de l'aide. D'où la présence d'un garde-fou.

B : Un garde-fou : la récupération des aides illégales comme gage de sanction

Sont illégales les aides mises à exécution en violation de l'obligation de notification préalable²¹⁰.

Il est d'usage en droit européen que toute aide octroyée de manière illégale doit être récupérée ce qui constitue un sérieux garde-fou. Cette récupération se traduit par une certaine procédure à respecter. En effet, il s'agit d'une relance de Bruxelles à l'État qui a failli. *L'article 14 § 1 du règlement de procédure prévoit qu' "en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire "*. On assiste alors à une accentuation du rôle conféré aux États membres par la Commission. Cela peut sembler répondre à une volonté de donner plus de pouvoir à ces derniers en matière d'aides d'État. Il est possible de rapprocher cette démarche de la jurisprudence fort ancienne de la CJCE selon laquelle le juge national est le juge de droit commun du droit de l'Union européenne²¹¹, ce qui permet de décharger le juge communautaire d'un certain nombre de litige et de l'examen de certains aspects des litiges qui lui sont soumis.

Cette pratique présente toutefois des effets pervers comme l'a montré la pratique des différentes juridictions nationales. En effet, celles-ci ont parfois pris des positions qui ont été invalidées par le juge communautaire²¹².

²¹⁰ (35) De l'article 108 TFUE

²¹¹ CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos, aff. C-26/62, Actualité de l'impact des règles relatives aux aides d'État sur le droit fiscal, *Petites affiches*, 05 décembre 2006, n° 242

²¹² Il est possible de citer par exemple, l'arrêt de la CJCE du 21 février 2006, Halifax plc e.a., BUPA Hospitals Ltd e.a., University of Huddersfield, aff. C-255/02, C-419/02 et C-223/03 à l'occasion duquel la CJCE a pris une position différente de celle du Conseil d'État français en matière de Carrousel de TVA, *ibid.*, *Petites affiches* - 05 décembre 2006, n° 242

Il convient de préciser que, l'exécution de cette obligation peut être singulièrement compliquée lorsque l'entreprise débitrice est en difficulté et fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité. Il importe alors de combiner les impératifs du droit de l'Union européenne avec les règles du droit des procédures collectives. Pourtant, la jurisprudence a précisé que l'obligation de récupération ne cède qu'en cas d'impossibilité absolue. Ainsi, les difficultés financières de l'entreprise bénéficiaire et le risque d'ouverture d'une procédure collective ne suffisent pas à y faire obstacle²¹³.

Par ailleurs, il peut arriver que des entreprises soient mises en faillite du fait de la restitution des aides. Il faut alors en conclure que cette restitution peut être une cause de difficulté des entreprises.

Il serait très hasardeux et même particulièrement dangereux pour une collectivité territoriale d'accorder une aide qui s'intégrerait mal au cadre réglementaire communautaire.

Ces aides doivent être recouvrées, dans un délai de quatre mois à compter de l'adoption par la Commission de la décision de récupération, auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective²¹⁴. Si l'État ne peut remplir ces obligations dans les délais prévus, il doit en informer la Commission qui peut lui accorder une prolongation du délai, conformément au principe de coopération loyale²¹⁵. Toutefois, il existe des limites à l'obligation de la Commission. En effet, la Commission ne peut ordonner la récupération d'une aide au-delà d'un délai de prescription de 10 ans comme le prévoit l'article 15§1 du Règlement²¹⁶. Dans un passé récent, le Conseil d'État a fait application de cette dérogation en jugeant que la récupération des aides illégales par l'administration était soumise au même délai de prescription de dix ans (CE, 30 décembre 2011, Centre d'exportation du livre français, n° 274923).

La récupération des aides illégales et incompatibles vise à mettre fin à la distorsion de concurrence sur le Marché Commun que constitue une aide d'État. Ainsi, le 21 février

²¹³ CJCE, 2 juill. 2002, aff. C-499/99, Commission c/ Espagne : Rec. CJCE 2002, I, p. 6031.

²¹⁴ CJCE, 21 mars 1991, Italie c/ Commission, aff. C-303/88, pt 57 et CJCE, 29 avril 2004, Allemagne c/ Commission(SMI), aff. C-277/00, pt 75.

²¹⁵ CJCE, 1er juin 2006, Commission contre Italie, aff. C-277/00 ; X, Communication de la Commission : Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États-membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le Marche Commun, n.42-43

²¹⁶ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, Journal officiel n° L 083 du 27/03/1999 p. 0001 - 0009. L'article 15 de ce règlement prescrit que les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de 10 ans, à compter du jour où l'aide est accordée au bénéficiaire.

2015²¹⁷, la France a été sévèrement condamnée par la Cour de Justice de l'Union européenne en manquement. Il lui est reproché de n'avoir pas, mis en œuvre dans les délais impartis une procédure de récupération d'aides illégales et incompatibles dans le secteur des fruits et légumes. Surtout, l'ensemble des moyens de défense présentés par la France a été systématiquement rejeté.

Les aides existantes font, quant à elles, l'objet d'un examen permanent pour s'assurer que l'évolution des législations nationales et communautaires n'a pas rendu ces régimes d'aides incompatibles avec le Marché Commun et empêcher l'exécution des régimes d'aides autorisées dans des conditions abusives et contraires au marché, notamment lorsque les décisions d'approbations des aides sont assorties de conditions qui ne sont pas respectées en pratique. Lorsque la Commission constate qu'une aide n'est plus compatible avec le Marché Commun, elle peut proposer à l'État des mesures adéquates pour rendre l'aide compatible ou même la suppression du régime. Si l'État refuse, la Commission devra le mettre en demeure de présenter ses observations avant éventuellement de déposer un recours en manquement auprès de la Cour de justice de l'Union européenne. L'État, quant à lui, peut former un recours en annulation contre la décision de la Commission dans les deux mois de la notification²¹⁸.

Par ailleurs, lorsqu'un État membre a accordé à un opérateur économique une aide illégale, il lui incombe, en principe, de la récupérer, afin de rétablir la situation économique telle qu'elle existait préalablement au versement de cette aide. De jurisprudence constante, la Cour considère que cette récupération ne saurait être considérée comme une sanction²¹⁹ ; elle n'est que la conséquence logique et proportionnée, au regard de l'objectif de concurrence effective établie par le traité²²⁰, de l'infraction constatée²²¹. Ainsi, le pouvoir de la Commission

²¹⁷ [Http : //wikiagri.fr](http://wikiagri.fr), Aides d'État : le mécanisme de récupération des aides illégales et incompatibles ne conduit-il pas à créer en lui-même des avantages concurrentiels ? Arrêt du 21 février 2015, aff C-37/14, République française c/ Commission, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : <http://wikiagri.fr/articles/la-recuperation-des-aides-entravant-la-libre-concurrence-pose-question/3384>

²¹⁸ COMMUNIER J.-M., *Le droit de l'union Européenne des aides d'État*, op. cit, p.151

²¹⁹ Portail de l'économie et des finances, la récupération des aides illégales, CJCE, 17 juin 1999, Belgique c/ Commission, aff. C-75/97, pt 65, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf

²²⁰ Portail de l'économie et des finances, la récupération des aides illégales, CJCE, 14 septembre 1994, Espagne c/ Commission, aff. C-278/92, pt 75, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf

européenne d'ordonner la récupération des aides illégales et incompatibles remonte à l'arrêt *Kohlgesetz* de 1973²²². Clairement, il appartient depuis ce moment à l'État membre de procéder à la récupération de l'aide. D'où le principe du renvoi aux procédures nationales. Selon l'article L.1511-1-1 du CGCT " toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif ". Puis, il précise qu' " à défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen ". Toutefois, de l'aveu de la Commission " les aides ne sont pratiquement jamais récupérées dans le délai fixé par la décision de récupération " et " qu'il y a de réelles raisons de considérer la situation actuelle comme préoccupante à cet égard "²²³.

Ceci prouve que la liberté d'octroi des aides publiques par les collectivités locales au secours des entreprises est strictement limitée. On évite que ces aides se transforment en aides d'États incluant les collectivités territoriales et qui seraient illégales²²⁴. Par conséquent, le juge européen n'hésitera pas à sanctionner une collectivité qui transgresserait les règles du jeu²²⁵. De plus, l'importance ainsi assignée à l'opération de récupération de l'aide explique que les institutions européennes veillent à ce que sa mise en œuvre par les États membres soit réelle et effective.

²²¹ Portail de l'économie et des finances, la récupération des aides illégales, CJCE, 10 juin 1993, Commission/Grèce, aff. C-183/91, pt 16, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf

²²² ECKERT G., " La récupération des aides d'État illégales et incompatibles et les transformations du droit public interne ", CJCE, 12 juill. 1973, aff. 70/72, Commission/ Allemagne, pt 13, Rec. CJCE 813, *Rev. UE* 2015, p. 370

²²³ Communication de la Commission, Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides illégales et incompatibles avec le Marché Commun, JOUE, n° C. 272/4, 15 nov. 2007.

²²⁴ Sur ce point, la note d'information du ministre de l'intérieur parue le 09 mars 2015 et relative à la mise en œuvre de l'article L.1511- 1 du code général des collectivités locales rappelle l'obligation communautaire de transmettre à la Commission européenne un rapport annuel sur les aides aux entreprises.

²²⁵ Ainsi, un arrêt dans les affaires jointes T-427/04 et T-17/05 : France/Commission et France Télécom/Commission" Le Tribunal confirme la décision de la Commission qui ordonne la récupération des aides versées en faveur de France Télécom du fait de la différence entre la taxe professionnelle effectivement payée par France Télécom et celle qui aurait dû être versée entre le 1 er janvier 1994 et le 31 décembre 2002 constituait une aide d'État incompatible avec le Marché Commun. ", Tribunal de première instance des Communautés européennes, Communiqué de presse n° 105/09, Luxembourg, le 30 novembre 2009

Il s'agit d'un véritable " arsenal de guerre " pour protéger, faire respecter la concurrence. Toutefois, ce contrôle assorti de sanction peut laisser croire à une sorte de menace pesant sur les collectivités dans leur suprématie d'intervention économique afin de sauvegarder l'intérêt public local.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'apporter un éclairage sur ce que l'on entend par l'entité dispensatrice de l'aide. Dans ce cadre, l'aide est réputée attribuée par l'État, sachant que la jurisprudence apprécie largement cette notion. Pour la Cour de justice celle-ci concerne les autorités fédérées, régionales²²⁶ et même plus largement les collectivités locales, l'ensemble des EPCI, comme leurs démembrements, notamment ceux chargés de gérer telle ou telle aide. La notion est si large qu'elle recouvre également des aides accordées par des organismes publics ou privés institués par les collectivités locales, à condition que celles-ci contrôlent l'organisme en question. On est alors confronté à une présence Étatique. Dans cet ordre d'idée peut être cité le cas d'une allocation de solidarité versée en France par la Caisse nationale de Crédit Agricole, établissement public, la Cour a estimé, malgré le fait que la décision soit prise par le conseil d'administration -où les représentants de l'État sont minoritaires et qu'elle soit financée par la gestion d'une épargne privée-, qu'il s'agissait bien d'une aide d'État car cette décision " est subordonnée à l'approbation des pouvoirs publics " et que cette aide avait été présentée par l'État comme faisant " partie d'un ensemble de mesures en faveur des agriculteurs " ²²⁷. Par conséquent, les organismes privés accordent des aides d'État dès lors qu'ils se trouvent liés à l'État, celui-ci les ayant investis d'une mission de service public ou adoptant à leur égard un comportement de " puissance publique ". Sinon, l'organisme privé se conduit comme un opérateur privé en économie de marché, ses interventions financières échappent à la qualification d'aides d'État : c'est le cas, par exemple, des sociétés de reconversion de certains grands groupe publics français.

Par ailleurs, l'aide entre également dans le champ d'application du droit de l'Union européenne dès lors qu'elle mobilise des ressources publiques. Pour le juge, cela se traduit par une aggravation directe ou indirecte des charges financières ou une amputation de ses ressources, dont une diminution des ressources fiscales peut constituer une illustration²²⁸. En d'autres termes, il s'agit de toute mesure allégeant les charges budgétaires de l'entreprise

²²⁶ CJCE, 8 mars 1988, exécutif reg. Wallonne, aff.62/87, Rec. p.1573

²²⁷ CJCE, 30 Janvier 1985, Commissionc/France, Rec., p.446.

²²⁸ CJCE, 17 mars 1993, Sloman Neptun/Bodo Ziesemer, aff. C-72-91, Rec. pp. I-887.

bénéficiaire, ce qui, par là même, lui procure un avantage économique appréciable ; par conséquent, l'aide se définit par ses effets positifs²²⁹. Ces derniers correspondent aux avantages étant insusceptibles d'être accordés dans les conditions normales sur le marché par un investisseur appliquant des critères commerciaux ordinaires. Sont donc considérés comme des aides par la Commission et la CJCE de multiples formes d'avantages financiers. On entend par ces derniers, les subventions ou les primes, les exonérations fiscales ou parafiscales, les remises de dettes, les abandons de créances, les octrois de garanties, les prêts à des conditions préférentielles, les rabais sur les prix de vente ou de location de bâtiments, la mise à disposition de biens ou de personnel, et la réalisation de travaux sur le site de l'entreprise²³⁰.

Un problème spécifique s'est posé à propos de prises de participation publique dans le capital des entreprises. La Commission y a répondu en se référant au principe de l'investisseur privé en économie de marché confirmé par la CJCE. Ce principe conduit à considérer qu'il y a bien là une aide similaire aux prêts destinés à permettre le " sauvetage d'une entreprise en difficulté ". D'une manière plus générale, l'octroi de prêts répétés, des injections de capitaux et l'effacement de dettes par les collectivités publiques au bénéfice d'une entreprise publique ou privée s'analysent comme des aides, car ils constituent des avantages qui ne peuvent être obtenus sur le marché²³¹.

De plus, il n'est pas exigé que les fonds appartiennent au patrimoine de la collectivité territoriale de manière permanente, ils peuvent juste être temporairement mis à sa disposition. Enfin, l'aide octroyée doit se traduire par une décision conduisant à un transfert de ressources. Très certainement, pour renforcer l'intérêt des élus pour ces questions de récupération d'aides, la loi NOTRe, en son article 112, crée un *article L. 1611-10* au sein du code général des collectivités territoriales, dont l'objet est non seulement d'informer les collectivités territoriales des procédures de manquement au droit de l'Union européenne mais également de faire participer celles d'entre elles qui sont responsables d'un manquement au droit de l'Union à tous les stades d'une procédure prévue à *l'article 258* du Traité, lequel ne vise que les États. Les I et II de *l'article L. 1611-10* consacrent la participation de ces collectivités aux phases

²²⁹ " Sur la notion d'aide d'États en droit de l'Union européenne ", voir notamment Lamy Droit des affaires n°s 1311 à 1371, et GRARD L., Jurisclasseur Europe, fasc.1530.

²³⁰ MADIOT Y., GOUSSEAU J.-L., *Collectivités locales et développement économique - Des aides aux effets positifs*, Paris, Dexia : Imprimerie National, 2002, p. 81

²³¹ C'est aussi le cas lorsque l'aide est accordée par une entreprise publique à l'une de ses filiales de droit privé sans aucune contrepartie.

précontentieuses et contentieuses : l'État informe ces collectivités que la Commission estime qu'il y a un manquement au droit de l'Union et que celui-ci relève en tout ou partie de la responsabilité de la collectivité concernée. Cette responsabilisation est de portée générale mais a vocation, bien évidemment, à s'appliquer aux défaillances constatées dans la gestion des aides et s'applique sans préjudice des articles *L. 1511-1-1 et L. 1511-1-2 (art. L. 1611-10, VII)*, lesquels prévoient une procédure particulière pour la récupération des aides illégales ou pour les condamnations prononcées contre les collectivités territoriales dans l'exercice de la fonction d'autorité de gestion des programmes européens²³².

Tous ces éléments prouvent que le pouvoir des collectivités locales d'octroyer une aide publique, sous quelque forme que ce soit, est entendu largement par le droit de l'Union européenne. Plus largement, cela montre que la pénétration d'une logique de droit privé dans le champ des compétences financières locales et l'idée selon laquelle les collectivités peuvent exercer librement leur pouvoir financier comme le font les entreprises sur un marché concurrentiel doivent être relativisées.

En ce qui concerne les bénéficiaires, la somme allouée par les collectivités territoriales doit tout d'abord procurer un avantage certain aux opérateurs économiques²³³. L'examen de la jurisprudence montre à cet égard, que le juge retient une conception extensive de la notion d'avantage. Il s'agit par exemple, de la gratuité d'un service public d'équarrissage²³⁴, l'octroi d'une aide pour l'achat de décodeurs numériques²³⁵, d'entreprises en faillite qui poursuivent leur activité sans respecter leurs obligations fiscales et sociales sur le fondement d'une législation spécifique²³⁶.

L'entreprise bénéficiaire peut être une personne publique ou privée, et ainsi placée ou non dans une position plus favorable que ses concurrentes des autres États membres.

²³² DEVÈS C., " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", Chapitre 8 (folio n° 4192), *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2016

²³³ Dès lors qu'ils interviennent, même partiellement, sur un Marché ouvert à la concurrence, V. par exemple, CJCE, 21 décembre 2011, ACEA SpA, aff.C- 319/09 ; V. CE, 23 juillet 2012, Région Île-de-France, req. n° 343440, pour une application par le juge Français.

²³⁴ CJCE, 20 novembre 2003, GEMO, aff. C-126-01, Rec. p. I-13769.

²³⁵ Décision de la Commission européenne n° 2007-374, 24 janvier 2007, relative à l'aide d'État octroyée par la République italienne sous forme de subvention à l'achat de décodeurs numériques, JO L 147, 8 juin 2007, pp. 1-28.

²³⁶ CJCE, 12 octobre 2000, Espagne c/ Commission, aff. C-480-98, Rec. p. I-8717.

De plus, les mesures qualifiées d'aides doivent avoir pour effet de fausser ou de menacer de fausser la concurrence entre les États membres. Il est donc interdit aux collectivités territoriales de renforcer la position d'une entreprise par rapport à ses concurrentes. Dans ce schéma, la décision d'accorder une subvention locale sera jugée irrégulière dès lors qu'elle aura une incidence sur les échanges entre les États membres car elle réduit " *les chances des entreprises établies dans d'autres États membres de fournir les services (...) sur le marché de cet État* ". Selon le juge, un effet potentiel sur la concurrence suffit.

En définitive, ces critères précédemment évoqués ont pour objectif de restreindre le champ d'application de leurs compétences financières locales. Et donc de neutraliser leurs interventions sur le marché économique dans des conditions du secteur privé. Ceci montre qu'il est grand temps de définir les critères et limiter les interventions dans des conditions claires, validées et légitimes afin que nul ne puisse se plaindre d'un traitement inégalitaire, ce qui est souhaitable.

Dans cette configuration, le juge a admis que toutes les décisions de la Commission en matière d'aide d'État sont susceptibles de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne.

Le juge a par ailleurs encadré le déroulement de la procédure d'examen. Appliquant un principe général du droit de l'Union européenne, il estime que le délai entre la réception des informations demandées à un État membre et la décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen doit être raisonnable. Enfin, le juge a encadré le pouvoir de répétition de l'indu communautaire. D'abord, défini par le juge communautaire avant d'être repris dans un règlement de 1999²³⁷.

À vrai dire, le principe d'interdiction des aides incompatibles avec le Marché Intérieur a pour but de protéger les entreprises de la concurrence illégale.

Le droit communautaire, malgré sa réticence par rapport à certaines aides qui sont jugées incompatibles avec les objectifs du traité, demeure néanmoins tolérant à certaines d'entre elles plus spécifiques. Il convient, en ce sens, de faire une distinction entre les aides illégales et les aides incompatibles. En effet, lorsqu'une aide est octroyée sans avoir été notifiée préalablement à la Commission, en méconnaissance des articles 107 et 108 TFUE, elle est

²³⁷ Règlement communautaire CEE n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant " modalités d'application de l'article 93 du traité " CE, JO L 83, 27 mars 1999, pp. 1-9

illégal de plein droit et ce quelle que soit son éventuelle compatibilité ou non avec le Marché Intérieur. L'aide est généralement jugée incompatible lorsqu'elle est susceptible de produire des effets néfastes sur le commerce entre les États membres et risquent de fausser la concurrence. Elle est donc interdite.

II : Un droit communautaire tolérant en faveur des aides aux entreprises en difficulté : une limite à la distorsion de concurrence ?

Nous avons souligné que le droit communautaire est tolérant par rapport à certaines aides, quand ces dernières sont jugées compatibles avec le Marché Intérieur et ne créent pas de distorsion de concurrence. En effet, lorsque l'apport de moyens financiers par la collectivité publique à l'entreprise publique est qualifié d'aide d'État, au sens de l'article 107, point 1, du TFUE, il n'en découle pas nécessairement son incompatibilité avec le Marché Intérieur. Par conséquent, le principe d'interdiction des aides d'État connaît des exceptions qui trouvent principalement leur fondement dans les paragraphes 2 et 3 de l'article 107 précité. Autrement dit, lorsque l'apport financier est une aide d'État, il convient d'appliquer à celle-ci le régime commun des aides d'État. Celles-ci doivent, pour être licites, et compatibles avec le Marché Commun, soit respecter les conditions fixées par un règlement d'exemption, soit avoir été autorisées par la Commission préalablement à sa mise en œuvre. Il en est ainsi, par exemple, des aides aux opérateurs publics de radiodiffusion²³⁸. Plus largement, si l'aide est versée à une entreprise publique en difficulté, elle doit respecter les lignes directrices adoptées par la Commission et concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté²³⁹.

En définitive, on peut dire que le droit de la concurrence reconnaît la légitimité et même la suprématie des procédures collectives en acceptant exceptionnellement ces aides²⁴⁰. C'est le cas des aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

²³⁸ Trib. UE, 16 déc. 2010, Pays-Bas et NOS c/ Commission, Aff. jointes T-231/06 et T-237/06, non encore publié ; Europe 2011, n° 75, obs. IDOT

²³⁹ JOUE, n° C 244, 1er Oct. 2004; CCC 2005, n° 33, obs. S. P.-P. ; Europe 2004, no 423, obs. IDOT dont l'application a été prolongée jusqu'au 9 octobre 2012 (Communication de la Commission n° 2009/C 156/02, JOUE, n° C 156, 9 juill. 2009).

²⁴⁰ PEROCHON F., Présentation du colloque "*Procédures d'insolvabilité, aides publiques et droit de la concurrence*", 2008, Strasbourg, LPA 11 Juin 2008, n° 117, p.13

A : La tolérance de la Commission européenne pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté

En l'espèce, les aides aux entreprises en difficulté sont autorisées en droit communautaire. C'est ce qui ressort de l'arrêt²⁴¹ dans lequel le Tribunal de l'Union européenne a été saisi du recours en annulation contre une décision de la Commission européenne ayant considéré qu'un soutien de l'État italien à une entreprise en difficulté sous forme d'une garantie de six mois pour des lignes de crédit destinées à pourvoir à des besoins de liquidités constituait une aide d'État, au sens de *l'article 107, § 1*, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais qu'elle respectait les conditions pour être déclarée compatible avec le Marché Intérieur, en tant qu'aide au sauvetage d'une entreprise en difficulté. Il ressort de cette dernière phrase, que les aides au sauvetage sont autorisées par la Commission européenne, dans la mesure où elles ne perturbent pas le Marché Intérieur. Nous sommes alors en face d'une véritable limite à la distorsion de concurrence et cela est favorable à la régulation du Marché Intérieur.

Par ailleurs, l'aide au sauvetage est par nature transitoire. Une question initiale se pose : En quoi consiste une aide au sauvetage ? Il s'agit d'une aide qui permet de soutenir temporairement une entreprise placée devant une détérioration importante de sa situation financière reflétée par une crise aiguë de liquidités ou une insolvabilité technique, ce laps de temps étant mis à profit pour analyser les circonstances ayant donné lieu à ces difficultés et mettre au point un plan adéquat dit plan de restructuration ou de liquidation pour y remédier. Donc, cette aide doit conduire l'entreprise à faire face à ses difficultés, ce qui suppose que les dites difficultés doivent être passagères et concerner une entreprise viable. La Commission ne saurait admettre une série d'aides au sauvetage qui ne ferait que maintenir le statu quo et retarder l'inévitable : *la disparition de l'entreprise*. De plus, ces aides risqueraient de retarder les ajustements structurels nécessaires sur le Marché Intérieur et faire porter la charge de ces ajustements aux entreprises viables²⁴². Ceci prouve tout simplement que les aides au sauvetage favorisent la concurrence.

²⁴¹ Tribunal de l'Union européenne, 01 mars 2016, Commission européenne c/ une entreprise concurrente, De l'applicabilité de la " doctrine Deggendorf " aux aides au sauvetage et de questions procédurales diverses, *AJ Contrats d'affaires - Concurrence - Distribution*, 2016, p. 254

²⁴² XXVe rapport sur la politique de la concurrence, points 211 et 212 ; Une entreprise est considérée comme viable à long terme dès lors qu'elle est capable, après avoir couvert la totalité de ses coûts, d'avoir un rendement approprié au capital investi, Fiche 12 - Les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté

Il est expressément précisé que les aides au sauvetage constituent par nature, une assistance temporaire et réversible, l'objectif étant de permettre " le maintien à flot de l'entreprise en difficulté " (pour reprendre les termes du texte européen) le temps nécessaire à l'élaboration d'un plan de restructuration ou de liquidation. Ce soutien ne peut donc être que temporaire, et doit être limité au minimum nécessaire pour continuer l'exploitation de l'entreprise (couverture des charges salariales, approvisionnement courants). Il doit être proportionnel²⁴³. En d'autres termes, pour reprendre les lignes directrices, " *une aide au sauvetage donne à l'entreprise un répit de courte durée, d'au maximum six mois* ", pour analyser les circonstances ayant donné lieu à ces difficultés. Ces aides au sauvetage consistent en un soutien financier réversible sous la forme de garanties de prêts ou de prêts avec un taux d'intérêt au moins comparable à ceux observés pour les entreprises saines et notamment aux taux de référence adoptés par la Commission. En d'autres termes, ce sont des aides de trésorerie. À travers ces éléments, il convient d'apporter une précision importante. Toutes les collectivités locales ne sont pas habilitées à intervenir auprès de ces entreprises pour leur accorder une aide (financière ou non-financière), d'où l'importance d'un partenariat avec les groupements de collectivités et les acteurs économiques. Nous préciserons ultérieurement ce point.

Les aides doivent être liées à des crédits dont la durée de remboursement qui suit le dernier versement à l'entreprise des sommes prêtées, ne dépasse pas douze mois.

Il serait très intéressant que la collectivité apporte également une aide au conseil permettant aux dirigeants de mieux comprendre les difficultés de l'entreprise et de mettre en place les solutions adaptées. Plusieurs régions dont Champagne-Ardenne, Bourgogne, Pays de Loire financent la consultation de cabinet d'experts comptable ou d'un audit permettant ainsi aux dirigeants d'avoir une bonne connaissance des difficultés de l'entreprise.

La Commission a par exemple approuvé une aide au sauvetage ayant pris la forme d'un crédit-relais pour la mise en place d'un plan de restructuration : comm. CE, C (2004) 2858, 20 juillet.2004. Ces aides doivent notamment être justifiées par des raisons sociales graves et

(en ligne), [economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr), consulté le 23 octobre 2016, disponible sur :

http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/publications/vademecum_aides_etat/chapter_1/1_23.html

²⁴³ LEFRANC A., *L'aide aux entreprises en difficulté en droit interne et en droit communautaire*, Mémoire D.E.S.S D.E.D.L, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2000, Reims, p. 16

elles ne doivent pas avoir d'effets induits négatifs inacceptables dans d'autres États membres²⁴⁴. Il s'agit d'aide à une entreprise dont la situation financière est largement compromise.

Il nous semble judicieux de mettre l'accent sur l'unicité de l'aide. En effet, il arrive fréquemment que les États accordent des aides répétées à la même entreprise ; la Commission sanctionne de tels comportements même s'il s'agit d'aides au sauvetage justifiées par leur nature et par l'urgence, (décision du 16 décembre 1997 concernant les aides accordées par le Land de Thuringe en faveur de Thüringer Motorenwerke²⁴⁵. Cet exemple montre à quel point la Commission est rigide quant à déclarer des aides compatibles. On ne peut que constater que la Commission européenne reste fidèle au principe de non-réurrence et se refuse à admettre les initiatives trop répétées des États²⁴⁶. Il faut impérativement que l'entreprise prouve son désir et sa capacité de sortir de ses difficultés en élaborant un plan de restructuration ou, si aucune perspective s'offre à elle, un plan de liquidation.

Contrairement à celles du sauvetage, pour ce qui concerne les aides à la restructuration, il n'est plus question ici de maintenir à flot une entreprise mais au contraire de s'inscrire dans un plan réaliste, cohérent et de grande envergure visant à assurer le retour à une viabilité à long terme. La Commission refuse toute aide à la restructuration si le plan n'établit pas correctement et précisément les perspectives de retour à la viabilité de l'entreprise et ceci,

²⁴⁴ Article 15 des lignes directrices précitées.

²⁴⁵ JOCE n° L 316/20 du 25 novembre 1998 ; 98/664/CE : Décision de la Commission du 16 décembre 1997 concernant les aides accordées par le Land de Thuringe en faveur de Thüringer Motorenwerke GmbH [notifiée sous le numéro C(1997) 4341], EuroCases site officiel, consulté le 23 octobre 2016, disponible sur : <http://demo.eurocases.eu/Doc/CourtAct/3921457> : Le Land de Thuringe avait accordé trois prêts à " Thüringer Motorenwerke GmbH " (ci-après dénommée "TMW") sous forme de prêts bonifiés. Selon l'État allemand, il s'agissait d'aides à la restructuration mais la Commission a rejeté cette qualification et a retenu celle d'aide au sauvetage puisque les trois prêts visaient à garantir à court terme la solvabilité de TMW par l'apport de ressources financières destinées à payer les salaires et les arriérés. L'État Allemand n'avait pas notifié ces aides à la Commission et cette dernière estime que, bien qu'il dépasse légèrement la durée de six mois, le premier prêt est compatible avec le traité : en revanche, les deux autres prêts sont considérés comme incompatibles puisqu'ils ont duré quinze mois et que ce sont des aides répétées ; de plus, aucun plan de restructuration n'avait été élaboré pendant cette période or il aurait permis de rétablir la viabilité à long terme de l'entreprise.

²⁴⁶ Sur la question v. aussi CJUE, 13 juill. 2013, C-287/12 P, Ryanair c/ Commission européenne ; À propos des conditions dans lesquelles les actifs d'Alitalia ont été vendus, Chronique Droit européen des transports - GRARD L., " Aides d'État et sauvetage des compagnies aériennes en difficulté : de l'importance d'un plan de restructuration bien construit ", *RTD eur.* 2014, p. 205

dans un délai raisonnable²⁴⁷, ce délai peut parfois être fort long (délai de cinq ans pour le Crédit Lyonnais dans la décision de la Commission du 26 juillet 1995)²⁴⁸. Dans ces conditions, les aides publiques concourent utilement à aider l'entreprise à mieux résister sur le marché. C'est ainsi que la Commission a approuvé la recapitalisation et les plans de restructuration de nombreuses compagnies aériennes nationales, ces dernières années. C'est également le cas lorsque la Commission a conclu que le plan de restructuration présenté par les autorités françaises d'un montant de 31 millions € destiné au fabricant français d'électroménager *Fagor Brandt* permettait de restaurer la viabilité de l'entreprise à long terme et que l'aide en question se limitait au minimum nécessaire pour mener à bien cette restructuration²⁴⁹ ²⁵⁰. C'est dans cette ordre d'idée que la Commission européenne a conclu que le projet de la France d'octroyer une aide à *Areva* sous la forme d'une injection de capitaux de 4,5 milliards d'euros est conforme aux règles de l'UE en matière d'aides d'État. Le plan de restructuration d'*Areva* permettra à l'entreprise de devenir viable sans fausser indûment la concurrence au sein du Marché unique²⁵¹.

On voit bien que la Commission étudie soigneusement les chances de succès de ce plan. Dans une autre affaire -décision du 24 octobre 2011, " *SeaFrance SA* ", la Commission a ainsi considéré que les prêts accordés par la SNCF, propriétaire à 100 % de *Sea France*, à cette

²⁴⁷ Déc. Comm. CE no 2000/395, 22 déc. 1999, JOCE 23 juin 2000, n° L 150, Lamy droit économique, 2089 - Aides à la restructuration.

²⁴⁸ JO n° L308/92 du 21 décembre 1995

²⁴⁹ Commission européenne – Base de données des communiqués de presse, Bruxelles, le 21 octobre 2008

²⁵⁰ Aide à la restructuration : Dans le cadre de l'appréciation du caractère minimal de l'aide, la Commission doit prendre en compte toutes les rentrées financières dont bénéficie l'entreprise, même si leur montant est limité.

Voir en ce sens, TPICE, 15 Juin 2005, *Corsica Ferries France c/ Commission*, Aff. T-249/03 : *Rev*

.*Concurrences*, n° 3/2005, p. 111, obs. ALEXIS A., Dans cet arrêt, la requérante à savoir la SNCM a reproché à la Commission de ne pas avoir pris en considération le produit de ses cessions (12 millions d'euros). Faisant droit à ses propos, le Tribunal, écarte l'argument de la Commission selon lequel le faible montant en cause des cessions n'aurait eu qu'une faible incidence sur la situation financière de la SNCM. Il souligne par ailleurs, que " *la détermination du caractère minimal de l'aide revêt une importance essentielle dans l'économie générale de la décision attaquée* ", et prononce en conséquence son annulation ; Europe, Aout – Sept 2005. p.27, comm. n° 302, IDOT L.

²⁵¹ Aides d'État : le plan de restructuration du groupe français *Areva* obtient le feu vert de la Commission, site internet en ligne Zonebourse, 10 janvier 2017, consulté le 11 janvier 2017, disponible sur :

<https://www.zonebourse.com/actualite-bourse/Aides-d-Etat-le-plan-de-restructuration-du-groupe-francais-Areva-obtient-le-feu-vert-de-la-Commissi--23671907/>

société, constituaient des aides à la restructuration, dans la mesure où le taux accordé était inférieur à celui du Marché²⁵².

Parfois, il peut arriver que l'aide à la restructuration soit fatale à la collectivité qui en a pris l'initiative. Le cas de l'affaire tristement célèbre de la ville de Romans-sur-Isère, " capitale de la chaussure de luxe ", passée de 4.600 salariés dans le secteur en 1968 à quelques 800 en juin 2005, en est une illustration²⁵³. La municipalité s'en est alarmée. Elle s'est alors endettée et y a une quinzaine d'années afin d'attribuer des aides, insuffisamment mesurées, à la restructuration de l'industrie de la chaussure de luxe²⁵⁴.

Par ailleurs, ces aides à la restructuration doivent se faire dans le respect de la libre concurrence. Elles ne doivent pas entraîner une distorsion excessive de la concurrence, au besoin des mesures compensatrices peuvent d'ailleurs être prises²⁵⁵. On notera à cet égard que les lignes directrices sont plus souples lorsque l'entreprise concernée est une petite entreprise, puisqu'une telle aide ne fausse que très rarement la concurrence.

Ce problème du montant et de la nature de l'aide ont été posés dans une décision du 27 juillet 1994, la Commission avait autorisé l'achat de dix-sept nouveaux avions pour un montant de onze milliards de francs par la compagnie Air France. Pour les concurrents, il s'agissait d'aide au fonctionnement du groupe. Le TPI a annulé la décision d'autorisation de la Commission pour insuffisance de motivation sur plusieurs points et notamment concernant l'impact de l'aide sur la concurrence mondiale²⁵⁶.

De surcroît, les aides à la restructuration sont soumises à la contribution de l'entreprise. Toutefois, si les bénéficiaires contribuent de manière importante au plan, sur leurs propres

²⁵² Décision n° 2012/397/UE, JOUE L195 du 21 juillet 2012, pp. 1-18, confirmée par le Tribunal, dans son arrêt du 15 janvier 2015, aff. T-1/12.

²⁵³ Cette affaire a participé à l'inflexion législative de 1998.V. Rapport annuel de la Cour des comptes, 1987, p.199

²⁵⁴ En 1985, la ville de Romans-sur-Isère a été mise en demeure de rembourser deux emprunts d'un montant de 8,8 millions de francs, consentis par deux banques à une entreprise de la ville en règlement judiciaire. La ville de romans avait cautionné ces deux emprunts effectués deux ans plus tôt auprès du CEPME (devenu crédit local de France) et du crédit national. Ces deux organismes bancaires n'avaient accordé leurs prêts à la société qu'à la condition de la constitution de cette garantie publique. Ayant omis à l'époque de demander des contres-garanties à d'autres collectivités territoriales, la ville s'est donc retrouvée seule débitrice de cette importante somme.

²⁵⁵ Pour une application comm. CE, C(2005) 2716, 20 juillet 2005, aide à la restructuration de l'imprimerie Nationale, *Rev. Concurrence*, n° 4/2005, p.107, obs. CHEROT J.-Y.

²⁵⁶ TPI, 25 juin 1998, British Airways, Aff. Jointes T-371/94 et T-394/94

ressources y compris par la vente d'actifs ou par un financement extérieur obtenu aux conditions du marché, cette contribution constitue un signe indiquant que les marchés croient à la faisabilité du retour à la viabilité. Une intervention publique sera d'autant plus aisément admise.

Il est important de souligner que les aides à la restructuration sont exceptionnelles²⁵⁷. À tels point que les lignes directrices énoncent un principe de non récurrence²⁵⁸ : de telles aides ne pouvant donc être accordées qu'une seule fois. Sauf exceptions, de nouvelles aides ne pourront plus être accordées dans les dix ans qui suivent. Parmi les exceptions figurent " *les circonstances exceptionnelles et imprévisibles, non imputables au bénéficiaire*."

Qu'entendons-nous par circonstances exceptionnelles ? Il peut s'agir d'une crise financière ou boursière. Ainsi, dans une décision du 1er décembre 2004, la Commission a apporté des précisions sur la notion de " *circonstances exceptionnelles* ". Cela concernait le groupe informatique Bull ayant déjà bénéficié d'une aide à la restructuration de 1,13 million d'euros en 1994. Toutefois, le plan de restructuration ayant échoué à la suite d'une crise boursière, les autorités françaises ont apporté leur aide à un nouveau plan autorisé par la Commission²⁵⁹.

Ce type d'aide doit pallier les pertes de l'entreprise, mais également permettre à l'opérateur économique de comprendre les raisons de ses difficultés économiques afin qu'elles ne se reproduisent plus²⁶⁰.

²⁵⁷ Dans la mesure où la Commission a entendu lutter contre les effets négatifs des aides d'États au sauvetage et à la restructuration, elle souligne que parmi les aides d'État, les aides relatives au sauvetage et à la restructuration font partie de celles qui génèrent le plus de distorsions de concurrence, en particulier parce qu'elles font obstacle à la sortie du Marché des entreprises les moins efficaces. Fort de ce constat, la communication, Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autre que les établissements financiers (2014/C249/01), JOUE n° C 249, 31 juill. 2014, p.1 " prévoit qu'une entreprise ne devrait pouvoir bénéficier d'une aide d'État qu'une fois que toutes les options offertes par le Marché sont épuisées et dans la mesure où l'aide apparaît indispensable pour atteindre un objectif d'intérêt commun bien défini ".

²⁵⁸ En outre, la communication pose un principe fondamental en matière d'aides publiques : le " principe de non-récurrence " selon lequel les entreprises ne devraient être autorisées à bénéficier d'une aide au titre des présentes lignes directrices qu'une seule fois au cours d'une période de dix ans.

²⁵⁹ Décision n° 2005/941/CE, JOUE L 342 du 24 décembre 2005.

²⁶⁰ V. TPICE, 15 Juin 2005, Corsica Ferries France c/ Commission, Aff. T – 349 /03, Rec. P. II - 2197

À côté des aides au sauvetage et à la restructuration, depuis 2014, existent des mesures de soutien temporaire à la restructuration aux PME et aux petites entreprises publiques. En effet, ces mesures, introduites par les nouvelles lignes directrices, constituent un outil intermédiaire entre l'aide au sauvetage et à l'aide à la restructuration. Elles sont définies comme une " aide à la liquidité destinée à soutenir la restructuration d'une entreprise en donnant au bénéficiaire la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rétablir sa viabilité à long terme ". À notre sens, il s'agit d'une très bonne initiative car cela permettrait aux PME, les plus fragiles, de se maintenir sur le marché comme les autres entreprises. Il faut relativiser ce raisonnement. Contrairement à ce que pense la commission, l'aide financière peut être trompeuse car le plus souvent, elle ne permet pas de résoudre les difficultés de l'entreprise et pourrait être à l'origine d'autres difficultés.

On constate que les lignes directrices communautaires, s'harmonisent assez bien, au moins dans leur philosophie générale, avec notre droit des entreprises en difficulté. Dans la mesure où, l'objectif du redressement judiciaire est de remédier aux difficultés de l'entreprise. En ce sens, lors de la période d'observation, le principe d'interdiction des paiements pour des dettes antérieures à celle-ci, s'applique aux créanciers sauf exceptions faites à quelque uns. Cette mesure, permet à l'entreprise de faire une pause face aux pressions et de trouver un répit pour surmonter ses pertes.

Toutefois, les collectivités locales interviennent essentiellement en faveur des P.M.E. Or, la Commission considère que les aides à ces entreprises altèrent peu les conditions des échanges. D'ailleurs, il existe même un régime dérogatoire pour les PME dans le cadre des lignes directrices relatives aux aides au sauvetage et à la restructuration. Ce régime, pose de multiples questions comme la raison d'être d'un tel régime de faveur. En effet, du point de vue juridique, la Commission estime que les aides aux PME affectent généralement moins la concurrence et les échanges que les aides aux grandes entreprises. Pour la gardienne des traités, cela est d'abord dû au fait que le volume des ventes réalisées par les PME est moins important que celui des grandes entreprises. La Commission considère que le phénomène est aussi dû au fait que les PME sont particulièrement nombreuses dans des secteurs où les échanges " intracommunautaires " sont relativement faibles²⁶¹. Elle accepte beaucoup plus facilement, dans ce cas, les aides à la restructuration et se montre nettement moins exigeante à l'égard des différentes conditions énumérées. Selon la nature des difficultés et la taille de la

²⁶¹ Par exemple la construction, certaines industries alimentaires, la vente au détail et de nombreux services (Encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises, JOUE n° C 213, 19 août 1992, pt. 3.3)

PME., elle acceptera de notables atténuations des obligations prescrites. De plus, il est extrêmement rare que des " *contreparties* " soient exigées et les contraintes en matière de contenu des rapports sont nettement moindres. Néanmoins, le principe de " *l'aide unique* " s'applique pleinement aux PME.

En définitive, il nous semble très pertinent de signaler l'effet pervers qu'engendrent les aides publiques. En effet, elles créent un " *risque d'aléa moral* "²⁶². Elles sont de nature à inciter les entreprises à adopter des stratégies risquées tout en sachant pertinemment qu'elles seront aidées en cas de difficulté. C'est le cas par exemple lorsque l'entreprise vend à perte pour renforcer sa position dans le marché.

Il demeure donc indéniablement plus facile aux collectivités locales de se porter au secours des PME que pour l'État d'aider de grandes entreprises. Elle se justifie par le fait que les PME engendrent, certainement, moins de risque que ces dernières. Logiquement, il serait plus aisé pour elles d'y intervenir.

Une dérogation est également applicable aux aides inscrites dans le cadre de " *minimis* ".

B : Des aides inscrites dans le cadre de " *Minimis* "

Qu'appelle-t-on une aide de *minimis* ? Précisons le destinataire de l'aide et le principe sur lequel elle repose. En effet, parmi les règlements d'encadrement des aides figure la règle de *minimis*²⁶³. Il s'agit d'une aide de faible montant accordée à une entreprise par une autorité publique qu'elle soit État, collectivité territoriale ou autre personne ainsi que nous l'avons expliqué. Ce règlement indique que les aides financières dont le montant est inférieur à 200 000 euros sur une période de trois ans ne constituent pas des aides d'État au sens du droit de l'Union européenne, dans la mesure où celles-ci n'ont aucune incidence sur la concurrence et les échanges au sein du Marché Intérieur²⁶⁴. Ce plafond de 200 000 euros peut être ramené à 100.000 euros pour les entreprises du transport. Il existe de même un règlement séparé sur les

²⁶² MASTRULLO T., "Aides d'État : nouvelles lignes directrices de la Commission", *Revue des procédures collectives*, juillet 2015, n° 4, comm. 92

²⁶³ Parlant de règlement, la Commission européenne a publié, le 18 décembre 2013, un règlement (UE) 14 juillet 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, applicable depuis le 1er janvier 2014.

²⁶⁴ LEROY D., " Union européenne - Aides de *minimis* - Le changement dans la continuité ", *Juris associations*, 2014, n°493, p.9

aides de minimis, prévoyant un plafond plus bas 30.000 euros et des plafonds de dépenses fixés au niveau national, s'applique au secteur de la pêche et de l'aquaculture²⁶⁵. Un autre règlement séparé sur les aides de minimis, avec un plafond de 15.000 euros existe pour le secteur agricole²⁶⁶. Enfin, pour les Services d'Intérêt Économique Général (SIEG), il existe un règlement séparé sur les aides de minimis, avec des aides pouvant aller jusqu'à 500.000 euros pour les SIEG ne respectant pas clairement les quatre critères Altmark (cf. également Point 22.3)²⁶⁷.

La notion d'aides financières recouvre aussi les aides fiscales ou les exonérations de cotisations sociales. À notre sens, cela constitue un avantage significatif pour les entreprises, dans la mesure où elles ne cessent de critiquer la lourdeur des cotisations fiscales. Il s'agit, en d'autres termes, d'une véritable " bouffée d'oxygène ".

Dans la mesure où les aides de minimis ne constituent pas des aides d'État, cela pourrait avoir comme conséquence, un abus voire un détournement de la notion d'aide par les entreprises bénéficiaires. En effet, ces dernières peuvent monter toutes seules leurs propres difficultés afin de pouvoir en bénéficier, même si un système de contrôle est mis en place. Néanmoins, ce système appelé " régime de minimis " a démontré que la Commission a tendance à tolérer n'importe quelle aide à condition que le cumul des aides soumises à ce régime ne dépasse pas le plafond autorisé. De plus, nous avons observé que ce régime a connu un véritable succès, à tel point que la Commission avait rehaussé le montant d'aide autorisée. Par ailleurs, le législateur national multiplie ainsi les mesures d'aides fiscales soumises expressément au plafond de la règle de minimis. On peut, par exemple, citer le régime de l'article 44 septies du CGI, relatif à l'aide aux entreprises notamment à l'exonération d'impôt sur les sociétés en cas de reprise d'une entreprise en difficulté, qui avait été considéré à une époque comme contraire au régime des aides d'États. La France a décidé de conserver ces dispositions en y adjoignant des plafonds en fonction des bénéficiaires des aides. Parmi ces plafonds, l'article 44 septies se réfère ainsi au régime de minimis²⁶⁸.

²⁶⁵ Règlement (UE) No 717/2014 du 27 juin 2014 sur l'application aux aides de minimis, dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne

²⁶⁶ Règlement (UE) No 1408/2013 du 18 décembre 2013 sur l'application aux aides de minimis, dans le secteur de l'agriculture, des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

²⁶⁷ Règlement (UE) No 360/2012 du 25 avril 2012 sur l'application des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées aux entreprises prestataires de services d'intérêt économique général, JO L 114, 26.4.2012, p. 8.

²⁶⁸ Actualité de l'impact des règles relatives aux aides d'État sur le droit fiscal

Il est ici important de souligner le caractère cumulable des aides de minimis octroyées conformément au nouveau règlement avec les aides de minimis accordées conformément au règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 aux entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, à concurrence des plafonds fixés dans celui-ci. Elles peuvent également être cumulées avec des aides de minimis octroyées conformément à d'autres règlements de minimis à condition de ne pas dépasser le plafond de 200 000 € ou de 100 000 € mentionné précédemment²⁶⁹. Il s'avère que, si l'entreprise bénéficiaire dépasse le plafond autorisé, elle sera obligée de reverser la différence au service compétent pour la récupération. C'est ce qui ressort de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy en date du 5 août 2016²⁷⁰. Une observation mériterait en ce sens d'être soulevée. Comme nous l'avons mentionné un peu plus haut, la restitution peut engendrer un risque financier pour l'entreprise. Donc, pour limiter celui-ci, il serait important de faire une étude sur la situation financière de l'entreprise préalablement à la demande de restitution. Pour éviter de tomber dans cette situation, il serait nécessaire que l'entreprise reste vigilante sur le respect des règles et qu'un contrôle de celles-ci soit régulièrement effectué auprès d'elle. En effet, les autorités communautaires sont fondées à demander la mise en œuvre du droit de la faillite, y compris la liquidation pour obtenir la restitution d'une aide indûment accordée.

Comme le soulignait justement Laurence LADOUX²⁷¹ en matière fiscale, le montant de l'aide à prendre en compte est égal à l'avantage brut en impôt (avant impôts ou autres prélèvements) dont bénéficie l'entreprise grâce à la mesure d'aide.

On précise que la date d'octroi d'une aide est celle de la date de clôture de l'exercice de l'organisme bénéficiaire au titre duquel l'aide est versée²⁷².

La notion d'entreprise est clairement évoquée dans le règlement précité, relatif aux aides de minimis. En effet, selon le règlement de 2013, " On entend par entreprise, aux fins des règles de concurrence énoncées dans le traité, toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. La Cour de justice de l'Union européenne a précisé que toutes les entités contrôlées (en droit ou en fait)

²⁶⁹LADOUX L., " Aides " de minimis " : le point sur les nouveaux règlements ", *Les Nouvelles Fiscales*, 01-avril -2014, p.1131

²⁷⁰ CAA de NANCY, 2ème chambre - formation à 3, 05 août 2016, 15NC01361, Inédit au recueil Lebon

²⁷¹ LADOUX L., loc. cit. p. 1131

²⁷² CAA Paris, 15 juin 2016, n° 15PA00034.

par la même entité doivent être considérées comme constituant une entreprise unique²⁷³. " Ceci confirme nos observations précédentes.

Ainsi dans un arrêt²⁷⁴, le tribunal de la CJCE a considéré qu'une organisation de protection de l'environnement est une entreprise²⁷⁵. En outre, une association ou une mairie peut parfaitement être qualifiée d'entreprise dans la mesure où elle fausse la concurrence²⁷⁶.

Le règlement précédemment cité a été actualisé s'agissant de la nature des entreprises qui sont concernées par les aides minimis. Nous avons également noté que certains secteurs sont exclus. Parmi les entreprises concernées, une seule va retenir notre attention et constitue par définition le sujet de ce travail. Il s'agit en effet, des entreprises en difficulté. Ainsi, le règlement de 2013 revient sur l'exclusion en vigueur précédemment et qui concernait les entreprises en difficulté, c'est-à-dire toutes celles faisant l'objet d'une procédure collective. Elles pourront donc continuer à bénéficier des aides fiscales sous couvert du règlement de minimis pendant la durée de la procédure. Nous estimons très positive cette initiative qui constitue visiblement une évolution en faveur des entreprises en difficulté. Cette aide pourrait leur permettre de se redresser et d'éviter le pire à savoir la liquidation. Toutefois, le fait d'aider une entreprise en difficulté peut constituer une distorsion de concurrence aux yeux de la Commission européenne dans la mesure où celle-ci souhaiterait voir disparaître les entreprises moribondes. En principe, pour la Commission ces dernières ne méritent pas d'être maintenues sur le marché. Pourtant, la Commission leur donne une chance de pouvoir bénéficier de l'aide

²⁷³LEROY D., loc. cit., p.9

²⁷⁴MORIN M., " La gestion du patrimoine naturel et le droit de la concurrence ", l'arrêt du 12 septembre 2013 rendu par le Tribunal de la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'affaire T-347/09 Allemagne c. Commission, *Revue juridique de l'environnement*, 2014, Vol. 39, p. 204

²⁷⁵ La Commission a relevé que ces organisations, dans le cadre de leur activité de gestion d'espaces naturels, exercent des activités économiques telles que la vente de bois, le tourisme, la location de terrains pour la chasse et la pêche. Bien que ces activités économiques soient secondaires par rapport à l'activité de protection du patrimoine naturel, elles génèrent des recettes ; le bois est proposé sur le marché, la location des terrains fait l'objet d'un appel d'offres. Ainsi, en offrant des biens et des services sur des marchés concurrentiels, les organisations de protection de l'environnement poursuivent un intérêt qui est dissociable de l'objectif exclusivement social de protection de l'environnement (point 41 de l'arrêt). Aussi, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec des opérateurs proposant les mêmes biens et services, même si cette offre est faite sans but lucratif contrairement aux autres opérateurs, ces organisations doivent-elles être considérées comme des entreprises au sens des règles sur les aides d'État (point 53).

²⁷⁶ Propos de FOURRIER N., ex commissaire au redressement productif de la région Champagne-Ardenne lors de notre entrevue en date du 04 mai 2016.

de minimis durant leur procédure collective. Ce qui revient à tolérer une rupture de la concurrence.

Il est fréquemment fait usage d'un fractionnement des aides de minimis, ce qui permet désormais aux entreprises de moduler le montant des aides de minimis, afin de limiter l'avantage fiscal au montant du plafond d'aides. Quel est l'intérêt de l'étalement et de la modulation ? Le premier avantage est d'une part, de limiter les risques d'intervention à " fonds perdus " et d'autre part, de freiner la délocalisation des entreprises. En effet, l'observation de la pratique a démontré que bon nombre d'entreprise se sont délocalisées à la suite de l'obtention de l'aide. Donc, il s'avère judicieux non seulement de fractionner l'aide mais également de veiller à son utilisation. Le deuxième avantage est de mieux mesurer le risque de conversion de l'aide " en aide d'État " en cas de dépassement du montant autorisé.

Il ne s'agit toutefois pas d'une innovation totale, mais plutôt de la légalisation d'une pratique déjà admise par l'administration fiscale française²⁷⁷. À cet égard, cette nouvelle législation constitue une mesure favorable aux entreprises. Ce qui va certainement entraîner un contrôle de la part de l'administration fiscale pour limiter les possibilités de dépassement de l'aide.

En ce qui concerne les collectivités locales, elles peuvent tout d'abord choisir de mettre en place un régime d'aide qui s'inscrit dans le cadre du règlement de la Commission européenne²⁷⁸. Ce dispositif permet aux collectivités locales de s'affranchir de l'obligation de notification d'une aide ou d'un régime d'aide à la Commission européenne. Ainsi, par une décision du 12 juillet 2000, la Commission européenne avait considéré qu'une aide accordée par deux collectivités locales à une entreprise sous la forme d'une vente de terrain à un prix inférieur à sa valeur était illégale, au motif qu'elle constituait une aide à l'investissement en faveur de l'entreprise bénéficiaire, qui conformément aux dispositions de l'article 88-3 du Traité CE, aurait dû être notifiée et approuvée préalablement à sa mise en œuvre. Si la procédure n'avait pas été respectée c'est parce que l'aide entrain peut être dans le cadre de l'application du règlement d'exemption n° 69/2001 sur les aides de minimis du 12 janvier 2001²⁷⁹.

²⁷⁷ LADOUX L., loc. cit. p. 1131

²⁷⁸ N° 1407/2013 du 18 décembre 2013 (JOUE24 déc. 2013) relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis.

²⁷⁹ SOUSSE M., " L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales ", *Petites affiches*, 19 août 2005, n° 165, JOCE no L. 10/33 du 13 janvier 2001

Toutefois, la collectivité locale est tenue d'informer l'entreprise bénéficiaire du caractère de minimis de l'aide. Quant à l'entreprise bénéficiaire, elle est tenue de confirmer à la collectivité locale que l'aide de minimis qui lui est accordée n'a pas pour effet de porter le montant total des aides de même nature dont elle a déjà bénéficié au delà du plafond autorisé. Toutefois, il nous semble important de préciser qu'avec la loi NOTRe de 2015, seule la région a la compétence exclusive pour définir des " régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région (...). Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché. " ²⁸⁰. Il convient de préciser que ces aides accordées sur le fondement du paragraphe I ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques. Le soutien des collectivités territoriales aux entreprises en difficulté est dorénavant régi par l'article L. 1511-2, II du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi NOTRe. Il pose les règles suivantes : *" lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. En cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région. La métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région."*

Il apparaît très clairement que ce texte énonce, de manière plus ou moins précise les règles de compétence, de forme et de fond qui régissent l'intervention des collectivités territoriales au soutien des entreprises en difficulté.

L'encadrement interne des aides aux entreprises en difficulté mérite également d'être étudié.

Section 2 : L'encadrement interne des aides aux entreprises en difficulté

Comme en droit communautaire, un cadre légal et réglementaire définit un régime des aides accordées aux entreprises en difficulté. S'il est souvent considéré que le droit interne serait plus favorable à l'interventionnisme économique en faveur des entreprises en difficulté, ce

²⁸⁰ Article L. 1511-2 paragraphe I du CGCT.

type d'aides est soumis à des conditions d'une précision accrue s'agissant notamment de la répartition des rôles entre collectivités territoriales (I). De plus, comme en droit communautaire, des contrôles exigeants existent en droit interne (II).

I : Un droit interne apparemment favorable à l'interventionnisme public en faveur des entreprises en difficulté

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a reconnu aux collectivités territoriales la possibilité d'accorder des aides aux entreprises en difficulté dès lors que la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige. En effet, une collectivité territoriale, quel que soit son échelon et sa taille ne peut pas rester insensible à la fermeture d'une entreprise tant les conséquences économiques et sociales peuvent être désastreuses, surtout lorsque l'entreprise " fait vivre " une grande partie de la population. Licenciements, chômage, perte de dynamisme du territoire auront des conséquences directes pour les collectivités et leurs EPCI.

Mais, il ya désormais une hiérarchisation des responsables depuis la loi NOTRe de 2015. En effet, seule la région a la compétence exclusive pour définir le régime d'aides et décider de l'octroi aux entreprises en difficulté²⁸¹, même si elle peut, par voie de convention, faire participer aux collectivités infrarégionales au financement de ces aides. Ceci montre tout simplement que le droit interne continue à s'intéresser aux entreprises en difficulté et fortifie également sa position d'origine. Comme nous l'avons évoqué, c'est désormais l'article L.1511-2 II déjà cité qui s'applique aux entreprises en difficulté.

Cette affirmation vaut également pour l'État qui est responsable " de la conduite de la politique économique et sociale"²⁸² de la Nation. Il lui est donc possible à lui aussi d'octroyer des aides aux entreprises en difficulté.

Il ne fait aucun doute que ce rôle de la région puisse engendrer quelques conséquences. Dans le passé nous avons observé un manque de coordination entre acteurs diminuant considérablement l'efficacité de l'intervention économique auprès de ces entreprises. Pourtant, le plus souvent une aide efficace se définit et se met en œuvre dans le cadre d'un partenariat

²⁸¹ Le nouvel article L. 1511-2 du CGCT

²⁸² Article L3231-1 du CGCT

(région, acteurs économiques, banques, département, EPCI, centre d'information et de prévention²⁸³). Donc, on peut regretter le fait que les départements ne peuvent plus intervenir. L'un des intérêts majeurs de cette collaboration est de redonner confiance aux partenaires de l'entreprise tels que ses fournisseurs, ses clients et surtout ses financiers.

Par ailleurs, cette compétence exclusive a soulevé des débats et des frustrations de la part des départements. Nous savons désormais que la loi NOTRe interdit en effet aux départements d'intervenir en matière d'économie. Dans cette perspective, le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), Dominique BUSSEREAU a relevé une instruction datée du 22 décembre 2015. Il regrette que cette instruction " *remette en cause complètement les accords passés* " dans le cadre de la loi NOTRe. En effet, cette loi leur offrait la possibilité de passer des accords avec les intercommunalités et les communes en matière d'immobilier d'entreprises et avec les régions en matière de cofinancement de certaines filières économiques²⁸⁴.

Ces aides sont soumises à un régime spécifique (**A**) cela implique qu'elles ne peuvent pas être attribuées par n'importe quelle autorité publique et doivent, par conséquent, respecter un certain formalisme (**B**).

A : L'existence d'un régime d'aides à finalité spécifique aux bénéficiaires des entreprises en difficulté : un moyen d'action justifié ?

D'une manière générale, ce qui fonde la possibilité pour une collectivité territoriale d'agir en faveur d'une entreprise en difficulté c'est l'existence d'un intérêt public local. Dès lors que la

²⁸³ C'est le cas de la nouvelle association qui a été créée récemment en Seine-Saint-Denis. Officiellement inauguré le jeudi 21 septembre 2017, le centre d'information et de prévention (CIP) lance les " entretiens du jeudi ". Anonymes et gratuits, ces rendez-vous visent à aider les entrepreneurs à redresser la barre avant qu'il ne soit trop tard. Selon Roger LABONNE, la plupart du temps, il existe des dispositifs que les chefs d'entreprise ignorent. L'idée est de les faire connaître pour éviter la fin d'activité. L'association est aussi une alternative au tribunal de commerce, qui dispose d'un conseil de prévention, CHIRON R., et STERLÉ C., " Bobigny : au secours des entrepreneurs en difficulté (en ligne) ", 21 septembre 2017, consulté 30 septembre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.leparisien.fr/bobigny-93000/bobigny-au-secours-des-entrepreneurs-en-difficulte-21-09-2017-7276593.php> - Les collectivités ou leurs groupements peuvent se rapprocher de cette centre afin de connaître, le plus tôt possible, les difficultés de la future entreprise bénéficiaire de l'aide.

²⁸⁴ Les départements accusent l'administration de dénaturer la loi NOTRe, Acteurs Publics, mercredi 20 janvier 2016, consulté le 01 octobre 2017.

fermeture de l'entreprise risque d'avoir une incidence quelle qu'elle soit sur le territoire, on considèrerait qu'une collectivité devrait pouvoir agir en sa faveur. Toutefois, depuis la loi NOTRe, seule la région a ce pouvoir d'action en faveur des entreprises en difficulté²⁸⁵. Les autres collectivités ne peuvent que compléter l'aide décidée par la région, dans les conditions fixées par celle-ci²⁸⁶.

Légalement, les collectivités ne sont autorisées à accorder une aide à une entreprise en difficulté que si leur intervention correspond à un intérêt public local. Cette condition est placée au premier plan et devient la condition unique et générale de l'initiative publique.

Cependant, la définition précise de cette notion est susceptible de provoquer quelques hésitations. Dans cette perspective, François RANGEON²⁸⁷ précise que " l'intérêt local était assimilé à l'intérêt particulier ". Il ajoute que " la notion d'intérêt général local est aujourd'hui de plus en plus fréquemment utilisée, aussi bien par les élus locaux que par certains responsables politiques nationaux, mais aussi par des fonctionnaires territoriaux, des professionnels du développement local et du travail social, des juristes ou des militants de la démocratie locale ".

Par ailleurs, selon M.-P. DESWARTES, " la jurisprudence administrative reconnaît l'intérêt national et l'intérêt local. La nature est la même, il n'y a qu'une différence de point de vue... d'un côté comme de l'autre on a affaire à des intérêts publics, qualifiés selon les cas de national ou de local²⁸⁸ ".

Rappelons que les collectivités territoriales bénéficiaient d'une clause générale de compétence qui leur permettaient de gérer les affaires locales, jusqu'en 2015. La loi NOTRe du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a supprimé cette compétence.

En effet, l'article *L1111-2 du CGCT* dispose que " les communes, les départements, et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État (...) ".

Par ailleurs, *l'article 72 alinéa 3* de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose que " les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ".

²⁸⁵ Article L1511-2 II du CGCT, op.cit

²⁸⁶ Ibidem

²⁸⁷ " Peut-on parler d'un intérêt général local ? ", Presses Universitaires de Rennes, 2005, pp. 45-65

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 29.

C'est la reconnaissance de cette clause générale de compétence au profit des collectivités territoriales qui a permis à la notion d'intérêt public local de se développer davantage.

En effet, *l'article L2121-29 du CGCT* reconnaît la possibilité pour le conseil municipal d'émettre " des vœux sur tous les objets d'intérêt local ". Par ailleurs, *l'article L4221-1* du même code précise que le conseil régional a compétence pour " promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ".

La clause générale de compétence a permis aux collectivités territoriales de définir des domaines d'intervention qui leurs sont propres au travers de la notion de besoins de la population locale, distincts de ceux de l'État.

S'agissant des aides aux entreprises en difficulté, cet intérêt public local réside dans le renforcement du tissu économique de la collectivité, de son potentiel fiscal et dans la défense des besoins économiques et sociaux de la population. Précisément, la protection des intérêts économiques et sociaux de la population était la première condition exigée en 1982 pour justifier l'intervention en faveur des entreprises en difficulté.

Maintenant que c'est la région qui a la compétence exclusive pour accorder des aides à ces dernières, comment dès lors apprécier l'intérêt local ? Naturellement, il est d'usage que l'on s'adresse à la collectivité la plus proche de l'entreprise, notamment la ville ou le département. Étant sur place, ils sont censés être mieux placés pour le faire. Prenons un exemple tout à fait simple. Une entreprise installée dans la ville de Reims connaît des difficultés et la région souhaiterait intervenir. Donc, cette dernière doit, préalablement à toute intervention, apprécier l'intérêt local. Alors que l'on sait désormais qu'avec la réforme de la loi NOTRe, la région ne se limite plus à la Champagne-Ardenne. Elle est dirigée en partie à Strasbourg. Par conséquent, elle est bien loin pour apprécier l'intérêt local de la ville de Reims. Il ressort de cet exemple une observation très importante. Une amélioration de la loi NOTRe est peut-être souhaitable comme le font observer les élus locaux pour préserver un réel partenariat. D'où l'idée d'un partenariat. Ainsi, la commune la plus proche pourrait se voir déléguer la tâche d'apprécier l'intérêt local. En tout état de cause les interventions seront plus sélectives et moins soumises aux pressions locales. Tel est sans doute l'un des objectifs du législateur de 2015. Il convient de relativiser ce raisonnement. Il existe 12 agences territoriales qui ont été créées dans la région afin de rapprocher l'administration territoriale des administrés.

Les modalités de versement de ces aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise²⁸⁹. Ainsi, les départements ne disposent plus d'une compétence de plein droit en la matière (abrogation de *l'art. L. 3231-3*), qui devient ainsi une compétence exclusive de la région.

La loi de décentralisation a établi une distinction entre la nature des interventions des collectivités locales en différenciant les interventions en faveur du développement économique et l'aide aux entreprises en difficulté se justifiant par la protection des intérêts économiques et sociaux.

Toutefois, le II du nouvel *article L. 1511-2* renforce le rôle de la région en disposant que "*le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté*". Il ressort de cette citation que la compétence de principe appartient donc à l'organe délibérant de la collectivité régionale. Le président de la région ne peut agir qu'en exécution d'une délibération de celui-ci. Cette délibération peut se contenter de fixer des règles générales applicables aux aides aux entreprises en difficulté²⁹⁰. Nous pouvons donc retenir que le président ne dispose pas d'une entière liberté pour accorder des aides à ces entreprises dans la mesure où son rôle consiste, ici, à exécuter les actes posés par l'organe délibérant.

Bien sûr, comme nous l'avons évoqué, l'intervention du conseil régional est subordonnée à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population.

Il conviendrait de préciser que ce nouvel article n'a pas délaissé cette condition qu'elle tend d'ailleurs à actualiser. D'où son importance pour pouvoir justifier son intervention de manière légitime. Il me semble que c'est tout à fait justifié que cette condition puisse être obligatoire dans la mesure où, une aide aux entreprises en difficulté non justifiée risquerait de fausser la concurrence et serait déclarée illégale.

Selon la loi du 2 mars 1982, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exigeait, la commune, la région et le département pouvaient accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée par celle-ci. N'importe quelle intervention n'est donc pas légale. La collectivité locale doit procéder à une évaluation des conséquences de la disparition de l'entreprise sur le milieu local si l'on souhaite que la convention soit

²⁸⁹ DEVÈS C., loc.cit., Chapitre 8 (folio n°4192), juin 2016

²⁹⁰ ECKERT D., " Aides publiques aux entreprises en difficulté ", op. cit, p. 29

suffisamment précise en proposant les moyens adaptés d'un rétablissement de la santé de l'entreprise.

En réalité, la frontière est loin d'être claire entre les interventions en faveur du développement économique et l'aide aux entreprises en difficulté et certains auteurs n'ont pas manqué de faire observer que son principe, l'aide aux entreprises en difficulté est destinée à les rendre saines et qu'ainsi on contribue au développement économique autant qu'à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population.

Cependant, le législateur a souhaité différencier ces deux types d'intervention en les réglementant de façon particulière. En effet, si les actions en faveur du développement économique sont particulièrement encadrées et doivent respecter les conditions initialement prévues par la loi approuvant le plan puis directement par le CGCT, les interventions en faveur des entreprises en difficulté ne sont en revanche soumises à aucune réglementation particulière. Cependant les règles de l'interdiction de toute prise de participation d'une capitale commerciale de *l'article 5 alinéas 3 de la loi du 2 mars 1982* et les réglementations afférentes aux garanties d'emprunt de l'article 6 de la loi sont néanmoins applicables à ces interventions. En dehors de ces exceptions, l'aide aux entreprises en difficulté n'est assortie d'aucune réglementation et ces interventions ne sont soumises qu'à deux conditions, relativement imprécises : elles doivent, d'une part, assurer la protection des intérêts économiques et sociaux de la population et, d'autre part, elles doivent se faire en faveur des entreprises en difficulté, elles doivent s'inscrire dans le cadre de mesure de redressement de l'entreprise et une convention doit être signée entre l'entreprise et la collectivité locale (devenue la région depuis 2015 dans le cadre de la loi NOTRe précitée).

Cette condition de par la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale peut laisser dubitatif. On peut relever à cet égard, le caractère " très vague du motif invoqué, qui pourrait être la source de problèmes complexes ". L'appréciation peut être divergente et variable selon des situations envisagées, les intérêts en jeu, la nature des pressions exercées, les circonstances de temps et de lieu. Ainsi, les mesures d'aides aux entreprises en difficulté peuvent être prises lorsqu'il s'agit d'assurer la protection des intérêts économique et sociaux de la population locale, donc d'apprécier concrètement les conséquences de la disparition d'une entreprise sur le marché de l'emploi local, et sur le tissu économique de la collectivité. Dès lors, dans la plupart des cas, la volonté de sauver l'emploi, notamment dans les collectivités peu industrialisées ou dans les régions économiquement sinistrées suffira en elle-même à justifier l'intervention.

En poussant l'analyse, ne risque-t-on pas d'opposer les intérêts économiques et sociaux de la population à l'intérêt du contribuable ? Autrement dit le respect de la même condition peut justifier l'abstention de la collectivité.

Très clairement, les lois des 7 janvier et 2 mars 1982 résultent -s'agissant des interventions économiques- de la crise économique résultant du premier " choc pétrolier " de 1973-74. Les collectivités territoriales ont été brutalement confrontées aux fermetures d'entreprises et au problème de l'emploi. Libérée de la tutelle de l'État, il convenait de leur donner -avec une réelle liberté d'initiative- la possibilité d'intervenir. Ainsi s'explique la protection des intérêts économiques et sociaux de la population comme justification du sauvetage de l'entreprise en difficulté. Déjà le raisonnement de l'arrêt du Conseil d'État " Société Boussac Saint-Frères " du 10 mai 1985²⁹¹ adopté sur le fondement de la législation antérieure, reposait sur cette idée. En l'espèce, le prix symbolique accordé dans le but de favoriser le maintien de l'activité économique et de l'emploi sur le territoire communal relevait de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population et constituait une contrepartie d'intérêt général suffisante pour ne pas rendre la vente illégale²⁹². Un éclaircissement s'impose. En effet, le Conseil d'État avait déjà accepté de reconnaître la possibilité d'interventions locales en vue d'aider des entreprises en difficulté dans un arrêt du 26 juin 1974, société la maison des isolants de France²⁹³. Dans cette affaire, la haute juridiction approuva la démarche de la commune d'Aunay-sur-Odon, arguant qu'elle participait à " l'exécution même d'une mission de service public " alors même qu'elle ne reposait sur aucun texte, en fondant sa décision sur l'intérêt public local que la commune avait pris en charge dans la " *réalisation de l'ensemble des conditions matérielles d'une opération de décentralisation jugée utile pour le développement communal* " en ce qu'elle générait des emplois et des ressources fiscales.

Les conséquences de la disparition d'une entreprise doivent s'apprécier au cas par cas ainsi l'intérêt de la population à sauvegarder une entreprise économiquement importante sur le plan local. Une circulaire du ministre de la décentralisation a rappelé que l'intervention n'est possible que lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige²⁹⁴, elle a précisé en outre que cette notion devait être analysée en fonction des

²⁹¹ Conseil d'État, n° 31604, du 10 mai 1985, Société Boussac Saints Frères, Rec. Leb 1985, p. 145

²⁹² RIABI E., loc. cit. p.22

²⁹³ Conseil d'État, 26 juin 1974, société la maison des isolants de France, Rec. CE, p.365 ; RDP 1974, p. 1486, note AUBY.

²⁹⁴ NEMERY J.-C., " L'interventionnisme économique des collectivités locales ", *Les Annales de la recherche urbaine*, 1985, Vol. 28, n° 1, pp. 139-146

circonstances propres à chaque affaire. L'exigence de la protection des intérêts économique et sociaux de la population est essentielle et, il s'agit véritablement d'une condition de légalité des interventions des collectivités locales.

Par ailleurs, en l'absence de jurisprudence sur la définition de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population, il apparaît que cette notion recoupe celle d'intérêt public local à laquelle se réfèrent les juridictions pour apprécier la légalité des services publics créés dans le cadre de l'interventionnisme local. Cette notion s'est progressivement élargie en s'appréciant non seulement par référence à l'activité elle-même mais aussi par rapport à la façon dont l'initiative locale privée exerçait cette activité. À vrai dire, l'exigence de la protection des intérêts économiques et sociaux de la population est une condition relativement souple justifiée par la volonté du législateur de laisser une marge de manœuvre et un pouvoir d'appréciation important aux collectivités locales.

En outre, cette exigence peut être perçue comme un avantage pour la région qui souhaiterait intervenir auprès d'une entreprise en difficulté. Il faut relativiser ce raisonnement. Il n'est pas exclu que cela pourrait engendrer des abus voire un détournement de l'aide de la part du conseil régional afin de sauver une entreprise de leur choix. Pourtant, les élus locaux sont conscients du danger de faire courir un risque à leur budget. Ceci constitue en pratique une limite de fait à l'intervention des collectivités locales. Il faut en conclure que les moyens mis en œuvre pour sauvegarder une entreprise en difficulté ne doivent pas être hors de proportion avec les finances de la collectivité. De plus, la volonté d'aider une entreprise au motif essentiel de sauvegarder l'emploi ne doit pas aboutir à encourager l'activité d'une entreprise condamnée.

C'est la raison pour laquelle le soutien doit aboutir à un redressement de l'entreprise en difficulté. Il s'agit d'une condition de sa légalité.

Il est essentiel de rappeler que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises devront également être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). C'est une nouveauté qui a été introduite par la loi NOTRe. Ce schéma constitue en quelque sorte la clef de voûte du développement économique puisqu'il organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux

entreprises avec les actions menées par les autres collectivités territoriales ou leurs groupements²⁹⁵.

La région élabore seule le SRDEII²⁹⁶ qui sera adopté par son conseil²⁹⁷. Mais elle est tenue à certaines consultations. Lorsque la région comporte des métropoles et des établissements publics à fiscalité propre, le SDREII s'élabore " *en concertation*" avec ces collectivités. Aucune procédure de concertation n'est imposée par la loi. Qu'est-ce qui justifie une telle faculté ? Il s'agit peut-être d'une volonté délibérée du législateur de préserver la libre administration des collectivités territoriales. Il reviendra donc aux entités concernées de se mettre d'accord sur une procédure de concertation.

Il conviendrait de noter que les conditions précitées, permettant à la région d'intervenir auprès des entreprises en difficulté, sont tout à fait justifiées et légitimes dans la mesure où elles constituent un cadre de référence pour celle-ci et la protège contre les risques d'interventions à " fonds perdus ". Ainsi, si ces conditions n'avaient pas été précisées, la collectivité locale pourrait se permettre d'accorder de l'aide à tout moment à une entreprise en difficulté qu'elle jugerait utile pour essayer de maintenir l'attractivité sur son territoire. Donc, le fait que son intervention soit subordonnée à ces conditions l'empêche d'intervenir n'importe quand et n'importe comment.

Les mesures qui sont la contrepartie de l'aide font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise.

Comme nous l'avons également évoqué, les aides aux entreprises en difficulté qui font l'objet du II de l'article L.1511-2 sont distinctes de celles du I de celui-ci qui concernent la création ou l'extension d'activités économiques.

Comme la loi n'a pas énuméré les aides qui doivent être accordées aux entreprises en difficulté, l'ingénierie financière peut, en ce sens, leur être utile. Il peut s'agir de la garantie d'emprunt, de la prise de participation dans le capital de sociétés commerciales de droit commun, etc. Il convient de préciser que cette dernière concerne toutes les collectivités territoriales. Cependant, puisqu'il s'agit d'une intervention auprès des entreprises en difficulté, seule la région a la compétence de plein droit.

²⁹⁵ Article L.4251-13, al.3 CGCT

²⁹⁶ Article L.4251-13 du CGCT, op.cit.

²⁹⁷ Article L.4251-14 du CGCT

B : La soumission à la contractualisation des actions et des moyens d'intervention : un frein au détournement de l'aide ?

Comme en droit communautaire, un cadre légal et réglementaire définit un régime des aides accordées aux entreprises en difficulté en droit interne. Ce dernier conditionne l'aide à l'établissement d'un contrat entre la collectivité intéressée et l'entreprise en difficulté. Nous pouvons ainsi constater que le nouvel *article L1511-2 II* du CGCT conforte précieusement cette idée. En effet, l'article subordonne l'intervention de la région en faveur des entreprises en difficulté à la conclusion préalable d'une convention entre la région et l'entreprise. En effet, la convention fixe les mesures de redressement envisagées et doit préciser la politique commerciale, technique et sociale que l'entreprise suivra, les conséquences financières de ses politiques, avec les prévisions de comptes d'exploitation ou de bilans et des plans de trésorerie. Il faut donc en déduire que la région pourrait prendre des actes unilatéraux imposant des obligations à respecter au bénéficiaire de l'aide.

Il a été ajouté à ce nouvel article, " en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, que la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région ". C'est une nouveauté apportée par la loi NOTRe de 2015. Cette précision ne figurait pas parmi les conditions qui ont été énumérées par la *loi de 1982* ainsi que la *circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982*.

Au regard de ce qui précède, une observation très particulière mérite d'être soulevée. Il s'agit de la précision qui a été apportée sur le remboursement de l'aide. En effet, le nouvel *article L1511-2 II* du CGCT précité mentionne " un remboursement en cas de reprise ou de retour à meilleure fortune de l'entreprise ". Il s'agit là d'une stipulation facultative du contenu de la convention. Il faut en déduire que l'aide financière ne doit plus être gratuite. Cette nouvelle condition est porteuse de chance pour la région. Cette dernière pourra intervenir avec moins de risques. Cette précision rejoint ainsi les propos du professeur ECKERT (article portant sur les aides publiques aux entreprises en difficulté précité) " lorsqu'il qualifie cette stipulation comme relevant d'une demande récurrente des régions, soucieuses de préserver leurs marges d'intervention dans un contexte budgétaire sous fortes contraintes ". Donc, elle s'efforcera de cibler avec prudence l'entreprise bénéficiaire. En d'autres termes, la région pourrait apporter son aide à celle qui lui présentera un plan solide avec une forte possibilité de retour à meilleure fortune. Cette précision rend quasi obligatoire un audit effectué par la région.

Par ailleurs, la région pourra alimenter son budget avec les fonds remboursés. Elle pourra financer d'autres projets avec ces fonds.

Il apparaît très clairement que la région qui souhaite accorder une aide à une entreprise en difficulté doit nécessairement conclure un contrat avec cette dernière. En ce sens, une question importante mérite d'être posée. La contractualisation des aides empêche-t-elle un abus dans l'utilisation de l'aide ou la mauvaise foi des demandeurs ? A notre sens, la réponse est sans doute négative dans la mesure où certains demandeurs méritent d'être vus comme des " chasseurs de primes " .

L'établissement d'une convention pour attribuer une aide aux entreprises en difficulté ne date pas d'aujourd'hui, l'obligation légale est claire et le juge est d'ailleurs attentif au respect de cette formalité. L'arrêt du conseil d'État du 18 novembre 1991, *département des Alpes maritimes c/ Assoc. Agriculture 06*²⁹⁸, rappelle à cet effet que les interventions économiques des collectivités locales, qu'elles soient directes ou indirectes, sont soumises à la signature d'une convention. Au niveau étatique, cette volonté de contractualiser des apports entre les entreprises et les pouvoirs publics a d'ailleurs été confirmée par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000²⁹⁹ selon lequel : " *l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret*³⁰⁰, *conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée* " ³⁰¹.

Par ailleurs, le fait d'avoir recours à une convention implique nécessairement que trois conditions soient réunies : le pouvoir discrétionnaire de l'autorité publique, l'autonomie des parties et la convergence des intérêts. Le pouvoir discrétionnaire réside dans le fait que les

²⁹⁸ CE 18 novembre 1991, Département des Alpes Maritimes c/Assoc. Agri 06, RDP 1992, conclusions POUCHARD, p. 531. Le litige portait sur des subventions accordées dans le secteur agricole par une délibération du département, qui soutenait ne pas être tenu de passer de convention avec l'État. En fondant son action sur l'article 4 de la loi du 2 mars 1982 relatif aux aides indirectes dont l'attribution est libre, le département pensait pouvoir se dispenser d'une telle formalité. Le conseil d'État a fait une autre lecture de cet article qui dispose, après les alinéas relatifs aux aides indirectes et directes, que " en outre, des actions de politique agricole (...) " il a donc décidé de soumettre les aides versées aux entreprises à la conclusion préalable d'un contrat avec l'État pour en fixer les modalités.

²⁹⁹ Loi n° 200-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration, J.O du 13 avril 2000.

³⁰⁰ L'obligation de conclure une subvention s'applique aux subventions dont le montant dépasse 23.000 euros. Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

³⁰¹ MIZON M.-L., *Les aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : DESS DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, p. 47

autorités publiques sont libres ou non d'accorder une aide à l'entreprise en difficulté. L'autonomie des parties fait référence au fait que chacune d'entre elles est libre d'agir comme elle l'entend pour atteindre les objectifs fixés par la convention et dès lors que cela est conforme à la loi. Enfin, la convention permet de contractualiser la convergence des intérêts entre la personne publique et l'entreprise en difficulté. Il est donc clair que la collectivité locale et l'entreprise poursuivent un objectif commun : le sauvetage de celle-ci. Ainsi, logiquement, la collectivité locale (la région) a pour but de maintenir l'emploi, le dynamisme du territoire et protéger les intérêts économiques et sociaux de la population alors que l'entreprise a pour objectif de maintenir son activité et d'augmenter sa croissance.

S'agissant de la nature de la convention, s'est posée la question de savoir s'il s'agissait d'un contrat administratif. En effet, pour qu'un contrat soit qualifié comme tel, il doit être conclu par au moins une personne publique. Il peut être administratif par la loi, par la jurisprudence, il est désigné comme tel s'il porte sur l'exécution d'un service public ou comporte des clauses exorbitantes de droit commun. Il en résulte que le juge administratif est compétent pour connaître un litige qui relève de ce domaine.

Il faut observer qu'en raison de leurs stipulations particulières, le juge a été conduit à considérer comme relevant du droit privé certaines conventions³⁰². Ainsi, lorsque l'assistance est apportée par l'État, la jurisprudence semblait plutôt considérer qu'il s'agissait là de conventions de droit privé. Ainsi, pour le tribunal administratif de Paris³⁰³, un contrat par lequel l'État et diverses personnes de droit privé s'engagent à venir en aide à une entreprise en difficulté n'est pas un contrat administratif, car il ne comporte aucune clause exorbitante du droit commun et ne prévoit la participation d'aucun de ses signataires à l'exécution d'un service public, par suite, le juge judiciaire est compétent pour connaître de l'action en responsabilité intentée contre l'État pour non-respect de ses engagements. De même, dans l'affaire " SFAR ", une convention par laquelle l'État, des établissements de crédit et des entreprises s'étaient engagés à apporter à une entreprise divers types de prêts et de concours financiers a été qualifiée, tant par le tribunal administratif de Paris que par le tribunal de

³⁰² T.A. Paris, Sté Boniface Frères c/État Français, *Gazettes du Palais*, 14-15 mai 1986, p. 13 ; T.A. Paris, 15 mai 1984, Etabl. Constant et autres, *Leb.*, 1984, p. 532. De même dans l'arrêt Sté anonyme Boussac-Saint-Frères (C.E.10 mai 1985, *RFDA*, janvier-février 1986, p.74, note Hubrecht et Melleray), le Conseil d'État, s'il estime légale l'intervention économique communale, ne préjuge pas de sa qualification juridique se montrant ainsi plus prudent par rapport à une jurisprudence antérieure (Sté Plage de la Forêt, Sté Maison des isolants de France.)

³⁰³ T.A. Paris 15 mai 1984, *loc. cit.*

commerce et la Cour d'Appel de Paris, de contrat de droit privé, obligeant ainsi les cocontractants à porter leur litige en responsabilité contre l'État devant le juge judiciaire³⁰⁴.

Dans les conventions conclues entre les pouvoirs publics et l'entreprise défaillante, une personne publique est effectivement partie à la convention. Cette dernière a également pour objet l'exécution d'une mission de service public ou comporte des clauses exorbitantes de droit commun³⁰⁵. D'ailleurs dans un arrêt du tribunal des conflits du 23 octobre 2000³⁰⁶, c'est-à-dire quelques années plus tard le juge a reconnu au contraire la compétence des juridictions administratives en matière de convention d'aides aux entreprises en difficulté, ce qui implique qu'il s'agit de contrats administratifs. Le juge a précisé que "*considérant que la convention par laquelle le ministre de l'économie des finances et de l'industrie accorde à une entreprise en difficulté une subvention pour la mise en place du plan social accompagnant de licenciements collectifs pour motif économique auxquels elle envisage de procéder et qui est financée par des ressources provenant du budget de l'État, présente un caractère administratif : qu'il en résulte que, si le conseil des prud'hommes est compétent pour régler les litiges nés entre employeurs et salariés de la mise en œuvre du plan social, la juridiction administrative demeure seule compétente pour connaître des litiges soulevés par l'exécution de la convention, fut-elle demandée individuellement à l'État ou à son représentant par les salariés : que, dès lors, c'est à bon droit que le préfet a élevé le conflit en ce qui concerne l'action dirigée par le salarié à l'encontre de l'État*".

Par ailleurs, lorsque l'assistance contractuelle à l'entreprise en difficulté est apportée par une collectivité locale, la convention doit être analysée comme un contrat de droit public dont le contentieux de la responsabilité appartient au juge administratif. Pour Philippe TERNEYRE³⁰⁷ deux raisons inclinent à opter pour cette thèse. Premièrement, la possibilité pour les régions et (auparavant les départements), lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population locale l'exige, d'accorder des aides à des entreprises en difficulté pour la mise en œuvre de mesures de redressement prévues par une convention passée avec celles-ci, est désormais une faculté reconnue par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, aujourd'hui codifiée au code général des collectivités territoriales.

³⁰⁴ TA Paris, 28 mai 1985, Sté Boniface c/ État français, loc.cit. - T. com. Paris, 2 déc. 1985, Sté Ashland Avebene c/ État français, *Gaz. Pal.* 1986. 1. 131, note Marchi. - Paris, 10 juill. 1986, État français c/ Sté anonyme Ashland Avebene et autres, *Gaz. Pal.* 1986. 2. 641, note Marchi ; D. 1987. Somm. 286, obs. Vasseur.

³⁰⁵ CE, 26 juin 1974, no 80940, Sté La Maison des isolants-France, Rec. CE 1974, p. 365

³⁰⁶ Tribunal des conflits, 23 octobre 2000, M. Matois c/Préfet de la région P.AC.A, *RFDA* 2001, p.514

³⁰⁷ TERNEYRE P., " Interventions économiques ", *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, janvier 2012 (actualisation : juin 2016)

Deuxièmement, selon la jurisprudence, lorsqu'une collectivité locale, et notamment une commune (avant que cette compétence lui soit retirée par la *loi n° 88-13 du 5 janvier 1988*) recherche un industriel susceptible de reprendre une entreprise en difficulté, elle " agit dans un but d'intérêt général en vue de favoriser le maintien de l'activité économique et de l'emploi sur le territoire de la collectivité "³⁰⁸. En conséquence, lorsque les engagements réciproques souscrits dans ces conventions ne sont pas respectés, ils doivent normalement engager la responsabilité contractuelle de chacune des parties devant le juge administratif.

À vrai dire, si la région omet d'assortir l'aide à une entreprise en difficulté à la convention d'assistance, elle engage sans aucun doute sa responsabilité³⁰⁹.

Actuellement la convention d'assistance à l'entreprise en difficulté prévue à *l'article 5 de la loi de mars 1982* est toujours exigée. D'ailleurs, elle a été mentionnée dans la réforme de la loi NOTRe de 2015 et codifiée dans le code général des collectivités territoriales plus précisément par *l'article L1511-2 II*. Le fait que cela a été maintenu voudrait tout simplement signifier que c'est un cadre important et très significatif dans la procédure d'attribution de l'aide. En d'autres termes, une aide ne saurait être valable si elle ne respecte pas la convention posée par la loi.

En imposant cette obligation, la loi poursuit un double objectif.

Il s'agit, tout d'abord, de mettre au clair les conditions de l'intervention locale. Ainsi, quelques conventions comportent une description de la situation financière de l'entreprise, toutes apportent des précisions sur le plan de redressement adopté et indiquent les engagements de chacun des partenaires. Comme disait Hervé GROUD " *la convention a donc comme objectif d'officialiser l'intervention locale. Une négociation, donc une réflexion, doit avoir précédé la signature* "³¹⁰.

Ensuite, la convention atténue l'effet, peut-être défavorable, de la subvention à l'entreprise en difficulté. L'intervention se trouve orientée de façon différente : il s'agit d'un effort commun, collectivité locale et entreprise, pour préserver les intérêts économiques et sociaux de la population.

³⁰⁸ CE 10 mai 1985, Sté Boussac-Saint-Frères, op. cit. p. 145 ; *AJDA* 1985. 434, concl. D'HONINCTHUN C.

³⁰⁹ GRAVELEAU P, " Responsabilité de la puissance publique ", CAA Marseille, mars 2001, n° 96MA11813, *Gazette du Palais*, 08 août 2002, n° 220

³¹⁰ GROUD H., *Le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités locales*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2002, p. 30

Si l'entreprise trouve que les conditions ne lui conviennent pas, elle pourra les négocier avec la collectivité territoriale.

Nous avons posé la question de savoir si le contrat conclu entre la collectivité locale et l'entreprise permet de s'assurer du respect de la finalité de l'aide, du respect de ses conditions donc de son efficacité.

Le nouvel *article L1511-2 II*, semble bien le confirmer. Ainsi, en soumettant le remboursement de l'aide en tout ou partie en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune de l'entreprise bénéficiaire, un obstacle au détournement de l'aide est mis en place. Dans la mesure où l'entreprise est astreinte à rembourser l'aide octroyée, dans le cas du non respect des conditions, elle se trouve responsabilisée donc le premier intérêt de la convention est de conduire l'entreprise à rechercher dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions le rétablissement de sa situation.

Pour parer à toute éventualité de détournement, les conventions d'assistance à l'entreprise en difficulté peuvent prévoir le remboursement de l'aide :

- en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides.

D'après le texte, il s'agit d'une simple possibilité. Donc, le détournement de celle-ci peut facilement se produire. On doit alors veiller à une application généralisée de ce texte.

Pourtant, certaines dispositions ont été prises dans des régions afin que les entreprises qui reçoivent des aides économiques s'engagent sur certains points précis. C'est le cas de la région Poitou-Charentes avec la " fameuse " charte d'engagements sur le maintien de l'emploi en contrepartie de ses aides. Cette " charte d'engagements réciproques³¹¹ ", voulue par Ségolène ROYAL, doit être signée par toute entreprise sollicitant ou bénéficiant d'une aide de la Région Poitou-Charentes. Six engagements³¹² doivent être tenus : ne pas délocaliser, ne pas licencier si des bénéfices sont dégagés, respecter la loi en matière d'environnement, respecter l'égalité des chances à l'embauche, obtenir l'égalité hommes-femmes dans l'entreprise, notamment salariale, et enfin informer les salariés sur les aides perçues de la Région, au titre du dialogue social et de la transparence. Concrètement, cette mesure suscite peu de refus de la part des entreprises quant à la signature de cette charte et aucun remboursement n'avait

³¹¹ Charte d'Engagements Réciproques : aider les entreprises qui s'engagent pour l'emploi (archive juillet 2010), sur www.poitou-charentes.fr

³¹² Consulté le 30 septembre 2016, disponible à l'adresse : https://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9gol%C3%A8ne_Royal

encore été exigé. Mais les avis restent partagés sur cette disposition. La plupart des aides concernent les PME (Petites et moyennes entreprises) régionales, moins sujettes aux délocalisations.

Par ailleurs, il arrive parfois que les aides ne soient pas affectées exclusivement à l'objet pour lequel elles ont été octroyées, c'est-à-dire au maintien de l'activité et des emplois de l'entreprise concernée, mais plutôt à l'amélioration de la situation personnelle de l'entrepreneur. Il serait mieux, dans ce cas d'instaurer les moyens de contrôle utilisés pour éviter de tels détournements. Ainsi, comme le soulignait justement le ministère de l'industrie et du commerce extérieur en répondant à la question de Guy LENGAGNE sur l'utilisation des aides accordées aux entreprises en difficulté³¹³ " *le contrôle budgétaire administratif et juridictionnel s'applique aux actes accordant des aides aux entreprises en difficulté comme à l'ensemble des décisions financières des ordonnateurs publics. La prévision et la rigueur des procédures comptables sont de nature à éviter tout risque de détournement de fonds publics au profit d'intérêts personnels. Aucun élément ne permet actuellement de douter de l'efficacité de ces procédures* ". À vrai dire, l'aide pourrait être détournée à des fins personnelles du dirigeant qui en fait la demande. Il pourrait parfois arriver que ce soit le dirigeant lui-même qui fasse le montage de ses difficultés et entraîne l'entreprise vers des difficultés qui lui permettront de pouvoir bénéficier de l'aide. Ainsi, le dirigeant peut faire des montages financiers, chiffres gonflés, optimisation, autant d'astuces pour toucher des aides publiques sur lesquelles l'État n'a pas de moyen de contrôle³¹⁴. Ainsi, *Renault*, qui aurait bénéficié de 144 millions d'euros de Crédit d'Impôt Recherche (CIR) en 2014 grâce, notamment, à des filiales " fictives " ; et *Radiall*, l'entreprise de Pierre Gattaz, le président du Medef, qui aurait obtenu 1,4 million d'euros de Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi (CICE) en 2014, sans créer un seul emploi³¹⁵.

Les collectivités locales, bien que tenues à la rédaction d'un contrat, se voient contrôler par l'administration, qui a la possibilité de sécuriser leur action. D'où les limites de leurs interventions.

³¹³ Assemblée Nationale. Question n° 64600, du 30 novembre 1992. Entreprises (aides et prêts), JO 22 Mars 1993, réponses ministérielles.

³¹⁴ SION I., journaliste l'Obs., " Aides aux entreprises, le grand bluff : une enquête édifiante sur les astuces imaginées par certains industriels peu scrupuleux pour bénéficier des aides publiques aux entreprises (en ligne) ", 21 mars 2016, consulté le 12 novembre 2016 disponible sur : <http://teleobs.nouvelobs.com/la-selection-teleobs/20160315.OBS6449/ne-ratez-pas-aides-aux-entreprises-le-grand-bluff.html>

³¹⁵ Ibidem.

II : Les contraintes classiques

Des contraintes classiques limitent l'intervention économique des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté. Elles ne sont pas spécifiques à cette question mais ont néanmoins ici une importance particulière. Tout d'abord, dans le cadre du contrôle de légalité, le respect des règles peut être rappelé (A) et les principes généraux seraient-ils de nature à limiter les initiatives locales et régionales ? (B).

A : Le contrôle de la légalité des délibérations des collectivités territoriales : un outil nécessaire mais insuffisant

Les interventions des collectivités locales, bien que libres, semblent en principe rester exceptionnelles dans un système qui place l'État au centre de la politique économique. Les modalités d'intervention définies dans les règles de droit tendent à donner un cadre défini aux prérogatives des collectivités locales.

De plus, les attributions des collectivités locales définies par la loi s'exercent dans les contraintes de droit commun, sous le contrôle de légalité exercé par le préfet et sous réserve des principes de liberté du commerce et de l'industrie, de l'égalité des citoyens devant la loi et des principes d'aménagement du territoire. À vrai dire, il y a une véritable contrainte devant permettre aux collectivités intervenantes de respecter avec précision les règles. Donc, l'encadrement de la liberté d'action des collectivités en faveur des entreprises en difficulté s'exerce aussi par un renforcement des contrôles opérés sur leurs décisions, notamment celle d'attribution de l'aide.

En effet, jusqu'à l'intervention de la *loi de 1982*, le contrôle des actes des collectivités territoriales s'exerçait a priori, ce qui signifie qu'ils n'étaient exécutoires qu'après avoir fait l'objet d'une approbation de la part du préfet. Ce dernier avait la possibilité, dans les deux mois qui suivent la publication des délibérations et sans intérêt à agir particulier, de saisir le tribunal administratif par le biais du déféré préfectoral de leur conformité aux normes supérieures (y compris communautaires : cf. C.E., 11 juin 1999, Région Languedoc-Roussillon, annulation d'une subvention d'un conseil régional pour mettre en exploitation un bateau d'une puissance supérieure à celle du bateau précédemment exploité par le pétitionnaire octroyée en méconnaissance du *règlement communautaire n° 4028/86 sur le*

développement du secteur de la pêche du 18 décembre 1986)³¹⁶. Il s'agit d'un contrôle à postériori qui est toujours possible.

Les lois de 1982 consacrent la suppression de la tutelle administrative, particulièrement exprimée dans l'article 2 de la loi 2 mars 1982 : " Les délibérations, arrêtés et actes des autorités communales ainsi que les conventions qu'elles passent sont exécutoires de plein droit". Mais les décisions prises par les collectivités en vue de délivrer des aides restent soumises au contrôle du préfet, en vertu de l'article 72 de la constitution.

Parce que les actes principaux des collectivités locales en matière d'aides prennent la forme de délibérations exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État³¹⁷, le préfet joue un rôle essentiel dans ce contrôle, non plus de l'opportunité des actes, mais de leur légalité par la possibilité qu'il a, dans les deux mois après publication et sans intérêt à agir particulier, de saisir le tribunal administratif³¹⁸ par le biais du déféré préfectoral de leur conformité aux normes supérieures, y compris communautaires³¹⁹.

Néanmoins, le contrôle à caractère général effectué par les préfets n'exclut pas l'intervention des institutions communautaires lorsqu'il s'agit de vérifier la juste application des règles qu'elles ont émises.

Le maintien d'un contrôle préfectoral trouve sa justification dans le fait que le préfet est le représentant de l'État qui conserve " la responsabilité de la conduite de la politique économique ainsi que de la défense de l'emploi"³²⁰.

³¹⁶ POUJADE B., " Le contrôle des aides des collectivités locales aux entreprises ", *Petites affiches*, 08 novembre 2000 - n° 223

³¹⁷ La loi a opéré une distinction entre les actes, les plus importants étant transmis au représentant de l'État. Ces actes transmis sont répertoriés à articles L. 2131-2 du CGCT. Il s'agit, entre autre, des " délibérations du conseil municipal ou décisions prises par délégation du conseil municipal ", des conventions relatives aux marchés et emprunts " et des " décisions relatives à l'exercice de prérogatives de puissance publique prises par les SEML pour le compte d'une commune. "

³¹⁸ V. art. L. 2131-6 du CGCT qui énonce la compétence du juge administratif pour prononcer l'annulation d'un acte.

³¹⁹ V. CE, 11 juin 1999, Région Languedoc-Roussillon, n°169740, à propos de l'annulation d'une subvention d'un conseil régional pour mettre en exploitation un bateau d'une puissance supérieure à celle du bateau précédemment exploité par le pétitionnaire octroyée en méconnaissance du règlement communautaire n° 4028/86 sur le développement du secteur de la pêche, du 18 décembre 1986. Le CE rappelle que les collectivités locales doivent respecter les décisions de la commission.

³²⁰ V. art. 5, 48 et 62 de la loi du 2 mars 1982, précitée.

Les pouvoirs publics ont encouragé et approfondi ce contrôle. En effet, la *circulaire du 22 juillet 1982*³²¹ encourage les préfets à informer la collectivité concernée, préalablement à la saisine du juge administratif, des illégalités entachant l'acte. Cette disposition favorise le dialogue entre le représentant de l'État et les collectivités qu'il contrôle. Pratique que de nombreux préfets mettent en œuvre. De plus, le législateur a institué un deuxième mécanisme de contrôle, ouvert à tout intéressé, personne physique ou morale lésée par un acte d'une autorité communale soumis ou non à l'obligation de transmission. Il peut d'une part intervenir directement auprès du juge administratif pour demander l'annulation de cet acte³²² et, d'autre part, dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'État de déférer l'acte en cause devant le juge administratif³²³. Ce procédé a connu un succès auprès des entreprises concurrentes et demandeurs d'aides dont les dossiers ont été écartés dans le cadre d'aides octroyées à une entreprise. Qu'en est-il alors depuis juillet 1982 ?

L'observation de la pratique montre qu'un préfet préfère donner une chance à une aide plutôt que de la contester devant le tribunal administratif. Les cas de saisine du TA sont effectivement très rares.

Cependant, le rôle du préfet et du juge administratif en matière d'interventionnisme local s'avère très limité et plutôt décevant, et ce en raison de deux principales limites.

Politiquement, le préfet préfère les mécanismes de conseil et d'influence que lui offrent ses relations avec les élus locaux et hésite parfois à engager une confrontation judiciaire, surtout si l'élu est " un des hommes forts du département et/ou s'il appartient à la majorité ou à l'opposition "³²⁴. De plus, il souffre de la difficulté à justifier certaines annulations d'actes portant aide au sauvetage d'une entreprise en difficulté ou à la lutte contre le chômage, auprès de la population locale, peu au fait des subtilités juridiques. Également, le fait de ne pas annuler l'acte lui permet d'échapper aux pressions syndicales.

³²¹ Circulaire du 22 juillet 1982, relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, J.O du 23 juillet 1982, p. 2354

³²² Art L. 2131.9 du CGCT

³²³ Pour plus de détails, V. GROUD H., *Le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités locales*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2002, p. 90

³²⁴ POUJADE B., loc. cit.

Par ailleurs, " techniquement, le préfet ne dispose pas toujours des moyens, en particulier humains, d'investigations nécessaires pour analyser des montages complexes qui ne correspondent pas aux schémas prévus par la réglementation "³²⁵.

Juridiquement, ensuite, le déféré préfectoral reste facultatif. Or, s'agissant des interventions économiques des collectivités locales en faveur des entreprises en difficulté, il s'avère que celles-ci prennent souvent la forme d'actes non transmissibles (décisions de refus ou d'exécution d'une aide, aide accordée par un organisme-relais non soumis à l'obligation de transmission). En outre, l'imprécision de certains textes et la complexité de certains concepts, telle que la notion " d'aide aux entreprises en difficulté " est floue. Son interprétation par le préfet laisse place à la perplexité. Parfois, un contrôle rigoureux n'a pas pu être effectué. Il apparaît également nécessaire de relever des distorsions géographiques d'interprétation de cette aide ; qui fait qu'elle est facilement tolérée par le préfet dans son département alors qu'un autre sera plus tatillon et refusera une aide similaire dans le sien³²⁶. Enfin, lorsque la décision d'attribution de l'aide a été annulée, cela peut avoir de graves répercussions sur la collectivité. Cette dernière sera contrainte de procéder à la récupération de l'aide illégalement versée. De plus, son éventuelle responsabilité peut être engagée surtout lorsqu'elle a soutenu financièrement une entreprise vouée à disparaître dans le cadre d'un accord.

Le maintien d'une soumission des actes des collectivités locales au représentant de l'État ne permet donc pas toujours de contrôler efficacement l'octroi de certaines aides aux entreprises en difficulté.

Il peut parfois arriver que le préfet fasse preuve d'indulgence afin de maintenir une aide qui, en principe, devait être annulée. Pour illustrer ces propos référons nous à l'exemple de Nicolas FOURRIER (ex CRP de la région Champagne-Ardenne). Ainsi, dans l'hypothèse où le plafond autorisé de l'aide est de 200 000 euros, le préfet peut autoriser son attribution même si elle ne l'a pas atteint (ex : 180 000 euros)³²⁷.

En plus du contrôle qu'exerce le préfet sur les délibérations des collectivités locales, on pourrait évoquer celui effectué par la chambre régionale des comptes. En effet, cette dernière a la faculté d'examiner les interventions économiques en faveur des entreprises en difficulté, en examinant à la fois la régularité des aides mises en œuvre, les modalités des dispositifs d'aides, et leur efficacité. Le préfet peut également conduire une CRC à sanctionner la gestion

³²⁵ Ibidem.

³²⁶ V. GROUD H., op. cit. p. 91

³²⁷ Nicolas FOURRIER, ex commissaire au redressement productif de la région Champagne-Ardenne, lors de notre entrevue en date du 4 mai 2016.

de fait³²⁸ résultant de la gestion des aides publiques dans le cadre d'un organisme relais, crée pour attribuer et gérer des aides publiques.

Par ailleurs, dans le cadre du contrôle de gestion³²⁹, déclenché par la CRC suivant leur programmation ou sur demande motivée du préfet ou de l'autorité territoriale et qui conduira à l'envoi de lettres d'observations, la CRC examine la gestion des collectivités locales, et notamment la régularité des aides mises en œuvre. Ainsi, les lettres d'observations adressées peuvent souligner l'existence de procédures d'aides financières illégales et récurrentes ou l'absence de vigilance dans l'octroi d'une aide ou encore des aides dont les obligations réciproques entre la collectivité et l'entreprise sont déséquilibrées au détriment des intérêts de la collectivité. En outre, la chambre régionale des comptes a la possibilité d'être saisi en cas de déséquilibre du budget, qui est parfois la conséquence directe des difficultés dues à des interventions économiques hasardeuses, aux risques mal maîtrisés.

Même si les interventions des collectivités locales en faveur des entreprises en difficulté représentent une part très modeste de leur budget, l'examen de ses interventions par les CRC garde son importance. Leur contrôle permet en effet une évaluation de la gestion des aides par les collectivités locales. Elles ont ainsi pu relever une insuffisance des études préalables, un contrôle insuffisant des obligations imposées au destinataire de l'aide et une évaluation insuffisante par les collectivités des résultats requis.

D'ailleurs, la chambre régionale des comptes et le préfet peuvent être associés dans leur opération de contrôle. Concrètement, toutes les décisions d'un budget local portant attribution

³²⁸ La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 Février 1963, à " toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public ", ou " reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ".

La gestion de fait est donc le maniement de deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public. Il s'agit d'une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public ; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent et peut dès lors être sanctionné selon une procédure spécifique par les juridictions financières (les Chambres Régionales des Comptes pour les collectivités locales). L'article L. 231-3 du code des juridictions financières attribue en effet compétence à la chambre régionale des comptes pour juger " dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions (que les comptabilités régulières) les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence ". Mis à jour le 29 septembre 2016, consulté le 25 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-fait>

³²⁹ Art. L.211-8 du code des juridictions financières.

de " concours financiers " - ce terme est interprété très largement par la Cour des comptes - sont concernées par ce contrôle : l'octroi de subventions économiques, d'exonérations fiscales, de prêts et avances avec ou sans intérêts, de garanties d'emprunt et de bonification d'intérêts, de même que la mise à disposition de terrains, de locaux industriels... peuvent être censurés par le préfet sur avis de la chambre régionale des comptes.

Ainsi, par exemple, lorsque la garantie d'emprunt est consentie sur un emprunt qui n'a pas fait l'objet d'un plan de financement permettant le respect des règles de ratio, ou lorsqu'une aide à une entreprise en difficulté est attribuée sans une convention fixant les mesures de redressement à mettre en œuvre par l'entreprise et les engagements réciproques des parties... En effet, le budget local transmis au préfet doit être accompagné de certains documents (plan d'amortissement de l'emprunt, convention d'aide...) et de toutes autres informations susceptibles d'éclairer la conviction du préfet. L'absence de ces documents ou informations fait naître chez le préfet le soupçon d'illégalité des mesures en cause et justifie la saisine de la chambre régionale des comptes, après une éventuelle tentative (infructueuse) de dialogue avec l'autorité locale.

L'intervention des collectivités locales ou de leurs groupements doit obéir au respect des principes généraux du droit.

B : Une intervention soumise au respect des principes généraux du droit ³³⁰?

Depuis l'arrêt ARAMU, rendu par le conseil d'État, le 26 octobre 1945, une jurisprudence constante a affirmé l'existence de principes généraux du droit définis notamment en 1946.

Ceux-ci sont, pour la plupart, empruntés soit à la tradition libérale issue de 1789, soit aux nécessités de la vie sociale, soit aux impératifs de l'équité.

Parmi eux, il nous faut relever le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et celui de l'égalité des citoyens devant la loi. Ce dernier ne fera pas l'objet d'une étude dans ce paragraphe. Seul le principe de la liberté du commerce et de l'industrie le sera.

On sait désormais que les collectivités territoriales se sont vues confier des responsabilités accrues, notamment en matière de développement économique, ce qui les a poussées à agir davantage en faveur des entreprises. Mais cette possibilité qui leur est désormais offerte a été le fruit d'une longue évolution jurisprudentielle et législative.

³³⁰ LINOTTE D., MESTRE A., ROMI R., *Services publics et Droit Publics économique*, Tome I, Litec, 1992,

Initialement, l'interdiction de l'interventionnisme économique résultait notamment de la *loi des 2 et 17 mars 1791, dite décret d'Allarde et la loi des 14 et 17 juin 1791 dite loi le Chapelier*.

Le principe de la liberté de commerce et de l'industrie est un élément fondateur du droit national depuis la célèbre loi le Chapelier de 1791. Elle réserve au secteur privé, par priorité, l'exercice des activités industrielles et commerciales, le secteur public ne devant intervenir qu'à titre résiduel et subsidiaire. L'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie pourrait se manifester sous la forme de concurrence que les interventions directes et industrielles et commerciales publiques font aux activités privées.

C'est le conseil d'État qui à son tour, a affirmé ce principe. Il a reconnu que la liberté du commerce et de l'industrie constitue une liberté fondamentale au sens de *l'article L 512-2 du code de justice administrative*. Cette liberté doit donc être respectée, entre autres par les collectivités locales. Ainsi, cette liberté se présente comme un frein à l'interventionnisme économique local qui représente un danger pour la liberté du commerce et d'industrie, afin de préserver le libre jeu de la concurrence, principe libéral caractéristique de notre société. Il est donc nécessaire de concevoir un encadrement de cet interventionnisme afin de préserver les bénéfices tirés de la concurrence. L'autre danger réside dans le fait que les personnes publiques peuvent réglementer certaines activités. C'est la prise en compte de ces dangers qui a conduit à adopter une conception extensive de la notion de liberté du commerce et d'industrie. Pierre DELVOLVE affirmait d'ailleurs que " ce principe doit permettre aux particuliers d'exercer leurs activités dans un système de compétition qui ne doit être entravé ni par des prescriptions ni par des prestations provenant des pouvoirs publics ".

Né du décret d'Allardes³³¹, simple *loi fiscale des 2 et 17 mars 1791*, mais intégré dans la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le principe de la liberté du commerce et de l'industrie a trouvé sa plénitude au travers du fameux *arrêt du Conseil d'État en date du 28 octobre 1960*, martial de LABOULAYE : La haute juridiction l'a en effet hissé au rang des libertés publiques. Par ailleurs, la loi le Chapelier, qui suit de très près le décret, poursuivait le même objectif en proscrivant le régime général d'exercice des métiers ouvriers, autrement dit, les corporations. Ces textes ont donc consacré le principe de la liberté du commerce et d'industrie. Celui-ci figurait également dans la constitution de l'an III. Cette dernière

³³¹Ce décret a contribué à établir la liberté d'exercer une activité professionnelle en posant le principe selon lequel " Il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouve bon, mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix d'après les taux ci-après déterminés et de se conformer au règlement de police qui sont ou pourront être faits. "

disposait qu' " *il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté du commerce et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce* ". De même, la constitution de 1848 précisait que " la constitution garantit aux citoyens la liberté du travail et de l'industrie ". En revanche, rien n'est précisé à son sujet, ni dans la constitution de 1946 ni dans celle de 1958.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, qui s'entend comme la liberté d'accéder et d'exercer librement toute profession et plus généralement toute activité économique, comporte à la fois le respect du principe de la liberté d'entreprendre et celui de la liberté d'exercer, il constituera pour le juge un élément sur lequel pourra se fonder son contrôle des interventions de l'État sur les entreprises privées en général, mais aussi bien évidemment sur celles rencontrant des difficultés. Concernant la liberté d'entreprendre, il semble qu'elle concerne l'ensemble des acteurs économiques. Le Conseil Constitutionnel lors d'une décision du 16 janvier 1982 a associé la liberté d'entreprendre et la protection du droit de propriété³³²³³³, valeur de 1789. Cette liberté d'entreprendre est cependant limitée, *le décret d'Allarde de 1791* avait déjà fixé cette limite à cette liberté en indiquant la présence d'une imposition sur l'activité c'est-à-dire d'une *patente*. Il peut paraître ainsi comme une limite à la liberté d'entreprendre, c'est le cas aujourd'hui de la contribution économique territoriale (CET) anciennement dénommée *taxe professionnelle*³³⁴.

Affirmé d'un point de vue législatif et jurisprudentiel, le principe de liberté du commerce et d'industrie a rapidement été confronté à l'interventionnisme public. Michel GUIBAL³³⁵ disait d'ailleurs que " la puissance publique ne peut prendre en charge une activité qui pourrait être assumée par les citoyens. Si elle monopolisait cette activité à son profit, elle commettrait une infraction flagrante. Mais elle commettrait aussi une infraction en prenant en charge une partie de cette activité et en laissant les citoyens libres de prendre en charge l'autre partie concurremment avec elle, car la concurrence serait inégale, compte tenu des moyens

³³² Porte atteinte à la liberté d'entreprendre l'obligation faite aux propriétaires d'une entreprise sous procédure collective d'accepter une offre de reprise sérieuse, sauf motif légitime (Cons. const. 27-3-2014 n° 2014-692 DC).

³³³ Les limitations à la liberté d'entreprendre doivent être justifiées par des considérations liées à des exigences constitutionnelles et ne doivent pas entraîner des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (Cons. const. 16 janvier 2001, 2001-439 DC, *Pet. Aff.* 2001 n° 258, p. 24 obs. F.S.)

³³⁴ CHEVILLARD S., *Les prêts et avances remboursables dans le dispositif d'intervention économiques des collectivités locales*, Mémoire : DESS DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005, p. 43

³³⁵ GUIBAL M., " Commerce et industrie " *Répertoire de droit commercial*, février 2003

exorbitants dont dispose la puissance publique ". Cela pourrait être dû au fait que l'interventionnisme local représente des dangers pour la liberté du commerce et de l'industrie.

Le principe de la liberté du commerce et de l'industrie a-t-il toujours la même importance aujourd'hui ? Comme le soulignait Hervé GROUD " les données paraissent singulièrement différentes. Certes, il arrive encore au juge de se référer au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais, lorsqu'elles agissent dans le domaine économique par des aides ou en tant qu'opérateurs les collectivités territoriales sont avant tout confrontées au droit de la concurrence "³³⁶. Il aurait été éventuellement possible de supprimer la référence à la liberté du commerce et de l'industrie à laquelle on n'attache plus tout fait la même importance aujourd'hui. On peut après tout convenir de laisser les choses en l'état et ne pas modifier la rédaction de *l'article L. 2251-1*, comme l'a fait la *loi du 13 août 2004*. Il est vrai que la liberté du commerce et de l'industrie a constitué " un guide de l'intervention économique des collectivités publiques " et on peut estimer que son contenu a évolué pour finalement correspondre aux nécessités actuelles.

À vrai dire, on peut s'interroger sur le devenir de cette liberté. Il n'y a aucun doute qu'il s'illustre aussi bien sur le plan interne que sur le plan communautaire. En effet, sa transformation résulte d'une modification terminologique.

Il ne s'agit plus du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, mais de la libre concurrence. On pourrait peut-être avancer qu' il est permis d'affirmer que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie s'est érodé sous l'influence de la notion de concurrence, qui ne concerne plus seulement les acteurs économiques existants mais aussi les acteurs économiques éventuels³³⁷.

Toutefois, cette modification terminologique déjà évoquée ne semble pourtant pas atteindre son paroxysme. En effet, dans un *arrêt en date du 30 janvier 2015*³³⁸, la Cour a fait référence à la notion du principe de la liberté de commerce et de l'industrie en invoquant que " *le retrait d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, dans le but de prévenir de*

³³⁶ GROUD H., " Questions sur le droit des interventions économiques des collectivités territoriales ", *AJDA* 2005 p.457

³³⁷ LE CALVEZ J., - table ronde n° 1 " Liberté d'entreprendre ", *Revue Le Lamy Droit des Affaires*, n° 25, 1er mars 2008.

³³⁸ CAA Nantes, 30 janv. 2015, n° 13NT02457, SARL Turkish Kebab, note CLAMOUR G., *Revue Lamy de la concurrence*, n° 43, 1er avril 2015

nouveaux troubles à la tranquillité publique, repose sur un motif d'intérêt général et ne peut être regardé comme ayant porté une atteinte illégale au principe de la liberté du commerce et de l'industrie". Cette notion a été évoquée dans deux autres arrêts en date du 28 novembre et du 30 décembre 2014^{339 340}.

Donc nous avons observé une préférence des juridictions du recours au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Malgré le principe de libre concurrence inscrit dans le code de commerce et les principes de valeur constitutionnelle rappelés par l'article 1er du code des marchés publics (liberté d'accès, égalité de traitement des soumissionnaires et transparence), les juridictions administratives ont conservé la référence au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, lorsque celui-ci est invoqué³⁴¹.

Après avoir étudié les limites législatives et réglementaires de l'intervention, il sera nécessaire de s'interroger sur les possibilités d'intervention des différents échelons territoriaux en faveur des entreprises en difficulté.

Conclusion du chapitre I

L'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté est légalement encadrée en droit de l'Union européenne, qui constitue d'ailleurs son guide et en droit interne.

Cette conclusion qui s'impose au terme de ce chapitre se traduit sous deux aspects.

D'une part, l'affirmation de l'encadrement communautaire des aides est soutenue par deux thèses à savoir la réticence et la tolérance. Il convient de rappeler que la première permet à la

³³⁹ CAA Bordeaux, 28 nov. 2014, n° 12BX02642, Société d'affichage martiniquais, note Guylain CLAMOUR, *Revue Lamy de la concurrence*, n° 43, 1^{er} avril 2015. Ainsi dans cet arrêt, au motif qu'il ne conduirait pas à interdire tout affichage publicitaire sur l'ensemble du territoire communal, un règlement local de publicité est regardé comme ne portant pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

³⁴⁰ CE Ass. 30 décembre 2014, Société Armor SNC, req. n° 355563, Ferrari, Sébastien, *Bulletin Juridique des Collectivités Locales (BJCL)*, 01 mars 2015, n° 03/15, pp. 187-199. Dans cet arrêt il a été dit qu'une Résumé : une collectivité locale peut se porter candidate à l'attribution d'un contrat de commande publique sans violer par-là la liberté du commerce et de l'industrie.

³⁴¹ GONZALEZ G., "Utilisations des propriétés publiques au regard du droit de la concurrence", *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 406-22, dernière mise à jour : 27 Février 2012

Commission européenne d'interdire des " aides d'État " qui sont jugées incompatibles avec les objectifs du traité afin de préserver la concurrence et de poser des sanctions. La deuxième renvoie à l'idée d'autorisation à l'égard de certaines aides comme c'est le cas de celles au sauvetage et à la restructuration ainsi que celles qui sont inscrites dans le cadre de " Minimis ".

D'autre part, les aides pour ces entreprises sont bien accueillies en droit interne à condition de satisfaire à certaines exigences. Il s'agit de s'assurer de la réalité des difficultés de l'entreprise et que le sauvetage soit justifié par la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. Par ailleurs, une convention doit être établie entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire. Ces exigences ont soulevé la question de la consistance de ces deux premières conditions, ainsi que celle du frein au détournement de l'aide qui est inhérente à la convention. Diverses hypothèses ont permis de répondre tantôt par la négative, tantôt par l'affirmative. D'autres limites ont été apportées à l'intervention, mais, cette fois-ci, elles sont de nature réglementaires et législatives. Il s'agit du contrôle de la légalité des délibérations des collectivités territoriales et du respect des principes généraux du droit. Ce dernier se heurte à la question de son caractère actuel.

Ainsi, après avoir étudié le cadre juridique de l'action économique des collectivités territoriales abordons à présent la question d'une possible intervention des différents échelons territoriaux en faveur des entreprises en difficulté.

Chapitre II : La question de l'intervention des différents échelons territoriaux en faveur des entreprises en difficulté

La question de la possibilité d'intervention des différents échelons territoriaux constitue l'un des enjeux actuels.

Auparavant, toutes les collectivités territoriales pouvaient intervenir afin de soutenir une entreprise en difficulté. Chacune d'entre elles pouvaient prendre des initiatives afin de décider d'attribuer une aide à une quelconque entreprise en difficulté. Dès 1988, les communes se sont vues interdire cette possibilité pour des raisons tout à fait logique.

Comme toutes les collectivités territoriales pouvaient intervenir, des règles leur étaient imposées. La question se posait d'autant que les conditions d'intervention restaient assez souples.

Désormais, depuis 2015, avec la loi NOTRe, seule la région peut prendre l'initiative d'attribuer des aides aux entreprises. Toutefois, d'autres collectivités telles que les communes, les métropoles et les EPCI peuvent intervenir en collaboration avec la région auprès des entreprises en difficulté. Certaines de ces collectivités ou groupements ont des compétences qui peuvent être plus particulièrement destinées aux reprises d'entreprises en difficulté. On peut citer entre autre l'immobilier d'entreprise.

Tout ceci voudrait dire que l'intervention auprès des entreprises en difficulté est reconnue au plan juridique. Ceci va constituer notre (**Section I**). Or cette capacité d'intervention est tout à fait justifiée. Nous allons tenter de le démontrer dans notre (**section II**).

Section 1 : Un pouvoir d'intervention affirmé au plan juridique

Un pouvoir d'intervention est affirmé sur plan juridique. En effet, il se traduit par un cadre assez précis. Ainsi, nous allons voir que certaines collectivités se sont vues autoriser à intervenir soit en exclusivité soit en collaboration avec d'autres. On pourrait alors en conclure que la capacité d'intervention est restreinte pour certaines collectivités et leurs groupements. Ce qui fera l'étude de notre (**I**).

Par ailleurs, les communes et les départements qui ont désormais perdu l'initiative de décider d'octroyer des aides aux entreprises en difficulté, se voient très tentés d'intervenir en faveur de ces entreprises. Ceci fera l'objet de notre (II).

I : Une capacité restreinte de collectivités et de groupements pouvant intervenir

Désormais avec la réforme apportée par la loi NOTRe de 2015, toutes les collectivités locales ne peuvent plus intervenir en faveur des entreprises en difficulté. Seulement, certaines d'entre elles peuvent le faire. En effet, la région détient le pouvoir de définir les régimes d'aides et de décider de l'octroi des aides aux entreprises en difficulté (A). On est alors en présence d'une régionalisation plus forte. Cependant, les EPCI peuvent également intervenir à côté de la région par le biais de la délégation (pour les aides relatives à la création et à l'extension d'activités économiques) ou de cofinancement (s'agissant des entreprises en difficulté) (B).

A : La compétence exclusive de la région pour définir des " régimes d'aides " et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région.

Le conseil régional devient désormais seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises en difficulté (*article. L. 1511-2 II CGCT*).

Doté d'emblée d'un rôle non négligeable en matière économique par la *loi du 2 mars 1982*, l'échelon régional a vu cette vocation s'affirmer davantage en particulier avec la *loi du 13 août 2004*, qui a notamment mis en place un schéma régional expérimental de développement économique (SRDE) à titre expérimental et affirmé le rôle de chef de file de la région en matière d'aides au développement économique³⁴².

À vrai dire, il était d'ores et déjà prévu que " la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous

³⁴² Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p. 14545, texte n° 1 ; Benoit L., " Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences ", *AJDA*, 2005, p. 1878

réserve des missions incombant à l'État ", la définition d'une véritable politique régionale de développement économique ne lui était pas encore confiée³⁴³.

Il en va désormais différemment puisque, selon le nouvel *article L. 4251-12 du CGCT*, issu de *l'article 2 de la loi du 7 août 2015*, " la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ". C'est surtout à l'aune de cette nouvelle responsabilité affirmée de la région que se mesure le renforcement de ses compétences en matière économique. Bien réel, celui-ci ne doit pas toutefois être surestimé³⁴⁴.

Il convient de préciser que le rôle de la région est également renforcé par la loi grâce à la création d'un nouvel instrument, *le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation* auquel s'ajoutent divers outils stratégiques complémentaires. Il est indispensable, de s'interroger sur la portée de ce schéma, qui d'ailleurs a été discutée. Ainsi, le texte prévoit une simple obligation de compatibilité³⁴⁵ des actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises avec le SRDEII. Donc, les collectivités et leurs groupements disposent d'initiatives pour intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

Le monopole régional d'initiative est étendu aux aides aux entreprises en difficulté. Si les communes et leurs groupements en étaient auparavant exclus depuis 1988, il n'en allait pas de même du département, désormais disqualifié en la matière. Cette initiative appelle une observation particulière, qui à la fois, comporte un inconvénient et un avantage. Ainsi, l'éloignement de la région, peut-être, ici, plus préjudiciables. Mais, cela permet, en même temps, de mieux résister aux pressions politiques et syndicales.

Les nouvelles règles prévoient en effet que " *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté. Les modalités de versement des aides et les mesures qui en sont la contrepartie font l'objet d'une convention entre la région et l'entreprise. En cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements*

³⁴³ L'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de la loi du 13 août 2004 précitée.

³⁴⁴ V. en particulier, Faure, B. " Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? ", *AJDA*, 2015, p.1898 et Le CHATELIER G., " Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? ", *AJCT*, 2015, p. 556

³⁴⁵ Qui peut être simplement assimilable aux normes.

peuvent participer au financement des aides dans le cadre d'une convention passée avec la région " (CGCT, art. L. 1511-2, II).

Dans la mesure où la région était déjà leader en matière de développement économique sous l'empire des anciennes dispositions, la nouveauté en la matière réside essentiellement dans la suppression du dispositif législatif qui permettait autrefois aux collectivités infrarégionales ou à leurs groupements de contourner le monopole régional avec l'appui de l'État. En effet, la loi NOTRe abroge à compter du 1er janvier 2016 l'ancien article L.1511-5 du CGCT, qui prévoyait qu' " *une convention peut être conclue entre l'État et une collectivité territoriale autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux articles L.1511-2 et L.1511-3. Une copie de la convention est en ce cas portée à la connaissance du président du conseil régional par le représentant de l'État dans la région* ". En ce sens, peut-on vraiment parler du renforcement du rôle de la région ? Devrions-nous peut-être considérer qu'il s'agit tout simplement d'une légère modification des textes ? À notre avis, la deuxième hypothèse semble la plus convaincante au regard du raisonnement du législateur.

Toutefois, le renforcement du rôle de la région en matière d'aides aux entreprises en difficulté est une initiative très louable mais à notre avis non effective. Ainsi, nous avons observé que l'État, malgré cela, a toujours un rôle important en ce qui concerne les aides aux entreprises. Pourtant, la région dispose certes d'un monopole d'initiative en matière d'aides au développement économique et d'aides aux entreprises en difficulté, mais celui-ci s'exerce dans le cadre contraignant du droit européen des aides d'État, pour la mise en œuvre duquel l'État conserve un rôle important, et à l'occasion duquel il se réserve le droit d'exercer un filtrage s'agissant de l'opportunité des projets locaux, notamment régionaux. En effet, la loi impose le respect du droit de l'Union européenne. La lecture de *l'article L.1511-1-1 du CGCT*^{346 347} nous permet de le constater.

³⁴⁶ Cet article est modifié par le décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 - art. 7 (V) JORF 13 octobre 2005. Il dispose que " l'État notifie à la Commission européenne les projets d'aides ou de régimes d'aides que les collectivités territoriales et leurs groupements souhaitent mettre en œuvre, sous réserve de leur compatibilité avec les stratégies de développement de l'État, telles qu'elles sont arrêtées en comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires.

Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. À défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen.

À vrai dire, on pourrait avancer que la réforme évoquée est en mesure de redonner à l'autorité régionale un souffle qu'elle avait perdu au fil des lois de décentralisation successives. Toutefois, la loi opère une clarification. La responsabilité de la région est élargie et le schéma (SRDEII) est opposable aux EPCI. L'action en faveur du développement économique semble devoir être concentrée entre les mains de la région, " Chef de file " ainsi que les EPCI à fiscalité propre. Ici, une question importante mérite d'être posée. La région bénéficie t-elle de l'autonomie financière suffisante pour cette mission ? À notre sens, la région peut se faire aider financièrement par les autres échelons y compris les EPCI afin de mener à bien sa mission pour les aides au développement économique et aux entreprises en difficulté.

Par ailleurs, le fait que la région détient la compétence exclusive pour définir le régime d'aides et décider de l'octroi de ces aides aux entreprises en difficulté répond, à notre avis, à un besoin de lutter contre les interventions " à fonds perdus ", comme cela a été le cas de la commune vers les années 1980. Ainsi, cela contribuerait également à la perfection du budget des collectivités infra régionales qui étaient auparavant autorisées à intervenir auprès de ces dites entreprises.

En réalité, cette compétence exclusive ne l'est pas vraiment car la loi réserve la compétence des communes et des EPCI à fiscalité propre pour les aides à l'immobilier d'entreprise, et leur permet de subventionner aussi les organismes à but non lucratif ayant pour objet la création ou la reprise d'entreprises, ou de consentir des crédits en vue de la création d'entreprises. La région peut aussi verser des subventions à ces organismes. Il convient de préciser que ces aides ne concernent pas les entreprises en difficulté. Ces possibilités offertes aux communes et leurs groupements induisent un certain nombre de contraintes et de risques, notamment celle de déterminer la nature et le montant des garanties imposées, le cas échéant, aux entreprises bénéficiaires de l'aide ainsi qu'à leurs dirigeants (art. L.1511-4 du CGCT).

De plus, le législateur ne saurait s'interdire de créer d'autres types d'aides attribuées par l'État³⁴⁸. Néanmoins, il serait bien que la région délègue certaines aides.

Les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L.1612-15.

Les obligations résultant de la procédure prévue à l'article 88-1 du traité instituant la Communauté européenne et de la mise en œuvre des règlements d'exemption pris en application de l'article 89 dudit traité s'imposent aux collectivités territoriales et à leurs groupements lorsqu'elles concernent leurs dispositifs d'aide aux entreprises " .

³⁴⁷ IDOUX P., " Les régions et le développement économique ", RFDA, 2016, p. 467

³⁴⁸ MARCOU G., " Développement économique : La région, chef de file ? " *Revue française d'administration publique*, 2015, n° 156, pp. 1037-1048

Donc, la prééminence de la région peut être disputée. Ainsi, malgré des pouvoirs renforcés, la prééminence de la région en matière de développement économique n'est pas exclusive. En ce qui concerne la planification, son autorité est réduite sur les métropoles. En ce qui concerne les aides, il faut compter avec les autres collectivités territoriales, et avec l'État, certes en retrait, mais qui conserve des moyens d'influence significatifs³⁴⁹.

La région, d'une part, et le " le bloc communal", d'autre part, ont donc chacun une compétence exclusive pour des catégories d'aides différentes (aides aux entreprises en difficulté et l'immobilier d'entreprise). Cette compétence exclusive est susceptible de provoquer des confusions dans la mesure où l'immobilier d'entreprise est une autre catégorie d'aide qui, en principe, ne s'applique pas aux entreprises en difficulté. Toutefois, le bloc communal peut intervenir en utilisant cette forme d'aide avant que celles-ci ne soient en difficulté. Donc, ce bloc perd cette compétence lorsque l'entreprise est en difficulté car il appartient à la région d'intervenir.

Il convient d'apporter une précision importante s'agissant des aides aux entreprises en difficulté. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la loi NOTRe ne s'est pas prononcée sur la nature des aides qui peuvent être apportées à ces entreprises. S'agit-il d'une omission ou d'un oubli délibéré de la part du législateur ? En tout cas, il n'a pas été très clair sur ce sujet. On comprend par là que la forme des aides accordées est librement déterminée par la convention conclue. Elles ne sont notamment pas limitées aux catégories d'aides énumérées en matière de développement économique prévues par l'article L. 1511-2, I. Elles peuvent prendre d'autres formes comme le rachat de créances dès lors qu'il ne s'agit pas de créances fictives ou irrécouvrables³⁵⁰. Pour autant, lorsque l'aide est soumise à un régime particulier, indépendamment de sa finalité, le respect de celui-ci s'impose à la convention d'aide à une entreprise en difficulté. C'est, par exemple, le cas des garanties et cautionnement d'emprunts prévus aux articles L.4253-1 et L.4253-2 du CGCT. Cela peut constituer un avantage, d'une part, pour les entreprises bénéficiaires car elles vont vraisemblablement pouvoir bénéficier de toutes les formes d'aides possibles. D'autre part, les collectivités et leurs groupements disposent plus de liberté dans le choix des aides.

Ce renforcement du rôle de la région a aussi pour but de simplifier et de clarifier l'intervention économique des collectivités dans la mesure où, avec les lois précédentes, plusieurs échelons pouvaient définir le régime et dans une certaine mesure intervenir.

³⁴⁹ Ibid., Revue française d'administration publique n° 156, 2015, pp. 1037-1048

³⁵⁰ CAA Marseille, 27 oct. 1998, n° 96MA01745, Dpt l'Aude.

Désormais, seule la région peut définir le régime et les autres peuvent intervenir si et seulement s'ils sont autorisés à le faire.

On peut dire que le rôle de la région est renforcé. Pour ce qui concerne les aides aux entreprises en difficulté sa prééminence et son exclusivité en la matière sont disputées.

À ce titre, nous pouvons nous interroger sur une collaboration de la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre par le biais de la délégation ou de cofinancement.

B : Délégation ou cofinancement, une collaboration judicieuse entre la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre

Afin de mieux comprendre le raisonnement, il semble judicieux de préciser le rôle des EPCI et celui des métropoles.

En effet, selon l'Insee en date du 13 octobre 2016, "*les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de "projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité". Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.*"

La définition de la métropole, telle que modifiée par la loi du 27 janvier 2014, est la suivante :

" La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré ". Sont désormais concernés par ce statut :

- automatiquement, les EPCI qui au 1^{er} janvier 2015 comptent au moins 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine d'au moins 650 000 habitants ;

- à la demande des deux tiers des communes membres représentant au moins la moitié de la population, ou de la moitié des communes membres représentant au moins les deux tiers de la population ;
- les EPCI qui comptent au moins 400 000 habitants et dans le périmètre duquel se trouve le chef-lieu de région ;
- les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants ; dans ce cas, certains critères sont retenus pour l'obtention du statut tels que " les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire " de l'EPCI, la présence de " fonctions de commandement stratégique de l'État " ou encore le " rôle en matière d'équilibre du territoire national ".

À partir de là, se pose la question de l'intervention économique des EPCI en faveur des entreprises en difficulté. En effet, *la loi NOTRE du 7 août 2015* a réorganisé les interventions des collectivités territoriales sous l'égide de la région. Toutefois, les groupements de communes ne sont pas totalement exclus du dispositif dès lors que dans le cadre d'une convention passée avec la région, ces collectivités peuvent participer au financement des aides mis en place par la région, si la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige. Et même, le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides destinées à la création ou à l'extension d'activités économiques à ces groupements, dans ce cas le conseil régional reste responsable.

Cette délégation ou cofinancement crée sans doute une inter connexion entre la région et les EPCI. Cette inter- action conduit les EPCI à mieux s'engager dans l'action économique des entreprises en difficulté et favorise une réponse plus rapide et plus adaptée des aides en faveur de ces entreprises.

La collaboration entre la région et les EPCI est d'autant plus accentuée du fait de l'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII). Ainsi, selon *la circulaire 22 décembre 2015*³⁵¹, " les régions auront notamment à élaborer, d'ici le 31 décembre 2016, des schémas régionaux de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII) ".

Contrairement aux collectivités territoriales, les établissements publics, donc les métropoles, ne peuvent agir que dans le cadre de compétences qui leur sont déléguées, dont l'énumération est déterminée par la loi. Ainsi, ils peuvent se voir déléguer par le conseil régional l'octroi de

³⁵¹ L'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J)

tout ou partie des aides énumérées au I de l'article L.1511-2³⁵², dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT³⁵³.

Ainsi, comme précédemment évoqué, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige et que le conseil régional décide d'accorder des aides à des entreprises en difficulté, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Donc, comme la région, les EPCI et les métropoles peuvent intervenir en faveur des entreprises en difficulté par le biais de cofinancement avec celle-ci. Cette limite à la compétence des EPCI et des métropoles engendre dans une large mesure un avantage qui pourrait se traduire par un important levier de négociation pour la région. En effet, les aides qu'elle réglemente ne peuvent être accordées que par elle ou sur la base d'une délégation qu'elle peut accorder pour les aides à la création ou à l'extension d'activités économiques. D'après, les termes de l'article L.1511-2 I, elle pourrait même déléguer à des communes membres, le pouvoir d'accorder ces aides au nom de la région.

À vrai dire, la nouveauté apportée par la loi NOTRe de 2015 se situerait plutôt au niveau du recours aux collectivités infrarégionales. Désormais, le conseil régional peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides à la métropole de Lyon, aux communes et à leurs groupements. Mais cette délégation ne concerne pas les entreprises en difficulté. Celle-ci, doit se faire sur la base d'une convention. En ce sens, il convient de souligner que cette convention est d'une utilité pratique dans la mesure où, elle peut permettre de préciser le rôle de chacun des collectivités ou groupements en la matière.

Par ailleurs, de cette convention, nous pouvons retenir l'idée d'un partenariat entre la région et les autres entités infrarégionales. À ce constat, il faut ajouter que leur rôle doivent être complémentaires.

Les aides seront attribuées au nom et pour le compte de la région. Inversement, la région peut participer, sur une base conventionnelle, au financement des aides à l'immobilier d'entreprise du " bloc communal ".

³⁵² Pour mémoire, ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts et d'avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions de marché.

³⁵³ Sur ce sujet, v. DYENS S. et MAUREL T., " Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT ? ", *AJCT*, 2015, p. 582

Le département n'est donc plus compétent alors qu'auparavant il pouvait participer au financement ou, en cas d'accord de la région, mettre en œuvre un projet d'aide ou de régime d'aides. Il en résulte une indispensable articulation entre les compétences de la région et celles des autres collectivités ou EPCI.

Bien que les parties aient intérêt à coopérer, on ne peut exclure des conflits d'orientation entre la région et la ou les métropoles situées dans les limites territoriales, et l'avantage juridique de la région peut être compensé par le poids économique de la métropole. Par exemple depuis un an, une coopération se dessine entre les métropoles de Toulouse et Montpellier, contre la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées pour défendre leurs intérêts économiques et, début décembre 2015, le président de Toulouse-Métropole rappelait que le SRDEII devait répondre à leurs préoccupations. Son vice-président rappelait que les deux métropoles représentaient ensemble plus de 70% du PIB de la grande région³⁵⁴.

Par ailleurs, cette délégation pourrait susciter des difficultés pour les EPCI en raison de la complexité des outils juridiques à mettre en œuvre s'agissant notamment de ceux relevant du droit communautaire.

Il ressort finalement de cette étude que le législateur semble avoir voulu - ou s'il ne l'a pas souhaité, c'est toutefois le résultat obtenu -laisser une grande latitude aux EPCI nouvellement compétents et aux communes membres, par le biais de la délégation, pour apporter un profit au développement économique et surtout aux entreprises situées sur leur territoire.

À côté des EPCI et des métropoles, on note également une intervention très réduite des communes et les départements.

II : Une intervention très réduite pour les communes et les départements

Comme on l'a si bien dit, depuis la loi NOTRe de 2015, les communes et les départements ont vu leurs capacités d'intervention auprès des entreprises en difficulté très réduite. Ce qui voudrait dire que la prise d'initiative à leur niveau est presque interdite. Se pose dès lors la question de savoir si ces avancées sont justifiées. Ceci fera l'objet de notre (A). Comme leur prise d'initiative auprès des entreprises en difficulté est très minime, il leur est nécessaire de rechercher un partenariat. Il reste à savoir si ce dernier est vraiment utile. Ceci fera l'étude de notre (B).

³⁵⁴ *Les échos*, 15 décembre 2015, p. 4

A : La prise d'initiative quasi interdite : des avancées tout à fait justifiées ?

Le constat que l'on va faire dans les lignes qui suivent laisse apparaître une intervention quasi inexistante de certaines collectivités, plus particulièrement les communes, ne date pas de la *loi NOTRe de 2015*. Elle existait bien avant elle.

Ainsi, à l'origine avant la loi de 1982, une collectivité ne pouvait pas aider une entreprise déjà existante ayant un cap difficile à passer ; ensuite à partir de 1982, les circonstances ont permis l'intervention des collectivités en matière économique. Cependant, suite à des abus de certains élus, les communes se sont vues interdire ce type d'intervention en 1988. Dans la pratique, on peut dire que les restrictions ne datent pas d'aujourd'hui. L'histoire du rôle joué par la municipalité de Marseille dans l'affaire Terrin³⁵⁵ illustre de façon exemplaire et significative les limites de l'interventionnisme municipal.

Plusieurs raisons ont été avancées afin de justifier les restrictions de l'interventionnisme municipal.

Le système instauré par la *loi du 2 mars 1982* pose des difficultés d'application pratiques mais aussi juridiques.

En premier lieu, le régime juridique ainsi instauré n'a pas permis de prémunir les collectivités publiques contre les risques engendrés par les interventions en faveur des entreprises en difficulté, notamment lorsqu'il s'agissait d'aller au-delà de formes classiques d'intervention. C'est ainsi que la Cour des comptes dans son rapport de 1983³⁵⁶, dresse un bilan des interventions économiques des collectivités locales avant les lois de décentralisation.

La Cour des comptes relève à cet égard que " les textes récents ne font que prendre acte des pratiques antérieures, aux fondements juridiques incertains, et qui s'étaient peu à peu généralisées ". Les constatations faites par la *Cour des comptes en 1983* montrent que " les collectivités publiques ont été conduites à assumer de manière excessive des risques

³⁵⁵ Tout commence le 09 mai 1977, quand le groupe Terrin - la première entreprise Française de réparation navale (70% du Marché national, 540 millions de chiffre d'affaires en 1976), constitué par la société provençale des ateliers Terrin (SPAT), les ateliers provençaux sud-marine, les ateliers de la méditerranée et leurs filiales - annonce une série de " mesures de restructuration d'urgence " pour faire face à ses difficultés financières et demande au tribunal de Marseille le bénéfice de la procédure de suspension provisoire des poursuites judiciaires. Les 4200 salariés se trouvent menacés dans leur emploi.

³⁵⁶ Cour des comptes, rapport annuel au président de la République, Année 1983, troisième partie, p. 83

industriels et qu'elles peuvent parfois supporter de lourdes charges financières en raison des mécomptes parfois rencontrés par les entreprises bénéficiaires de ces aides ". En effet, les communes placées en première ligne ont parfois éprouvé des difficultés pour résister aux pressions exercées, au nom du maintien de l'emploi, par les chefs d'entreprise et les établissements bancaires. L'intervention des communes n'a pas permis aux entreprises, dans la majorité des cas, de surmonter leurs difficultés. En définitive, des deniers publics ont été engagés, en pure perte, sur des opérations pour lesquelles les établissements financiers avaient jugé qu'il n'était pas opportun d'apporter une contribution. C'est donc pour ces raisons que la commune a perdu son pouvoir d'intervention en faveur des entreprises en difficulté.

La Cour des comptes relève notamment que *l'abandon de sûretés*, qui constitue une aide appréciable pour les entreprises, est une décision inconsidérée. Nous savons pourtant, que les sûretés offrent une garantie certaine aux créanciers en les protégeant contre le risque de non-paiement ou de refus d'observation des règles de la part du débiteur. Elles peuvent être personnelles (comme c'est le cas de la garantie d'emprunt, le cautionnement) ou réelles (comme le gage ou l'hypothèque). Ces deux types de sûretés lui permet, dans une certaine mesure, de recouvrer ses biens en cas de problème. Donc, si la collectivité néglige celles-ci voire l'abandonne, cela peut lui porter un grand préjudice. C'est ce qui ressort d'ailleurs de l'affaire suivante.

Évoquons l'exemple d'une entreprise en difficulté depuis 1975 qui a été aidée par la commune de Brantôme pour obtenir un prêt du crédit hôtelier. La commune a ainsi accepté de transformer une location-vente en vente ferme à paiement échelonné en renonçant à l'action résolutoire et en cédant aux établissements de crédit le premier rang des créanciers hypothécaires. Malgré ces aides, l'entreprise fut mise en règlement judiciaire dès 1976 et la collectivité, qui avait abandonné ses sûretés, n'a pu recouvrer sa créance ce qui lui a occasionné une perte financière importante.

Certains craignent, en outre, que ces interventions débordent le domaine administratif des compétences communales et ne se placent sur le terrain politique. On ajoute également parfois que les communes ne sont pas toujours techniquement armées pour de telles interventions.

Le danger du soutien aux entreprises en difficulté est réel et la Cour des comptes n'a pas manqué de le relever. Ses rapports de 1987 et 1988 font bien évidemment référence à l'application des lois de décentralisation. D'une manière générale celle-ci relève la multiplication des formes d'intervention et des intervenants et précise que les risques pris par les collectivités publiques sont insuffisamment calculés.

Ainsi, malgré l'instauration d'un cadre juridique, ce danger n'a pu être évité et il est apparu³⁵⁷ que malgré les précautions prises, les communes avaient le plus tendance à venir en aide aux entreprises en difficulté, ce qui se révélait dangereux. La Cour des comptes relève notamment que certaines interventions sont de nature à engendrer des risques importants, dépassant les contributions financières des collectivités locales notamment lorsqu'elles prennent la forme d'apports financiers ou d'abandons de sûretés.

C'est ainsi que *l'article 6 de la loi du 5 janvier 1988*³⁵⁸ a supprimé la possibilité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté accordée aux communes par *l'article 5 de la loi du 2 mars 1982* faisant obstacle à l'interventionnisme municipal en la matière. Il faut croire qu'en la matière, cette idée rejoint les vœux de *la circulaire du ministère de l'intérieur n° 76-429 du 10 septembre 1976* rappelant énergiquement à l'ordre les préfets qui se seraient faits les " complices " des désirs des élus locaux dans le cadre de leur intervention en matière économique. Cette circulaire signifiait aux élus que toute aide directe des collectivités locales aux entreprises privées (prêts en capital, subventions, bonifications d'intérêts) est rigoureusement interdite. De même, avances financières et garanties d'emprunts aux personnes privées sont prohibées sauf texte exprès³⁵⁹. Le ministre exigeait le refus de tout crédit de la part des collectivités aux entreprises en difficulté, puisque, s'il y avait des possibilités sérieuses de remboursement, les banques n'auraient pas cessé leurs crédits. En vertu de ce texte, les collectivités locales peuvent uniquement accorder certaines facilités aux industriels pour l'achat de terrains ou la construction de bâtiments, et consentir différents rabais sur les acquisitions ou les locations de terrains et bâtiments.

Toutefois, le régime défini par la loi du 5 janvier 1988 conserve une grande souplesse puisque les collectivités locales peuvent verser librement des aides directes et des aides indirectes³⁶⁰ aux entreprises en difficulté. En effet, la loi de 1988 est loin de corriger tous les effets pervers de la décentralisation en matière d'interventions économiques. Certaines collectivités locales sont toujours tentées de soutenir des opérations ou des projets, alors même que ceux-ci ne présentent pas de réelles perspectives économiques. Il n'est pas exclu qu'en l'hypothèse, la

³⁵⁷ Cour des comptes, rapport annuel au président de la République année 1987, n° 16, " Les aides des collectivités locales aux entreprises ", éd. J.O. p. 193.

³⁵⁸ POUJADE B., " La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de décentralisation et l'intervention économique des collectivités locales ", *JCP*, 1988, éd. C.I. 3354.

³⁵⁹ " L'intervention communal dans le domaine économique et social (art 5 et 6 de la loi du 2 mars 1982) ", *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1982, p. 311

³⁶⁰ Une précision mérite en ce sens d'être soulevée. Les aides indirectes n'existent plus, mais dans la pratique on continue à le dire.

collectivité se voit reprocher d'avoir induit en erreur les créanciers ou de les avoir poussé à contracter avec l'entreprise qui a bénéficié d'une fausse apparence de prospérité.

Cette interdiction opposée aux communes illustre la méfiance des pouvoirs publics envers de telles aides qui peuvent mettre les municipalités concernées et désireuses d'aider les entreprises locales dans une situation financière désastreuse. Aider les entreprises en difficulté peut avoir de graves conséquences à long terme, comme le rappelle Jean-Claude DOUENCE en affirmant que "*l'aide aux entreprises en difficulté est un processus défensif qui, par son objet et son coût, finit par freiner le processus de destruction-recomposition du tissu-économique.*"³⁶¹. Force est de constater, qu'avec la loi NOTRe, les communes peuvent participer au financement des aides (y compris celles destinées aux entreprises en difficulté) déterminées par la région, sur le fondement d'une convention. La région peut également leur déléguer l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises destinées à leur création ou extension mais là encore sur la base d'une convention³⁶². Et, les communes et EPCI ont seulement une compétence exclusive en immobilier d'entreprise.

Par ailleurs, cette interdiction théorique n'épargne pas les départements. Ainsi, deux jugements peuvent être cités. L'un en date du 15 mars 1983, le Tribunal administratif de Pau a confirmé que, dans le domaine des interventions en faveur du développement économique, un département ne peut, de sa propre initiative, instituer une aide directe, l'action du département est subordonnée à celle de la région. Donc, il peut compléter les aides directes régionales, dans la limite du plafond défini par décret et seulement si la région a décidé de telles aides. Il est important de mettre l'accent sur le caractère actuel du contenu de ce texte. En effet, avec la réforme apportée par la loi NOTRe de 2015, en matière d'aides, le changement est encore plus radical : la région ne peut plus déléguer au département l'octroi des aides dont elle définit le régime, pas plus que le département ne peut dorénavant intervenir pour aider les entreprises en difficulté. Le département ne conserve une compétence qu'en matière d'octroi de subventions dans le domaine agricole, mais là aussi en complément des aides accordées par la région et après avoir conclu une convention avec cette dernière³⁶³. Pour mettre cette interdiction en exécution, l'État a publié une circulaire ferme pour interdire aux départements l'aide aux PME et l'immobilier d'entreprise.

³⁶¹ DOUENCE J.-C., " L'action économique locale ", *AJDA*, 1992, p. 68

³⁶² LE CHATELIER G., " Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? ", *AJCT*, 2015, p. 556

³⁶³ CGCT, art. L. 3232-1-2

Les départements ont formé un recours contre cette application jugée rigide de la réforme territoriale³⁶⁴. Le recours a été rejeté par le juge du référé suspension (*CE, Ord., 14 avr. 2016, n° 397614, Assemblée des départements de France*) puis par le juge de l'excès de pouvoir (*CE, 12 mai 2017, n° 397364, Assemblée des départements de France*).

Cette limite apportée à l'intervention du département est due au fait que les aides aux entreprises en difficulté suscitent un problème qui appelle aux plus graves critiques au regard d'une saine gestion des finances départementales.

Dans un autre jugement en date du 10 mai 1983, le Tribunal Administratif de Lyon a jugé illégale une décision du conseil municipal de Lyon, qui avait accordé un prêt à une société, car " il n'entre pas dans les attributions des communes de se substituer aux établissements bancaires, en prêtant leurs fonds à des organismes publics ou privés, moyennant le paiement d'un intérêt " ³⁶⁵.

L'interdiction faite aux départements d'intervenir auprès des entreprises en difficulté rejoint les sentiments des élus pour qui les *conseils départementaux sont comptables des deniers départementaux et ne sauraient les engager à fonds perdus dans la vie économique*. De plus, ce type d'intervention *dépasse largement les limites budgétaires des départements*. Ils ont alors le souci d'aborder leurs possibilités d'intervention avec prudence.

Néanmoins, les conseils départementaux ne peuvent pas rester insensibles face aux difficultés des entreprises dans leurs départements. Cela se justifie par le fait qu'ils sont élus au suffrage universel et par conséquent dépositaire de l'intérêt général, ils se doivent alors d'exprimer celui-ci. Il n'est pas inutile de noter que, c'est dans le domaine le plus délicat, celui des entreprises en difficulté et des secteurs économiques non rentables ou en péril, que les plus larges pouvoirs économiques ont été confiés par la loi aux collectivités locales.

Aujourd'hui, la loi tend à écarter le département de toute possibilité d'intervention en faveur du développement économique. Mais elle ne le fait pas complètement.

En effet, les communes ou leurs EPCI à fiscalité propre peuvent déléguer au département l'octroi de tout ou partie des aides qui sont de leur compétence. Bien que la loi ne le précise pas, cela suppose que ces aides soient attribuées au nom et pour le compte de ces communes

³⁶⁴ QUIRET M., " La guerre est relancée entre les départements et le gouvernement (en ligne) ", le 23 novembre 2016, consulté le 29 janvier 2017, disponible sur : <http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0211515238973-les-departements-refusent-de-lacher-laide-aux-entreprises-letat-menace-2044881.php#y4ahtcv1mFOwgOli.99>

³⁶⁵ T.A de Lyon 10.5.83 – Commissaire de la République du Rhône C / Ville de Lyon

ou EPCI, et avec leurs ressources, ce qui rend le mécanisme peu vraisemblable. Mais les départements peuvent aussi souscrire au capital des fonds communs de placement ou des fonds d'investissement de la région, et ils conservent la possibilité d'accorder des garanties d'emprunt à des personnes privées, dans certaines limites définies par la loi (*art.3231-4 du CGCT*).

De plus, par dérogation au droit commun, *l'article L.3231-1-2* du code général des collectivités territoriales, introduit par *l'article 94 de la loi du 7 août 2015*, permet au département de participer au financement d'aides accordées par la région en faveur d'organisations de producteurs et d'entreprises exerçant une activité de production, commercialisation et transformation de produits agricoles, de produits de la forêt ou de produits de la pêche. La participation du département intervient en complément de la région et fait l'objet d'une convention avec celle-ci.

À l'heure actuelle, la raison patente de la restriction de l'intervention des communes en la matière, résulte des débats parlementaires qui ont entraîné la suppression de l'intérêt communautaire, justifiée notamment par le fait que certaines communes n'auraient pas les moyens d'investir en faveur du développement économique. Nous partageons cet avis, dans la mesure où, les communes ont, par le passé, beaucoup investi à " fonds perdus " ce qui a mis à mal le budget de la collectivité.

Il semblerait donc que le législateur et le Gouvernement souhaitent transférer l'intégralité des actions de développement économique aux intercommunalités, dans le respect toutefois du SRDEII. La première interprétation de l'article, majoritairement adoptée par la doctrine, serait celle à adopter selon nous³⁶⁶.

Néanmoins, le partenariat entre les communes, les départements et la région peut être une exigence utile.

B : La nécessaire recherche d'un partenariat : une exigence utile ?

³⁶⁶ PLANTY M., " La loi NOTRe et la survenance de nouvelles difficultés dans la délimitation d'une compétence importante des intercommunalités : le développement économique (en ligne) ", 31 déc. 2015, consulté le 14 décembre 2016, disponible à l'adresse : <https://blog.landot-avocats.net/2015/12/31/la-loi-notre-et-la-survenance-de-nouvelles-difficultes-dans-la-delimitation-d-une-competence-importante-des-intercommunalites-le-developpement-economique/>,

Au départ, la compétence générale des communes était largement confirmée. C'est ce que nous rappelle d'ailleurs l'article 121-26 de l'ancien code des communes qui admettait en théorie la compétence générale des communes, y compris dans le domaine économique, puisque celui-ci stipulait que : " le conseil municipal règle par délibération les affaires de la commune ".

De plus, il existait de très larges possibilités d'intervention. En effet, les mesures décidées par le conseil général ou le conseil régional " doivent faire l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est situé l'activité économique concernée "³⁶⁷. La loi NOTRe a supprimé cette obligation antérieurement prévue par l'ancienne rédaction de l'article L.4211-1, 6° du CGCT. Cette règle était précédemment considérée comme relevant du " bon sens "³⁶⁸ et constituait une formalité substantielle dont la jurisprudence s'assurait de la qualité de la mise en œuvre³⁶⁹. Elle avait également pour conséquence de ralentir les possibilités d'intervention des collectivités publiques.

Cette consultation peut supposer la nécessité d'une coordination entre ces différents partenaires, afin de renforcer l'efficacité des mesures prises en faveur d'une entreprise en difficulté. Toutefois, la décision de telle collectivité pourra être prise par appréciation de l'opportunité et de l'intérêt de l'intervention, sans qu'elle n'engage obligatoirement les autres collectivités. Par exemple, la région peut décider d'intervenir sans pour autant juger nécessaire de consulter la commune ou le département. Comme nous l'avons évoqué, cela se justifie par le fait qu'elle a une compétence de plein droit en la matière. En plus de celle-ci, elle a un rôle de coordination des autres collectivités. Toutefois, son rôle de coordination a fait l'objet de vives critiques de la part de certains auteurs.

C'est ce sentiment qui animait les auteurs ayant critiqué la loi du 27 janvier 2014³⁷⁰ en prenant un exemple dans le domaine économique et des aides locales pour lequel le rôle de coordination de la région proclamé par l'article L.1511-1 du CGCT issu de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, est confié à la région " sous réserve des missions incombant à l'État ", ce qui revient à minorer ce qui semblait une compétence d'attribution de la région. De même, l'article L.1511-2, alinéa 2, fruit sans doute d'un intense lobbying des autres niveaux de collectivités territoriales, inquiets d'être placés sous le contrôle des régions, autorise, dans sa rédaction en vigueur au moment de la publication de la loi du 27 janvier

³⁶⁷ Art 48 (département) et 66 (région) de la loi du 2 mars 1982.

³⁶⁸ " GROUD H., " Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté ", *Dr. adm.* 2013, étude 11

³⁶⁹ TA Saint-Denis, 17 déc. 2001, n° 0100112, préfet de la Réunion c/ Région Réunion.

³⁷⁰ La loi clarifiant l'organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), op. cit.

2014, les départements, les communes et leurs regroupements à " participer au financement de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la région ". Lorsque ce sont les collectivités autres que la région qui sont auteurs du projet d'aide ou de régime d'aides, elles peuvent même le mettre en œuvre. Le rôle directeur de la région affirmé par la loi est ainsi combattu par le rappel des compétences des autres niveaux territoriaux³⁷¹.

La capacité de rechercher un partenariat a été reconnue aux communes. En d'autres termes, l'intervention des communes en faveur de ces entreprises est subordonnée à celle de la région. Le moment n'est-il pas venu de remettre en cause cette interdiction ? En tout état de cause, on peut avancer que l'interdiction faite aux communes d'intervenir auprès des entreprises en difficulté n'est pas effective, dans la mesure où elles peuvent cofinancer les aides destinées à celles-ci dans le cadre d'une convention passée avec la région. En ce sens, il convient de préciser que seules les aides aux entreprises en difficulté peuvent être cofinancées par la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements. Les autres aides qui sont destinées à la création ou à l'extension d'activités économiques ainsi que l'immobilier d'entreprise ne rentrent pas dans ce cadre car elles ne concernent pas les entreprises en difficulté. Mais, à l'exception de l'immobilier d'entreprise, ces autres aides peuvent leur être déléguées.

Toutefois, comme précédemment évoqué, depuis la *loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République* (loi NOTRe), la région détient la compétence exclusive pour définir le régime d'aide et pour décider de l'octroi des aides directes aux entreprises dans la région. Cette nouvelle version, affirme, à mon avis, de manière très implicite, que les autres collectivités locales (communes et peut-être départements), peuvent décider de l'octroi des aides indirectes tel que l'immobilier d'entreprise.

Peut-on alors remettre en cause l'idée d'un tel partenariat ? À notre avis, avec cette nouvelle loi, ce partenariat conserve le même objectif, dans la mesure où, même si les aides indirectes demeurent libres, certaines collectivités peuvent cofinancer les aides accordées aux entreprises en difficulté dans les conditions définies par la région. Donc l'idée de coordination et de collaboration avec celle-ci est bien présente et cela se justifie par les réalités du terrain. Par exemple, la commune et le département sont plus proches des entreprises malades et forcément connaissent mieux les difficultés rencontrées par ces dernières. Donc, il est judicieux qu'ils se concertent avec la région d'autant plus que, la loi NOTRe met l'accent et de manière explicite sur les aides directes. Ce qui laisse penser que les communes et les

³⁷¹ VERPEAUX M., " Pavane pour une notion défunte - La clause de compétence générale ", *RFDA*, 2014, p.

départements peuvent prendre l'initiative, voire collaborer avec la région, s'agissant des aides indirectes.

La région est indéniablement le partenaire officiel de la commune en matière d'intervention économique. Que justifie ce partenariat ? Au regard de la théorie économique, et des exigences d'efficacité, la région apparaît aujourd'hui comme l'unité administrative la plus apte à mettre en œuvre une politique locale d'intervention économique. En outre, apparaît, à nouveau, un des aspects du rôle de chef de file confié à la région. Comme le disait justement Hervé GROUD³⁷² " *la voie conventionnelle est évidemment de nature à organiser une concertation* ". D'où l'utilité du partenariat.

Toutefois, l'intervention des régions est confrontée à des difficultés que sont d'abord la modicité de leurs budgets, qui constitue une véritable entrave financière à la mise en œuvre d'un interventionnisme économique étendu. De plus, les régions connaissent une deuxième faiblesse : la vulnérabilité de leurs budgets.

Aujourd'hui, il appartient à la région, dans le cadre de sa stratégie régionale, de définir le positionnement des autres collectivités en matière d'aides aux entreprises. Le Département perd ainsi sa " souveraineté " dans la mise en place d'aides aux entreprises.

Dans cet ordre d'idée, et parlant d'aides directes, il est clair qu'elles doivent respecter le principe de complémentarité et de primauté de la région en la matière. Les départements et les communes ne peuvent donc plus accorder librement ces aides. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de 1996 a dénoncé le fait que cette règle n'est toujours pas respectée soit par la commune soit par le département. En effet, ce rapport précise que cela pourrait s'expliquer par le fait que les départements contestaient et contestent encore la prééminence donnée à la région par la loi.

Toutefois, pour des raisons très pratiques, les élus peuvent être tentés d'intervenir afin de maintenir les entreprises qui sont en difficulté sur leur territoire.

³⁷² GROUD H., " Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional ", *Revue du droit public*, 01 septembre 2005, n°5, p. 1247

Section 2 : Une capacité d'intervention justifiée

Pour diverses raisons, les collectivités territoriales et leurs groupements interviennent afin d'apporter leur soutien aux entreprises qui sont en difficulté et qui sont également implantées sur leur territoire.

Les collectivités sont par elles-mêmes, et à côté de l'État, des agents économiques de premier plan. Elles jouent en effet un rôle économique essentiel par l'exercice direct de leurs compétences³⁷³. Ce rôle doit être distingué de celui d'intervenants au profit des entreprises du secteur marchand, objet de notre sujet. Les difficultés économiques et la dégradation de l'emploi ont provoqué, à la faveur de la décentralisation, une implication directe plus forte, qu'elle soit volontaire ou contrainte, des élus locaux dans le développement local et des interventions renforcées en faveur des entreprises implantées sur les territoires concernés. De ce fait, les élus sont soumis à une double pression : celle des citoyens directement touchés par les problèmes du chômage ou du maintien de l'emploi et celle des entreprises qui souffrent de difficultés très sérieuses et qui méritent d'être soutenues. C'est la raison pour laquelle nous centrerons l'étude de cette section à une étude de l'intervention motivée par des raisons économiques et sociales (**I**) et parfois liée à des raisons politiques (**II**).

I : Une intervention motivée tant pour des raisons économiques que sociales

Les élus sont soucieux des problèmes dont souffrent leurs populations ainsi que les entreprises qui sont implantées sur leur territoire. Ils sont également conscients du développement et de l'attractivité de leur territoire. C'est pourquoi ils interviennent afin de sauver l'emploi et préserver des deniers de la collectivité. Ceci constituera notre (**A**). Par ailleurs, leur intervention peut être assimilée à un facteur de développement du territoire. Elle fera l'objet de notre (**B**).

³⁷³ Cour des comptes - rapport public particulier, " Interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises ", nov. 1996, p. 15

A : L'intervention : un moyen pour sauver l'emploi et préserver les deniers de la collectivité ?

Une intervention économique d'une ou plusieurs collectivités locales et leurs groupements est toujours motivée par une quelconque raison. Concrètement ces raisons peuvent être multiples et très différenciées. Une intervention, est assujettie à des objectifs clairs aussi bien pour l'entreprise que pour la collectivité intervenante. Ainsi, comme le rappelle Hervé GROUD³⁷⁴, l'intervention publique " *vise à proposer ou à maintenir des emplois durables sans opérer de substitution de la responsabilité de la puissance publique à celle de l'initiative privée* ".

Les entreprises et les collectivités locales ont donc des objectifs fondamentalement différents répondant chacun à une logique propre. Pourtant, les entreprises et les collectivités locales sont étroitement liées. Elles sont liées matériellement dans l'espace, elles sont liées par des intérêts communs : la richesse des unes entraîne la richesse des autres. Les entreprises étant la première source de richesse pour les collectivités locales, il apparaît très logique qu'en période de difficultés économiques, dans un contexte général de diminution du nombre d'emplois, de restructurations, de délocalisations d'entreprises, les responsables politiques s'intéressent de près au développement économique local et fassent preuve d'une sollicitude particulière vis-à-vis des entreprises. Donc, les responsables ne peuvent rester insensibles face à une telle situation parce que, il peut arriver que les entreprises emploient une main-d'œuvre en partie formée par les collectivités locales, utilisent les réseaux de routes et de communications, des terrains aménagés ou financés par les collectivités. Parfois elles ont reçu de ces mêmes collectivités des primes, des allègements fiscaux lors de leur installation. En même temps, les collectivités locales apprécient de voir les entreprises s'installer sur leur territoire, y créer des emplois et y maintenir des habitants, leurs administrés et électeurs. Elles s'engagent à leur assurer un certain bien-être, à mettre à leur disposition des équipements collectifs variés qui sont financés en grande partie par les entreprises grâce aux impôts locaux.

Ainsi, il est nécessaire de rappeler que l'action économique ne peut répondre à toutes les difficultés de l'entreprise, car la collectivité locale doit poursuivre l'intérêt général qui consiste en la recherche de la pérennité des emplois et de celle des entreprises.

Malgré tout, il apparaît nécessaire de dévoiler quelques ambiguïtés et incertitudes qui peuvent ressortir de l'utilisation des aides. Le constat est qu'il apparaît difficile de mesurer combien

³⁷⁴ GROUD H., *Le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités territoriales : Lettre du cadre territorial*, op. cit. p. 41

d'emplois ont été créés ou maintenus. De plus, on a l'habitude d'entendre que " tant de millions d'aides aux entreprises ont permis de créer tant d'emplois ". Mais rien n'est établi définitivement pour toute une série de raisons. Tout d'abord, des créations rapides d'emplois peuvent être constatées, mais la survie de l'entreprise analysée peut être brève : tout triomphalisme apparaît donc bien risqué. Simultanément, rien ne prouve que les emplois dont il est fait état, sous prétexte qu'ils ont été des conditions à l'octroi des aides, n'auraient pas été créés sans le soutien public, en totalité ou au moins partiellement : la décision d'investir et d'embaucher aurait (peut-être) été prise quand même. Du reste, bon nombre d'enquêtes font état du fait que les aides ont simplement rendu plus faciles des décisions ou ont contribué à les précipiter, mais ne les ont pas véritablement provoquées ; elles constituent le " coup de pouce " qu'on s'efforce de saisir, la " prime " en quelque sorte qui récompense un effort déjà décidé : elles ne déterminent pas l'investissement, mais, tout au plus, l'accélèrent et parfois lui donnent une ampleur qu'il n'aurait pas pris autrement.

À vrai dire, les entreprises constituent une source de richesse pour les collectivités locales. Ainsi, une activité économique locale dynamique est le plus souvent synonyme de bonne santé financière et de ressources croissantes pour les collectivités locales ainsi que leurs groupements. À l'opposé, la multiplication des défaillances d'entreprise, le déclin des activités ajoute à la diminution des ressources locales par l'augmentation des dépenses des collectivités locales en matière d'action sociale notamment³⁷⁵.

En effet, la contribution des entreprises à la vie locale se fait par le versement de plusieurs taxes, dont l'une est spécifique aux entreprises. C'est la taxe professionnelle, longtemps considérée comme étant la première source de richesse des collectivités locales, commune, département ou région. Par son poids, elle est un facteur important d'autonomie financière et de pouvoir pour les collectivités. Une précision mérite d'être apportée. En 2010, la loi de finances prévoit le remplacement de la taxe professionnelle par une " contribution économique territoriale " (CET) composée de : une cotisation foncière des entreprises (CFE) assise sur les bases foncières, une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) assise sur la valeur ajoutée. Quels peuvent être les effets de cette réforme sur la volonté pour les collectivités locales d'intervenir en faveur des entreprises ? En d'autres termes, la suppression de la taxe professionnelle ne conduit-elle pas ces collectivités à moins aider les entreprises ? La réforme de la taxe professionnelle sur les collectivités territoriales a surtout profité aux entreprises. Ainsi, cette réforme s'est traduite en 2011 par une économie pour les

³⁷⁵ CHANCERELLE F., " Entreprises et collectivités locales ", *Norois*, 1995, Poitiers, t. 42, n° 166, pp. 335-347

entreprises de 7,5 milliards d'euros. Cet allègement a principalement bénéficié aux petites et moyennes entreprises, ainsi qu'au secteur de l'industrie³⁷⁶.

On peut alors en conclure que la suppression de la TP s'est traduite par une baisse globale de la fiscalité économique locale. Pour faire face à cette baisse, les collectivités locales devront certainement intervenir de moins en moins en faveur des entreprises et plus particulièrement celles qui sont en difficulté. À notre sens, il sera particulièrement utile pour ces collectivités de favoriser les créations d'entreprise.

Par ailleurs, selon Franck WASERMAN cette réforme n'a pas eu les mêmes conséquences selon les échelons territoriaux : ainsi la fiscalité économique du bloc communal est passée de 18,8 Mds€ en 2010 à 11,3 Mds€ l'année suivante ; par contre, l'échelon régional a vu son produit fiscal économique progresser de 3 Mds€ à 4,3 Mds€. Les ordres de grandeur restent inchangés en 2015³⁷⁷. On peut alors en déduire que cette volonté d'intervention sera différente d'un échelon à un autre. Ce qui va certainement créer des inégalités entre les entreprises. Certaines d'entre elles vont seulement pouvoir être aidées.

On doit donc admettre que l'aide apportée à l'entreprise en difficulté est liée à une contrepartie qui n'est rien d'autre que la réalisation de l'intérêt public. Ce qui veut dire que l'aide n'est pas une libéralité³⁷⁸. On peut souligner, en ce sens, qu'une aide n'est légale que si elle est utile et efficace. En effet, elle accorde des avantages en contrepartie de la satisfaction de l'intérêt public, qui se réalise notamment dans le renforcement du tissu économique et du potentiel fiscal. L'aide doit toujours être accordée en contrepartie de la défense globale des intérêts de la population. Ainsi, l'aide versée à une entreprise en difficulté par les collectivités locales ou de leurs groupements doit-elle toujours se fonder sur " la protection des intérêts économiques et sociaux" ³⁷⁹ ou à défaut, sur un " intérêt public local", caractérisés par la défense de l'activité économique et de l'emploi. Seul cet objectif permet à une personne publique de

³⁷⁶ AFP, " Réforme de la taxe professionnelle : les ménages payent pour les entreprises (en ligne) ", le 06 novembre 2012, consulté le 25 octobre 2017, disponible à l'adresse :

http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/11/06/reforme-de-la-taxe-professionnelle-les-menages-ont-payé-pour-les-entreprises_1786566_3234.html#W6RgquHwlDDI8tWx.99

³⁷⁷ WASERMAN F., " La réforme de la taxe professionnelle (en ligne) ", 1 er mars 2016, consulté le 25 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/reforme-taxe-professionnelle.html>

³⁷⁸ GROUD H., " La sécurisation des aides publiques aux entreprises ", *AJDA*, 2003, II, p, 1584-1589, selon lequel, bien qu'il n'existe pas de définition précise de la notion d'aide, " les personnes publiques ne sauraient consentir de libéralités puisqu'elles agissent dans un intérêt public ".

³⁷⁹ Art. L.1511-2, II, CGCT

justifier son intervention en faveur d'une entreprise en difficulté³⁸⁰. La protection de l'intérêt public induit une mesure du risque potentiel que comporte chaque intervention, notamment celui qui pèse sur la gestion des deniers publics et fatalement, sur les contribuables.

Donc, la personne publique devra vérifier si les aides sont en adéquation avec la logique économique et sociale qui les sous-tend. Elle devra, dans ce cas imposer des conditions adaptées à la nature de l'opération, à son financement et à sa pérennité dans le tissu économique.

C'est la raison pour laquelle certaines aides devront être écartées car elles se révèlent inadaptées à certaines situations alors que d'autres devront être favorisées car elles tendent à favoriser cet intérêt public. C'est cette logique qui a conduit le Conseil d'État, s'agissant de l'allocation d'aides aux entreprises, à confirmer que l'intérêt public peut servir de fondement à l'attribution d'une aide publique³⁸¹.

Puisque maintenant c'est la région qui a la compétence exclusive pour apprécier l'intérêt public local, ce dernier, lui permet sûrement de résister à intervenir dans certaines situations.

D'ailleurs, la loi n'impose pas à la collectivité d'intervenir. Une marge de manœuvre lui est laissée pour apprécier si l'intervention est nécessaire. Une analyse est indispensable pour s'assurer de l'existence d'un intérêt public. Cela sera apprécié en fonction du nombre d'emplois menacés, de l'existence ou non de reclassement au niveau local, des conséquences financières de la fermeture sur le budget de la collectivité (baisse du potentiel fiscal global, augmentation des dépenses sociales...), conséquences sur le tissu urbain (friches...)³⁸². Il est important de relativiser le point qui concerne la baisse du potentiel fiscal. Le critère fiscal n'est pas déterminant du moment où les impôts locaux s'appuient sur les particuliers.

Il est évident qu'a priori la collectivité désireuse d'intervenir en faveur d'une entreprise en difficulté soit animée d'une volonté de maintenir l'emploi et de renforcer les deniers de la collectivité. Pourtant, tel n'est pas toujours le cas, dans la mesure où la personne intervenante peine parfois à maintenir l'emploi au regard de la situation de l'entreprise (le cas d'une situation irrémédiablement compromise). Parfois, elle ne peut rien faire pour la sauver, et la disparition de l'entreprise reste la meilleure solution. Dans des cas très particuliers, la

³⁸⁰ CE, 3 novembre 1997, commune de Fougerolles, *AJDA*, 1997, p. 2010, qui indique notamment que toute aide publique doit obligatoirement comporter des contreparties justifiant l'intérêt général (la création ou le maintien d'emplois.)

³⁸¹ CE, 20 octobre 2010, n° 300347, province des îles Loyauté

³⁸² MARKUS J.-P., " Aides aux entreprises affectées par la crise financière", *La semaine juridique Administrations et collectivités*, 28 juin 2010, n° 26, p. 2211.

collectivité qui intervient tente non pas de sauver l'entreprise, mais le personnel qui reste sur le "carreau", en lui assurant des formations pour mieux le qualifier et assurer son insertion dans une autre entreprise.

Également, les aides qui engagent directement les deniers publics semblent devoir être évitées car elles peuvent être "à fonds perdus", et tendent parfois à maintenir artificiellement en vie une entreprise condamnée.

Le fait pour un élu d'intervenir afin de sauver une entreprise qui est en difficulté pourrait être un facteur de développement du territoire.

B : Un facteur de développement du territoire : est-ce toujours le cas ?

Intervenir pour maintenir les entreprises sur son territoire est sans aucun doute un facteur de développement du territoire. Toutefois, la réponse à notre interrogation dépend en quelque sorte de la nature de l'aide (financière ou autres), la situation actuelle de l'entreprise et de l'intention du demandeur.

L'aide financière, avec tous les risques qu'elle comporte, attire bon nombre d'entreprise surtout celles qui "chassent les primes". C'est la raison pour laquelle il est déconseillé à une collectivité d'avoir recours à l'aide financière qui s'avère parfois trompeuse. C'est ce qui est arrivé à la commune d'Arras lorsqu'en 1989, elle a dû s'acquitter d'une dette de plusieurs millions de francs après "le dépôt de bilan" d'une société d'informatique. Liévin a été condamné en 1989 à payer le tiers du passif d'une PME ayant fait faillite, soit cinq millions de francs³⁸³. Bien qu'agissant dans un noble but de soutien de l'activité, ces collectivités ont insuffisamment mesuré les risques que leurs aides faisaient peser sur les deniers publics, en particulier en raison de la fragilité du territoire.

Par ailleurs, certaines situations relèvent de l'évidence en raison des risques énormes pesant sur la personne intervenante. C'est le cas lorsque la situation de l'entreprise est irrémédiablement compromise et que la fermeture de celle-ci semble être la solution.

³⁸³ DEMAZIÈRE C., Développement économique local et politique de la ville : quelques réflexions, In. Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA, *Politique d'emploi ? Développement économique ? Quels enjeux pour la Politique de la Ville ?*, : actes du colloque, 1er avril 2005, au Centre Régional de Documentation Pédagogique - Marseille pp. 1-21

De même, certains demandeurs sont animés de mauvaises intentions et voudraient profiter de l'aide avant de se délocaliser ou d'être en liquidation.

En règle générale, on remarque qu'une collectivité riche en entreprises peut exercer une pression fiscale faible sur ces dernières tandis que dans les régions privées de ressources fiscales générées par les entreprises, les collectivités locales ont tendance à pratiquer des taux de contribution économique territoriale élevés pour compenser les manques de recettes dus à l'absence ou à la diminution d'activité. Ces taux, à leur tour, sont des facteurs dissuasifs à l'arrivée de nouvelles activités. Dans les deux cas, un processus cumulatif se met en place.

L'intervention n'est pas toujours un facteur de développement du territoire. Si on prend un exemple comme celui d'une grande ville comme Lyon, la fermeture d'une entreprise de taille petite ou moyenne n'aurait pas une grande incidence sur le tissu économique, alors que ce serait le cas contraire pour une ville comme Reims. Donc, cela dépend de la taille de l'entreprise et de celle de la collectivité. Le cas de l'entreprise rémoise de construction de matériel ferroviaire (Remafer) en constitue une parfaite illustration. En effet, il y avait un risque de chômage et de baisse de la fiscalité qui avait provoqué une grande inquiétude du côté de la collectivité. Cette dernière a dû faire un grand effort afin de sauver l'entreprise. Il y a eu des essais d'aides qui n'ont pas pu résoudre le problème.

Pour rappel, cette entreprise de 280 salariés avait une dette s'élevant à 28 millions de francs en septembre 1997, a bénéficié au mois de mai de la même année, d'un prêt de 20 millions de francs accordé par la Banque Rivaud. Ce prêt est garanti à hauteur de 50 % par la caution de la ville de Reims, qui a pris une hypothèque de premier rang sur les onze hectares où est implantée l'entreprise³⁸⁴. Lâchée par ses fournisseurs, Remafer a fini l'année 1997 avec une perte de 30 millions de francs, alors qu'elle a réalisé 70 millions de chiffre d'affaires³⁸⁵.

Il apparaît donc très clairement, que l'intervention de la ville de Reims en faveur de Rémafer pouvait être analysée comme un facteur de développement du territoire, dans la mesure où les risques économiques et sociaux étaient en jeu.

³⁸⁴ GOULT E., " Remafer s'achemine vers la liquidation (en ligne) ", le 19 novembre 1997, consulté le 14 juin 2017, disponible à l'adresse : https://www.lesechos.fr/19/11/1997/LesEchos/17525-093-ECH_remafer-s-achemine-vers-la-liquidation.htm

³⁸⁵ LECADRE R., " Le patron de Remafer mis en examen. Il est accusé d'avoir mis son entreprise en banqueroute (en ligne) ", 10 janvier 1998, consulté le 14 juin 2017, disponible à l'adresse : http://www.liberation.fr/futurs/1998/01/10/le-patron-de-remaf-er-mis-en-examen-il-est-accuse-d-avoir-mis-son-entreprise-en-banqueroute_544779

La fermeture d'un commerce à Paris ou dans d'autres grandes villes, comme New York, n'a qu'un impact relatif sur l'activité de la ville, alors que la fermeture d'une entreprise dans un village de l'Indre, du Cantal ou des Hautes-Alpes peut potentiellement mettre en danger l'avenir de nombreux emplois, publics et privés³⁸⁶.

Comme le disait justement Christophe DEMAZIÈRE dans son article cité précédemment " *En fait, le lien n'est pas obligatoirement fort - ni immédiat -entre l'interventionnisme public (aménagement d'une zone d'activité, offre de primes à l'installation, subvention...) et la croissance de l'activité économique sur un territoire. La réunion de niveaux suffisants d'investissement et de main d'œuvre qualifiée est une condition préalable au développement d'une ville ou d'une région* ". Un rapprochement peut être établi à travers cette citation : les interventions, doivent être effectuées de manière sélective. Ce qui contribuera à les rendre efficaces.

Par ailleurs, il peut arriver que l'aide financière soit distribuée sans garantie de création effective d'emplois prévus. Par conséquent, l'aide peut être remise en cause et cela pourrait entraîner la délocalisation de l'entreprise "chasseur de primes". Il peut arriver que l'entreprise se soit implantée sur un territoire juste le temps nécessaire à l'encaissement de toutes les primes possibles, pour ensuite soit fermer soit délocaliser vers d'autres régions offrant des conditions plus attrayantes et des coûts de production inférieurs. L'affaire de Daewoo en est un exemple très médiatisé, parmi tant d'autres (JVC, Panasonic etc.). L'entreprise s'est implantée du côté français, d'abord à Villiers-la Montagne avec une usine de fours à micro-ondes, ensuite à Mont-Saint-Martin avec une usine d'assemblage de tubes cathodiques de télévision. L'implantation des usines du groupe Daewoo dans le bassin de Longwy a favorisé pour celles-ci un grand profit. L'entreprise a bénéficié d'une large panoplie d'aides diverses, financières ou matérielles. Ainsi, " l'implantation a été l'occasion d'une mobilisation totale de l'appareil légal des aides financières disponibles au niveau européen (FEDER), national (prime d'aménagement du territoire), régional (prime régionale à la création d'emplois, aide régionale à l'immobilier des entreprises). Par ailleurs, Daewoo a négocié des avantages matériels ayant trait à l'environnement de l'entreprise et à l'aménagement de sites par démontages de voies ferrées ainsi qu'aux aménagements des infrastructures.

³⁸⁶ Examen du rapport d'information de MM. NOUGEIN C. et VASPART M. relatif à " la transmission et à la reprise d'entreprises ", comptes rendus de la délégation aux entreprises, le 23 février 2017, consulté le 01 avril 2017, disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr>

Il s'avère donc difficile de connaître le montant exact des aides octroyées, mais de l'aveu même du prospecteur d'Apeilor (organisme chargé de l'expansion économique pour la Lorraine), il s'agit d'un " secret d'État ". Ce dernier va plus loin en précisant que " si les montants étaient connus ainsi que leurs conditions d'obtention, des têtes tomberaient ". Donc, Daewoo a su négocier des aides personnalisées en mettant en place " un chantage à l'emploi "387.

En bref, en dépit des moyens financiers octroyés, l'opération s'est soldée par la fermeture des deux usines du groupe Daewoo, et la majorité du personnel licencié a eu de la peine à retrouver d'emploi. Il est clair qu'intervenir en faveur de ce type d'entreprise " opportuniste" ne constitue nullement un facteur de développement du territoire. Par conséquent, le taux de chômage peut rester encore élevé.

Le fait d'intervenir auprès des entreprises vouées à disparaître ou dont les activités ne permettent pas de dynamiser l'économie locale ne constitue pas un facteur de développement du territoire.

Par ailleurs, le fait d'intervenir et d'octroyer des aides très conséquentes a bien des inconvénients, cela peut attirer les " chasseurs de primes ". Néanmoins, cela pourrait constituer un facteur de développement du territoire grâce au maintien de l'emploi et à la cotisation fiscales des entreprises.

Les entreprises sont un acteur essentiel du territoire : de fortes interactions et interdépendances naissent entre elles et leurs territoires d'implantation, condition à leur environnement économique. L'entreprise est vouée à perdurer dans le temps et ne peut donc se dissocier du territoire sur lequel elle développe son activité. De cet ancrage territorial naît ainsi une responsabilité de l'entreprise envers les territoires. L'entreprise est en effet un partenaire légitime et indispensable pour accompagner et stimuler les dynamiques de développement, qui s'inscrivent nécessairement dans la durée³⁸⁸. Il faut en conclure que l'entreprise est un acteur social³⁸⁹, dans la mesure où, comme nous l'avons déjà évoqué, elle participe indirectement parfois directement à l'intérêt public local.

On peut oser dire qu'aucun acteur public ou privé ne peut vraiment réussir et se développer sans synergie. Cela signifie, par exemple, que les chefs d'entreprise ne s'auraient s'en tenir à

³⁸⁷ ARNOULD N., " Aides fiscales ou aides directes : le cas du pôle européen de développement ", *courrier hebdomadaire du CRISP*, octobre 2008, n° 1995, pp. 6-52.

³⁸⁸ Responsabilité territoriale des entreprises, consulté le 22 décembre 2016 disponible sur : http://diversity-development.com/?page_id=256

³⁸⁹ Précédemment définition de l'entreprise.

une piètre stratégie de " cueillette fiscale " ou de quête de subventions. De l'autre côté, les entreprises ne peuvent être considérées comme les seules responsables de la richesse d'un territoire³⁹⁰.

Par ailleurs, en fonction de la localisation de ses activités, l'entreprise peut agir localement pour le développement (économique, social, environnemental et culturel) des territoires et dans le respect de leurs priorités : emploi, insertion par l'activité économique, accès aux biens essentiels, éducation, biodiversité, etc.

En retour, le dynamisme des territoires bénéficie aux entreprises tant pour la qualité du cadre de vie des salariés (infrastructures de vie, d'éducation et de loisirs), pour la disponibilité de services et compétences adaptés aux besoins des entreprises, que pour attirer de nouveaux acteurs économiques potentiels partenaires, clients fournisseurs³⁹¹.

En plus des motifs précédemment cités, d'autres raisons peuvent être à l'origine de l'intervention.

II : Une intervention parfois liée à des raisons politiques

Il est clair que les responsables territoriaux ne peuvent, dans certains cas, rester insensibles aux problèmes dont souffrent les entreprises qui se situent sur leur territoire. Ils peuvent donc apporter des aides de différents types, conformément, aux difficultés que doivent affronter les entreprises. Les élus sont censés veiller au développement de leur territoire et donc essayer de maintenir tous les facteurs qui y contribuent. On peut alors dire que les élus ont un rôle moteur dans le développement économique. Ils peuvent donc être confrontés aux pressions des entreprises. Ceci constituera notre (A).

En principe, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sauraient intervenir pour apporter leur soutien à une entreprise qu'à la seule condition que leur engagement soit motivé. En effet, ils doivent avancer différentes raisons afin de légitimer leur intervention. Toutefois, il peut arriver que pour des raisons " inédites ", les collectivités territoriales et leurs groupements interviennent auprès des entreprises surtout en difficulté. Leurs responsables

³⁹⁰ POMMIER P., THIERRY D. et BERGERE J.- M., " Entreprises et territoires : un destin commun, entreprises et développement économique local ", Paris : la Documentation française ; DATAR, 2004, p. 15

³⁹¹ RSE-nantesmetropole.fr, consulté le 22 décembre 2016, disponible sur : <http://www.rse-nantesmetropole.fr/agir/implication-locale>

politiques le font pour se faire "réélire" aux prochaines élections, ce qui constitue une pratique "taboue". Cette dernière fera l'objet de notre (B).

A : La confrontation des collectivités territoriales aux pressions des entreprises

Il est évident que la vie économique exerce une influence déterminante sur la gestion des affaires publiques locales. De plus, les interactions entre les ressources des collectivités locales et celles des entreprises privées ont été singulièrement mises en relief³⁹². Les taxes sur les entreprises représentent plus de la moitié des impôts locaux. L'activité économique conditionne également les mouvements de population, le logement, et par conséquent le produit des impôts sur les ménages. C'est la raison pour laquelle les collectivités locales ou leurs groupements sont sollicités directement par les entreprises et sont parfois amenés à assumer bien souvent le financement d'un risque industriel qui relèverait davantage de la responsabilité des organismes de financement. Pourtant, dans un pareil cas, ils devraient être prudents et s'abstenir, dans la mesure où il s'agit d'une aide directe jugée trop dangereuse pour leurs budgets.

De plus, les élus ont pour mission parmi tant d'autres de sauvegarder l'emploi. Rappelons que le but même de l'intervention est clairement défini, il s'agit de protéger les intérêts économiques et sociaux de la population.

Donc l'intervention en faveur de l'entreprise en difficulté n'est que l'éventuel moyen utilisé pour atteindre cet objectif. Il s'agit en quelque sorte d'une mission d'intérêt général à caractère économique et social. Il s'agit en d'autres termes de maintenir une activité économique jugée indispensable pour la région, au département, à la commune...

Par ailleurs, comme le rappelle Marie-Jacqueline MARCHAND³⁹³ " *l'action des pouvoirs publics au sein des systèmes productifs n'a cessé de se développer. Ils apparaissent aujourd'hui comme des acteurs indispensables du jeu économique, capables de transformer des équilibres non satisfaisants, d'agir sur les comportements, de répondre aux demandes pressantes des entreprises, d'assurer un nécessaire "ajustement structurel". Cette poussée de l'interventionnisme est devenue inévitable en raison de l'ampleur des transformations*

³⁹² FALZON M., " L'action économique des collectivités locales ", *ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales*, avril 1992, p. 9

³⁹³ MARCHAND M.-J., *La région et ses partenaires en matière d'intervention économique*, In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 15, 1995. pp. 67-82.

récentes qui perturbent les économies contemporaines (mondialisation des marchés, montée des nouvelles technologies, grippage des mécanismes sociaux...), qui introduisent des ruptures dans leur fonctionnement et engendrent de nouvelles règles d'organisation ".

En plus de l'argument politique, en l'occurrence la prise de conscience du rôle moteur des élus locaux dans le développement économique (les collectivités territoriales sont parfois confrontées aux pressions des entreprises et des salariés, et particulièrement sensibilisées aux questions de l'emploi), plusieurs autres facteurs étroitement liés peuvent pousser les acteurs locaux à intervenir auprès des entreprises en difficulté. On peut citer, entre autre, un argument social, la pression des agents économiques proches des responsables locaux ; un argument fonctionnel, le poids financier des collectivités locales depuis la décentralisation ; un argument d'aménagement du territoire, le rattachement des interventions économiques locales à l'animation des territoires et au rééquilibrage spatial³⁹⁴.

Politiquement, les autorités locales décentralisées sont directement au contact des problèmes économiques et sociaux que doit affronter la population. L'Association des maires de France soulignait dans son rapport sur l'emploi et les collectivités locales, publié en 1997, le caractère inévitable de l'intervention économique. Il y a presque 30 ans, intervenir représentait un risque politique. De nos jours, c'est l'absence d'intervention qui risque d'être sanctionnée par les électeurs.

Il est donc clair que les élus ne peuvent, parfois, rester insensibles face à une entreprise qui traverse des moments difficiles et dont la disparition aurait des conséquences dramatiques sur le tissu économique et social de son territoire. Parce que c'est tout naturellement aux élus que s'adressent les chefs d'entreprise et les concitoyens, c'est d'eux qu'ils attendent en dernier recours leur salut, c'est à eux qu'ils exposent leurs angoisses et leurs difficultés.

Dans ce contexte, comme déjà évoqué, ils sont alors confrontés à la pression des chefs d'entreprise complètement dépassés par leurs situations. La pression peut également provenir des menaces qui sont susceptibles de peser sur le dynamisme du territoire. Il peut s'agir de la fermeture d'entreprise qui se traduit évidemment par une diminution de recette fiscale. Ainsi, chaque disparition trouble l'ordre public économique national ou régional par l'appauvrissement du tissu économique. Elle trouble également l'ordre public social par la disparition des emplois qu'elle provoque, sans parler des traumatismes psychologiques et sociaux qu'engendre le chômage.

³⁹⁴ MARCHAND M.-J., *La région et ses partenaires en matière d'intervention économique*, loc. cit.

Il est avéré que les PME-PMI sont les principales créatrices d'emplois, c'est précisément en leur direction qu'interviennent les collectivités locales afin d'assurer la richesse fiscale. C'est ce qui fait que les élus sont tentés d'accorder des aides pour des raisons d'opportunités politiques. Si ce sont les seules raisons, ils pourraient être exposés à des sanctions comme la récupération de l'aide illégalement attribuée.

Par conséquent, l'élu, confronté à une situation de crise économique dans une entreprise locale, ne peut que se sentir concerné. Pourtant, les collectivités locales ne sont pas exactement les partenaires des entreprises. Les objectifs ne sont pas les mêmes. Une entreprise a comme finalité la recherche du profit qui peut parfois nécessiter une délocalisation ou des réductions d'effectifs. Une collectivité doit satisfaire les intérêts généraux d'une population et assurer la dynamique d'un territoire.

Lorsque des entreprises se trouvent en difficulté, la collectivité ne peut qu'être tentée de prendre toute une série de mesures propres à soulager le sort des salariés qui se trouvent placés en situation de demandeurs d'emplois (les loyers impayés), et pour accorder des tarifs réduits, voire la gratuité sur les transports en commun³⁹⁵. En ce qui concerne l'entreprise, en fonction de sa taille et de l'activité qu'elle exerce, la collectivité peut lui prêter un local pendant un certain temps.

Toutefois, malgré ces pressions, les élus doivent rester vigilants. Ils ne doivent pas céder à la pression des entreprises au risque de mettre en jeu leur responsabilité et en danger leurs budgets. Ainsi, dans le passé, certains élus communaux ont été politiquement tentés d'intervenir en faveur d'entreprises pour des montants qui dépassaient les capacités financières des collectivités locales. Dans l'impossibilité de résister aux demandes de terrain, ils ont été ainsi conduits à aider des entreprises perdues, dont beaucoup ont fini par disparaître³⁹⁶. Mais, ces cas sont tout de même restés très limités.

Pourtant, malgré ces pressions, et leur désir de vouloir intervenir auprès des entreprises qui sont en difficulté, les élus peuvent être confrontés à plusieurs handicaps.

Malgré ces handicaps, le fait d'intervenir pour un élu auprès d'une entreprise en difficulté, peut être motivé par un mobile purement politique à savoir " se faire réélire aux prochaines élections ". Donc, il y a un vrai risque politique.

³⁹⁵ Laboratoire collectivités locales (Orléans), *Les interventions économiques des collectivités locales : ouvrage collectif à la mémoire de BESSON J.-F.*, Paris, LITEC, 1981, p. 119

³⁹⁶ Ibid., l'action économique des collectivités locales, ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales, avril 1992, p. 9

B : Le risque politique

En matière d'intervention économique auprès des entreprises en difficulté, il y a des choses qui se passent dans les " coulisses ". Parmi celles-ci, on peut citer le fait pour les élus de vouloir remporter les prochaines élections. Certains responsables politiques pour ne pas dire tous, y pensent vraiment. C'est la raison pour laquelle ils peuvent être tentés d'accorder des aides parfois de manière arbitraire à une ou plusieurs entreprises, à l'approche des élections. L'affaire du conseil régional d'Aquitaine en constitue une parfaite illustration. Le conseil régional par le vote en Commission permanente qui a apporté un soutien financier (prêt de 900.000 euros) au *groupe de presse Sud-ouest* à quelques semaines des élections régionales, a fait vivement réagir l'opposition³⁹⁷. Cette dernière a demandé le report de la délibération ce qui a été refusé par le président sortant du conseil régional d'Aquitaine. Il faut alors en conclure que l'aide financière du conseil régional au soutien d'une entreprise en difficulté se situant sur son territoire peut avoir une connotation politique.

Il s'agit sans aucun doute de la situation la plus délicate que des élus pourraient avoir affrontés (qu'il s'agisse de l'équipe sortante ou d'éventuelles listes ou candidats briguant la succession).

Cette situation est délicate parce qu'elle ne peut que donner lieu à une forme de chantage (en tous cas à des pressions) que l'on peut aisément comprendre. Il est difficile de se montrer hostile à une aide à une entreprise en difficulté, alors que les salariés menacés sont également des électeurs potentiels. C'est le cas aussi des syndicats de salariés (de l'employeur, du propriétaire et exploitant de l'entreprise) qui ne peuvent qu'être tentés de " faire monter la pression " afin d'obtenir différentes aides.

À côté des raisons mentionnées ci-dessus qui sont liées à l'existence de pressions des élus vis-à-vis de la situation de l'entreprise ou des chefs d'entreprise eux-mêmes, des aides peuvent parfois être utilisées pour des raisons politiques. Celles-ci peuvent être divisées en " préoccupations authentiques " des responsables politiques et en motifs " purement politiques ". Pourtant, les décideurs politiques peuvent vouloir utiliser des aides d'État pour

³⁹⁷ *La Tribune*, 15 septembre 2015.

protéger l'industrie nationale et/ou attirer de nouveaux investissements, par exemple dans le but de conserver un taux d'emploi élevé.

Par ailleurs, les entreprises veulent manifestement rester actives sur le marché concurrentiel, de l'autre côté, les responsables politiques ont tout autant un intérêt à " maintenir " les entreprises à flot. Ainsi, les subventions qui seront éventuellement accordées pourraient en théorie simplement être destinées à compenser le changement en termes de bénéfices opérationnel durant la période située avant et après la libéralisation³⁹⁸. En économie, la *libéralisation* est le processus de transformation d'un secteur économique dont la finalité est de permettre l'exercice d'une activité économique à différents agents économiques, privés ou publics. Elle signifie la fin du monopole d'une administration ou d'une entreprise (publique ou privée) sur une activité définie par l'autorité publique³⁹⁹.

D'autres auteurs tels que DEWATRIPONT⁴⁰⁰ et SEABRIGHT⁴⁰¹ (2006)⁴⁰² avancent que " les aides sont perçues par les électeurs comme " un effort " de la part de l'homme politique. Cet effort peut être évalué et se traduit en termes de votes aux élections suivantes ". On pourrait en déduire alors que l'octroi d'aides a du sens pour les hommes politiques dans leur recherche de voix pour leur prochain mandat. Donc, on pourrait dire que ces aides sont octroyées de manière à créer un réseau de soutien. Certes cette pratique est " taboue " mais on peut considérer qu'elle fonctionne en pratique de manière avérée. Par exemple, il est fréquent que les dépenses fassent l'objet d'une augmentation avant les élections. Il en est ainsi des " *éléphants blancs* ⁴⁰³ " qui constituent une technique fréquemment utilisée par les élus lorsqu'on essaie d'influencer les élections. Également, ces types de projets peuvent conférer des avantages politiques substantiels pour les responsables politiques qui sont impliqués. Il est donc clair, que les responsables politiques se livrent à des dépenses ciblées afin d'influencer

³⁹⁸ SABBADIN P.-M., *Les aides d'État*, Éditions Larcier, 24 mai 2015, 186 p.

³⁹⁹ "Définition : libéralisation (en ligne) ", consulté le 20 novembre 2017, disponible à l'adresse : <https://c-est-quoi.com/fr/definition/lib%C3%A9ralisation>

⁴⁰⁰ Mathias Dewatripont, né le 27 décembre 1959 à Bruxelles, est un économiste belge. Il est professeur d'économie à l'université libre de Bruxelles, disponible sur : https://fr.wikipedia.org/wiki/Mathias_Dewatripont

⁴⁰¹ Professeur de TSE UT1 Capitole, Directeur de l'IAST (Institute for Advanced Study in Toulouse), disponible sur : <https://www.tse-fr.eu/fr/people/paul-seabright>

⁴⁰² SEABRIGHT P., with DEWATRIPONT M., " Wasteful' Public Spending and State Aid Control ", *Journal of the European Economic Association, Papers and Proceedings*, 2006, 4, pp. 513-522.

⁴⁰³ *Éléphant blanc* désigne une réalisation, un ouvrage de grande ampleur et de prestige, la plupart du temps initiée dans le domaine public, et qui s'avère plus onéreuse qu'utile et dont, finalement, l'existence devient un poids financierement, Internaute, dictionnaire français en ligne, consulté le 27 décembre 2016.

de manière positive le résultat d'élections à venir. Ce phénomène est d'autant plus visible à l'approche des élections.

Une augmentation de dépenses avant les élections s'avère payante, dans la mesure où l'élu est dans la plupart des cas récompensé par ses efforts personnels vis-à-vis de la population. En d'autres termes, il peut obtenir des soutiens complémentaires.

Toutefois, se pose la question de l'influence que peuvent générer les aides dans des circonscriptions électorales de tailles petites. N'est-il pas alors plus fréquent dans ces circonscriptions ? Cela peut être acceptable dans la mesure où, les circonscriptions de tailles petites sont plus faciles à convaincre du fait du faible taux de population où l'information passe de manière beaucoup plus fluide par exemple de bouche à oreille à travers les voisins. De ce fait, le travail du responsable politique est d'autant plus visible.

Il peut arriver que le maire entretienne de très bonnes relations avec les dirigeants d'entreprises qui, dans un premier temps, rendent un hommage appuyé au conseil régional ou au maire pour engager la cohabitation avec celui-ci sous les meilleurs auspices. C'est une stratégie qui vise à augmenter sans doute les chances de quelques responsables politiques de se faire réélire.

Pour parer à ce type de pratique, il s'avère judicieux d'instaurer un système de contrôle assez rigoureux. Cela pourrait probablement guider les responsables politiques à mieux cibler les aides qui seront efficaces. Il en est ainsi de l'instauration d'un système qui consiste à imposer à tout moment un audit (pour les aides) qui seront rendus public à l'approche des élections afin que l'opposition puisse exercer son esprit critique.

Le maintien en survie artificielle grâce à des aides ne peut qu'engendrer des difficultés dans le futur encore plus graves. Il est donc impératif pour les élus de sortir de ce rapport de force délicat ; à cette fin il n'existe qu'une seule méthode : faire réaliser un audit par un cabinet *totalemment indépendant des enjeux locaux*. Il faudrait alors une réforme législative pour un audit obligatoire dans tous les cas.

Cet audit permettra d'établir, de manière incontestable, si l'entreprise a quelque chance de survivre grâce à une meilleure gestion ou une évolution de son activité. Plus précisément, il devra être établi :

- Si la totalité de l'activité ou une partie seulement peut être maintenue ;
- Si de nouveaux investissements sont nécessaires afin de faire évoluer l'activité ;
- Si une recapitalisation est nécessaire ;

- Si des formations du personnel pourraient favoriser une amélioration de la productivité ;
- Si des partenariats au niveau national ou international sont nécessaires ;
- Si l'acquisition de nouveaux brevets ou d'un savoir-faire nouveau permettrait de surmonter les difficultés présentes ;
- S'il est nécessaire de financer de la " recherche développement ".

Les éléments de cet audit permettraient aux élus d'aborder la situation de manière plus rationnelle. Si l'audit démontre que l'entreprise malgré toutes les interventions imaginables n'est de toute façon pas viable, il sera plus aisé d'expliquer les raisons pour lesquelles, tel ou tel candidat (notamment le maire) estiment dangereux toute forme d'aides. Il faut toutefois envisager le cas où les salariés eux-mêmes (ou éventuellement le chef d'entreprise) feraient réaliser un autre audit aboutissant à des conclusions différentes. Donc, les élus doivent se préparer à des arbitrages entre analyses contradictoires. Si l'entreprise n'est pas viable, cela ne veut pas dire que l'intervention de la collectivité intervenante (avec éventuellement d'autres collectivités publiques) est à exclure. Dans cette perspective, des stages de formation, de reconversion sont envisageables.

Pour être efficaces, ces aides devront tenir compte de la situation locale telle que la capacité des autres entreprises locales à accueillir de nouveaux salariés ou recherche de nouvelles entreprises pouvant les recruter. Elles devront également tenir compte de la capacité des salariés licenciés à évoluer. Il faudra donc s'appuyer à cette fin sur un autre audit.

Si l'audit démontre qu'une survie est envisageable, moyennant certaines aides, il conviendra de déterminer lesquelles sont à retenir. Certaines de ces aides pourraient être accordées par la commune seule mais la plupart nécessiteront des partenariats. Ainsi, si la commune ne peut pas procéder à une recapitalisation, elle peut demander l'intervention de la région, " la formule des " prêts participatifs "⁴⁰⁴ peut être envisagée " et surtout d'autres partenaires financiers publics ou privés. Cette recapitalisation peut aussi provenir d'autres entreprises, l'intervention de la CCI ou d'une agence de développement voire des services de l'État pourrait faciliter une solution.

⁴⁰⁴ Des juges du fond ont pu souverainement déduire l'existence d'un prêt participatif, parmi d'autres indices, d'un " prêt à long terme, comportant un différé d'amortissement de trois ans " accordé à une personne ne figurant pas sur la liste de l'article L. 313-13 du code monétaire et financier (Com. 7 avril 2009, n° 08-11.360), Répertoire de droit des sociétés, *Dalloz*, 2015.

Des prêts à l'investissement pourraient également être accordés par la région et la commune en observant scrupuleusement les règles prudentielles peut faciliter l'accession à ce type de financement en accordant sa garantie. Il est vraisemblable que plusieurs types de prêts devront être combinés. Les aides à l'immobilier peuvent être plus facilement mises en œuvre, la commune peut racheter les locaux et les louer ensuite à l'entreprise avant qu'elle ne soit en difficulté moyennant un loyer peu onéreux, tout en respectant la législation et la réglementation en vigueur.

Bien sûr la formation du personnel reste aussi un moyen efficace pour faciliter le redressement de l'entreprise.

Il ressort de ces explications que pour les aides aux entreprises en difficulté seule la région est compétente. L'intervention de celle-ci est donc obligatoire. Son éventuel refus pourra justifier l'abstention de la commune ; les élus sortants comme les autres candidats pourront ainsi faire part de leur regret de l'impossibilité d'intervenir. Il est donc nécessaire de coordonner les aides de la commune avec celles de la région.

Si la disparition de l'entreprise est inévitable et aucune aide n'est envisageable, il est à noter que plusieurs communes ont actuellement mis en œuvre l'expérience " zéro chômage ". Les différentes aides sociales et autres sont regroupées en une indemnité unique et un emploi public (éventuellement privé) est proposé au chômeur afin qu'il ne perde pas le contact avec la vie active et prépare sa reconversion dans de bonnes conditions.

Il semble que les premiers résultats de cette expérimentation soient assez positifs. Ainsi comme le mentionne l'article d'Alain RUELLO⁴⁰⁵ paru dans le site *Les Echos.fr* " En un an, 420 personnes ont été embauchées dans les 10 entreprises, dans le cadre de cette expérimentation ". Pour certains, l'objectif n'est pas encore atteint. Comme le rappelle justement Laurent GRANDGUILLAUME, président de l'association territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD), " Sur 2018, il estime qu'il faudrait mobiliser 4.5 millions d'euros pour parvenir à 1.500 embauches. Avec 420 embauches sur un peu plus de 2.000 chômeurs de longue durée identifiés sur les 10 territoire, le compte n'y est pas encore "⁴⁰⁶.

Conclusion du chapitre II

⁴⁰⁵ " Territoires : l'expérience " zéro chômeur " en quête d'argent (en ligne) ", le 25 janvier 2018, consulté le 28 janvier 2018, disponible à l'adresse : <https://www.lesechos.fr/amp/48/2148048.php>

⁴⁰⁶ Ibidem

S'interroger sur une possible intervention des différents échelons territoriaux demeure le moyen de connaître qui doit intervenir en faveur de ces entreprises. Donc, elle permet d'éviter, pour une large part, une confusion des rôles entre ces échelons. Pour cela, nous avons jugé nécessaire de bien cerner la nature des aides pouvant permettre à certains échelons d'intervenir auprès des entreprises en difficulté dans le cadre d'une convention passée avec la région. Donc, une distinction a été opérée entre les aides qui ont pour objet la création ou l'extension d'activités économiques et qui relèvent du I de l'article L.1511-2 du C.G.C.T et celles qui sont spécifiques aux entreprises en difficulté annoncées au II de cet article.

L'intervention de ces derniers est, avant tout, confirmée au plan juridique et jugée nécessaire dans la pratique. Sur ce plan, nous avons constaté une capacité restreinte de collectivités et de groupements pouvant intervenir. Elle est due au fait que la région a désormais la compétence exclusive pour accorder des aides aux entreprises en difficulté. Ce fait, rend, aujourd'hui, très sensible l'intervention des communes et des départements.

Du point de vue pratique, nous avons remarqué que cette intervention est motivée d'une part pour des raisons économiques et sociales et d'autre part, pour des raisons politiques. Dans cette perspective diverses questions ont été soulevées notamment celles qui sont relatives au sauvetage de l'emploi, au renforcement des deniers de la collectivité et au facteur de développement du territoire. Des arguments ont été avancés. Ils militent tantôt en faveur de ces raisons ou tantôt les infirment.

Conclusion du titre II

Tout au long de ce titre, il a été démontré combien, l'intervention des collectivités territoriales auprès des entreprises en difficulté est encadrée sur le plan juridique (droit interne et communautaire). Pour mener à bien cette intervention, elles se servent de ces outils juridiques qui leur sont attribués par le législateur communautaire et interne. Ces outils ont une grande importance et ne doivent en aucun cas être occultés sous peine de sanction.

Par ailleurs, la liberté d'intervention des collectivités infrarégionales auprès des entreprises en difficulté pose problème. Le rôle que jouent ces collectivités en la matière se trouve être limité voire inexistant par la volonté du législateur⁴⁰⁷. Ce dernier a expressément manifesté sa position en ce qui concerne la compétence exclusive de la région en la matière. Par

⁴⁰⁷ Loi NOTRe du 7 août 2015, op. cit.

conséquent, l'intervention des collectivités infrarégionales est de ce fait moins efficace. La tâche est loin d'être aisée pour elles.

Il a été constaté que ce type d'intervention est jugé nécessaire dans la pratique en ce qu'elle est motivée tant pour des raisons économiques que sociales et parfois à des raisons politiques.

Conclusion de la première partie

L'étude qui vient d'être faite sur la première partie de notre thèse conduit à reconnaître que les collectivités territoriales et leurs groupements sont dotés de moyens qui leur permettent d'intervenir auprès des entreprises en difficulté. Ils symbolisent le libéralisme d'intervention au sauvetage de celles-ci. Il s'agit donc d'une réponse à l'égard des limites classiques qui ont été posées. Attribués par le droit interne et communautaire, les moyens d'intervention constituent, en grande partie, un des éléments du système juridique. Cependant, ces moyens qui légitiment l'action des collectivités territoriales se trouvent confronter à des pratiques nécessaires qui les complètent, naturellement. Il en est ainsi, par exemple, du fait pour la collectivité de mesurer les vrais problèmes de l'entreprise et de pouvoir faire un audit préalablement à toute intervention. Il en est de même lorsqu'elle fait un bilan coût avantage de l'éventuelle intervention. Quelle conséquence de ces pratiques sur l'intervention ? La réponse sera courte mais d'une importance vitale. D'une part, pour être efficace, il est louable que l'action de ces collectivités auprès de ces entreprises s'accompagne de pratiques qui ne sont pas forcément réglementées par le législateur. On peut ajouter, qu'elles rendent légitimes et objectives l'intervention. D'autre part, il est souhaitable pour renforcer l'effectivité de ces moyens qu'ils soient soumis à un contrôle et une sanction efficaces.

Par ailleurs, en se référant aux faits, on peut relever une variation de règles qui règne sur le contenu des moyens d'intervention. Ainsi, des principes de bases et des aménagements ont été posés.

Deuxième partie : Pour quelle efficacité ?

Nous savons désormais que l'intervention des collectivités territoriales et leurs groupements en faveur des entreprises en difficulté, objet de notre étude, est autorisée sur le plan juridique.

À ce constat, il faut ajouter que le moule juridique dans lequel sont coulées leurs interventions ne garantit pas à ces collectivités une effective liberté puisque leur action, par nature, est soumise à un certain nombre de règles internes et communautaires complexes, parfois précisées par la jurisprudence.

Pour ce qui est de cette partie, il en découle une interrogation fondamentale qui est la suivante : lorsque les collectivités territoriales interviennent, de quelle manière vont-elles employer les outils juridiques qui sont mis à leur disposition ? Cette question se pose uniquement dans le cas où les collectivités respecteraient scrupuleusement ces-dits instruments. Les dispositions textuelles révèlent certes que les collectivités devraient pour l'essentiel appliquer ce qui est autorisé, mais la pratique nous renseigne qu'il y a un écart entre les faits et le droit.

S'agissant de l'usage du droit, il serait intéressant de savoir si les collectivités vont agir seules ou auront-elles besoin d'avoir recours à d'autres institutions publiques ou privées telles que le tribunal de commerce, la CCI, le médiateur du crédit, le conciliateur... Par ailleurs, leur faut-il utilement mener diverses actions afin de sauver l'entreprise ?

Il est nécessaire d'asseoir notre réflexion sur deux aspects essentiels consistant d'abord à connaître la pratique des collectivités territoriales (**Titre I**) avant de révéler la remise en cause de la pertinence du cadre juridique actuel (**Titre II**).

Titre I : La pratique des collectivités territoriales et de leurs groupements

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont la faculté de mettre en œuvre leur capacité d'intervention en faveur des entreprises en difficulté.

Cependant, pour plus d'efficacité, les collectivités territoriales souhaitent souvent se rapprocher de certains organes extérieurs qui sont naturellement compétents pour connaître ou traiter les problèmes que rencontrent ces entreprises.

Il convient de rappeler que cette éventualité se pose dans la pratique, même si elle est facultative. Si les collectivités peuvent effectivement s'en passer, le risque serait de ne pas cibler l'aide correspondant aux difficultés spécifiques de l'entreprise.

Toujours dans un but d'efficacité, il convient de retenir que ces collectivités ne devront pas agir sans analyse précise. Il est donc évident que leurs interventions, devront être adaptées en fonction du stade ou du niveau de difficulté. On peut évoquer, en ce sens, deux séries d'arguments, certains valant avant que les difficultés ne deviennent plus sérieuses, les autres s'imposant lorsque le besoin d'un traitement plus complexe devient inévitable.

Par ailleurs, dans l'objectif de sauver ces entreprises, il leur est possible, d'agir directement ou indirectement. Pour y parvenir, il est pertinent de bien analyser et comprendre les formes de difficultés.

Ainsi, compte tenu de ces différents éléments et dans cette perspective, nous essayerons de démontrer, dans un premier temps la nécessaire collaboration avec les organismes extérieurs pour un accompagnement préventif et curatif des difficultés (**Chapitre I**) et dans un deuxième temps nous apprécierons l'action financière directe ou indirecte en fonction du type de difficultés (**Chapitre II**).

Chapitre I : La nécessaire collaboration avec les organes extérieurs et la nature de l'entreprise aidée

Nous venons d'évoquer la nécessité pour les collectivités territoriales de collaborer avec les organes extérieurs afin de mieux traiter les difficultés des entreprises. Cela s'explique du fait qu'elles doivent bien apprécier les vraies difficultés de ces dernières. De ce point de vue, cette collaboration s'impose comme judicieuse. Celle-ci doit avoir un sens préventif et curatif.

Qu'entendons-nous ici par préventif et curatif ? Pour ce qui concerne le premier terme, un partenariat entre les collectivités et d'autres organes est judicieux afin d'éviter les procédures judiciaires telles que le redressement et la liquidation. Une action commune contribuerait alors à parer à cette éventualité.

Pour le deuxième, nous tenterons de démontrer que l'utilité d'une telle collaboration s'impose une fois que ces procédures sont déjà engagées.

Une telle collaboration sera assurément satisfaisante, à condition qu'elle intervienne à une période bien précise et selon l'avancement des difficultés de l'entreprise. Ainsi, nous savons que l'intervention locale pourrait se situer au moment de la *procédure amiable* notamment dans le cadre de la tentative effectuée par le conciliateur. Par conséquent, une collaboration collectivité -conciliateur pourrait s'instaurer. Donc, l'intervention locale s'insérerait aisément dans ces accords dans la mesure où la loi du 1er mars 1984 ne confère aucune prérogative contraignante au conciliateur mais simplement une mission de " bons offices". Toutefois, ce type d'hypothèse ne sera pas traité dans le cadre de cette étude, dans la mesure où le conciliateur a un rôle très limité en la matière et n'est que rarement sollicité. Il en sera de même pour ce qui est d'une éventuelle collaboration avec les CODEFI, CIRI, CCSF, URSSAF. La raison est toute simple. Certains de ces organismes comme le CODEFI et le CIRI ne sont pas compétents pour accompagner l'entreprise en difficulté au cours des procédures judiciaires, ce qui n'est pas le cas de la CCSF dont URSSAF fait partie. En réalité, cette Commission a la possibilité d'accorder des remises partielles de dettes dans le cadre d'une procédure collective, mais son rôle reste limité à des cas bien précis.

Nous avons jugé, donc, nécessaire, d'une part, de centrer notre réflexion sur le président du tribunal de commerce et le greffier. En effet leur rôle se manifeste tout au long de cette

procédure. Il s'avère intéressant, d'autre part, d'évoquer le rôle du médiateur du crédit ainsi que celui du commissaire au redressement productif⁴⁰⁸.

Par ailleurs, nous pouvons suggérer une intervention de la collectivité locale en collaboration avec le tribunal de commerce. Cette collaboration peut être instaurée dans une prochaine réforme législative. Pourtant, aujourd'hui, la collectivité pourrait demander un avis libre du tribunal. Cette demande peut se situer au moment de la *période d'observation*. Lorsque le tribunal, au vu du rapport d'enquête, estime qu'un plan de redressement est possible, il décide la poursuite d'activité. Les collectivités peuvent alors apporter leur contribution au plan de redressement.

Sans qu'il soit nécessaire de collaborer avec les organes ou organismes extérieurs, l'intervention de ces collectivités doit forcément être dirigée vers une entreprise qui rencontre, bien sûr, des difficultés. Il convient de souligner, au regard de ces éléments, que si toutes les entreprises bénéficient de cette faveur, il n'en demeure pas moins que se posera la question de la faisabilité de celle-ci.

C'est ainsi qu'à la lumière de ce qui précède, la seconde section du présent chapitre traite la question de l'entreprise bénéficiaire (**Section 2**) alors que la première portera sur la question du moment de la collaboration (**Section 1**).

Section 1 : Le moment de la collaboration ?

L'examen des interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté permet de comprendre l'évolution de leur rôle, au regard des procédures collectives. En effet, leur action est multiforme mais révèle une finalité sous-jacente qui est d'éviter l'ouverture d'une procédure collective, ou si celle-ci ne peut être évitée, d'aider directement ou indirectement au redressement de l'entreprise.

À chacune de ces hypothèses, les collectivités territoriales ont l'obligation de faire valoir l'intérêt public dont elles ont la charge et qui justifie les conditions d'une éventuelle intervention.

⁴⁰⁸ " Les dispositifs d'accompagnement des entreprises (en ligne) ", *Revue Fiduciaire Comptable*, janvier 2014, n° 412, consulté le 13 décembre 2016, disponible à l'adresse :

http://rfcomptable.grouperf.com/article/0412/ms/rfcompms0412_4648670.html

Plus on tente d'éviter l'ouverture d'une procédure collective, plus une coordination avec les organes ou organismes spécialisés, surtout étatiques, paraît nécessaire, parce que les risques financiers sont souvent accrus. Leur capacité d'expertise doit être entièrement mobilisée et leurs préconisations sérieusement examinées.

Il est effectivement souhaitable d'avoir recours à une éventuelle collaboration avant la déclaration de la cessation des paiements de l'entreprise (I). Toutefois, au cours des procédures judiciaires, il est plus aisé pour les collectivités territoriales d'agir seules. C'est ce qui nous amène à évoquer l'intérêt d'une intervention au cours de cette période (II).

I : Avant la déclaration de la cessation des paiements de l'entreprise : un besoin plus que souhaitable

Il est souhaitable pour une collectivité d'intervenir le plus tôt possible lorsqu'il s'agit de sauver une entreprise en difficulté. Donc, son intervention doit avoir pour but d'éviter la déclaration de cessation des paiements de l'entreprise. À ce stade, plusieurs aides sont envisageables. Toutefois, pour bien les cibler, ces collectivités doivent, au préalable, avoir connaissance des vrais problèmes de l'entreprise.

Dans cette perspective, il est judicieux d'avoir recours à d'autres instances ou organes capables de mettre en lumière la nature de ces difficultés. Ils peuvent apporter un soutien sous formes de conseils dans le traitement de ces dernières.

Rappelons, dans ce sens, qu'il est plus que souhaitable d'effectuer un audit exhaustif.

La question de l'utilité d'une éventuelle collaboration des collectivités territoriales ou de leurs groupements avec le tribunal de commerce doit être examinée (A). Ensuite, l'éventuelle coordination avec le médiateur du crédit ou le commissaire au redressement productif afin d'obtenir l'intervention la plus parfaite possible sera examinée (B).

A : Une éventuelle collaboration des collectivités territoriales ou de leurs groupements avec le tribunal de commerce : quelle utilité dans la pratique ?

Il est évidemment recommandé aux collectivités territoriales de connaître les vrais problèmes de l'entreprise avant d'accorder une quelconque aide. De ce fait, elles sont parfois mises au

courant des difficultés à travers les médias. À ce stade, l'intervention de la collectivité risque d'être trop tardive.

Par ailleurs, en la matière, il est d'usage de se rapprocher du tribunal de commerce non seulement pour connaître les difficultés de l'entreprise, mais surtout pour les traiter. Donc, une éventuelle collaboration ne devrait pas être exclue.

Dès lors, il semble bien que cette éventualité pourrait, dans une certaine mesure, faciliter le sauvetage de l'entreprise. Par conséquent, elle est d'une utilité pratique indéniable.

Le tribunal de commerce joue un rôle fondamental dans la prévention et le traitement des entreprises en difficulté. Ainsi, le juge a un pouvoir considérable car il intervient dans le domaine économique. Ceci s'explique sans doute, au moins en partie, par la composition des tribunaux de commerce, les juges consulaires ayant cette compétence économique. Mais aussi par la volonté du législateur français de confier au juge le pouvoir de vérifier le respect de deux équilibres : tout d'abord, entre le débiteur et les créanciers puis entre la volonté de redresser l'entreprise et celle de préserver les droits de ses partenaires.

L'intervention du juge dans ce domaine se manifeste dans les procédures amiables, par exemple, en constatant, et, surtout, en homologuant *l'accord*, ou, dans les procédures judiciaires, en arrêtant *le plan de continuation* ou en choisissant le repreneur dans le cadre d'un plan de cession.

À la lumière de ce qui précède et en référence à *l'article L.611-2 I du code de commerce*, le président du Tribunal de Commerce a un rôle actif et déterminant dans la détection des difficultés des entreprises, le plus en amont possible, afin d'aider les chefs d'entreprise à les surmonter.

Lorsque les critères définis par le président sont réunis, il est procédé à une convocation du dirigeant pour que soient envisagées les mesures propres à redresser la situation.

Ainsi, s'il ressort de " tout acte, document ou procédure" (documents comptables ou absence de dépôt au greffe, privilèges fiscaux ou sociaux, assignations en paiement, alerte du commissaire aux comptes, demande d'ouverture d'une procédure collective suivie d'une radiation par suite d'un paiement, demande de report de l'assemblée générale annuelle etc. par les administrations, organismes sociaux, représentants du personnel, la Banque de France, l'Administration fiscale) qu'une entreprise "connaît des difficultés de nature à compromettre la continuité de l'exploitation ", le président peut convoquer son ou ses dirigeant(s) pour un entretien destiné à envisager " les mesures propres à redresser la situation". Toutefois, pour

éviter d'aller puiser les informations ailleurs, le président du tribunal de commerce Michel VANDESOMPELE insiste sur le fait qu' " il faut que les entreprises viennent le voir avant d'être en cessation des paiements ", plusieurs possibilités s'offrent alors pour éviter de recourir au redressement judiciaire : *le mandat ad hoc*, *la conciliation* ou *la sauvegarde*. Chacune de ces solutions permet au dirigeant de garder la maîtrise de son entreprise et donc d'avoir son destin en main⁴⁰⁹. Le taux de réussite du mandat ad hoc et la conciliation est supérieur à 66 %, selon le centre d'information sur la prévention des difficultés des entreprises (CIP). Dans cette perspective, il serait utile que la collectivité où se trouve implantée l'entreprise soit mise au courant grâce à ces indices, non seulement par le tribunal mais aussi par le CODEFI. Le président ne doit informer les collectivités ou leurs groupements que dans l'hypothèse où il estimerait qu'une aide est nécessaire. Donc, elles sauront mieux appréhender la fiabilité des difficultés et auront la latitude d'intervenir en bon escient.

Il faut en conclure que si les volontés sont bien communes, le " *dépôt de bilan* " pourrait être évité.

À côté du président du tribunal de commerce, on relève la présence d'un personnage important, à savoir le greffier. Il joue également un rôle déterminant dans le signalement des difficultés de l'entreprise. En effet, sous l'autorité du président du tribunal et la surveillance du Ministère public, le greffier assure la tenue des différents registres et reçoit les pièces dont le dépôt est obligatoire pour chaque entreprise immatriculée au registre du commerce et des sociétés. Le président organise l'examen de ces différents éléments et donne ses directives au greffier pour qu'il lui soumette régulièrement les états révélant les difficultés que rencontrent certaines entreprises. Ce sont les " *clignotants* " dont l'apparition révèle un danger potentiel. Parmi eux, on relève :

- les inscriptions : privilèges, nantissements et protêts ;
- la publicité légale : non-dépôt des comptes annuels (auquel cas, désormais, le président du tribunal dispose d'un droit d'initiative, par le biais de la technique de l'injonction de faire sous astreinte ; en pratique, ce seul manquement semble insuffisant pour provoquer une convocation), perte de plus de la moitié du capital, capitaux propres négatifs.

⁴⁰⁹ VANDESOMPELE M., " Tribunal de commerce et CCI sont complémentaires (en ligne) ", 21 septembre 2012, consulter le 23 janvier 2017, disponible à l'adresse : <http://www.champeco.net/points-de-vue/michel-vandesompele-tribunal-de-commerce-et-cci-sont-complementaires-article278.html>

À ce stade, il serait souhaitable que le président puisse informer la collectivité ou le groupement des difficultés qui menacent l'entreprise et qu'ensemble ils puissent trouver une meilleure solution.

Nous constatons par-dessus tout, que le tribunal de commerce favorise, dans une très large mesure, le maintien de l'activité de l'entreprise plutôt que le " dépôt de bilan " et encore moins la liquidation.

Pour soutenir cette affirmation, penchons-nous sur les propos du président du tribunal de commerce de Reims lors de la conférence de presse de rentrée de la CCI Reims - Épernay, organisée le 13 septembre 2012. Le président précisait que " le tribunal de commerce n'est pas un tribunal de sanction, il n'est pas là pour mettre les entreprises en liquidation ", le tribunal de commerce " essaie au contraire d'aider " ⁴¹⁰ les chefs d'entreprise en difficulté dans le cadre de sa cellule de prévention.

Du côté de la collectivité, dans l'hypothèse où une intervention est nécessaire, des aides peuvent être apportées, aussitôt, afin de surmonter les difficultés détectées. Par conséquent, la collaboration tribunal de commerce et collectivités est d'une utilité non négligeable dans la pratique.

Il faut, toutefois, en partie, relativiser ce raisonnement. Ainsi, les entreprises sont tenues de déposer leurs comptes obligatoirement et tous les ans au greffe du tribunal de commerce (info greffe). Avec la " loi MACRON " ⁴¹¹ " l'info greffe " est publique. L'analyse de ses données permet de savoir que l'entreprise est en difficulté. On pourrait dire, en pareil cas, que la collaboration tribunal de commerce et collectivités n'a pas une grande utilité, dans la mesure où les données permettant de les détecter sont publiques. Il suffit à la collectivité désirant intervenir auprès de l'entreprise en difficulté d'aller, tout simplement, consulter le site pour disposer des informations utiles. Mais, on conviendra qu'a priori une telle initiative ne correspond ni à une compétence ni à une obligation légale de la collectivité.

En France, seules, certaines sociétés sont concernées par " l'info greffe " ⁴¹² contrairement à certains pays d'Europe tels que la Belgique et l'Allemagne, où toutes les entreprises sont tenues de déposer leurs comptes au greffe.

⁴¹⁰ Ibidem

⁴¹¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n° 0181 du 7 août 2015 page 13537, texte n° 1

⁴¹² Les sociétés à responsabilité limitée (SARL et EURL) ; Les sociétés en nom collectif dont tous les associés sont des SARL ou des sociétés par actions ; Les sociétés par actions (sociétés anonymes, sociétés par actions

Ne serait-il pas plus efficace qu'une réglementation européenne régie le dépôt des comptes annuels pour toutes les entreprises de l'Union ?

À notre avis, cela pourrait aller dans le sens d'une harmonisation du droit des entreprises en difficulté dans l'espace européenne, ce qui serait judicieux. Cette harmonisation contribuerait à faciliter l'intervention des collectivités en faveur de ces entreprises. De plus, elle pourrait les aider à cibler l'aide qui serait efficace.

À côté du tribunal de commerce, la CCI (chambre de commerce et de d'Industrie) joue également un rôle important auprès des collectivités locales afin d'assurer le sauvetage des entreprises en difficulté. Les chambres de commerce sont réputées être les partenaires privilégiés de ces collectivités dans le domaine économique⁴¹³. Ainsi, la nouvelle organisation des compétences, proposée par la loi NOTRe, conduit le réseau des CCI et les collectivités locales à coordonner leurs actions dans une logique de meilleure complémentarité. Le réseau des CCI renforce cette collaboration avec toutes les collectivités territoriales, qu'elles soient ou non chef de file sur le sujet. L'objectif de ce partenariat est le développement des entreprises. On pourrait donc en conclure que les collectivités ne sont, bien entendu, pas seules dans le traitement des difficultés des entreprises. Dès lors, on s'interroge sur l'efficacité d'une telle collaboration. En tout cas, on pourrait espérer que cette cohésion- si elle existe- assure sans aucun doute un sauvetage rapide et efficace des entreprises en difficulté.

Il reste à étudier la possible coordination que les collectivités peuvent avoir avec le médiateur du crédit ou le commissaire au redressement productif.

B : Une possible coordination avec le médiateur du crédit ou le commissaire au redressement productif

Les petites et moyennes entreprises ont souvent une santé fragile. Ainsi, la Médiation du crédit a été mise en place en 2008 pour venir en aide, de manière efficace, à certaines d'entre elles qui rencontrent des difficultés avec un ou plusieurs établissements financiers (banques,

simplifiées et sociétés en commandite par actions) ; Les sociétés commerciales dont le siège est situé à l'étranger qui ont ouvert un ou plusieurs établissements en France ; Les sociétés d'exercice libéral (SELARL, SELAFA, SELCA,)

⁴¹³ " Les communes et les CCI, des partenaires privilégiés, engagés pour le développement des entreprises et des territoires (en ligne) ", le 8 septembre 2015, consulté le 24 janvier 2017, disponible sur :

<https://actu.indre.cci.fr/creation-reprise/la-cci-de-lindre-partenaire-privilegie-des-collectivites-territoriale/>

crédit bailleurs, sociétés d'affacturage, assureurs-crédit...). Néanmoins, le médiateur du crédit travaille avec toutes les entreprises qu'elles soient " in bonis"⁴¹⁴ ou en difficulté.

Au plan microéconomique, son rôle est de rechercher, pour les entreprises confrontées à un refus de crédit, les solutions adaptées à leurs problèmes de financement, voire de proposer, en concertation avec les établissements de crédit concernés, des options de financements globales. Toutefois, il se pourrait qu'une solution favorable ne soit pas trouvée à l'issue de la concertation. En pareil cas, il serait souhaitable que le médiateur saisisse la collectivité afin de trouver un moyen permettant d'apporter une aide à l'entreprise.

Avec la mise en place du dispositif de proximité, il existe des équipes de médiation dans chaque département. Ce sont les directeurs de la Banque de France en métropole et les directeurs des Instituts d'émission dans les départements et collectivités d'Outre-mer (IEDOM).

Ces directeurs vont étudier comment restaurer la relation entre l'entreprise et la banque. Ils assurent un suivi pédagogique de l'identification du besoin de crédit. Cette implantation décentralisée leur confère à la fois souplesse, réactivité et capacité d'action. Ainsi, la quasi-totalité des dossiers de médiation sont traités au niveau local. Pleinement intégrés dans le paysage économique des territoires, les médiateurs régionaux et départementaux et leurs équipes bénéficient d'une connaissance approfondie du tissu économique et de l'activité des différents acteurs. Ainsi, l'action du médiateur de la banque de France d'Eure-et-Loir a permis de débloquer 44 millions d'euros de crédits et préserver 1.487 emplois⁴¹⁵.

Ils connaissent les spécificités des entreprises locales et les difficultés qu'elles peuvent rencontrer. Par ailleurs, ils sont en contact régulier avec les établissements financiers. C'est la raison pour laquelle dans deux tiers des cas une solution favorable peut être trouvée.

⁴¹⁴ "In bonis" est une expression d'allure latine, actuellement d'une utilisation peu fréquente, qui caractérise la situation de celui ou de celle qui jouit de l'ensemble des droits d'usage et de disposition que le droit lui confère sur son patrimoine. À cette position s'oppose celle des personnes qui ayant été placées sous le régime de la liquidation judiciaire sont déchues des droits de disposer de leurs biens qui constituent le gage de leurs créanciers, consulté le 26 août 2017, disponible à l'adresse : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/in-bonis.php>

⁴¹⁵ BROCAS S., préfète d'Eure-et-Loir : " Tous les clignotants sont au vert pour l'économie (en ligne) ", l'écho républicain, le 06 octobre 2017, consulté le 10 octobre 2017, disponible à l'adresse : http://www.lechorepublicain.fr/chartres/economie/emploi/2017/10/06/sophie-brocas-la-prefete-deure-et-loir-a-fait-le-point-sur-les-dossiers-economiques-mercredi-matin_12579700.html.

Proche du milieu local, on pourrait dès lors deviner que médiateur et collectivité pourraient bel et bien se coordonner afin de sauver les entreprises qui sont en difficulté sur leur territoire. Ils apporteront sans doute une meilleure réponse à leurs difficultés avec, peut-être, une grande souplesse. Toutefois, cette coordination se heurte à une limite qui est inhérente à la particularité de la mission de ce médiateur. Ainsi, du fait du caractère confidentiel de la médiation, le médiateur ne travaille quasiment jamais avec les collectivités territoriales. Pourtant, cette restriction ne fait pas obstacle à qu'il soit contacté par un maire ou un préfet afin qu'une réponse soit apportée sur une procédure en cours. Il est utile de savoir que le médiateur travaille avec les bonnes volontés comme la CCSF, surtout quand il s'agit d'accorder des délais de paiement et le directeur des finances départemental.

Cependant, de manière très exceptionnelle, il peut arriver qu'un élu se coordonne avec le médiateur du crédit, mais cela se limite au niveau de l'information. Il en est ainsi par exemple, lorsqu'il souhaite trouver une personne capable de reprendre une entreprise en difficulté. Il est important de souligner que ce cas d'espèce demeure très rare dans la mesure où en 9 ans, il ne s'est produit qu'une seule fois, souligne Jean-Luc SAUVAGE⁴¹⁶. C'était à propos de l'affaire d'une entreprise X de 300 personnes qui se trouvait dans le sud de la France et qui avait un problème de financement. Cette entreprise avait "déposé le bilan". Le président du conseil régional et le médiateur du crédit avaient réussi à trouver une solution : ils ont cherché et trouvé quelqu'un qui pourrait reprendre l'entreprise. L'idée venait d'ailleurs du président lui-même qui connaissait une personne disposant des moyens financiers permettant d'acheter l'entreprise et de relancer l'activité.

Le médiateur du crédit peut travailler avec le conseil général, mais uniquement à la demande de celui-ci. Ainsi, il peut arriver qu'il traite avec lui dans le cadre d'un prêt à l'investissement.

La possibilité d'une médiation reste ouverte pour les entreprises en procédure amiable, voire en procédure collective notamment pour faciliter le financement d'un plan de continuation, à l'exception, bien évidemment, des procédures de liquidations judiciaires pour lesquelles le médiateur peut seulement, dans des cas rares, apporter son soutien à la structuration financière d'un projet de reprise. Dans cette perspective, il serait utile qu'une collectivité puisse se concerter avec lui afin de chercher un repreneur capable de maintenir l'activité, comme l'avait déjà fait un maire dans les années 80⁴¹⁷. En effet, il s'agissait de la société Boussac Saint-

⁴¹⁶ Médiateur national délégué, médiation des entreprises, réponse de la question portant sur la possible coordination des médiateurs du crédit avec les collectivités territoriales dans le sauvetage des entreprises en difficulté, entretien à Paris le 13 février 2017.

⁴¹⁷Boussac Saint-Frères, Conseil d'État, 10/ 8 SSR, du 10 mai 1985, op. cit. publié au recueil Lebon

Frères qui avait décidé de fermer une usine textile qu'elle exploitait à Neuf-Brisach. Le conseil municipal a, dans une délibération du 22 mai 1978, décidé que la commune entreprendrait des démarches en vue de trouver une entreprise susceptible de maintenir l'usine en activité et de reprendre le personnel, démarche qui a d'ailleurs abouti. Ainsi, la société Boussac Saint- Frères, qui se voyait dispensée du paiement d'indemnités de licenciement, en procédant à la restitution à la commune, à laquelle ils avaient appartenu jusqu'en 1953, des bâtiments de l'usine pour le prix d'un franc symbolique.

Comme les médiateurs, les collectivités territoriales pourraient également se concerter avec les commissaires au redressement productifs afin de sauver les entreprises en difficulté.

Les commissaires au redressement productif sont placés directement auprès des préfets de région et en relation étroite avec les présidents des conseils régionaux. Cela sous-entend que ces commissaires au redressement productif sont assez proches des élus de la collectivité. Par conséquent, on devrait normalement assister à une meilleure collaboration de ces deux autorités. Cette collaboration permettrait ainsi de trouver une parfaite réponse aux difficultés des entreprises. C'est justement ce qui ressort des propos de Mathieu AUFAUVRE, commissaire du redressement productif de la région Île-de-France⁴¹⁸. Ce dernier souligne précisément qu' " *un travail en étroite collaboration avec les préfets de région est donc nécessaire, et ils doivent assurer le relais avec le ministre Arnaud Montebourg sur le terrain*".

Par ailleurs, il est important de préciser que l'une des deux missions du commissaire au redressement productif est d'animer une cellule régionale de veille et d'alerte précoce composée de représentants des principaux services de l'État, et en tant que de besoin élargie aux opérateurs concernés, aux collectivités territoriales et, tout particulièrement, avec la région et aux autres acteurs locaux qui ont vocation à y participer. En outre, il veille à ce que soient prises en amont les mesures destinées à identifier et prévenir les difficultés des entreprises de la région.

S'agissant de la collaboration du commissaire au redressement productif avec les collectivités territoriales, elle serait rendue possible grâce à un échange d'information facilité par l'accessibilité publique des coordonnées du commissaire. La collaboration pourrait, donc, se

⁴¹⁸ PERINEL Q., " Commissaire du redressement productif : mode d'emploi (en ligne) ", cette référence correspond à un article portant sur une interview réalisée par le journaliste Quentin périnel dans laquelle le commissaire au redressement productif, Mathieu Aufauvre explique la mission qui l'attend quelques jours après sa nomination. Le 13 juillet 2012, consulté le 20 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/07/13/20002-20120713ARTFIG00413-commissaire-du-redressement-productif-mode-d-emploi.php>

développer sur deux volets. Le premier serait relatif aux bâtiments c'est-à-dire aux murs de l'entreprises. On sait désormais que certaines collectivités territoriales peuvent apporter des aides relatives à l'immobilier d'entreprise. Dans ce cas, le commissaire peut suggérer à la collectivité les outils nécessaires. Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'entreprise rencontre des difficultés de trésorerie, le commissaire peut, aussi conseiller et accompagner la collectivité lors de la reprise du bâtiment de cette entreprise par le biais du crédit-bail⁴¹⁹. L'intérêt de ce type d'aide est tout à fait justifié. Pour la collectivité, c'est une forme d'aide intéressante. Elle permet de lutter contre les " chasseurs de primes " -qui disparaissent dès qu'ont été consommés les avantages financiers d'une aide- en fixant durablement l'entreprise, à moyen ou long terme, sur le territoire de la collectivité. Pour l'entreprise, le crédit-bail constitue un excellent moyen d'acquérir progressivement les immobilisations nécessaires à son installation puis à son évolution. Ses capacités financières peuvent être entièrement consacrées au développement de son outil de production.

S'agissant du deuxième volet, le commissaire peut collaborer avec la collectivité lors de la restructuration de l'entreprise, par exemple, par la mise en place d'une SCOP permettant à la collectivité d'intégrer le capital sous la forme de titres participatifs. Cette possibilité peut se mettre en place lors des procédures judiciaires⁴²⁰. Comme ces titres sont assimilés aux fonds propres, cela permettrait à l'entreprise de dégager de la trésorerie.

Le commissaire peut déconseiller à la collectivité d'intervenir, mais ils peuvent aussi tous deux chercher à soutenir les salariés. Dans ce contexte, et seulement s'il y a besoin, le conseil régional peut financer un audit afin de détecter les problèmes concernant l'emploi et les questions de reconversion du personnel de l'entreprise. Il pourrait également financer le renforcement de la formation du personnel si leurs compétences et connaissances se sont

⁴¹⁹ Selon l'article 1er de la loi du 2 juillet 1966, relative aux entreprises pratiquant le crédit bail, il s'agit des *" opérations par lesquelles une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire "*. Lorsqu'il s'agit d'une aide locale, la collectivité territoriale se substitue au bailleur dans cette définition. Mais le principe demeure exactement le même.

⁴²⁰ Propos de VIGNOT F., Commissaire au redressement productif pour les départements (Ardennes), (Aube), (Marne) et (Haute-Marne), entretien téléphonique sur la question de la collaboration du commissaire au redressement productif avec les collectivités territoriales, le 7 février 2017.

révélées assez limitées en la matière et susceptible de causer, dans un délai proche, des difficultés à l'entreprise notamment en raison de l'apparition de nouvelles technologies. Il peut également arriver que l'actionnaire finance un plan social permettant de former les salariés en vue d'une insertion au sein d'autres entreprises.

Si l'activité de l'entreprise est archaïque, dans ce cas, la collectivité peut être tentée d'anticiper une intervention avant que la situation ne devienne irrémédiable. De ce fait, elle peut aider l'entreprise à innover afin de changer complètement le processus de production ou favoriser une évolution. Si les difficultés engendrent inévitablement des pertes, elle pourrait racheter les locaux.

L'intervention du commissaire centrée sur la préservation de l'activité et des emplois, doit permettre de prévenir les difficultés des PME et d'élaborer des solutions de redressement de long terme afin d'éviter les procédures collectives dommageables à une poursuite d'activité et de sauvegarde de l'emploi. Initialement, la sauvegarde de l'emploi est la principale raison motivant la décision d'intervenir d'une collectivité. Pour rappel, l'objectif est de faire au mieux afin d'éviter le " dépôt de bilan " de l'entreprise.

Il est donc clair que la collaboration collectivités territoriales, médiateur du crédit et commissaire au redressement productif peut, sans doute, apporter une parfaite assurance et une réactivité sans failles dans la prévention et le traitement des difficultés des entreprises. Elle peut également freiner les difficultés et redonner, enfin, une " bouffée d'oxygène " aux entreprises. Leur collaboration renforce l'efficacité des aides et peut éviter une intervention à " fonds perdus".

Il convient de noter que le CRP collabore avec d'autres autorités ou acteurs tels que le mandataire ad hoc, le conciliateur et l'administrateur judiciaire dans les négociations avec les actionnaires, clients, fournisseurs, créanciers de toute nature et établissements bancaires. D'où la complexité de sa mission.

En réalité, la collaboration de ces différents organes répond aux souhaits du gouvernement lorsqu'il s'agit de proposer des solutions pertinentes pour aider les entreprises en difficulté et surtout maintenir l'économie locale dans sa diversité.

Au cours des procédures judiciaires, les collectivités territoriales peuvent intervenir sans éprouver le besoin de collaborer avec un organe extérieur. Mais, on l'aura compris, une telle hypothèse ne recueille pas notre adhésion.

II : L'intérêt d'une intervention au cours des procédures judiciaires

L'hypothèse d'une intervention au cours des procédures judiciaires nous amène à nous interroger sur la possibilité pratique et juridique d'une telle initiative au cours de cette période, effectivement déterminante pour le sauvetage de l'entreprise.

Il s'avère nécessaire de préciser que ce type d'intervention, constaté en aval des difficultés de l'entreprise, a certes lieu, lors des procédures judiciaires, mais conserve un caractère amiable, dans la mesure où elle consiste à faciliter un moyen permettant d'aider le débiteur à trouver un accord avec ses créanciers.

Ainsi, peut-on dire que premièrement les collectivités territoriales peuvent accompagner l'entreprise en difficulté dans l'adoption du plan de sauvegarde ou de redressement dans le but de maintenir en vie l'activité de l'entreprise (**A**) et deuxièmement constater que leur intervention peut se produire après la liquidation ou la cession de l'entreprise afin de participer à certaines formes de survie de celle-ci (**B**).

A : L'accompagnement des collectivités territoriales dans l'adoption du plan de sauvegarde ou de redressement devant le tribunal

Dans ce contexte, pour que la collectivité puisse intervenir, il est nécessaire que la cessation des paiements de l'entreprise soit établie. C'est d'ailleurs une des conditions permettant l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire. En effet, cette procédure vise toute personne exerçant une activité commerciale ou artisanale, tout agriculteur, toute autre personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante y compris une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, et toute personne morale de droit privé.

L'activité de l'entreprise est menacée.

Comment dès lors les collectivités territoriales pourront-elles se positionner pour assurer la continuité de l'exploitation de l'entreprise ? Doivent-elles intervenir alors que la procédure est déjà ouverte ?

Il a été mentionné précédemment que l'objectif des collectivités territoriales est de maintenir l'économie de leur territoire, notamment l'emploi. Effectivement, il n'y aurait pas de contrainte pour accompagner les entreprises dans la procédure de redressement ou de sauvegarde judiciaire.

Il arrive que, malgré les aides octroyées par les collectivités territoriales, la procédure de redressement judiciaire de l'entreprise soit inévitable. Dans pareil cas, il est logique que l'intervention de ces collectivités soit prorogée si l'entreprise peut être sauvée par la conclusion d'un plan de redressement.

Leur intervention est évidemment jugée très importante lorsqu'elle permet la conclusion d'un plan de redressement.

Plusieurs questions peuvent ainsi surgir. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent-elles accorder une subvention à une entreprise en " dépôt de bilan " afin de financer ses charges de fonctionnement en attendant un repreneur éventuel ? Ont-elles le droit de contribuer au soutien des entreprises en difficulté en y injectant des fonds propres ?

L'attribution des aides aux entreprises en difficulté reste fortement encadrée, d'une part, par la Commission et la Cour de justice l'Union européenne, laquelle n'autorise l'intervention du secteur public dans le champ concurrentiel qu'en cas de circonstances exceptionnelles et d'autre part, par la nouvelle loi NOTRe du 15 août 2015, laquelle a réformé le partage des compétences des collectivités territoriales en la matière.

Il ressort des dispositions du droit de l'Union européenne évoquées un peu plus haut, qu'en principe, aucune collectivité n'a le droit d'accompagner les entreprises en difficulté par une aide financière car celle-ci pourrait fausser la concurrence. Naturellement, cette aide peut aussi engendrer d'autres problèmes dont l'entreprise serait finalement la victime si elle est artificiellement maintenue en vie. Néanmoins, et dans une certaine mesure, des exceptions peuvent avoir lieu. Donc, dans ce cas la collectivité est autorisée dans certaines conditions à accorder un bâtiment relais, un crédit-bail etc.

Il est important de préciser que, depuis 2004, la distinction entre aides directes (subventions, prêts...) et aides indirectes (zones d'aménagement concerté, voirie...) a été supprimée et trois nouveaux régimes d'aides institués.

Les aides aux entreprises en difficulté sont désormais réservées aux régions. Les communes et leurs groupements pouvant, en principe, seulement recevoir délégation (pour les aides à la création ou à l'extension d'activités économiques) ou être invitées à participer aux

financements des aides aux entreprises en difficulté. Une commune ou une intercommunalité n'est pas compétente pour accorder une subvention ou une avance à une entreprise en " dépôt de bilan" en attendant un repreneur éventuel (aides aux entreprises en difficulté). Elles ont, par contre, pour compétence le développement économique (aides à l'immobilier et à l'ingénierie financière, aides aux organismes qui participent à la création-reprise d'entreprises). La nuance est subtile mais elle s'inscrit dans l'histoire : le législateur et les Chambres Régionales des Comptes⁴²¹ ont, de longue date, cherché à renforcer l'échelle régional, considérant l'action communale et la multiplication des intervenants comme non pertinentes.

L'État ou désormais la région, du côté des collectivités locales, peut donc continuer à accorder des aides financières directes pendant la période de redressement judiciaire et dans la plupart des cas, ces aides conditionnent la continuation de l'activité. Il en est ainsi du conseil régional qui a octroyé, pendant le redressement judiciaire de Reims aviation 223 000 euros afin de sauver les emplois⁴²².

Le constat est que, le plus souvent l'interruption de l'aide financière des collectivités territoriales à une entreprise en difficulté qui ferait l'objet d'un redressement judiciaire entraînerait l'arrêt de son activité, or, les motifs qui ont justifié l'intervention de ces collectivités avant l'ouverture des procédures, ne disparaissent pas au prononcé du jugement de règlement ou redressement judiciaire. Il faut en conclure que l'arrêt de l'activité de l'entreprise aurait des conséquences sur l'emploi et l'économie de la région qui pourrait entraîner d'autres faillites en chaîne dans certaines situations.

Il faut donc retenir que l'ouverture d'une procédure du redressement judiciaire n'interrompt pas obligatoirement les aides financières publiques et, le plus souvent, compte tenu des sommes déjà engagées et des motifs d'intérêt général qui ont présidé à la décision, les pouvoirs publics (y compris les collectivités territoriales) sont finalement condamnés à maintenir leurs concours. Pour justifier cette affirmation, penchons-nous sur l'instruction technique du ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt

⁴²¹ ALIAS, " Les collectivités territoriales peuvent-elles financer des entreprises en difficulté ? (en ligne) ", Economie & clusters, 15 janvier 2012, consulté le 27 août 2017, disponible à l'adresse : <http://luciole.unblog.fr/2012/01/15/les-collectivites-territoriales-peuvent-elles-financer-des-entreprises-en-difficulte/>

⁴²² Entretien avec Nicolas FOURRIER, l'ex commissaire au redressement productif de la région Champagne-Ardenne sur la question de l'accompagnement des entreprises pendant les procédures judiciaires par les collectivités territoriales, le 04 mai 2016.

SG/SASFL/SDTPS/2014-975 en date du 09 décembre 2014⁴²³. En abordant la question des aides au paiement des cotisations et contributions sociales des personnes non salariées des professions agricoles et des employeurs de main-d'œuvre agricole, Christian LIGEARD⁴²⁴ affirme qu' " *une exploitation ou une entreprise agricole, engagée dans une procédure de sauvegarde accélérée ou de redressement judiciaire, est éligible aux aides de " minimis " sous forme de prises en charge mais uniquement à l'issue de la période d'observation si celle-ci aboutit à un plan de sauvegarde ou de redressement "* .

Il faut conclure que si, au moment de la liquidation, une collectivité peut simplement, comme tout un chacun, acquérir des biens immeubles -mais il ne s'agit plus d'une aide - afin de les réutiliser, une intervention peut être plus utile au moment où est décidé le plan de redressement. Elle l'est sûrement encore plus, comme évoqué supra, lorsqu'interviennent les procédures d'alerte, que ce soit à l'initiative du commissaire aux comptes, des actionnaires ou des représentants du personnel ou lors de la procédure du règlement amiable.

La Cour des Comptes a, dans son rapport de 1986, cité des exemples, dans lesquels pour maintenir l'activité de très grosses sociétés, une collectivité a apporté des aides financières sous diverses formes. C'est le cas d'une commune qui, dans le cadre d'un plan de redressement, a pu valablement décider d'acheter certains immeubles (dans lesquels la société exploitait son industrie jusqu'à la date du redressement judiciaire), sous condition que le repreneur accepte de racheter ces bâtiments après 15 ans de location⁴²⁵.

Par ailleurs, une aide financière sous forme d'exonération fiscale est également envisageable en cas de reprise d'activité.

Il est inévitable, en l'espèce, de mentionner brièvement le rôle de l'État, même si ce dernier n'est pas intervenu dans la phase judiciaire. Ainsi, pendant plus d'une dizaine d'années, il y eut en France quelques cas d'interventions financières directes de l'État. Parmi eux, on peut citer le cas de la banque Dexia qui montre l'ampleur que peuvent prendre les coûts d'un sauvetage. Cette banque, de nationalité et de majorité belges, résultait de l'intégration du Crédit communal de Belgique, d'une banque luxembourgeoise et du Crédit local de France, filiale de la CDC, qui avait une activité d'intérêt général de prêts aux collectivités locales. Dexia avait conduit des opérations aventureuses notamment aux États-Unis, du fait de sa

⁴²³ Circulaire ministérielle du 9 décembre 2014 - Ministère de l'Agriculture, consulté le 2 novembre 2017, disponible à l'adresse : agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/circulaire_2014-975.pdf

⁴²⁴ Le Directeur des Affaires Financières, Sociales et Logistiques du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt - Paris

⁴²⁵ Civ 2 juin 1993, pourvoi n° 91.13.228, Lexilaser Cassation

filiale FSA, souvent à court terme alors que son activité consistait principalement en prêts à long terme à des collectivités publiques, et elle leur avait proposé des produits anormalement risqués. Les autorités belges ne réagirent pas, l'État français actionnaire sans doute insuffisamment informé non plus, et la crise américaine révéla ainsi soudainement qu'il en résultait des pertes risquant de condamner l'entreprise. Les trois pays actionnaires durent prendre, début octobre 2008, la majorité du capital par des apports qui se montèrent pour la France à 3 milliard euros, dont un à la charge de l'État et deux à la charge de la CDC. Une aggravation de la situation obligea les trois pays à accorder leur garantie à l'émission d'obligations, ce que permet en France la loi du 16 octobre 2008. Des dispositifs compliqués et évolutifs furent par la suite mis en place constamment dans l'urgence, par les gouvernements belge, français et luxembourgeois. Les apports et le jeu des garanties, qui portèrent sa contribution à 5,5 milliard d'euros, n'empêchèrent pas la France de devoir recourir à des cantonnements de mauvais actifs dans une Société de financement local à capitaux publics créée à cet effet en février 2013. Les emprunteurs ont entrepris des recours, dont un déjà avec succès, qui pourraient peser sur l'État et qui confirment de toute façon que ces interventions de sauvetage créent des risques importants pour les finances publiques, au-delà même de leurs coûts initiaux.

Ces exemples nous renseignent à quel point l'État est impliqué de façon particulièrement " dynamique dans le sauvetage des entreprises en difficulté. À notre sens, cette implication pourrait être très utile aux entreprises dans la mesure où l'intervention des collectivités territoriales ou de leurs groupements est presque inexistante pour ce genre de cas. Cela se justifie par une raison toute simple à savoir le manque de moyens financiers pour faire face à des opérations de grandes envergures.

Il convient de rappeler qu'avec la " loi Florange " du 29 mars 2014 ⁴²⁶ le législateur a contraint un industriel à céder ou rechercher un repreneur et non simplement de procéder à la fermeture du site.

En effet, si une entreprise souhaite fermer un établissement (avec comme conséquence la mise en place d'un licenciement collectif) elle a l'obligation de rechercher un repreneur. Le dispositif ne contraint pas de vendre l'établissement, ce qui aurait été une atteinte au droit de

⁴²⁶ Dans le contexte de la campagne électorale présidentielle, et alors que l'actualité des fermetures de sites était forte, François Hollande dépose en février 2012, une proposition de loi " permettant de contraindre une entreprise qui souhaiterait de fermer un site à le céder à toute entreprise qui ferait une offre pertinente ". Cette proposition de loi est en fait introduite sous forme d'un amendement déposé lors des débats parlementaires relatifs aux mesures conservatoires en matière de sauvegarde. Cet amendement présenté en séance est rejeté.

propriété. Par ailleurs, le sujet est repris à l'article 12 dans l'accord National Interprofessionnel du 11 janvier 2013 : " Lorsque l'entreprise envisage, indépendamment de tout projet de cession, sa fermeture, celle d'un établissement, d'un site ou d'une filiale, il convient d'envisager la recherche de repreneurs dès l'annonce du projet de fermeture. Le comité d'entreprise est informé et consulté cette recherche. Il peut se faire assister par un expert-comptable de son choix pour analyser le processus de reprise, sa méthodologie et son ciblage, pour apprécier les informations mises à dispositions des repreneurs potentiels et pour analyser les projets de reprise. Lorsqu'un repreneur potentiel formalise son intention de reprise, le comité d'entreprise en est informé, dans le respect de son obligation de discrétion. Il peut émettre un avis sur l'offre de reprise après examen de celle-ci par l'expert désigné le cas échéant " .

Les entreprises concernées sont celles qui sont soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement en cas de licenciement économique⁴²⁷ .

Pour ce qui concerne le périmètre cédé, cette loi ne donne aucune précision sur celui-ci. Aucune obligation n'est ainsi faite de céder le fonds de commerce, en l'absence de toute référence à celui-ci.

En l'absence de telles obligations, on peut donc conclure que l'employeur dispose d'une réelle latitude pour définir le périmètre cédé. À notre avis, il ne peut être contraint de céder la marque ou de conférer une licence ainsi que la clientèle attachée. De même, le dirigeant ne peut être obligé de transférer les secrets de fabrication nécessaires à la production sur le site. On pourrait estimer que cette marge de manœuvre qui est accordée au dirigeant de l'entreprise a pour but de le protéger contre la concurrence déloyale pouvant provenir du repreneur. Si tous ces secrets sont connus par ce dernier, il peut perdre sa place dans le marché.

Le périmètre peut-il être étendu à d'autres actifs avec la reprise éventuelle du passif ou de dettes ? On peut répondre par l'affirmative pour les éléments d'actifs nécessaires à l'activité du site mais on peut être réservé sur la reprise de passif ou d'autres engagements. À notre avis, cette restriction est très judicieuse dans la mesure où il serait anormal de transférer le passif à un repreneur avec tous les risques et complications que cela engendre.

⁴²⁷ Proposition de loi AN, 24 février 2014, n° 309 ; Ces entreprises sont : les entreprises d'un moins 1000 salariés, les entreprises appartenant à des groupes d'au moins 1.000 salariés, les entreprises ou groupes de dimension communautaire d'au moins 1.000 salariés.

En tout état de cause, ce sera au repreneur de se prononcer sur le périmètre cédé en conditionnant, le cas échéant, son offre, soit à une réduction du périmètre, soit au contraire à une extension de ce périmètre.

S'agissant des salariés, ils devront être inclus dans le périmètre du site cédé et bénéficieront des dispositions qui les protègent en la matière.

Par ailleurs, l'employeur informe le maire de la commune du projet de fermeture de l'établissement. Dès que ce projet lui a été notifié, l'autorité administrative en informe les élus concernés⁴²⁸. Il ressort de cette loi une observation tout à fait particulière. En effet, la collectivité peut voir sa tâche allégée durant la phase d'intervention dans la procédure judiciaire puisque l'entrepreneur serait capable de chercher lui-même un repreneur. Donc, on pourrait dire que c'est une avancée très significative allégeant les obligations potentielles des collectivités.

Une forme assez large d'intervention doit être évoquée : l'aide financière peut prendre la forme d'une reprise de l'ensemble des actifs et passifs d'une SEM⁴²⁹. Par une délibération litigieuse, un conseil municipal a décidé la reprise par la ville de l'ensemble des actifs d'une société d'économie mixte, ainsi que ceux éventuellement non répertoriés, de même que l'ensemble des passifs existants, ainsi que ceux qui viendraient à se révéler. En l'espèce, si la commune soutient que les actifs ainsi transférés seraient supérieurs au passif dont elle doit assurer l'apurement, il ressort des pièces du dossier qu'au vu des montants en cause, et en particulier de l'importance des dettes de la SEM, la délibération litigieuse doit être regardée comme conduisant la commune à apporter une aide directe à cette société. On peut retenir que cette forme d'aide est assez particulière, dans la mesure où, le plus souvent, on a tendance à voir les collectivités octroyer des aides qui sont, en partie, énumérées par la loi. Cette affaire montre, à nouveau, tout simplement, la volonté des autorités locales à vouloir à tout prix sauver une entreprise en difficulté. À notre sens, ce type d'intervention est trop risqué dans la mesure où il pourrait conduire la collectivité à mettre à mal son budget.

De toute évidence, l'octroi de cette aide demeure légal, dans la mesure où, la circulaire du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche⁴³⁰ souligne que "*des aides financières peuvent être accordées par l'État et/ou les collectivités territoriales afin de soulager la trésorerie des exploitations réellement en difficulté dont le redressement est*

⁴²⁸ Article L.1233-57-12 du code du travail.

⁴²⁹ Conseil d'État Sous-sections 3 et 8 réunies 15 Mars 2000, Commune de Romilly-sur-Seine, n° *Juris Data* : 2000-060187

⁴³⁰ DGPAAT/SDEA/C2010-3024 en date du 10 mars 2010

possible après la restructuration des dettes. Elles viennent en appui des efforts consentis par les créanciers et par l'agriculteur lui-même dans le cadre du plan ".

Néanmoins, les aides au plan de redressement doivent être sélectives et proportionnées à l'endettement des exploitants considérés. Elles ne doivent en aucun cas constituer une aide directe au fonctionnement de l'exploitation.

Il est donc clair, que le principe est d'une simplicité remarquable : les collectivités territoriales doivent en général éviter d'accorder une aide financière aux entreprises en difficulté. L'exception pourrait être admise dans le cas où il y aurait des chances avérées de maintenir, dans de bonnes conditions, l'activité de l'entreprise.

Le soutien des collectivités à ces entreprises demeure également présent au cours ou après la liquidation ou la cession de l'entreprise, ce qui conforte leur participation pour la survie de l'entreprise.

B : L'accompagnement des collectivités au cours ou après la liquidation ou la cession de l'entreprise : une intervention pour la survie de l'entreprise

Les collectivités territoriales en tant qu'actrices privilégiées du développement économique, soucieuses du développement de leur territoire, ont tendance à accompagner les entreprises en difficulté au cours ou même après la liquidation ou la cession de celle-ci. Dès lors, la question qui se pose est de savoir quels moyens ces collectivités compteront-elles employer afin de mettre en œuvre leur intervention ? En tout cas, admettons que l'entreprise -ainsi que le personnel- mériteraient un traitement réussi.

En ce sens, plusieurs hypothèses sont envisageables. Si la continuation de l'activité est une garantie de l'emploi et de l'entreprise, il ne faut pas pour autant négliger le fait qu'elle peut également être obtenue dans le cadre d'une cession globale de l'entreprise à un tiers, économiquement intéressé et financièrement en mesure de faire face aux efforts nécessaires. C'est pourquoi le législateur a mis en œuvre cette possibilité, et que des aides peuvent être accordées en faveur de la reprise d'entreprises en difficulté, si ces interventions correspondent bien à l'intérêt général.

À ce constat, une précision importante doit être apportée. L'aide à la reprise d'entreprises en difficulté ne constitue pas une exception au sens strict au régime classique des aides, mais elle peut être classée à part. D'ailleurs, elle est pratiquée de plus en plus par les collectivités

territoriales. Donc, elle n'est pas perçue comme une aide tout à fait particulière aux entreprises en difficulté. Ainsi, l'aide à un repreneur en difficulté n'est pas dirigée directement vers l'entreprise mais vers une personne physique ou éventuellement vers une personne morale. En ce sens, elle est assimilée à une aide à la création. Celle-ci peut être utile au moment où l'entreprise est déclarée en cessation des paiements. En effet, cette situation ouvre directement sur deux procédures : le redressement et la liquidation judiciaire qui prévoient des possibilités de reprise de l'entreprise en difficulté.

Si le redressement de l'entreprise n'est pas possible, le tribunal de commerce peut ordonner sa vente ou sa liquidation. Sauf exception, la liquidation entraîne l'arrêt immédiat de l'activité et la dissolution de la société. Le tribunal peut aussi parfaitement adopter un plan qui ne permettra pas le règlement de tous les créanciers (c'est d'ailleurs généralement le cas) ou décider de céder l'entreprise à un repreneur, même si le dirigeant tente de mettre sur pied un plan de redressement.

Dans cette perspective, le tribunal va choisir le repreneur dont l'offre garantit la poursuite de l'activité et la meilleure sauvegarde des emplois. Dans cette phase, l'intervention de la collectivité pourrait se traduire par une démarche consistant à trouver un repreneur afin de sauver l'entreprise. C'est ce qui ressort de l'arrêt du Conseil d'État en date du 10 mai 1985 (cf. supra).

Par ailleurs, le tribunal de commerce peut décider d'adopter un plan de cession totale ou partielle de l'entreprise si certaines des activités sont susceptibles d'apurer le passif en maintenant les emplois. Très souvent, le plan de cession de l'entreprise est adopté du moment où " il n'y a plus rien à sauver "⁴³¹. Le tribunal peut également céder l'entreprise sous forme de location-gérance, à charge pour ce locataire-gérant d'acquérir définitivement l'entreprise dans un délai de deux ans après le jugement arrêtant le plan de cession.

Dans tous les cas, le repreneur doit exécuter scrupuleusement les obligations résultant du plan de cession. À défaut, sa responsabilité civile peut être mise en jeu.

Nous avons souligné précédemment qu'une commune avait trouvé un repreneur pour une entreprise en difficulté. Éventuellement, après la reprise de celle-ci, la collectivité territoriale peut accorder des aides fiscales à l'entreprise. L'expression de reprise utilisée par l'article 44 septies du code général des impôts s'applique évidemment à la cession donc au rachat de l'entreprise. Ainsi, les entreprises peuvent bénéficier d'une exonération de la taxe foncière sur

⁴³¹ Propos recueillis auprès d'un membre du tribunal de commerce de Reims MAYEUR Josette en date du 27 juillet 2015.

les propriétaires bâties pour les établissements repris à une entreprise en difficulté. C'est ce qui ressort de l'article 1383 A alinéa 1 du Code Général des Impôts " *les entreprises visées au I de l'article 1464 B et qui bénéficient des exonérations prévues aux articles 44 sexies, 44 septies et 44 quindecies, peuvent être temporairement exonérées dans les conditions prévues à l'article 1464 C, de la taxe foncière sur les propriétés bâties dont elles sont redevables, pour les établissements qu'elles ont créés ou repris à une entreprise en difficulté à compter de l'année suivant celle de leur création* ".

Une réduction des droits de mutation est également possible en faveur du rachat d'entreprises en difficulté si les établissements sont situés dans des " zones définies par l'autorité compétente ou l'aménagement du territoire le rend utile "⁴³², par combinaison des articles 721 et 1465 du code général des impôts et sur agrément éventuellement décentralisé.

Par ailleurs, le législateur avait songé à réserver la possibilité d'une cession de l'entreprise au cours de la procédure de liquidation judiciaire, destinée à " mettre fin à l'activité de l'entreprise ou à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens" et ouverte " à tout débiteur en cessation des paiements et dont le redressement est manifestement impossible"⁴³³. Ici, la collectivité peut intervenir afin d'assurer la survie de l'activité de l'entreprise.

Au demeurant, en insérant un article *L.631-15 au code de commerce*, qui prévoit qu' " à tout moment de la période d'observation, le tribunal, à la demande du débiteur, de l'administrateur, du mandataire judiciaire, d'un contrôleur, du ministère public ou d'office, peut ordonner la cessation partielle de l'activité (...) ", le législateur a entendu garder au chef d'entreprise la possibilité d'une cession précoce de son entreprise à un repreneur. De plus, il cherche à favoriser le système de reprise d'entreprises en difficulté en les accompagnants d'aides spécifiques.

Au regard de ces éléments, il faut en conclure que le législateur entend peut-être donner la possibilité aux collectivités territoriales d'intervenir dans la procédure judiciaire afin de sauver l'entreprise.

Pourtant, il peut arriver que la collectivité décide tout simplement d'apporter son aide non pas à l'entreprise mais à son personnel. Dans cette perspective, des aides à la formation peuvent leur être accordées dans le but d'améliorer leurs connaissances et leur permettre d'acquérir un savoir technique si, par exemple, l'entreprise souffre d'un problème de main d'œuvre de

⁴³² V. art.721 du code général des impôts.

⁴³³ V. art. L. 640du code de commerce.

qualité. Elle peut aussi les aider à s'insérer dans une autre entreprise afin de leur éviter d'affronter le chômage. L'acquisition des matériels innovants peut également être facilitée si les anciens souffraient de vétusté.

Cette politique de soutien social est également en vigueur dans certains pays. Ainsi, à Taiwan, dans le cadre d'un accord de libre-échange sur certains secteurs économiques, une loi instituant un programme de soutien à l'ajustement industriel doté de 10 milliards de dollars taïwanais pour 10 ans, a été proposée par le ministère de l'Économie. Ce nouveau dispositif s'inspire de pratiques déjà existantes en Corée du Sud, au Japon et aux États-Unis. Il s'appuiera sur un fonds destiné à offrir aux entreprises en difficulté et aux employés licenciés une aide financière et à soutenir l'effort d'ajustement des entreprises en leur offrant des services de conseil et des informations commerciales relatives aux marchés. Par exemple, les employés licenciés auront accès à des aides dans les cinq années suivant le licenciement si leur entreprise échoue à s'ajuster aux nouvelles conditions du marché dans les six mois suivant la signature d'un accord de libre-échange⁴³⁴. Cet exemple est d'une utilité très pratique, dans la mesure où, il ne se limite pas seulement à l'entreprise qui éprouve des difficultés mais, il va plus loin en apportant son soutien aux salariés de cette entreprise. À notre avis, la France pourrait peut-être adopter cette disposition afin d'améliorer l'intervention en faveur de ces entreprises. Le constat est que, très souvent, ce sont les entreprises qui sont aidées. Les personnels restent parfois au chômage pour une longue durée ou peinent à trouver un emploi.

Il faut relativiser ce raisonnement. En effet, la faisabilité de la transposition se heurtera, sans aucun doute, à la mise en œuvre de l'objectif " zéro chômage " déjà expérimenté par plusieurs territoires. Pour rappel, cette expérience a pour but de convertir en salaire les aides que touchent les chômeurs contre un emploi. Des difficultés pourraient probablement surgir pendant et après la transposition. Ainsi, de vives critiques pourraient être formulées à son encontre. Nous pouvons également craindre des manquements lors de sa mise en œuvre par certains échelons territoriaux.

Un plan social adopté par la collectivité en collaboration avec un organisme public peut constituer une aide au profit de l'entreprise en difficulté. C'est ainsi que la DIRECTE⁴³⁵ accompagne une entreprise de 150 salariés à se redresser en passant par la réduction des

⁴³⁴ Taiwan info, premier site d'actualités quotidienne en français sur Taiwan, Vendredi 11 septembre 2015 --
Dimanche 13 septembre 2015, consulté le 30 octobre 2017.

⁴³⁵ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi

emplois. Donc, l'entreprise qui vient de reprendre l'activité peut se voir proposer une diminution du nombre d'employés.

Néanmoins, nous avons observé que des réponses nationales et locales sont partiellement adaptées aux problématiques de la cession et de la reprise. De plus, en dépit d'efforts et de dispositifs nationaux et locaux pour encourager la transmission d'entreprises, la création d'entreprise reste l'axe fort de la politique de développement de l'entrepreneuriat, à l'échelle nationale et locale⁴³⁶.

En définitive, que ce soit au cours ou après la liquidation ou la cession de l'entreprise, un soutien à celle-ci reste envisageable de la part de la collectivité. Toutefois, qui sera l'entreprise bénéficiaire de l'aide ?

Section 2 : À destination de quelle entreprise ?

Cette question s'impose dès lors que les interventions des collectivités territoriales et de leurs groupements sont dirigées vers des entreprises en difficulté. Elle permet de savoir si toutes les entreprises ou seulement certaines d'entre elles sont éligibles à une aide. Dans cette perspective, certains éléments méritent d'être pris en compte. C'est le cas de la taille de l'entreprise qui détermine à bien des égards la faisabilité de l'intervention.

Par ailleurs, sur ce dernier point, il en découle d'autres aspects qui mériteraient également d'être retenus. Il en est ainsi, par exemple, de l'importance de l'entreprise sur le territoire.

On comprend que se pose d'une part la question de la nature et de la taille de l'entreprise (I) et, d'autre part, la question de la motivation de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements (II).

⁴³⁶ Favoriser la Transmission D'entreprise en France : Diagnostic et Propositions, Rapport remis le 7 juillet 2015 à la demande du Premier Ministre par Fanny DOMBRE-COSTE, Députée de l'Hérault à Emmanuel MACRON, Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et Martine PINVILLE, Secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'Artisanat, de la Consommation, et de l'Économie sociale et solidaire, consulter le 03 février 2017, disponible à l'adresse : http://www.economie.gouv.fr/files/rapport_transmission_entrepreneuriale_08072015.pdf

I : La question de la nature et de la taille de l'entreprise

Les collectivités territoriales et leurs groupements sont amenés à effectuer une multitude d'études qui encadrent leurs actions et assurent leur efficacité. En ce qui concerne l'étude de l'entreprise, ils doivent s'interroger sur la question de l'indifférence de la nature et de la taille de l'entreprise par rapport à l'intervention. De ce fait, si nous avons observé que l'intervention ne dépend pas de la nature publique ou privée de l'entreprise (A), En revanche, la taille de l'entreprise demeure une question cruciale par rapport à la faisabilité de celle-là (B).

A : La non dépendance de l'intervention à la nature publique ou privée de l'entreprise

Notre étude porte donc sur l'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté. Or, ces dernières sont soit de nature publique ou privée. La question est alors la suivante. L'intervention de ces collectivités est-elle dirigée uniquement vers l'une ou l'autre catégorie d'entreprise ? Ou prend- t-elle en compte toutes les entreprises sans faire une quelconque distinction ? La réponse à ces questions est-elle simple ? À notre sens, toutes ces entreprises peuvent a priori bénéficier de l'aide de la collectivité. Il convient cependant de l'expliquer.

Sur le plan juridique, les articles *L3231-3*⁴³⁷ et *L4211-1*⁴³⁸ *alinéa 6 du CGCT*, qui ont été abrogés par la loi Notre, disposaient que les départements et les régions peuvent, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, verser librement des aides aux entreprises en difficulté.

Les nouvelles règles prévoient en effet que "*lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, le conseil régional peut accorder des aides à des entreprises en difficulté (...)*" (*art. L. 1511-2, II du CGCT*).

⁴³⁷ Modifié par la loi 2004-809 2004-08-13 art. 1 I 7°, 8°, JORF 17 août 2004 en vigueur le 1er janvier 2005; Abrogé par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 3, Version consolidée à la date du 31 décembre 2015, disponible sur legifrance.fr

⁴³⁸ Modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 19, modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 - art. 3, modifié par la loi n°2015-992 du 17 août 2015 - art. 109, version en vigueur au 1 janvier 2016

Il faut alors en conclure que les bénéficiaires de ces aides sont donc des entreprises. Or, cette notion est difficile à appréhender du fait qu'elle recoupe une variété d'aspects et de situations juridiques et économiques. Nous ne reviendrons pas largement en détails sur la définition de l'entreprise puisque nous l'avons déjà évoquée dans la première partie. Mais, quelques brefs éléments vont être mis en exergue.

Les entreprises sont aussi acteurs et partenaires dans le développement régional qui, lui-même, a connu de nouvelles conceptions.

Depuis les années 1980, l'entreprise est évoquée pour une série de sujet à savoir l'emploi, l'innovation, la compétitivité, le temps de travail, la flexibilité, le retour des monopoles, l'exclusion sociale, la formation. Les interrogations ainsi suscitées démontrent la place centrale désormais occupée par l'entreprise dans le fonctionnement de nos sociétés.

À ce constat, il est utile de savoir que toutes les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées peuvent prétendre bénéficier de l'aide, du moment qu'elles sont en difficulté.

Qu'entend-on alors par entreprise publique ou privée ?

Le droit de l'Union européenne a développé une conception largement fonctionnelle de la notion d'entreprise publique. Celle-ci s'efforce de saisir la réalité économique, sans être liée par les formes et les catégories juridiques des droits internes des États membres. Ainsi, le droit de l'Union européenne et, tout particulièrement, le droit de la concurrence considère que " la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement "⁴³⁹. Il ajoute que l'activité économique " consiste à offrir des biens ou des services sur un marché donné "⁴⁴⁰.

La forme juridique de l'entreprise est, donc, sans influence sur la définition de l'entreprise publique. Pour illustrer cette affirmation, référons-nous aux propos de la Cour lorsqu'elle a jugé " qu'une entreprise telle Poste Italiana, en sa qualité d'organisme public économique ou, ultérieurement, de société par actions dont l'État est l'unique actionnaire, est une entreprise publique "⁴⁴¹. Autrement dit, la transformation d'un établissement public en société commerciale dont l'État est l'unique actionnaire n'affecte évidemment pas la qualification d'entreprise publique qui ne se limite pas aux seules personnes morales de droit public.

⁴³⁹ CJCE, 23 avr. 1991, Höfner, aff. C-41/90, Rec. I. 1979, pt 21.

⁴⁴⁰ CJCE, 12 sept. 2000, Pavolov, aff. jointes C-180 à 184/98, Rec. I. 6451, pt 75. - CJCE, 25 oct. 2001, Ambulanz Glöckner, aff. C-475/99, Rec. I. 8089, pt 19

⁴⁴¹ CJCE, 17 mai 2001, TNT Traco, aff. C-340/99, Rec. I. 4109, pt 39.

Cette définition de l'entreprise publique tend à influencer les définitions nationales des entreprises publiques et notamment celles données par le droit français, traditionnellement plus restrictif.

Elle s'entend comme toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante. Cette définition met l'accent sur deux éléments : la qualité d'entreprise et l'existence d'un contrôle public sur celle-ci. À l'inverse, elle exclut toute prise en compte de la forme juridique de l'entreprise. Cette exigence d'un contrôle public est primordiale dans la mesure où elle forme la singularité de l'entreprise publique par rapport aux autres entreprises. Elle justifie également le régime particulier que le droit de l'Union européenne réserve à l'entreprise publique afin d'éviter tout risque d'atteinte à la concurrence. Cela explique que les directives communautaires venues définir la notion d'entreprise publique aient, en réalité, essentiellement précisé cette condition.

Le constat en est que cette définition donnée par le droit de l'Union européenne a eu une influence sur le droit interne français. Ainsi, l'ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004 portant transposition de la directive n° 80/723 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, dont, l'article 1^{er} définit les entreprises publiques dans les termes suivants : " pour l'application du présent article, on entend par entreprise publique tout organisme qui exerce des activités de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands et sur lequel une ou des personnes publiques exercent, directement ou indirectement, une influence dominante en raison de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent. L'influence des personnes publiques est réputée dominante lorsque celles-ci, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital, disposent de la majorité des droits de vote ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance "⁴⁴².

Pour ce qui concerne une entreprise privée, on peut l'appeler comme telle lorsqu'elle exerce une activité économique consistant à vendre des biens ou des services (*art. L. 2221-1 du CGCT*), ou qu'elle peut faire des actes de commerce. L'entreprise privée a généralement un but lucratif. C'est le cas des sociétés commerciales et industrielles. Elle est en effet dotée de personnalité juridique et d'autonomie financière mais caractérisée par une absence de prépondérance de la puissance publique.

⁴⁴² ECKERT G., et KOVAR J.-P., " Entreprises publiques ", *Répertoire de droit européen*, septembre 2011 (actualisation : juin 2016)

Il s'avère important de mettre l'accent sur un point commun entre ces deux entreprises. En effet, qu'elle soit publique ou privée, l'entreprise a un patrimoine. C'est le premier élément matériel commun entre l'entreprise privée et l'entreprise publique qui se compose d'un actif et d'un passif. L'actif englobe les biens corporels et les biens incorporels (créances) tandis que le passif recouvre les dettes.

La question à se poser ici est la détermination de l'origine publique ou privée de ce patrimoine. En tout cas, la présence de fonds publics laisse présumer une entreprise publique ; encore faut-il que celle-ci exerce réellement une activité industrielle ou commerciale⁴⁴³.

Au regard de tous ces éléments, une interrogation mérite d'être posée : l'indifférence de l'intervention de ces collectivités par rapport à la nature de l'entreprise est-elle respectée dans la réalité ?

On sait que les entreprises publiques jouent un rôle économique important, qu'elles prennent en charge la gestion d'un service d'intérêt général, national ou local, ou qu'elles contribuent à la mise en œuvre des politiques industrielles ou sociales de l'État. Il a ainsi pu être relevé que la Commission liait son autorisation à l'octroi de certaines aides à des entreprises publiques à l'engagement de leur privatisation. Ceci rejoint la volonté de l'État de renoncer à soutenir à " fonds perdus " des entreprises publiques en difficulté structurelles. Cette limite pourrait laisser penser que les collectivités territoriales vont éprouver beaucoup plus de facilité à soutenir dans la quasi-totalité des cas les entreprises privées. Cela pourrait se comprendre, dans la mesure où les collectivités territoriales ont l'obligation de respecter le droit de l'Union européenne. Pourtant ce droit semble reconnaître un principe d'égalité de traitement entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Pour affirmer cela, référons-nous à la règle qui a été fixée par ce droit. Selon ce dernier, " les entreprises publiques doivent opérer sur le marché dans les mêmes conditions que les entreprises privées "⁴⁴⁴. Celui-ci est confirmé par l'article 106, paragraphe 1^{er}, du TFUE qui interdit aux États membres d'édicter ou de maintenir, au profit des entreprises publiques, aucune mesure contraire aux règles des Traités. Par conséquent, le juge communautaire ne tient compte que de la nature de l'activité exercée, sans opérer de distinction entre opérateurs privés et publics⁴⁴⁵.

⁴⁴³ BUFFELAN-LANORE J.-P., " L'entreprise publique perdue et retrouvée ", *Petites affiches* 11 août 1995, n° 96

⁴⁴⁴ ECKERT G., et KOVAR J.-P., " Entreprises publiques ", loc. cit.

⁴⁴⁵ CJCE, 19 mars 1991, France c/ Commission, aff. C-202/88, Rec. I. 1223.

En ce sens, il est impératif que les interventions des collectivités territoriales respectent non seulement ce principe, mais agissent également de manière équitable auprès de ces entreprises.

Ainsi, nous pouvons en conclure que ces collectivités pourraient intervenir sans tenir compte de la nature publique ou privée de l'entreprise. Toutefois, les choses ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit de la taille de l'entreprise. La différence entre les deux tient souvent à la présence d'un intérêt public pour l'entreprise publique, ce qui peut influencer la collectivité territoriale.

B : La prise en compte de la taille de l'entreprise : un élément déterminant par rapport à la faisabilité de l'intervention

Les collectivités territoriales ne peuvent parfois pas rester insensibles aux difficultés qui touchent les entreprises. Donc, face à cette situation, on pourrait dire qu'elles sont presque contraintes d'intervenir pour les mêmes raisons économiques et sociales. Cela se justifie par le fait que ces entreprises contribuent notamment à l'attractivité du territoire. En ce sens, ces collectivités favorisent le maintien des entreprises existantes sur le territoire.

Certes, il y a la volonté de renforcer le tissu économique local, en aidant les entreprises existantes ou en favorisant l'accueil de nouvelles. Mais de nombreuses interventions économiques en faveur des entreprises correspondent à une volonté locale de modification, voire de remise en cause, de la politique nationale d'aménagement du territoire.

Par ailleurs, politiquement, les autorités locales décentralisées sont directement au contact des problèmes économiques et sociaux que doit affronter la population. En tout cas, comme nous l'avons évoqué, le constat en est qu'il y a moins de trente ans, intervenir représentait un risque politique. Aujourd'hui, c'est l'absence d'intervention qui risque d'être sanctionnée par les électeurs. Mais, ces derniers sont aussi sensibles au bon usage des deniers publics.

L'intervention se justifie encore par le fait que l'attribution d'une aide à une entreprise ou une prise en charge d'une activité industrielle ou commerciale par une collectivité locale trouve son fondement dans une activité d'intérêt général, expression d'un service public librement mis en place par cette collectivité.

De plus, le secteur de l'économie sociale occupe traditionnellement en France une place non négligeable. Il peut être opportun pour les collectivités locales dans une conjoncture

économique et sociale difficile d'apporter éventuellement diverses aides⁴⁴⁶. Mais, les collectivités locales interviennent encore trop souvent sans garantie suffisante sur la légalité de leur démarche, s'exposant à un risque juridique, mais également financier, notamment au regard du droit européen de la concurrence. Elles font face à l'exposition des budgets locaux à des risques financiers trop lourds.

En tenant compte de tous ces éléments positifs précédemment évoqués, il y a lieu de retenir qu'il est utile d'intervenir. Toutefois, cette intervention devrait, a priori, être assujettie à une étude beaucoup plus poussée. Les collectivités doivent étudier de manière plus concrète leurs capacités d'intervention avant d'agir. Cela se justifie, tout simplement, par le fait qu'elles ne peuvent pas aider n'importe quelle entreprise en difficulté.

Par ailleurs, la collectivité est réputée ne pouvant pas prendre des mesures générales, or souvent elles sont moins efficaces. Elles sont mieux adaptées quand elles sont ciblées. Donc, il est judicieux pour celle-ci d'estimer la faisabilité de son intervention auprès de cette entreprise.

Pourtant, Jean-Claude DOUENCE a souligné dans son article relatif à l'action économique locale⁴⁴⁷ que " la protection des intérêts de la population, c'est-à-dire la sauvegarde de l'emploi dans les entreprises en difficulté, reçoit une priorité absolue. L'intervention est possible sur la totalité du territoire national, elle peut mobiliser toute la gamme des aides publiques, sans limitation de forme ni de montant ". Il ressort, en partie, des propos de l'auteur que l'intérêt public local est suffisant pour justifier l'intervention. Or, bien que celui-ci soit essentiel, il peut arriver que la collectivité ne puisse pas intervenir. Un argument s'impose, cette dernière doit, d'abord, procéder à un bilan coût /avantage c'est-à-dire faire le rapport entre la nécessité de sauver l'entreprise et les capacités financières dont elle dispose comme nous l'avons préconisé. En d'autres termes, elle doit prendre en compte ses propres deniers afin de protéger son budget. Ainsi, prenons l'exemple de la garantie d'emprunt. Nous savons que la collectivité a l'obligation de respecter les règles de plafonnement. Par ailleurs, cette garantie vise à limiter le risque pris par la collectivité locale en l'obligeant de tenir compte de sa propre situation financière avant de s'engager envers l'entreprise.

⁴⁴⁶ GROUD H., " Économie sociale et collectivités territoriales, Modes de financement du développement local ", In : communication présentée lors du colloque national, *Économie sociale et collectivités territoriales* : actes du colloque, le 4 décembre 1986, Reims ; " Quelles interventions financières des collectivités locales à l'égard de l'économie sociale ? ", *Revue de l'Économie sociale*, octobre 1987, pp. 99-118.

⁴⁴⁷ AJDA, 1992, p. 68

De plus, il n'existe pas de droit à l'aide, en dehors des régimes préétablis. À priori, la collectivité locale ne peut pas créer un régime spécifique. Elle dispose, néanmoins, d'un pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité du soutien, ce qui exclut toute compétence liée⁴⁴⁸.

Surtout, il est évident que la plupart des collectivités territoriales ne sont pas en mesure d'aider les grandes entreprises. C'est plutôt le rôle de l'État. Il est donc important de prendre en compte la taille de l'entreprise avant de s'engager. Ainsi, si on prend l'exemple d'Alstom (devenu Alstom après l'intervention de l'État en 1998), une petite commune ou de taille moyenne voire une région ne sera pas en mesure d'intervenir financièrement car l'entreprise a, tout simplement, un problème de trésorerie très conséquent. Donc, seul l'État pouvait la sauver. En l'espèce, la direction d'Alstom prévoyait d'arrêter les branches production et études à Belfort en deux ans. Sur les 480 employés du site, seuls 80 devaient rester tandis que les 400 autres salariés " se voyaient proposer un transfert vers une autre usine du groupe, notamment celle de Reichshoffen " dans le Bas-Rhin, avait précisé la direction, qui assure qu'il ne s'agissait pas d'un plan social. Par ailleurs, les élus locaux disaient avoir alerté à plusieurs reprises le gouvernement sur la fragilité des sites d'Alstom en France. On sait tous qu'Alstom " fait suite à un contexte que tout le monde connaissait (absence de charge, perte de commandes, etc.) "⁴⁴⁹. Face à cette forme de difficulté, il serait inutile et particulièrement dangereux que les collectivités tentent d'apporter, par exemple, leur garantie d'emprunt. On sait que ce type de garantie est souvent déterminant pour l'obtention de prêts. Mais, ces collectivités, conscientes des risques éventuels que cela pourraient engendrer, se montrent désormais plus restrictives, d'où une stagnation de cette forme d'intervention.

Malgré tout, les régions disposent d'un pouvoir économique plus important que les autres échelons locaux tant au niveau financier que du point de vue de leurs compétences. On pourrait, toutefois, tolérer dans le cas d'Alstom que les régions puissent apporter non pas une aide financière mais plutôt intervenir avec intelligence, au moment qui leur paraît opportun avec les aides qui leur paraissent, après étude, les plus efficaces. Dans ce sens, elles peuvent coordonner leur intervention avec celle de l'État puisque le préfet peut solliciter l'intervention

⁴⁴⁸ CE, 14 déc. 1988, SA Gilbert Marine : Rec. CE 1988, p. 444 ; *Dr. adm.* 1989, comm. 74 ; *AJDA* 1989, p. 266, note J.-B. Auby, à propos d'une prime à la création d'emploi : le règlement général adopté par le conseil général n'aboutit pas à " instituer un droit à leur attribution ". Le fait même qu'un refus d'aide mette une entreprise en péril est sans incidence sur le droit à l'aide (CAA Nancy, 5 juillet. 2010, n° 09NC00873, A.).

⁴⁴⁹ RABREAU M., " Alstom : ce qu'il faut savoir pour comprendre la crise (en ligne) ", le 12 septembre 2016, consulté le 11 février 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/explicateur/2016/09/12/29004-20160912ARTFIG00262-alstom-ce-qu-il-faut-savoir-pour-comprendre-la-crise.php>

des administrations représentées au CIRI et CODEFI. Elles peuvent également tenter de sauver le personnel ou dans la mesure du possible acheter les murs de l'entreprise puis les louer et pourquoi pas l'aider à trouver un éventuel repreneur.

Malgré les risques qu'elles font courir à leurs budgets lorsqu'elles apportent une aide financière à une grosse entreprise en difficulté, dans la réalité, certaines collectivités territoriales n'hésitent pas à intervenir auprès de ces entreprises. Le plus souvent, leurs interventions sont dues, comme évoqué un peu plus haut, à des raisons politiques. Il convient de reconnaître, qu'aujourd'hui, le risque est désormais limité avec la compétence exclusive de la région en la matière.

On peut dès lors s'interroger sur la question de la motivation de l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements.

II : La question de la motivation de l'intervention des collectivités et de leurs groupements

Quelle que soit la raison d'apporter une aide à une entreprise en difficulté, l'intervention de ces collectivités et groupements doit pouvoir être justifiée. Or, la motivation est souvent politique. Cette justification n'est pas anodine. Elle explique souvent la particularité de l'intervention auprès de ces entreprises. Pourtant, elle doit être fondée par des motifs juridiques assez précis. Nous allons ici examiner les hypothèses qui se présentent, au regard du droit, comme dans la réalité.

Il est certain que dans l'intervention en faveur des entreprises en difficulté le but exprimé est le maintien ou la création d'emplois durables...⁴⁵⁰. Donc, il est nécessaire que ces entreprises aient une certaine influence sur les intérêts de la population, ce qui est d'ailleurs exigé par la loi.

Afin de conforter cette analyse, il y a lieu de démontrer que cette intervention doit être orientée envers une entreprise ayant un impact très solide pour le développement du territoire. Reste à savoir s'il s'agit d'une PME, PMI ou Grand Groupe (A) et une entreprise dont la fermeture aura des effets néfastes sur le tissu industriel et commercial (B).

⁴⁵⁰ MACORIG-VENIER F., " Une nouvelle circulaire concernant les CODEFI et le CIRI (Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement : CADIC C., " Modernisation de l'intervention du CIRI et du CODEFI ", *RTD Com.*, 2015, p. 357

A : Une entreprise ayant un impact très solide pour le développement du territoire : PME, PMI ou Grand Groupe ?

Il est d'usage pour les collectivités territoriales de s'assurer que l'entreprise présente un impact très solide sur le territoire préalablement à toute intervention. Toutefois, ce n'est pas une obligation qui conditionnera l'intervention dans la mesure où il est évident que certaines de ces collectivités ne se sentiront pas liées par ce motif dès lors qu'elles ont une volonté d'agir.

Il relève de l'évidence que la protection de la population exige que les collectivités territoriales interviennent car les conséquences économiques et sociales d'une fermeture de l'entreprise seraient désastreuses pour le tissu économique local. À ce constat, il revient aux élus locaux d'apprécier la nécessité d'intervenir, en fonction, par exemple, du nombre d'emplois menacés, de la possibilité ou non de reclassement sur le plan local, des conséquences financières de la fermeture de l'entreprise sur le budget de la collectivité ou des conséquences sur le tissu urbain, telle que la constitution d'une friche industrielle.

Le cas de l'entreprise " Rémy-loisirs " se situant dans les Vosges en constitue une bonne illustration. Cette entreprise spécialisée en (hôtellerie, remontées mécaniques, articles de sports) comptait, en 2005, 200 employés permanents et jusqu'à 900 personnes en saison haute⁴⁵¹. En application de la " loi montagne " de 1985, l'entreprise est propriétaire des équipements et concessionnaire de l'exploitation, la commune restant propriétaire des terrains. L'entreprise paie une redevance de 8% de son chiffre d'affaires ; elle est soumise à la fiscalité ordinaire. " Rémy- loisirs " est ainsi devenu le premier contribuable de la commune. Dans une situation locale de grave crise économique, " Rémy-loisirs" a apporté avec réalisme et dynamisme une solution qui s'est révélée essentielle à l'avenir de la région. Mais, lorsque plusieurs saisons sans neige ont menacé son existence, les collectivités locales ont su favoriser la recherche de solutions adéquates pour catalyser l'intervention des partenaires financiers⁴⁵². À notre sens, cette entreprise méritait un soutien de la collectivité, dans la mesure où non seulement elle participait à l'attractivité du territoire mais aussi elle apportait une ressource fiscale considérable.

⁴⁵¹ MOSSAZ A., éco des pays de Savoie, 8 avril 2005.

⁴⁵² BIENABE F., DE MOREL LARRERA B., MARINI P., MAYAIRE B., PRADA M., RÉMY J.-M., VALADE J., Collectivités locales et PME : quel dialogue ? : Colloque du GIFS : *Développement économique et dimension territoriale*, In : Revue d'économie financière, 1995, Hors-série, pp. 257-260, consulté le 17 février 2017, disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/ecofi_0987-3368_1995_hos_5_1_2584

Toutefois, si l'on s'attarde sur l'exemple du département de Saône-et-Loire, il est indéniable qu'il est marqué par une longue tradition agricole. Il appartient également à la région la plus industrielle de France. Ce département a une longue tradition en extraction minière et en métallurgie notamment avec Schneider ou Creusot-Loire. De grandes entreprises comme Arcelor, Areva ou Alstom font perdurer ces savoirs-faire locaux dans le département, un tissu de PME s'est développé autour. Certes, il n'y a pas de doute que ces entreprises ont un impact très solide pour Saône-et-Loire mais il est impensable que le département puisse envisager de toutes les sauver. Par exemple, si on prend l'exemple d'Alstom, il est certain que, le département ne dispose pas de moyens nécessaires pour résoudre ses difficultés de trésorerie. Comme nous l'avons évoqué, c'est plutôt l'État qui est intervenu afin de faciliter la poursuite de l'activité et empêcher par conséquent, une éventuelle liquidation. Donc, il était hors de question que le département prenne de sérieux risques budgétaires en intervenant auprès de cette grande entreprise.

Au regard de ce qui précède les questions qu'il paraît utile de poser sont les suivantes. Concrètement, quelle est l'utilité d'aider certaines entreprises ? Quelles sont les conséquences pour un territoire de la fermeture d'une entreprise ? Si l'entreprise renaît sur un territoire voisin, quelle est l'utilité économique et la pertinence sociale ? Dans quelle mesure pourrait-il être aisé d'attirer une autre entreprise ayant la même activité ?

Dans ce contexte, il est important de savoir que 90% des dossiers d'entreprises en difficulté sont des micro-entreprises d'un à deux salariés.

Par ailleurs, les PME dans le cadre de cette étude sont, bien évidemment, des PME de droit national⁴⁵³ qui ont un nombre largement plus petit de salariés que celles visées par la Commission européenne⁴⁵⁴, pour qui les PME comptent jusqu'à 250 salariés.

⁴⁵³ Le décret 2008-1354 du 18 décembre 2008, JORF n°0296 du 20 décembre 2008 - Texte n°11, précise les critères permettant de déterminer l'appartenance à une catégorie d'entreprises. Ainsi, une PME est une entreprise dont l'effectif est inférieur à 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total de bilan n'excède pas 43 millions d'euros.

⁴⁵⁴ Une petite et moyenne entreprise est une PME au sens communautaire, lorsqu'elle possède moins de 250 salariés, et n'excède pas un chiffre d'affaires annuel de 50 millions d'euros ou un total de bilan annuel de 43 millions d'euros.

Depuis le 1^{er} janvier 2005 et la nouvelle définition des PME mise en place par la Commission européenne, ces critères doivent être regardés au niveau de la société et des entreprises susceptibles d'entretenir avec elle des relations particulières en fonction de la catégorie dans laquelle s'inscrit l'entreprise (autonome, indépendante ou liée). Ces catégories sont définies au regard de l'actionnariat et des participations détenues dans d'autres entreprises. Cette définition s'applique en droit interne lorsqu'il y est expressément fait référence, la loi de

Une précision importante mérite d'être soulignée. En effet, les statistiques semblent démontrer que les entreprises de taille intermédiaire sont les principales créatrices d'emplois en France. C'est précisément en leur direction qu'interviennent les collectivités locales⁴⁵⁵.

Malgré ce désavantage, les collectivités territoriales devront se méfier d'intervenir en faveur de certaines PME dans la mesure où ces dernières peuvent démarrer leurs activités sans fonds propres et meurent très jeunes. Faut-il dès lors intervenir dans les deux ou trois premières années de leur démarrage. Néanmoins, même s'il fallait intervenir, ces collectivités devront nécessairement sélectionner les entreprises pour lesquelles une aide serait judicieuse.

Cependant, dans la réalité, nous avons observé que les collectivités n'hésitent pas à intervenir auprès de ces entreprises. C'est justement ce qui est relevé dans le rapport public particulier de la Cour des comptes de novembre 1996⁴⁵⁶ dans les termes suivants " *les collectivités sont plutôt tentées d'accorder des prêts et avances à taux très bonifiés ou nuls. En 1994, treize régions accordaient des avances et des bonifications non conformes aux textes en vigueur, de même qu'un tiers des départements. L'utilité économique de ces prêts à taux très faibles ou nuls est mise en avant par les collectivités, notamment lorsqu'ils sont destinés à l'artisanat ou à des PME, dans la mesure où ils permettent d'accroître les capitaux permanents de ces entreprises. Ils répondent ainsi pour partie au manque de fonds propres des sociétés petites ou moyennes, régulièrement identifié par les analystes. Les collectivités sont ainsi appelées à pallier le défaut d'engagement des établissements bancaires, lorsqu'il est constaté* ". Il ressort de cette citation que les collectivités territoriales sont favorablement sensibles aux PME ce qui explique qu'elles viennent volontiers à leurs secours.

Finances rectificative pour 2008 l'ayant généralisée en instituant, dans la plupart des articles du CGI relatifs aux PME, un renvoi à l'annexe I du règlement précité. Ainsi, en est-il, par exemple, de l'article 235 ter ZCA du CGI qui prévoit une exonération de contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés en faveur des PME " *qui satisfont à la définition des micro, petites et moyennes entreprises donnée à l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008* ". Or, nombreux sont les dispositifs du CGI dérogeant à cette définition, consulté le 29 août 2017, Disponible sur : <http://www.sogedev.com/blog/2016/10/21/1288/>

⁴⁵⁵ DAVESNE S., " En France, ce sont les ETI (et non les PME) qui créent le plus d'emplois (en ligne)", le 08 novembre 2017, consulté le 12 novembre 2017, disponible à l'adresse :

<https://www.usinenouvelle.com/editorial/en-france-ce-sont-les-eti-et-non-les-pme-qui-creent-le-plus-d-emplois.N611298>. Selon les chercheurs de l'institut de statistique, les entreprises de taille intermédiaires ont concentré la majeure partie des créations d'emplois entre 2009 et 2015. Au total, entre 2009 et 2015, les ETI ont créé 337 500 emplois. Dans le même temps, les PME ont contribué à 96 400 nouveaux emplois.

⁴⁵⁶ Cour des comptes - rapport public particulier, " Interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises ", (nov. 1996), p. 17

Un autre constat mérite également d'être souligné. Les PME peinent parfois à maîtriser et créer les conditions de leur développement. C'est ce que nous avons observé en ce qui concerne leurs difficultés à accéder aux marchés publics. En effet, le cadre réglementaire des marchés publics et la rédaction de certains appels d'offres restent trop complexes à appréhender pour certaines entreprises. Bien qu'ayant toutes les compétences techniques pour y répondre, les PME sont écartées de fait ou s'écartent d'elles-mêmes, par manque de compétences administratives pour démêler les procédures d'appel d'offres.

Par ailleurs, dans le cadre des aides européennes, certaines PME se sentent largement exclues des dispositifs d'aides évoquant notamment la question des aides européennes souvent réservées à des projets dépassant le million d'euros. Ces seuils d'aides financières devraient pouvoir être abaissés afin d'éviter de concentrer les aides sur les seules entreprises de taille intermédiaire (ETI) au détriment de très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME).

Les collectivités territoriales peuvent également intervenir, comme pour les PME, auprès des entreprises de taille intermédiaire. Cette intervention peut avoir lieu en parallèle avec le ministère du redressement productif. Ainsi, en novembre 2013, le ministère du redressement productif a lancé la réactivation du fonds de résistance. Le fonds a vocation à aider les ETI en difficulté en octroyant des prêts, sous conditions, à celles qui le sollicitent. Il n'y a pas de subvention. Le projet doit être viable (capacité à rembourser). Dès lors, surgit un problème d'un choc de demande. À ce stade, ces collectivités doivent rester prudentes. Si les entreprises ne peuvent rembourser il serait hasardeux de garantir l'emprunt. Toutefois, en ce qui concerne les PME, certaines, se voient refuser l'accès au crédit et cela est dû à la sanction par le marché de leur insuffisante rentabilité⁴⁵⁷.

En ce qui concerne les grands groupes, on peut également s'interroger sur l'utilité d'une aide. Certes, les grandes entreprises, dans la plupart des cas, ont un impact très concret sur le tissu économique et social du territoire. Néanmoins, a priori, les collectivités territoriales ne disposent pas des moyens nécessaires pour intervenir. Très logiquement, elles peuvent rencontrer des difficultés à satisfaire leurs demandes surtout pour des raisons budgétaires. Il peut y avoir éventuellement un " effet d'aubaine " pour les grandes entreprises. Mais ce sont bien les petites qui rencontrent le plus souvent un problème d'accès au financement. C'est donc vers elles que les efforts des collectivités doivent se concentrer.

⁴⁵⁷ FONTAGNE L., MOHNEN P., et WOLFF G., " Pas d'industrie, pas d'avenir ? ", *Les notes du conseil d'analyse économique*, juin 2014, n° 13. pp. 5-12

En tout état de cause, il serait difficile, dans la mesure du possible, pour une collectivité ainsi que pour l'État de s'abstenir d'intervenir pour tenter de sauver certaines grandes entreprises en difficulté. Il en est ainsi du cas d'une entreprise de service public. Le service public est " une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique" selon Gaston Jèze⁴⁵⁸. Cette personne publique n'est rien d'autre que l'État et ses collectivités territoriales.

Il s'avère nécessaire de préciser que le cas des services publics est différent. Le financement public des missions de services publics n'entre pas dans le cadre des aides. Pour illustrer cela, nous pouvons nous référer à l'article L.1425-1, IV, du CGCT qui traite les aides autorisées en matière de télécommunication. Ainsi, dans le cadre de ces aides, la Commission a approuvé le financement d'un réseau à large bande par la région du Limousin, en considérant que le financement public d'une infrastructure ouverte à large bande constituait la compensation d'une obligation de service d'intérêt économique général et non une aide d'État⁴⁵⁹.

Par ailleurs, la société publique locale (SPL) et la société publique locale d'aménagement (SPLA) peuvent recevoir une aide pour la gestion de certains services publics industriels et commerciaux dans les conditions définies à l'article L.2224-2 du CGCT. Il s'agit d'une dérogation au principe de l'exclusion des subventions communales et départementales aux SPIC issu de la loi n° 96-314- du 12 avril 1996⁴⁶⁰. Dès lors, la délibération du conseil municipal décidant de prendre en charge sur son budget propre des dépenses au titre du service public industriel et commercial doit définir avec précision les éléments pris en charge, la nature des sujétions de service public qui doivent être compensées, les règles de calcul qui aboutissent à la somme arrêtée par la délibération, les modalités de versement des dépenses... Ce mécanisme de détermination peut également éviter que la somme ainsi versée puisse être qualifiée, en droit de l'Union, comme une aide d'État, dès lors qu'elle serait sans lien réel avec les obligations de service public imposées aux cocontractants et qu'elle affecterait les

⁴⁵⁸ Est un professeur de droit public français, président de l'Institut de droit international, fondateur et directeur de la *Revue de science et de législation financière* (à partir de 1903), directeur de la *Revue de droit public* (de 1904 à 1953).

⁴⁵⁹ Comm. CE, communiqué de presse IP/05/530, 3 mai 2005. – V. G. TERRIEN, *JCl. Collectivités territoriales*, Fasc. 696, Télécommunications, 2008.

⁴⁶⁰ L'article L.2224-1 alinéa 1er du CGCT précise que les budgets de ces services, qui sont " exploités en régie, affermés ou concédés par les communes" (généralement à des entreprises), " doivent être équilibrés en recettes et en dépenses".

échanges et la concurrence⁴⁶¹. Se pose naturellement la question de la compatibilité de ces formes d'aides avec le droit communautaire.

Il est donc louable que les aides municipales aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) puissent respecter les règles du droit des aides d'État applicables aux SIEG. C'est ce qui justifie la position de Laure CLÉMENT-WILZ⁴⁶² lorsqu'elle écrit que " leur régime juridique témoigne d'une certaine incohérence entre le droit national des aides publiques et le droit européen des aides d'État ".

À notre avis, il ne serait pas très utile de laisser interrompre la fourniture de service ou de la cesser complètement. Par conséquent, il serait intenable sur le plan politique pour la collectivité ou l'État de ne pas fournir un service téléphonique ou l'alimentation en électricité. L'activité de prestation de service comprend les services publics administratifs (SPA) et (SPIC). En droit administratif français, un service public administratif (SPA) est un service public qui est presque entièrement soumis aux règles du droit public. En France, un service public industriel et commercial (SPIC) est une forme de gestion de service public soumise principalement aux règles de droit privé et à la compétence du juge judiciaire.

La véritable utilité pour une collectivité territoriale est d'intervenir en faveur d'une entreprise dont la fermeture pourrait avoir des effets néfastes sur le tissu économique et social mais dont la dimension est en adéquation avec le budget local.

B : Une entreprise dont la fermeture aura des effets néfastes sur le tissu économique et social

Il est avéré en droit que les collectivités territoriales ou leurs groupements ne doivent intervenir auprès d'une entreprise en difficulté que lorsque certaines conditions sont remplies. Parmi ces conditions, la première est la protection des intérêts économiques et sociaux de la population. On pourrait alors deviner que l'intervention de ces collectivités ou groupements serait utile en faveur des entreprises dont la fermeture engendrerait de terribles conséquences sur le tissu économique et social.

⁴⁶¹ PAULIAT H., " Services publics - Interdiction de subventions aux SPIC : quelle interprétation donner de l'article L. 2224-2 du CGCT ? ", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 17-18, 2 mai 2016, p. 2121

⁴⁶² " Les subventions municipales, quels intérêts ? ", *Droit Administratif*, n° 5, mai 2014, étude 10

Quelles sont alors ces entreprises ? Il peut s'agir d'entreprises possédant des caractéristiques particulières : de taille plus importante et présentant un profil capitalistique qu'il serait possible de consolider. Si ces entreprises peuvent acquérir une meilleure performance en termes d'emplois et de production, il y aurait intérêt à les sauvegarder après avoir effectué une étude de faisabilité. Dans cette perspective, il est utile de sauver une entreprise dont la disparition représenterait une perte mesurable de la richesse économique et sociale du territoire. Ainsi, on peut démontrer qu'une disparition trouble l'ordre public économique national ou régional par l'appauvrissement du tissu économique. Elle trouble également l'ordre public social par la disparition des emplois qu'elle provoque, sans parler des traumatismes psychologiques et sociaux qu'engendre le chômage. C'est donc dans une finalité d'intérêt local que les collectivités territoriales sont devenues beaucoup plus interventionnistes envers les entreprises. On comprend que le souhait des élus est d'intervenir en faveur de l'emploi et du développement économique de leur territoire.

Il est important de savoir qu'à côté de ces collectivités ou groupements, d'autres acteurs pourraient se mobiliser pour tenter d'enrayer les nombreuses fermetures d'usines. D'autant plus que le chômage et la perte des recettes fiscales peuvent exposer le budget des collectivités mais aussi d'autres acteurs à des risques.

La relation financière entreprise-territoires est fondamentale autant pour la collectivité comme pour l'entreprise. Cette relation explique que la collectivité cherche à attirer des entreprises et plus largement des porteurs de projets. S'agissant de l'entreprise, elle acquiert une légitimité en s'impliquant dans la vie locale. Le dynamisme des uns et des autres est une des clés d'un développement local réussi. La fermeture d'une entreprise importante sur un territoire entraîne inévitablement des difficultés pour d'autres entreprises on comprend la mobilisation des acteurs publics locaux pour recréer des entreprises génératrices de ressources fiscales et d'emplois.

Non seulement les collectivités territoriales doivent prendre en considération ce risque en sélectionnant les dossiers méritant une aide en évaluant les impacts économiques et sociaux, mais elles doivent aussi contrôler l'utilisation des aides publiques de toute nature qu'elles accordent aux entreprises, afin d'en améliorer l'efficacité pour l'emploi, la formation professionnelle et les équilibres territoriaux.

Par ailleurs, les incidences de la fermeture de l'entreprise sur la situation locale de l'emploi, sur le tissu économique local ainsi que sur les finances de la collectivité concernée et de l'entreprise en cause méritent d'être mises en avant lors de l'intervention.

Si on prend ainsi l'exemple de la *société Equant en France*⁴⁶³, le pessimisme et l'inquiétude touchent légitimement une grande partie de la population et la région est confrontée à un véritable sinistre dans les secteurs économiques et technologiques, ce qui compromet la cohésion sociale. Equant est une société internationale de télécommunications de 9 000 salariés dont 2 200 sont basés en France : Paris, 870 personnes, Sophia Antipolis, 320 personnes et surtout Rennes, plus de 1 000 personnes. Le personnel est à 80 % composé d'ingénieurs ou de cadres. De plus Equant fait localement appel à de nombreuses sociétés de services, ce qui augmente de plusieurs centaines le nombre de personnes concernées par l'activité économique de cette société sur le bassin rennais. Equant a été partiellement racheté par le groupe France Télécom SA, et un rachat total a été réalisé le 24 mai 2005. Depuis le premier rachat, la société fait des pertes. Or, depuis janvier 2005, Charles Dehelly (ancien PDG de Thomson), nommé à la tête du groupe Equant, s'est lancé dans une campagne de restructuration principalement à base de délocalisations massives des emplois vers le Proche-Orient, l'Inde et l'Amérique latine. Sans préjuger du bien-fondé de cette politique managériale, cette restructuration se solde par l'annonce d'une première vague d'environ 360 suppressions d'emploi : 70 sur Paris, 40 sur Sophia Antipolis et 250 sur Rennes, soit le quart des effectifs directs. L'Ille-et-Vilaine paierait à nouveau un lourd tribut et l'émotion est à la mesure de cette nouvelle alerte. Les personnels, les syndicats en particulier, activent tous les outils dont ils disposent dans l'intérêt de l'emploi. Ils craignent que France Télécom SA utilise sa filiale Equant pour y tester une nouvelle pratique qui pourrait s'étendre à l'ensemble du groupe. En effet, bien qu'un accord de mobilité au sein de France Télécom ait été signé en France pour éviter tout plan social y compris dans les filiales, aucune alternative n'est encore concrètement proposée aux salariés dont le poste est relocalisé⁴⁶⁴.

Il découle de cet exemple, que cette société qui avait employé plus de 2000 salariés en France, mérite un soutien de la région (hors financier) et celui de l'État. On pourrait alors très clairement en déduire que les emplois supprimés provoqueraient un nombre assez important de chômeurs et par conséquent un déficit des recettes fiscales de la région. Dans ce sens, la région pourrait intervenir en facilitant aux salariés dont les postes ont été supprimés la

⁴⁶³ EQUANT, SA à conseil d'administration au capital de 99 660€, a débuté son activité en juin 1982.

Xavier FERRY est président du conseil d'administration de la société EQUANT.

EQUANT évolue sur le secteur d'activité : Télécommunications, consulté le 30 août 2017, disponible sur :

<https://www.verif.com/societe/EQUANT-722037215/>

⁴⁶⁴ Assemblée Nationale. Question n° 68728, du 28 juin 2005. Industrie (matériel électrique et électronique - emploi et... JO 13 Septembre 2005

réinsertion dans une autre entreprise. Il faut relativiser ce raisonnement. Comme il s'agit d'une grande entreprise, forcément la question de l'efficacité de l'aide resurgit.

Nous avons constaté que le chômage reste assez élevé en France. De plus, les fermetures d'usine ou d'entreprises petites et moyennes, à la suite de la déclaration de cessation des paiements suivie d'un règlement judiciaire, dégradent régulièrement le tissu social de chaque collectivité concernée.

Il ne fait aucun doute qu'une décision de fermeture d'un établissement engendre des conséquences néfastes. Elle met brutalement en cause la formation des employés et leurs chances de reclassement. Cela pourrait provoquer une grande préoccupation de la part des autorités. Quelle pourrait dès lors être la réaction de ces dernières face à cette situation ? Est-ce nécessaire d'accorder une aide ? La réponse positive semble être juste. Ainsi, l'affaire de la fermeture de *l'usine Renault-Vilvorde* en constitue une parfaite illustration. Cette usine était un des pôles de l'activité industrielle dans la région nord de Bruxelles occupant trois mille employés. Sa fermeture a suscité la consternation dans les milieux syndicaux et politiques belges ainsi que dans de nombreuses autres entreprises dépendant ou non des commandes de l'entreprise de Vilvorde. Sans avoir réussi à convaincre l'entreprise, le gouvernement belge et des organisations syndicales ont tenté de faire examiner si une réduction du temps de travail dans le cadre d'une réorganisation du travail à l'échelle de l'ensemble du groupe, encouragée éventuellement par les pouvoirs publics, serait de nature à permettre le maintien, fût-ce partiel, d'activités sur le site.

Une précision importante mérite d'être soulignée. L'affaire sus-évoquée dépasse très largement le rôle des collectivités locales. Donc, c'est plutôt l'État qui intervient.

Il est utile de préciser que si la fermeture n'est pas suivie d'une reprise d'activité, de nouveaux investissements sur le site grâce à un rachat éventuel des installations ou du terrain, ni compensée autrement sur le plan économique, elle peut donner lieu à un drame régional lorsqu'une région est trop dépendante d'un pôle majeur d'activité. Même si les conséquences de la fermeture de Renault sur l'ensemble de la filière industrielle en amont et en aval étaient considérables, il semble que la région pouvait encore bénéficier, et heureusement, d'un climat non défaitiste et de quelques autres atouts.

Évoquons également, l'exemple de la région Champagne-Ardenne. Notons que les salariés champardennais des PME travaillent plus fréquemment dans l'industrie manufacturière qu'en France ; 30 % contre 22 %, notamment dans la fabrication de produits métalliques, l'industrie alimentaire et la fabrication de machines et équipements. Ces salariés sont également présents

dans le commerce, réparation d'automobiles et de motocycles et dans la construction, plus spécifiquement dans les travaux de la construction spécialisée. Donc, il est important, voire indispensable d'apporter un soutien à ces PME afin d'empêcher leurs disparition dans la région. Mais ces entreprises ne peuvent pas vivre uniquement grâce à des aides publiques.

Il est clair que, la fermeture de ces entreprises occasionnera un nombre important de chômeurs dans la région, ce qui va également, sans doute, créer des charges importantes à celle-ci. L'éventuelle fermeture de ces PME engendrera également, une lourde perte pour la région, surtout du point de vue financier. Elle sera confrontée à une diminution assez conséquente de ses ressources fiscales.

Les grandes entreprises de l'industrie manufacturière ont un poids important dans les départements où sont localisés de grands pôles industriels comme par exemple le Puy-de-Dôme avec le secteur des pneumatiques, le Doubs, la Seine-Maritime mais également les Yvelines avec les usines automobiles, ou la Haute-Garonne avec l'activité aéronautique⁴⁶⁵. Même s'il est difficile, voire impossible, d'aider financièrement ces entreprises. Les élus devront faire un petit effort afin de les maintenir sur leurs territoires, pour la bonne cause : sauver le tissu industriel et commercial, mais également, celui économique et social.

Conclusion du chapitre I

La nécessité de collaboration avec les organismes extérieurs demeure un important moyen pour les collectivités territoriales d'assurer de manière efficace leurs interventions. Cette collaboration qui est jugée importante doit se faire dans une période bien déterminée. C'est ce qui justifie d'ailleurs la question du moment de la collaboration. Dans cette perspective, il serait souhaitable que cette dernière soit intervenue avant la déclaration de cessation des paiements. L'étude de cette collaboration permet de mettre en évidence la facilité de sauvetage de l'entreprise avant cette phase de déclaration de cessation des paiements. Toutefois, au cours des procédures judiciaires l'intervention des collectivités qui est assez permanente ne nécessite pas forcément la collaboration des organismes externes.

⁴⁶⁵ PLUYM C., " Les grandes entreprises moins présentes qu'au niveau national ", Insee flash Champagne-Ardenne, avril 2013, n° 170, consulté le 21 février 2017, disponible à l'adresse : http://www.champeco.net/sites/champeco.net/IMG/pdf/tissu_industriel.pdf.

En étudiant la question de la collaboration, il y a lieu d'évoquer aussi celle de l'entreprise à laquelle elle est destinée. Cette étude soulève d'une part, la question de la nature et de la taille de l'entreprise et d'autre part, la question de la motivation de l'intervention de ces collectivités.

Après avoir étudié la nécessité de collaboration avec les organismes extérieurs pour un accompagnement préventif et curatif des difficultés, l'appréciation de l'action financière ou indirecte en fonction du type de difficultés sera abordée.

Chapitre II : Le choix entre intervention financière et intervention indirecte selon la nature des difficultés

Lorsqu'une entreprise est en difficulté, la collectivité territoriale a la possibilité d'intervenir. Dans cette perspective, son action peut être financière ou prendre une forme plus indirecte. Il ne s'agit pas dans le cadre de cette étude d'effectuer une analyse sur toutes les formes d'actions financières et indirectes auxquelles les collectivités seraient amenées à recourir. Toutefois, certaines d'entre elles paraissent essentielles à notre analyse.

Une considération tout à fait particulière retient notre attention. Il ne s'agit pas de croire que l'action financière et celle indirecte sont nécessairement des aides, mais de prendre en compte qu'elles peuvent également être de simples soutiens.

Certaines formes d'action bien que financières vont être mises en œuvre de manière indirecte. Il en est ainsi pour ce qui concerne le rééchelonnement des dettes fiscales ou exonérations fiscales. Donc, l'action financière peut être directe ou indirecte.

Une précision doit par ailleurs être apportée s'agissant de l'auteur de ces actions.

L'action de l'État s'avère être parfois le seul moyen d'assurer le sauvetage de l'entreprise. Or notre étude est consacrée à l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements. Logiquement, seul cet aspect sera donc prioritairement étudié.

L'action financière en faveur des entreprises en difficulté et l'action indirecte auprès de ces entreprises moins visibles sur le plan financier retiendront notre attention.

Nous consacrons une section à l'examen de chacune de ces situations.

Section 1 : L'action financière en faveur des entreprises en difficulté

L'action financière s'inscrit, vraisemblablement, dans une logique consistant à apporter une " bouffée d'oxygène " à l'entreprise qui rencontre des difficultés de trésorerie.

Elle consiste, dans une certaine mesure, à lui consentir certains aménagements ou facilités, mais également lui donner des moyens supplémentaires à ceux susceptibles d'en assurer la reprise. De plus, cette action peut avoir pour but d'inciter certains de ses contractants ou partenaires à contribuer à son redressement.

Quand il s'agit d'analyser cette action en faveur des entreprises en difficulté, il nous importe alors d'appréhender les moyens financiers généralement mise en œuvre par les collectivités locales et les services de l'État (I), puis d'examiner les excès et les dangers de ce système d'intervention : une pratique observée (II).

I : Les moyens financiers généralement mis en œuvre par les collectivités locales et les services de l'État

L'État et les collectivités territoriales ont mis en place des moyens financiers pour prévenir et gérer les difficultés des entreprises. Ces moyens se traduisent, en l'espèce, sous formes de dispositifs financiers permanents ou d'aides financières plus ponctuelles. Par ailleurs, ils peuvent être de simples soutiens périphériques avec une implication financière moindre.

Dans le cadre de cette étude, nous devrions nous contenter d'évoquer les interventions financières des collectivités, mais il se trouve l'État joue également un rôle très important qu'on ne saurait ignorer.

Deux points essentiels sont à développer, notamment celui qui traite le dispositif de l'échelonnement des dettes ou la négociation du crédit. C'est une pratique jugée sûre et protectrice (A) et, celui tenant aux autres soutiens à connotation financière notamment un renforcement immédiat des fonds propres de l'entreprise ou des mesures analogues (B).

A : Le dispositif de l'échelonnement ou moratoires des dettes fiscales : une pratique sûre et protectrice

Les collectivités territoriales n'interviennent pas du tout dans cette phase. C'est l'État voire d'autres organismes, qui prennent en charge un moratoire ou un rééchelonnement de dette. Il faut alors en conclure que les collectivités ne seraient appelées à intervenir que de manière très exceptionnelle et selon des modalités tout à fait particulières à la périphérie de ce type d'intervention.

Cette pratique, qui consiste à échelonner les dettes de l'entreprise a, dans un premier temps, un sens préventif. Elle contribue non seulement à éviter la déclaration de cessation des paiements mais également à redresser l'entreprise.

L'échelonnement des dettes peut porter sur les créances fiscales, les créances de l'URSAAF, la déclaration des incidents de paiement à la banque de France. Pour illustrer ceci, référons-nous aux propos de Sophie BROCAS lorsqu'elle disait " *nous sommes également à la manœuvre avec l'Urssaf, les services sociaux et fiscaux pour accorder des plans d'apurement et d'échelonnement des dettes sociales et fiscales des entreprises en difficulté. Ainsi, 1,9 million d'euros de dettes en 2016 a été échelonné* ".⁴⁶⁶

Il est bien entendu, toujours possible pour une entreprise en difficulté de solliciter un étalement ou un échéancier auprès du Trésor Public ou de saisir la CCSF (Commission des chefs de service financier) en cas de difficultés passagères, mais c'est le plus souvent aux entreprises soumises à une procédure spécifique et qui entrent dans un cadre juridique déterminé que les aides sont généralement, pour ne pas dire exclusivement réservées⁴⁶⁷. En effet, l'essentiel du dispositif est réservé aux entreprises soumises à une procédure amiable ou collective, qu'il s'agisse de la conciliation, la sauvegarde ou du redressement judiciaire même si l'idéal, ici, est de freiner les difficultés pour éviter le pire à savoir la procédure judiciaire, ce qui sera plus ou moins difficile à traiter.

Ces entreprises peuvent, dès lors qu'elles se trouvent dans une telle situation, prétendre à un ensemble de mesures destinées à améliorer leur trésorerie et solliciter des administrations financières, organismes de sécurité sociale et institutions d'assurance chômage notamment des remises de dettes (dont l'importance est cependant relative à leur nature) ou un échelonnement de leur créance.

Dans cette perspective, et pour ce dernier cas, les organismes de l'État comme le CODEFI, le CIRI ou la CCSF peuvent intervenir. En premier lieu, les CODEFI interviennent pour résoudre des difficultés financières de l'entreprise. Tout d'abord, lorsqu'une entreprise connaît des difficultés de trésorerie, le CODEFI peut proposer que des responsables administratifs décident des délais de paiement pour ses dettes fiscales, parafiscales et sociales. En effet, c'est la Commission des chefs de services financiers (CCSF)⁴⁶⁸ qui a une

⁴⁶⁶ BROCAS S., préfète d'Eure-et-Loir, loc. cit.

⁴⁶⁷ LEGRAND G., " Entreprises en difficulté et fiscalité : état des lieux, entre aides et exonérations ", *option finance*, 4 avril 2016, n° 1360, pp. 32, 33, 34.

⁴⁶⁸ Cette Commission départementale est présidée par le Trésorier-payeur Général. Elle réunit les représentants des créanciers publics : directeurs des services fiscaux, de l'Urssaf et de Pôle Emploi, et des représentants des différents régimes de Sécurité sociale obligatoires de base.

compétence exclusive pour octroyer des délais de paiement et décider des conditions d'apurement de ces dettes⁴⁶⁹.

Cependant, si la dette fiscale ou parafiscale de l'entreprise est peu importante et les délais à accorder de courte durée, le CODEFI peut directement demander aux comptables compétents de déterminer les modalités de règlement de ces dettes sans que la Commission soit saisie.

Par contre, si le règlement des difficultés de l'entreprise passe par la conclusion de plans de redressement dont la réussite dépend de l'octroi de délais pour l'apurement des dettes sociales et fiscales, le CODEFI doit obligatoirement saisir la commission. Ainsi, le CODEFI peut saisir la Commission et lui demander d'examiner un échéancier pour le règlement des dettes fiscales et sociales mais seule la Commission a le pouvoir de décision et donc d'accorder des délais à l'entreprise en difficulté. Si l'entreprise est prête à respecter les échéances qui lui sont fixées, les représentants des administrations ou de l'Urssaf, sont habilités à consentir des remises des intérêts de retard et à soutenir l'effort de l'entreprise. Ainsi, en est-il des impôts indirects tels que (TVA, taxes parafiscales etc.) cependant limités, en pareil cas, aux intérêts de retard, majorations, pénalités ou amendes, à l'exclusion des sommes dues en principal.

Dans cette perspective, certains praticiens⁴⁷⁰ ont cependant pu soutenir que l'obtention de ces moratoires ne faisait que reculer l'échéancier et aboutissait finalement à une déclaration de cessation des paiements. Il faut reconnaître que c'est souvent le cas.

Les impôts directs - tels que les impôts sur les sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), la contribution économique territoriale (CET) etc. peuvent faire l'objet d'une demande de remise en principal, ainsi que des frais de poursuites, majorations et amendes, intérêts de retard et moratoires⁴⁷¹.

Les entreprises qui éprouvent des difficultés à faire face à leurs échéances financières, notamment, celles qui n'arrivent pas à payer l'intégralité des impositions mises à leur charges, peuvent bénéficier du dispositif de rééchelonnement des dettes fiscales prévu par les dispositions de *l'article 90 de la loi de finances de 2017*, ce dispositif d'aide et

⁴⁶⁹ Décret n° 78- 486 du 31 mars 1978 modifié par le décret n° 86-906- du 30 juillet 1986 et à l'instruction de la comptabilité publique du 29 déc. 1987 relative à l'application de ce décret portant modification de la Commission départementale des services financiers et des organismes de sécurité sociale, *Rev. proc coll*, 1988, p. 331

⁴⁷⁰ HUDIN C., " L'intervention des pouvoirs publics et des organismes para-publics " in *L'entreprise en difficulté*, colloque de Deauville des 1 er et 2 mai 1976. *Rev. Jurisp.com.*, numéro spécial, p. 274

⁴⁷¹ LEGRAND G., loc. cit. , p. 32, 33, 34

d'accompagnement des entreprises en difficulté financière a pour objet d'accorder aux entreprises concernées le rééchelonnement de leurs dettes fiscales sur une période n'excédant pas trente six mois. Cette mesure est systématiquement assortie de l'effacement total des pénalités d'assiette et du recouvrement. Les dettes fiscales concernées par ce dispositif sont celles qui se rapportent à des impositions exigibles et revêtent un caractère définitif, c'est-à-dire les impositions ne faisant pas l'objet de contestation ou celles pour lesquelles toutes les voies de recours ont été épuisées.

On doit comprendre, dans ce paragraphe, que les dispositifs de l'échelonnement et de remises de dettes sont donc octroyés de manières indirectes c'est-à-dire que le résultat escompté produira ses effets dans le long terme.

Contrairement au CODEFI, l'Urssaf n'intervient pas dans la prévention mais dans le traitement des difficultés. Il accorde des délais de paiement de 2 ou 3 mois. Il convient de noter que, dans la plupart des cas, 80 % des dossiers déposés respectent le plan⁴⁷². Ainsi, son soutien à l'endroit d'une entreprise en difficulté peut se traduire par un échelonnement de ses cotisations salariales et patronales.

Le régime social des indépendants (RSI) peut également à une certaine condition, proposer des échéanciers au chef d'entreprise pour payer sa dette. C'est le cas des chefs d'entreprise qui rencontrent des difficultés passagères comme un sinistre, les travaux de voirie qui, par conséquent, engendrent une chute de leurs chiffres d'affaires. L'objectif est d'aider une entreprise viable à sortir " sa tête de l'eau "⁴⁷³.

Il importe cependant de noter que ces diverses structures sont étatiques et qu'une collectivité territoriale concernée par les difficultés d'une entreprise ne sera pas toujours avisée de son passage devant le CODEFI ou autrefois le CORRI⁴⁷⁴. Semblable situation, nous laisse deviner qu'a priori, les collectivités locales ne peuvent pas intervenir dès le passage de l'entreprise devant le CODEFI car elles ne sont pas au courant que celle-ci éprouve des difficultés de quelque nature que ce soit. Pourtant, le passage de l'entreprise devant cette structure, comme

⁴⁷² Entretien avec DE SAINTE MARESVILLE Laurence, Directeur départemental de l'Aube, à l'URSSAF de Reims en octobre 2015.

⁴⁷³ Entretien avec COUVERCELLE Virginie, responsable pôle social –chargée de communication RSI Champagne Ardenne, octobre 2015

⁴⁷⁴ Il est prévu qu'un fonctionnaire de la région siège au CORRI, si le président du conseil régional le souhaite ; aucun représentant d'une collectivité territoriale ne siège de droit au CODEFI.

on l'a évoqué un peu plus haut, *devait constituer un critère le plus probant des difficultés d'une entreprise*. À notre sens, il serait plus judicieux, que les autorités étatiques les informent de cette procédure de l'entreprise et les associent dans le traitement des difficultés de celle-ci. Cette concertation permettrait dans certains cas de sauver de manière très efficace l'entreprise dans la mesure où, les collectivités auraient eu connaissance assez tôt des difficultés de l'entreprise et pourraient donc imaginer des mesures d'accompagnement.

Il est certain par ailleurs, qu'une politique d'intervention en matière d'entreprises en difficulté nécessite une étroite coordination de tous les partenaires publics intéressés, de la commune à l'État. Toutefois, il est "*important que les collectivités (aujourd'hui les régions) les plus importantes puissent s'assurer par elles-mêmes de la réalité des possibilités de redressement des entreprises en difficulté, afin d'éviter qu'à tous coups, les décisions ne soient prises par d'autres*"⁴⁷⁵.

Si l'on se réfère aux différents éléments précédemment évoqués, on comprendra que l'action qui consiste à échelonner les dettes de l'entreprise est très pratique et contribue, dans une large mesure, à protéger l'entreprise en cas de procédure judiciaire. On pourrait ainsi retenir que c'est une véritable " bouffée d'oxygène " qui lui permettra de surmonter ses difficultés passagères. Il n'en demeure pas moins qu'elle représente un certain coût pour l'État. Sa pertinence doit donc être précisément mesurée.

Il importe maintenant d'étudier les autres soutiens à connotation financière.

B : Les autres soutiens ou aides à connotation financière : un renforcement immédiat des fonds propres de l'entreprise

Les aides financières ont toujours été analysées comme des aides directes, que l'on a toujours tendance à comparer aux aides indirectes correspondant à l'interventionnisme en faveur du développement économique. Si cette distinction n'est plus d'actualité juridique, elle n'en conserve pas moins un intérêt pratique qui sous-tend certaines de nos réflexions.

⁴⁷⁵ BECET J.M., op. cit. p. 172 ; PINCIN J.- M., *L'articulation des interventions économiques des communes des départements et de la région en champagne Ardenne*, Mémoire : DESS : Administration territoriale décentralisée, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 1985, p. 29

D'un point de vue général, les aides directes correspondent à un apport financier *directement perçu* par l'entreprise. Ainsi, selon la juridiction administrative⁴⁷⁶, l'aide directe se traduit par la mise à disposition de *moyens financiers* à l'entreprise bénéficiaire, avec une conséquence comptable (immédiate ou potentielle) dans son compte de résultats. Il s'agit alors du renforcement de ses fonds propres. Une précision importante mérite d'être soulignée. D'autres soutiens ou aides à connotation financière peuvent également être employés en faveur des entreprises en difficulté. Ils feront seulement, ici, l'objet d'une étude. Les aides de nature financière, citées infra, ne seront pas évoquées dans le cadre de cette étude.

Comme auparavant, le législateur donne une liste de la forme que peuvent prendre ces aides, parmi elles on peut citer les subventions, les bonifications d'intérêts, les prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que les conditions du marché. D'après l'instruction du 22 décembre 2015⁴⁷⁷ et conformément à la jurisprudence antérieure, toute aide qui ne revêt pas l'une des formes précitées est illégale.

Cependant, des soutiens de nature fiscale identiques à ceux évoqués ci-dessus peuvent être accordés aux entreprises qui reprennent celles étant en difficulté. En effet, assurer la reprise d'une entreprise en difficulté peut permettre de bénéficier d'exonérations concernant des créances publiques. Il importe cependant qu'une telle opération s'inscrive dans un cadre juridique précis (redressement ou liquidation judiciaire) et satisfasse à un certain nombre de conditions. Il en est notamment ainsi pour ce qui se rapporte à l'exonération d'impôt sur les sociétés (IS et IFA) au cours des 24 premiers mois d'activité puisse qu'une telle disposition est soumise à plusieurs exigences. En effet, l'entreprise en difficulté doit faire l'objet :

- d'une cession totale ou partielle ordonnée par le tribunal dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire,
- ou la reprise doit concerner une branche complète et autonome d'activité dont la cession est ordonnée par le juge commissaire dans le cadre d'une liquidation judiciaire⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ Conseil d'État, 18 novembre 1991, Département des Alpes-Maritimes, avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement Pochard, consulté le 26 février 2017, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-1137.html>

⁴⁷⁷ Instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 NOR RDFB1520836N relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales, consulté le 26 février 2017, disponible à l'adresse : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/reforme-territoriale-publication-des-instructions-gouvernement-22-decembre-2015>

⁴⁷⁸ LEGRAND G., loc. cit.

Pourtant, cette forme de soutien n'est pas expressément citée par le législateur. Ainsi, *l'article 14 A de la loi de finances pour 1989 devenu l'article 44 septies du C.G.I.* avait prévu une exonération fiscale, pendant deux ans, des bénéfices réalisés par une entreprise qui reprend une entreprise en difficulté. Toutefois, la France a dû abroger l'article 44 septies du CGI afin de le remplacer par un dispositif plafonnant ces exonérations car ces mesures fiscales peuvent s'analyser comme étant des aides d'État. Cette modification pourrait sans doute limiter voire éviter les risques de distorsion de la concurrence.

Dans l'objectif de faciliter la reprise d'entreprises en difficulté, le CGI comporte un dispositif d'exonération temporaire de l'impôt sur les sociétés au profit des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté. Cette aide fiscale a été mise en place par la loi de finances rectificative pour 2004⁴⁷⁹. Elle a remplacé un autre mécanisme d'exonération fiscale pour reprise d'une entreprise en difficulté déclarée incompatible avec le droit de l'Union par la Commission européenne⁴⁸⁰. Dans sa décision, la Commission imposait à la France la récupération des sommes versées au titre de cette aide déclarée illégale. Cette décision est, à notre sens, tout à fait logique, dans la mesure où elle rentre dans la catégorie des aides qui sont susceptibles de créer une distorsion de concurrence, puisqu'elle a tendance à favoriser une entreprise au détriment de ses concurrents.

En ce qui concerne la nature des aides fiscales aux reprises d'établissements en difficulté, on peut citer le cas de l'impôt sur le revenu. Les bénéficiaires personnes physiques de ce type d'impôt, selon Yvon GUILLOU⁴⁸¹, " ont subi des pertes en capital et ont souscrit en numéraire au capital de sociétés constituées en 1987 ou en 1988. Ils doivent également se trouver placés en état de cessation des paiements dans les cinq ans de leur constitution ".

Les entreprises qui assurent la reprise d'une entreprise en difficulté peuvent bénéficier des allègements au titre de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe foncière, de la part de l'administration fiscale, qui sont admis dans les mêmes conditions que l'exonération temporaire d'impôts sur les bénéfices. On peut retenir que ces aides constituent une incitation à la reprise d'entreprises en difficulté. Régulièrement, elles permettent d'éviter la disparition d'entreprises. La pratique montre que ces aides sont utiles.

⁴⁷⁹ Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004

⁴⁸⁰ Décision du 16 décembre 2003 (2004/343/CE : JOUE n° L 108, 16 avr. 2004, p. 38. – SOINNE B., " Aides d'État : le défunt article 44 septies du Code général des impôts ", *Act. proc. coll.*, 2004, n° 12, comm. 154.

⁴⁸¹ " Aides fiscales aux reprises d'entreprises en difficulté ", *Revue des procédures collectives*, 1995, n° 1, p. 31

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent décider une exonération temporaire de taxe foncière sur les propriétés bâties, de la cotisation foncière des entreprises, de taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie ou de taxe pour frais de chambres de métiers au profit des entreprises qui bénéficient des exonérations prévues à l'article 44 septies⁴⁸². L'exonération temporaire d'impôts locaux pour les deux années suivant celle de leur création est subordonnée à la condition que l'entreprise soit réellement nouvelle ou créée pour reprendre un établissement en difficulté, qu'elle soit soumise de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition⁴⁸³. Comme nous l'avons évoqué, aujourd'hui, la région est seule compétente pour attribuer des aides aux entreprises en difficulté, les communes et leurs groupements pouvant participer à leur financement, en complément de la région, dans le cadre d'une convention avec celle-ci. On peut alors en conclure qu'elle est la seule qui est capable d'accorder ces avantages à ces entreprises. Pour ce qui concerne le département, une circulaire du ministre à l'aménagement du territoire (du gouvernement sortant) Jean-Michel BAYLET insiste sur le fait que les départements ne peuvent plus attribuer d'aides aux entreprises, en dehors de quelque cas. Par ailleurs, les conseils régionaux ne peuvent pas déléguer aux départements les aides aux entreprises mais seulement aux blocs locaux (les communes et les EPCI pour celles qui sont relatives à la création ou à l'extension d'activités économiques). Les conseils départementaux peuvent, en revanche, continuer à verser des aides à l'immobilier d'entreprise uniquement sous délégation du bloc communal. Mais dans ce cas, les communes ou les intercommunalités conservent la définition des critères d'aide.

Ici, comme précédemment évoqué, l'exonération temporaire d'impôts locaux pour deux ans a pour but d'inciter les bénéficiaires à maintenir leurs activités.

Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, les collectivités locales et leurs groupements sont habilités, en application de *l'article 1465 du code général des impôts*⁴⁸⁴, à exonérer de cotisation foncière des entreprises, en totalité ou en partie et pour une durée ne pouvant excéder cinq ans, les entreprises qui réalisent certaines opérations concourant au développement de l'activité locale et régionale. Ainsi, les opérations de reprise d'établissements en difficulté peuvent bénéficier de l'exonération sous réserve d'un agrément. La reprise doit, en principe, porter sur la totalité des moyens de production de l'établissement en difficulté. Elle peut cependant n'être que partielle lorsque la situation économique et financière impose l'abandon de certaines activités. L'opération de reprise peut être réalisée soit

⁴⁸²Code General des Impôts, art. 1383 A, 1464 B et 1602 A.

⁴⁸³ Code General des Impôts, art. 1464 B, I.

⁴⁸⁴ Modifié par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 - art. 47

par une acquisition directe d'actifs, soit par l'achat des titres de la société en difficulté⁴⁸⁵. La reprise engendre beaucoup d'avantages pour la collectivité sur laquelle l'entreprise est implantée. Elle lui permet de conserver l'entreprise ainsi que toutes les caractéristiques qui y sont liés notamment la vitalité économique locale et la vigueur du potentiel fiscal. Toutefois, la fermeture de l'entreprise occasionne des pertes considérables à la collectivité. Donc, il est tout à fait logique que cette dernière lui réserve un certain nombre d'aides.

Dans cette ordre d'idée, en application de *l'article 1465 CGI*, dans des zones définies par l'arrêté du 24 septembre 1980, les collectivités locales pouvaient exonérer temporairement de la " taxe professionnelle " les entreprises qui procèdent sur leur territoire à des décentralisations, extensions, créations, reconversions d'activités ou reprises d'établissement en difficulté.

Sur le plan social, la reprise de l'entreprise en difficulté est source de sauvetage de l'emploi. Tous les salariés ou une partie d'entre eux qui auraient dû être licenciés retrouveront grâce de la reprise, leur emploi initial. Il en est de même, des salariés qui ont déjà perdu leurs postes, et qui ont été repris grâce à la reprise de l'entreprise en difficulté. Pour le repreneur d'une entreprise en difficulté, l'intervention des organismes de l'État comme le CODEFI ou le CIRI, pourra selon les circonstances et le cadre juridique dans lequel il s'inscrit, soit lui faciliter la restructuration financière de l'entreprise, s'il agit par voie interne en prenant le contrôle, soit faciliter le financement de la reprise elle-même, s'il procède par voie d'acquisition externe.

Par ailleurs, les collectivités locales utilisent des moyens divers afin de permettre à une société nouvelle de redémarrer après la liquidation judiciaire de la précédente. C'est ainsi que certaines formes d'aides utilisées par les collectivités publiques ont été admises par les tribunaux. C'est le cas des bonifications d'intérêts consenties directement aux entreprises et qui sont considérées comme des aides directes⁴⁸⁶, ce qui n'est pas le cas des prêts moyennant un intérêt inférieur à ceux pratiqués sur le marché⁴⁸⁷. Ces bonifications confèrent à l'entreprise une liquidité, ce qui soulage son problème de trésorerie.

Cependant, les collectivités peuvent subordonner leur aide à certaines conditions. Ainsi, dans certains cas, l'octroi d'aides financières peut être subordonné à la condition de créer des

⁴⁸⁵CE 6 juillet 1994, req. n° 125233, *RJF*, 1994, n° 966.

⁴⁸⁶Trib. adm. PAU, 13 mars 1983, D. 1983, p. 457, note DOUENCE J-C.

⁴⁸⁷Trib. Adm. Lyon, 21 Avril 1983, REC. p. 553.

emplois⁴⁸⁸. Cette condition doit être accueillie avec beaucoup d'intérêt dans la mesure où, elle permettrait à la collectivité de contrôler l'aide accordée et de parer à d'éventuel détournement.

En outre, des dispositifs financiers ont été mis en place par les collectivités pour prévenir et gérer les difficultés des entreprises. Selon l'observatoire des aides publiques aux entreprises, des aides au conseil et à l'expertise, des aides exceptionnelles au maintien de l'effectif salarié, un dispositif d'appui à la relance, etc.⁴⁸⁹ sont des dispositifs financiers qui ont été mis en place de manière indirecte. De plus, il est plus aisé et utile pour la collectivité d'accorder ces formes d'aides plutôt que de verser de l'argent à l'entreprise.

Il existe d'autres mesures d'aides aux entreprises en difficulté qui ont une incidence financière directe. Il s'agit notamment de l'octroi de délais par les services fiscaux et le rééchelonnement des dettes de l'entreprise susmentionnés. Ces moratoires accordés par la Commission des chefs des services financiers, sous l'égide du CODEFI ont des répercussions financières positives sur la trésorerie de l'entreprise et sont de nature à favoriser son redressement.

D'autres aides, ayant des incidences financières peuvent être octroyées, mais il est plus délicat d'en estimer le coût.

Il s'agit notamment de la mise à disposition ou de l'achat de terrains ou de bâtiments au bénéfice de l'entreprise en difficulté, que nous étudierons plus en détails dans notre prochain développement. Par ailleurs, dans certains cas, les prêts peuvent être accordés sans constitution de sûretés, ce qui constitue un avantage complémentaire important, sans incidence financière directe, à l'origine.

Même s'il est interdit par le législateur et la jurisprudence, la participation d'une collectivité locale au capital d'une société commerciale en difficulté peut être observée dans la pratique. Ainsi, le Conseil d'État a annulé les délibérations de conseils municipaux de trois communes prenant une participation dans le capital d'une société d'économie mixte locale dont l'objet était la production, la fabrication et la mise en œuvre de produits et de matériaux pour la construction et l'entretien des routes et chantiers divers pour toutes clientèles publique et privée⁴⁹⁰. Pour justifier sa décision, le CE a retenu les motifs suivants : d'abord, l'objet de la société ne saurait s'analyser, pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1983 dont la

⁴⁸⁸ Trib. Adm. Nantes 15 mai 1984, Rec. p. 508.

⁴⁸⁹ VERBAERE I., " Entreprises menacées : l'accompagnement avant le dépôt de bilan ", *La Gazette des communes*, Mercredi 8 juin 2016

⁴⁹⁰ Les SEM locales créées sur l'initiative des communes peuvent se livrer à toute activité d'intérêt général. – Conseil d'État, 23 décembre 1994, Commune de Clairvaux-d'Aveyron, *AJDA*, 1995, p. 351

circulaire du 16 juillet 1985 du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ne peut que se borner à commenter les dispositions, ni comme la réalisation d'une opération d'aménagement ou de construction, ni comme l'exploitation d'un service public à caractère industriel ou commercial. Ensuite, qu'en supposant même que l'objet de la société susmentionnée puisse être regardé comme une activité d'intérêt général, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée.

La participation directe des collectivités est réservée aux sociétés d'économie mixte locales et quelques cas d'autres sociétés. Régions, départements et communes ne peuvent prendre des parts dans le capital de sociétés commerciales qu'après autorisation donnée par décret du Premier ministre, pris en Conseil d'État (pour des participations inférieures à 33 % du capital)⁴⁹¹. La procédure administrative, lourde, dure entre six mois à un an. Toutefois, pour ce qui concerne les SEM, la région a désormais compétence de plein droit mais, la commune a la possibilité d'intervenir en complément de la région par le biais d'une convention⁴⁹².

Cette prise de participation ne se fera pas sans risque, les régions devenant, comme tout actionnaire privé, responsables en cas de " dépôt de bilan " de l'entreprise. Cette responsabilité se justifie, par le fait que la prise de capital dans une entreprise existante est aussi un apport d'argent frais, mais elle fait de la collectivité un associé, et non plus seulement un créancier.

Il semble intéressant de mettre l'accent sur la possibilité pour la région d'entrer désormais directement, de son propre chef, dans le capital d'une société privée⁴⁹³. Il n'est pas anodin de rappeler que si cette faculté est pour le moins inédite, dans l'arsenal dont dispose la région⁴⁹⁴ en matière d'interventionnisme, la région a toujours eu la faculté de participer indirectement

⁴⁹¹ KINDERMANS M., " Les régions prêtes à entrer au capital des entreprises (en ligne) ", *Les Echos*, Le 30 octobre 2012, consulté le 20 novembre 2017, disponible à l'adresse :

https://www.lesechos.fr/30/10/2012/LesEchos/21302-028-ECH_les-regions-prettes-a-entrer-au-capital-des-entreprises.htm#8Qymgcd7xJWjRHdS.99

⁴⁹² Extrait de l'Instruction du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'intervention économique des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe) : Chapitre 8 (folio n°4192) – DEVÈS C., " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", juin 2016, *Encyclopédie des collectivités locales*, Annexe 2

⁴⁹³ *La Région Bretagne pourra entrer à leur capital plus vite* (en ligne). Ainsi en ont décidé le vendredi 20 octobre les conseillers régionaux suite à la proposition de la majorité de gauche de profiter de l'opportunité offerte par la loi NOTRe, le 13 octobre 2017, consulté le 22 octobre 2017, disponible à l'adresse : Le Télégramme <http://www.letelegramme.fr/ille-et-vilaine/rennes/entreprises-la-region-bretagne-pourra-entrer-a-leur-capital-plus-vite-13-10-2017-11700999.php#zrtdxtEzmW37bABv.99>

⁴⁹⁴ Dans la loi L. n° 2015-991, 7 août 2015, J.O 8 Aout 2015 ; *JCP A*, 2015, pp. 2265 - 2281 [dossier spécial]

au capital des sociétés privées via le capital investissement. En d'autres termes, s'il est sans précédent que les régions puissent, en toute liberté, entrer directement dans le capital d'une entreprise, elles pouvaient, à titre dérogatoire, être autorisées par décret en Conseil d'État à entrer directement au capital d'une société privée, comme l'illustre notamment la prise de participation de la région Poitou-Charentes dans le capital de la société Heuliez⁴⁹⁵. Toutefois, si la loi NOTRe autorise les régions à prendre des parts dans une société commerciale, elle impose que cette participation s'inscrive dans " la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation prévu à l'article L. 4251-13 du CGCT et dans les limites prévues par décret en Conseil d'État ". On peut en déduire que cette faculté offerte à la région pourrait être plus ou moins restreinte⁴⁹⁶.

Alors, serions-nous dans la même situation, si la collectivité est actionnaire dans une société et que cette dernière rencontre des difficultés notamment financières ? En d'autres termes, qu'en est-il du sort de la collectivité actionnaire d'une société dans la participation au capital de celle-ci ?

Il est important de préciser, qu'une collectivité n'est pas un actionnaire classique et pourtant lorsqu'elle est actionnaire d'une société d'économie mixte locale, elle pourrait bel et bien vouloir faire la même chose qu'un simple actionnaire classique. De ce fait, bien que le législateur lui ait reconnu le droit de participer au capital d'une société par le concept de société d'économie mixte, une collectivité territoriale ne dispose pas de toute liberté pour aider cette société lorsqu'elle doit faire face à ses difficultés financières. L'arrêt du Conseil d'État⁴⁹⁷ en date du 10 novembre 2010 semble confirmer cette appréciation. Il ressort de cet arrêt qu' " il appartient au juge administratif de vérifier si la participation d'une collectivité à une opération de recapitalisation d'une société d'économie mixte (SEM) ne conduit pas à un dépassement des règles de plancher et de plafond légaux, si, eu égard à la situation financière de cette société et aux capacités financières de la collectivité ou du groupement, elle n'est pas entachée d'erreur manifeste d'appréciation et si, enfin, elle n'est pas constitutive d'une aide qui, faute d'être autorisée par les dispositions du code général des collectivités territoriales, serait illégale ". Donc, même si la collectivité est autorisée à participer au capital de cette

⁴⁹⁵ Décret du 27 novembre 2009 autorisant la région Poitou-Charentes à participer au capital de la société par actions simplifiées Heuliez véhicule électrique.

⁴⁹⁶ CHARITÉ B., " La participation des régions au capital de sociétés privées : une faculté nouvelle ? ", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 11 Janvier 2016, n° 1, p. 2004

⁴⁹⁷ Conseil d'État 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies, " Conditions de légalité du refinancement d'une société d'économie mixte par une collectivité territoriale " *Recueil Lebon - Recueil des décisions du conseil d'État*, 10 novembre 2010, n° 313590.

société, elle doit, tout de même, veiller à respecter un certain nombre de conditions lorsqu'elle apporte une aide.

Une précision doit être apportée sur la différence entre une participation à une SEM et celle d'une autre société. La participation directe des collectivités est uniquement réservée aux sociétés d'économie mixte locales.

Aujourd'hui, les régions peuvent prendre des parts dans le capital des entreprises qui était auparavant soumise au feu vert du Conseil d'État. Cette prise de participation est probablement entachée de risque. Les régions vont certainement devenir, comme tout actionnaire privé, responsables en cas de " dépôt de bilan " de l'entreprise. Il vaut alors mieux être prudent.

La question que l'on se pose est de savoir quel pourrait être l'intérêt d'une recapitalisation pour l'entreprise.

En cas de crise ou lorsque l'entreprise est en difficulté, le choix le plus probant serait parfois la recapitalisation par augmentation de capital. Elle permet alors à cette entreprise de couvrir ses pertes. Par ailleurs, c'est un moyen pouvant lui faciliter d'accroître sa trésorerie. Il peut arriver que l'entreprise ait l'intention de racheter ses concurrents ou mieux maîtriser ses coûts de production en achetant ses fournisseurs ou ses distributeurs. Cela est pourtant peu probable si elle est en difficulté. Elle aura, dans ce cas, besoin d'énormes disponibilités financières et l'augmentation de capital est un bon moyen pour en disposer. L'augmentation du capital social va assurer une augmentation des garanties pour les créanciers. Elle sera ainsi rassurante pour les créanciers qui, en cas de faillite de l'entreprise, auront davantage de chance d'être remboursés.

Inévitablement, une intervention financière comporte des failles. Elle est perçue comme comportant des risques pour les deniers des collectivités et favorise la présence des " chasseurs de primes ". D'où les excès et les dangers de ce système d'intervention.

II : Les excès et les dangers de ce système d'intervention

Après avoir présenté les moyens financiers généralement mis en œuvre par les collectivités locales et les services de l'État, les excès et les dangers pouvant en découler doivent être analysés. Ainsi, à lire les développements précédents, ces moyens sont-ils exempts de toutes

critiques ? Ne s'agit-il pas de mesures ou d'aides qui comportent des risques pour la collectivité intervenante comme pour l'entreprise bénéficiaire ? Leur contenu ne conduit-il pas à susciter de plus en plus la méfiance des élus ? Ces interrogations témoignent des dangers qui subsistent, précisément quand on observe des hypothèses qui les démontrent.

Pour mieux répondre à ces interrogations, il est nécessaire de souligner, d'une part, qu'il existe des inconvénients pouvant résulter de l'action financière (A). D'autre part, il importe de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les collectivités locales délaissent l'aide financière : un constat quasi généralisé (B), en raison de certaines atteintes assez souvent causées aux autorités intervenantes.

A : Les inconvénients pouvant résulter de l'action financière

Plusieurs soutiens ou aides sont accordés aux entreprises en difficulté afin d'assurer leur sauvetage. Parmi eux, ceux ayant une incidence financière sont réputés être les plus dangereux dans la mesure où ils sont censés engendrer d'énormes inconvénients aussi bien à la collectivité porteuse de l'aide qu'à l'entreprise qui en bénéficie. Pour ce qui concerne l'entreprise, nous avons observé que l'aide financière, engendre, la plupart du temps, d'autres types de difficultés. Cette précision correspond le plus au cas où l'entreprise souffre d'une difficulté structurelle (cf. première partie). Ce type de difficulté a tendance à durer. C'est la raison pour laquelle il est plus difficile de le traiter contrairement aux difficultés conjoncturelles (cf. première partie). Donc, il est plus aisé d'y apporter une solution.

De manière générale, cette aide est vraiment marquée par le caractère éphémère de la solution qu'elle apporte à l'entreprise. À titre d'exemple, nous pouvons dire qu'elle permet à l'entreprise de régler ponctuellement certaines difficultés de trésorerie mais il s'agit rarement de solution pérenne dans la mesure où le problème réapparaît. Donc, c'est une aide qui pourrait correspondre à un " acharnement thérapeutique "⁴⁹⁸.

De même logiquement, la participation de la région au capital d'une entreprise ne peut être que temporaire dans l'attente de l'intervention d'autres apporteurs de capitaux.

⁴⁹⁸ L'acharnement thérapeutique désigne le maintien artificiel en vie d'un patient mourant pour lequel on n'a plus aucun espoir d'amélioration ou de stabilisation d'un état physiologique jugé précaire : La personne ne peut plus vivre sans les machines ou les traitements douloureux que l'on met à sa disposition (respirateurs, médicaments avec de forts effets secondaires), Techno-Science.net (en ligne), consulté le 10 mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.techno-science.net/?onglet=glossaire&definition=5956>

Est-il vraiment judicieux de maintenir en vie une entreprise par des aides financières alors qu'on sait pertinemment que sa situation est irrémédiable ? À vrai dire, il y a indéniablement le risque que ces aides favorisent une importante concurrence déloyale. Même si, les élus sont conscients des risques d'une intervention " à fonds perdus " et malgré tout, il leur arrive de prendre le risque d'intervenir, comme nous l'avons déjà évoqué, pour des raisons politiques.

L'autre problème que pose l'aide financière est relatif à son efficacité. L'aide n'est parfois pas adaptée à la vraie difficulté de l'entreprise. Il suffit de se référer au cas des entreprises fougeraises de la chaussure qui souffrent de la concurrence italienne et asiatique, où l'on constate que l'inefficacité de ce type d'aide est remarquable. La question que l'on se pose dans cette affaire est de savoir quel peut être alors l'utilité d'une aide directe de la commune ou aujourd'hui de la région ? On voit bien que la concurrence est liée au marché, donc l'aide directe n'est pas efficace⁴⁹⁹. L'aide directe dont il s'agit, en l'espèce, est bien une aide financière.

Si on fait le rapprochement de l'exemple qui suit avec celui précédemment évoqué, nous allons aboutir à la même conclusion. Prenons le cas d'une entreprise de fabrication de chapeaux ou de cassettes. Il est certain, qu'avec l'arrivée des CD, cette dernière entreprise risque de fermer voire de disparaître du marché concurrentiel. Probablement, elle souffre d'un vrai problème d'innovation, dans la mesure où, aujourd'hui, les usages ont évolué et où il devient difficile de se procurer un lecteur de cassettes. Le cas des chapeaux est identique. De nos jours, il est très rare de voir quelqu'un porter un chapeau. Donc, il ne serait vraiment pas adapté d'accorder une aide financière à cette entreprise, surtout dans l'unique but de la maintenir en vie. Donc, il serait risqué pour la collectivité locale d'essayer d'empêcher ces entreprises de se délocaliser dès qu'un site alternatif plus intéressant se présente ou d'arrêter la production de leur unique produit devenu obsolète.

Les collectivités n'ont pas toujours évité ces inconvénients, même si, elles sont parfois, conscientes des dangers que cela pourraient engendrer. Dans l'affaire qui suit, l'aide financière a été employée pour soutenir l'argumentation précédente. Ainsi, pour venir en aide à la principale entreprise implantée sur son territoire, la commune de Châteaubriant de 13 378 habitants a été conduite à intervenir pour un montant net de 13,4 millions de francs incluant notamment le rachat d'un bâtiment industriel. Cette dépense a contribué à la dégradation sensible de sa situation financière. À la fin de l'année 1992, l'endettement par habitant s'élevait à 14.500 F pour une moyenne nationale de 6.500 F. Avec le concours des banques, la

⁴⁹⁹ LE BART C., *L'intervention économique des communes*, In : Politix, vol. 2, n° 7-8, Octobre-décembre 1989. pp. 104-107

commune a été conduite à mettre en œuvre un plan de redressement qui s'est avéré efficace, mais sa situation financière a alors été de nouveau compromise par les difficultés de deux autres entreprises locataires de bâtiments industriels lui appartenant, dont les arriérés de loyers irrécouvrables atteignaient près de 3,3 millions de francs⁵⁰⁰.

Il relève donc de l'évidence que face à certaines difficultés, l'aide financière ne peut apporter qu'un répit sans résoudre le problème de manière définitive. Il convient de souligner que l'aide financière qui ne porte que sur les liquidités peut causer des difficultés qui pourraient conduire l'entreprise à la fermeture. Pour illustrer cette idée, prenons l'exemple de Chapelle Darblay. Dans cette affaire, le groupe canadien qui avait repris l'activité a pu profiter de l'argent que l'État lui a donné puis est parti, l'usine étant ensuite fermée. C'est dans ce contexte que le personnel du site de pièces pour l'automobile GM & S de la souterraine (282 emplois) est menacé de liquidation, " *a le sentiment - pas forcément infondé - d'être victime d'une succession de patrons voyous et de chasseurs de primes...*"⁵⁰¹.

L'affaire de l'entreprise asiatique DAEWOO entre bien dans les types d'entreprises que l'on peut appeler " opportunistes ". Ainsi, en dépit des moyens financiers octroyés, l'opération s'est soldée par la fermeture de cette entreprise et la majorité du personnel licencié peine à retrouver de l'emploi⁵⁰². Donc, un échec en termes d'emplois et de développement durable est observé puisque l'entreprise a quitté la zone une fois que les subventions se sont taries.

À notre sens, on n'aurait jamais dû lui accorder l'aide financière. Pour soutenir cette affirmation, penchons-nous sur la réponse du médiateur du crédit Jean-Luc SAUVAGE. Lorsqu'on lui pose la question de savoir " que pensez-vous de l'aide financière accordée aux entreprises en difficulté ". Le médiateur n'a pas hésité de répondre " *elle favorise chez certains un effet d'aubaines*"⁵⁰³.

⁵⁰⁰ Rapport public de la cours des comptes 1996, op.cit., p. 53

⁵⁰¹ COSNARD D., " L'État tente d'éviter le naufrage d'une grande usine de la Creuse (en ligne), *Le Monde*, vendredi 27 janvier 2017, consulté le 12 mars 2017, disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/01/27/l-etat-tente-d-eviter-le-nauffrage-d-une-grande-usine-de-la-creuse_5070093_3234.html

⁵⁰² ARNOULD N., " Les aides fiscales ou aides directes : Le cas de pôle européen de développement ", *courrier hebdomadaire du CRISP*, octobre 2008, n° 1995, pp. 6-52.

⁵⁰³ Voir SAUVAGE (Jean-Luc), La question de l'intervention des collectivités territoriales auprès des entreprises en difficulté, entretien à Paris en date du 13 février 2017

En tenant compte de sa réponse, il ne serait pas étonnant que quelques-uns des problèmes de délocalisation soient liés aux aides financières généreuses que les autorités ont versées, sans vraiment en contrôler l'usage.

De plus, la Cour des comptes, dans son rapport public de 2007 soulignait que " les 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 "⁵⁰⁴.

En plus de la délocalisation, l'aide financière peut avoir un effet de blocage à l'encontre d'autres entreprises. Ce qui ressemble, sans aucun doute, à une concurrence déloyale. Ainsi, la simple éventualité qu'une firme puisse avoir accès à des subventions en cas de sérieuse difficulté financière peut dissuader d'autres entreprises de pénétrer le marché. Le constat en est que les subventions versées causent souvent de graves frictions ou conflits commerciaux. Parmi les 82 litiges soumis à l'organe de règlement des différends de l'organisation du commerce, 15 (soit près de 20%) ont trait à des subventions⁵⁰⁵.

À notre sens, il serait temps que les collectivités territoriales et l'État revoient leurs incitations financières, car elles n'ont pas suffi à créer un tissu économique et social diversifié et pour assurer un développement durable. Donc, n'aurait-il pas été plus efficace de mettre en place un régime de zone franche et plus particulièrement un allègement temporaire du taux d'impôt des sociétés plutôt que d'accorder des aides directes aux entreprises ? Vu les effets qu'elles ont tendance à engendrer, on pourrait bel et bien privilégier l'allègement temporaire du taux d'impôt au lieu de verser des liquidités à l'entreprise.

C'est ce qui fait dire à Jacques COLOMBIER ⁵⁰⁶ que la " *région doit aider nos PME, donc l'emploi, par des avances remboursables plutôt que des aides directes*".

Tout ceci démontre que le choix des aides éventuellement accordées à une entreprise en difficulté doit, dans la mesure du possible, respecter les conclusions de l'audit. Si aucune aide ne paraît de nature à permettre une " sortie de crise ", forcément, la collectivité territoriale doit s'abstenir.

Il reste à mettre au clair un désintérêt de plus en plus fréquent pour les aides financières.

⁵⁰⁴ COHEN-BACRIE B., " Le régime des aides publiques locales ", Finances locales, *Journal des Maires*, février 2013, p. 55, consulté le 03 mars 2017, disponible à l'adresse : www.journaldesmaires.com

⁵⁰⁵ Selon l'OMC, " Over view of the state of play of WTO disputes ", 15 janvier 2001 - les chiffres sont tirés des cas énumérés à la rubrique " consultations en instance " où il est fait mention des subventions.

⁵⁰⁶ Sud Ouest, Toutes éditions, Actualité, mercredi 25 novembre 2015, p. Périgueux-C1_5

B : Un désintérêt de plus en plus fréquent pour les aides financières : un constat quasi généralisé

D'une façon générale, les collectivités territoriales, notamment les régions ne souhaitent pas généralement apporter d'aides financières aux entreprises en difficulté.

D'après les éléments évoqués ci-dessus, nous avons noté que les inconvénients pouvant découler de l'aide financière peuvent être particulièrement graves. Cela démontre que ce type d'aide s'avère trop risqué pour les collectivités, dans la mesure où elles pourraient mettre en difficulté leurs budgets et plus concrètement la fraction qui est réservée au développement économique. En ce qui concerne cette fraction, inspirons-nous tout simplement de la répartition du budget de la région Occitanie en 2016⁵⁰⁷. Nous avons constaté que seulement 25.1% est affecté au développement économique, or la région a souhaité mettre les orientations de son budget certes en direction du secteur économique mais pas forcément accorder des aides financières aux entreprises.

Il ressort de cette précision que, si la collectivité est amenée à accorder des aides financières aux entreprises elle mettra certainement en danger son budget dans la mesure où, elle risquera de ne pas les atteindre. La très grande réserve des élus des collectivités territoriales en matière d'aide financière concerne aussi bien les entreprises saines et celles qui sont en difficulté, objet de notre étude.

La question que l'on se pose est de bien mesurer l'origine des difficultés de l'entreprise. Pour répondre à cette interrogation, nous nous référons à la crise économique qui continue de toucher la France et à la suppression de la taxe professionnelle. La taxe professionnelle était pendant longtemps la recette la plus importante des collectivités. Toutefois, il a été observé que les aides qui sont accordées par ces collectivités représentent un reversement au profit des entreprises d'une part non négligeable du produit de la fiscalité directe locale et notamment de celui de la taxe professionnelle qui pèse sur les seules entreprises. On sait désormais que cette dernière est remplacée par la contribution économique territoriale, ce qui a modifié sans aucun doute la donne. Cette modification se fait également sentir au niveau de

⁵⁰⁷ Le budget 2016 de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, consulté le 12 mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.laregion.fr/infographies/Budget/>

l'intercommunalité. Ainsi, pour illustrer ce changement, il suffit de se pencher sur les impôts ménages. Ils constituent désormais les principales ressources des intercommunalités.

Au regard de ce qui précède, se pose effectivement la question de la limitation des interventions des intercommunalités en faveur des entreprises. Ces interventions de nature financière étaient peut-être l'un des objectifs de la suppression de la taxe professionnelle. C'est ce qui a, sans doute, contribué au désintéressement de l'aide financière de la part des élus.

Le fait que les collectivités locales aient délaissé les aides directes aux entreprises peut s'expliquer par l'inefficacité des outils à atteindre les objectifs fixés. " Les chasseurs de primes ou entreprises opportunistes" que nous avons évoqués précédemment, en constituent une bonne illustration. Il est alors recommandé aux collectivités d'avoir recours aux aides qui sécuriseraient mieux leurs budgets. Il en est ainsi des aides à l'immobilier d'entreprise. Une fois l'entreprise se ferme ou se délocalise, la collectivité peut conserver la disposition de son bien.

Par ailleurs, le manque de motivation des élus pour accorder des aides financières aux entreprises peut se justifier sous un autre angle. Ils préfèrent investir dans d'autres formes d'actions de développement économique plutôt que de soutenir des entreprises moribondes. Pour conforter cette affirmation, on peut se référer aux travaux de la Chambre régionale des comptes de Rhône Alpes⁵⁰⁸ dans lesquels il est mentionné que " *ces collectivités de niveau infrarégional n'ont pas abandonné les aides financières traditionnelles aux entreprises mais, comme la région elle-même, elles privilégient désormais de nouvelles formes d'intervention économique.*"

Par conséquent, les interventions économiques des collectivités territoriales sous forme de mesures à caractère fiscal sont quasiment inexistantes. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. Pour l'examiner, référons-nous de nouveau à la suppression de la taxe professionnelle intervenue en 2010. Cette taxe était supérieur à 31 Md€ en 2009. L'instauration de la contribution économique territoriale (CET) s'élevait à 21 Md€ en 2011 et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux-Ifer à 1,3 Md€. On peut donc dire que cette suppression a entraîné une diminution du poids de la fiscalité économique locale. À notre sens, la suppression de la taxe professionnelle comporte beaucoup d'avantages pour les entreprises. Cela se justifie par le but de cette suppression qui était de soutenir l'emploi et l'investissement

⁵⁰⁸ Cours des comptes, Rapport public thématique, " Les aides des collectivités territoriales au développement économique ", 2007, p.75

des entreprises. De plus, l'allègement de la charge fiscale représente 12,3 milliards d'euros en 2010, puis 6,3 milliards chaque année⁵⁰⁹. La suppression de la taxe pose, par ailleurs, le problème du financement des collectivités locales. À titre d'exemple, le produit voté des quatre taxes directes locales s'est élevé en 2009 à 71 milliards d'euros, la taxe professionnelle y contribuant pour plus de 31 milliards, soit 44,1%⁵¹⁰.

Pour soutenir cette affirmation, penchons-nous sur la réponse de Pierre-Marie BAUMANN⁵¹¹. Lorsqu'on lui pose la question " *accordez-vous des aides directes aux entreprises en difficulté ?* " C'est-à-dire des aides de nature financière. Il n'a pas hésité à répondre " *jamais d'aide directe à une entreprise en difficulté à cause du règlement européen* ". Il faut en conclure que la rigidité ou la sagesse du règlement européen des aides aux entreprises en difficulté, sans en faire une règle générale, explique le fait que les élus ne souhaitent pas accorder d'aide financière en faveur de ces entreprises.

Il faut relativiser ce raisonnement. L'ampleur de la crise économique et financière depuis 2007-2008 a provoqué de très lourdes difficultés pour les entreprises a priori saines. Précisément, leur disparition aurait pu désarticuler le tissu économique et social local. Il était donc logique que dans plusieurs cas les élus locaux, parfois en partenariat avec l'État se soient sentis obligés d'intervenir afin d'éviter de véritables désastres. D'ailleurs, à bien lire le règlement européen (comme la loi française), les collectivités territoriales étaient parfaitement autorisées à intervenir comme nous l'avons démontré précédemment.

En fait l'examen de la pratique démontre que la question de la méfiance à l'égard des aides financières ne se pose, de manière générale, que lorsque l'entreprise est en difficulté chronique ou susceptible de l'être rapidement. Sinon, il serait hasardeux pour une collectivité territoriale désirant développer son territoire d'éviter totalement d'avoir recours à ce type d'aide. C'est dans ce contexte que, la commune de Roanne, en 2016, offre à la location deux hôtels d'entreprises neufs et se mobilise pour fournir des aides financières aux entreprises qui souhaitent s'installer ou se développer à Roanne⁵¹². Certes, dans cet exemple il ne s'agit pas

⁵⁰⁹ " Quelles sont les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle ? ", 28 juin 2012, consulté le 14 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.economie.gouv.fr/cedef/suppression-taxe-professionnelle>

⁵¹⁰ Ibidem.

⁵¹¹ Au service du Financement des Entreprises à la Direction de la Compétitivité et de la Connaissance - Région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine Entretien téléphonique, décembre 2015

⁵¹² " Roanne renforce ses capacités d'accueil immobilières ", *Business Immo* -Territoires, mercredi 13 juillet 2016, consulté le 15 juillet 2016, disponible à l'adresse : <https://www.businessimmo.com/contents/73328/roanne-renforce-ses-capacites-d-accueil-immobilieres>

d'aides aux entreprises en difficulté, mais nous voulons tout simplement démontrer que ces collectivités continuent d'employer ce type d'aide bien qu'il soit dangereux.

De la même manière, la commune de Bourges, lors de son conseil communautaire⁵¹³ entendait simplifier et rendre plus lisibles les aides financières aux entreprises. C'est pour cette raison qu'un " coup de pouce " de 2.000 euros par CDI créé allait être orienté sur les TPE avec l'engagement d'un maintien des emplois à 3 ans (contre 5 ans auparavant). On pourrait transposer cet exemple à une entreprise en difficulté afin d'éviter des " chasseurs de primes " .

En ce sens, Guillaume PERCHET, précise à juste titre que " tous les partis, de l'extrême droite à la gauche, sont d'accord pour subventionner les entreprises, et cela bien sûr au nom de l'emploi." ⁵¹⁴

Il découle de ces exemples que les élus privilégient le développement et l'attractivité du territoire lorsqu'ils recourent aux aides financières et n'en font que très rarement bénéficier les entreprises en difficulté. Dans ce cas, des aides indirectes sont privilégiées.

Plutôt que l'action financière, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent emprunter la voie de l'action indirecte lorsqu'il s'agit des entreprises en difficulté, comme les aides à l'immobilier, à la formation ou l'innovation. Les intérêts financiers n'en seront que mieux préservés.

Section 2 : L'action indirecte auprès des entreprises en difficulté

Pour intervenir auprès d'une entreprise en difficulté, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent emprunter une autre action qui n'est cette fois-ci pas directement une aide financière. Une précision importante doit être apportée s'agissant de cette forme d'action. En effet, bien qu'elle soit indirecte, elle peut se traduire sous forme de soutiens à la trésorerie. Donc, il faut retenir par là qu'indirecte ne signifie pas pour autant absence de financement de la trésorerie.

⁵¹³ " L'heure des comptes et des projets chiffrés ", *Le Berry Républicain*, lundi 22 juin 2015, consulté le 20 juillet 2015.

⁵¹⁴ Voir en ce sens Sud Ouest, mercredi 25 novembre 2015

L'action indirecte concerne des soutiens ou précisément des aides qui n'ont donc pas d'incidence immédiatement financière et n'ont pas forcément d'effets automatiquement comptables⁵¹⁵. Quelles sont donc les méthodes indirectes fréquemment employées ? (I). Certaines d'entre elles feront partie de notre champ de recherche. Ainsi, l'aide qui prend la forme de prestations de services ou bien de la garantie d'emprunt ne sera pas traitée dans le cadre de cette étude. Il en sera de même en ce qui concerne l'exonération fiscale et/ou de charges sociales pendant une certaine durée car elle a déjà été évoquée dans la précédente section. Notre démarche consistera, par ailleurs, à démontrer en quoi l'action indirecte est considérée comme une technique permettant un traitement efficace des difficultés de l'entreprise (II).

I : Les méthodes indirectes fréquemment employées

Les méthodes indirectes fréquemment employées seront retenues dans cette étude. Elles sont d'une grande importance dans la mesure où elles favorisent la continuité de l'activité de l'entreprise. Mais, une telle affirmation ne peut se suffire en elle-même sans qu'elle soit soutenue par une analyse approfondie mettant en lumière les raisons de leur mise en œuvre. Ainsi, il sera question dans ce qui suit de deux cas essentiels, notamment celui qui est relatif à l'action indirecte consistant à apporter une facilité de crédit à l'entreprise (A) et, celui tenant au sauvetage du personnel : une nécessité humaine à laquelle sont sensibles les élus (B).

A : L'action indirecte apportant une facilité de crédit à l'entreprise

De façon générale, une collectivité territoriale ayant compétence pour intervenir auprès d'une entreprise en difficulté afin de permettre la poursuite de son activité devra également avoir recours à l'action indirecte. Cette dernière est une forme d'intervention qui n'aura pas d'incidence immédiate et favorise le développement de l'entreprise de façon moins automatiquement comptable "⁵¹⁶.

On a tendance à faire le rapprochement entre l'action indirecte et les aides indirectes. La première demeure évidemment plus large dans la mesure où elle peut englober aussi bien celles

⁵¹⁵ RDP, 1992, p. 534.

⁵¹⁶ RDP, loc. cit.

qui sont réglementées, c'est-à-dire expressément prévues et énumérées par la loi et celles qui ne le sont pas, contrairement aux aides indirectes qui demeurent strictement légales. Donc, plusieurs formes d'actions indirectes peuvent être étudiées.

En fait l'examen de la pratique démontre que ces formes d'action indirecte, bien qu'elles ne soient pas spécifiques aux entreprises en difficulté, demeurent fréquemment utilisées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour soutenir ces entreprises. Elles se traduisent, dans la plupart des cas, par un soutien à la trésorerie.

Ce type d'action, prend le plus souvent la forme d'une intervention relative à l'immobilier d'entreprise, nécessairement risquée, qui ressort, aujourd'hui, de la compétence du bloc communal, et ce de plein droit. Il est important de préciser que ce bloc n'intervient pas pour accorder cette forme particulière d'aide lorsque l'entreprise est en difficulté car cela relève de la compétence de la région, mais il peut agir bien avant pour empêcher les difficultés. Néanmoins, cela ne veut aucunement dire que d'autres formes ne feront pas parties de notre développement. Pour l'examiner, référons-nous, dans un premier temps à la location-vente, puisque l'intervention des collectivités et de leurs groupements, objet de notre étude, recouvre cette méthode. Ainsi, certaines collectivités, dans le but d'apporter leurs soutiens aux entreprises, peuvent être amenées à racheter des biens d'équipements, quitte à leur en laisser la disposition, à un loyer avantageux, pratiquant en quelque sorte une opération connue sous le nom de "*lease back*". Elles leur apportent ainsi immédiatement les disponibilités financières manquantes, avec une discrétion utile.

Pour expliciter cette affirmation, on peut se référer à la commune d'Arques-La-Bataille. Cette dernière qui en 1995 était mobilisée à côté de la CCI de Dieppe et du conseil général de Seine-Maritime pour éviter qu'une entreprise spécialisée dans le dessin industriel ne parte se développer en Allemagne. Pour se renforcer face à la concurrence et se restructurer, la société en question, à savoir REGMA avait une alternative : soit se délocaliser en Allemagne, soit regrouper ses différentes unités dans la petite commune d'Arques-La-Bataille, près de Dieppe où elle disposait déjà d'une usine. Maintenir l'implantation d'Arques était primordial puisque l'entreprise est le premier employeur de la commune et elle apporte 60% de la taxe professionnelle. Rester en France obligeait l'entreprise à rechercher une consolidation de fonds propres pour investir. Face à cette situation, la formule du lease-back paraissait la meilleure solution. Il s'agissait de faire racheter les locaux de l'entreprise par un organisme relais, telle une société immobilière pour le commerce et l'industrie (Sicomi). Ces locaux sont ensuite reloués. Cependant, les Sicomi préfèrent ne pas prendre de risques dans ce domaine, elles optent plutôt pour des locaux neufs et bien situés. Par ailleurs, la législation empêchait le

conseil général de verser une aide directe à l'entreprise. La CCI de Dieppe est intervenue et a décidé de se porter acquéreur des locaux afin de les relouer à l'entreprise grâce à un crédit-bail. Ce type d'intervention n'est pas habituel mais sans elle une entreprise disparaissait du paysage français alors qu'elle a constitué " *le ballon d'oxygène* " indispensable pour l'entreprise. De ces éléments, il apparaît très clairement que l'aide indirecte semblait être plus efficace que l'aide directe. Si les élus avaient accordé cette dernière à l'entreprise, sa situation allait peut-être se dégrader.

Le cas de l'entreprise TECSOM des Ardennes en constitue également une parfaite illustration. Avec 4.7 millions d'euros de pertes, elle demandait à la collectivité de racheter ses murs pour devenir, par la suite, propriétaire au bout de 5 ans. Malheureusement elle a disparu. L'entreprise LISI avait également demandé au conseil départemental de lui fournir une usine neuve et lui louer. Proposition à laquelle le conseil avait accordé une suite favorable⁵¹⁷. Rentre aisément dans le cadre de cette étude, le fait pour un conseil général, dans l'ouest de la France, d'acquérir un bâtiment et de le louer à une entreprise en difficulté⁵¹⁸.

De même, une commune dans le cadre d'une reprise d'entreprise, a pu décider valablement de racheter certains immeubles (dans lesquels la société exploitait son industrie jusqu'à la date de son redressement judiciaire), sous condition que le repreneur accepte de racheter ces bâtiments après 15 années de location⁵¹⁹.

Certains élus ont recours à cette pratique même si l'entreprise est " in bonis "⁵²⁰. On peut illustrer ce propos par un très bel exemple du maire qui s'est senti attiré par le beau projet de la cité des objets connectés d'une entreprise privée qui est implantée à Angers. Dans cette affaire, la collectivité a acheté les locaux et les reloue à l'entreprise à un prix très avantageux.

Il faut en conclure, dans ce cas d'espèce, qu'il s'agit d'une aide déguisée.

Pourtant, l'intervention des élus en faveur du soutien aux entreprises par le biais de l'immobilier d'entreprise est assez précisément encadrée par la loi. Pour appuyer cette

⁵¹⁷ Journal de haute marne, décembre 2015

⁵¹⁸ Exemple tiré lors de mon entretien avec Jean-Luc SAUVAGE - médiateur des entreprises, loc.cit.

⁵¹⁹ Civ. 2 juin 1993, pourvoi n° 91.13.228, lexilaser cassation

⁵²⁰ "In bonis" est une expression d'allure latine, actuellement d'une utilisation peu fréquente, qui caractérise la situation de celui ou de celle qui jouit de l'ensemble des droits d'usage et de disposition que le droit lui confère sur son patrimoine. A cette position s'oppose celle des personnes qui ayant été placées sous le régime de la liquidation judiciaire sont déchués des droits de disposer de leurs biens qui constituent le gage de leurs créanciers. Consulté le 20 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.dictionnaire-juridique.com/lexique-juridique.php>

affirmation, référons-nous à l'ancien article *L.1511-3 du CGCT* avant la loi NOTRe. Cet article prévoyait que " *la revente ou la location des bâtiments par les collectivités territoriales devait se faire aux conditions du marché et par exception, des aides à l'immobilier d'entreprise pouvaient prendre la forme de rabais sur les conditions de revente ou de location....* ".

Une précision ressort de ce texte.

Existe bien en droit interne une réglementation rigoureuse : la collectivité intervenante est contrainte de respecter des conditions du marché. Du reste, s'ajoute une exigence essentielle à savoir le caractère exceptionnel de rabais sur les conditions de ventes ou de location.

Malgré les limites constatées, la réglementation n'est toujours pas respectée. Donc, toute règle n'est, sans doute pas exempte de violation. En fait, l'examen de la pratique a démontré que certains élus trouveront toujours une manière de contourner la loi du moment qu'ils veulent sauver une entreprise.

En tenant compte de ce qui précède, nous avons constaté que le régime de l'aide à l'immobilier d'entreprise n'a pas échappé aux critiques. Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de 1996 a constaté combien les finances de certaines collectivités peuvent être gravement mises à mal du fait de cessions quasi-gratuites de terrains, et ce, après des frais non négligeables de viabilisation⁵²¹.

La préemption constitue une forme de soutien indirecte que la collectivité peut apporter à l'entreprise en difficulté. L'immeuble préempté peut ensuite être cédé à l'entreprise à un prix très avantageux.

Par ailleurs, les compétences reconnues au maire par le Conseil d'État à propos de l'affaire Boussac-Saint-Frères⁵²², comme nous l'avons dit précédemment, demeurent particulièrement d'actualité. Il ne s'agit plus d'apporter une aide à une entreprise en difficulté alors que les échéances ultimes paraissent inéluctables mais de rechercher un repreneur pour tout ou partie de l'activité. Les faits à l'origine de ce contentieux correspondent tout à fait à des situations présentes. Il ressort de cette jurisprudence un enseignement capital : il ne suffit pas toujours de mettre de l'argent public pour sauver une entreprise en difficulté, on peut lui chercher un repreneur, pourquoi pas l'orienter vers un nouvel associé, actionnaire, fournisseur etc.

⁵²¹ Cour des comptes, Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises, op. cit., pp.92 et s.

⁵²² C.E. 10 mai 1985, *Sté Boussac-Saint-Frères*, loc. cit., concl. D'HONINCTHUN C.

Cette intervention peut également être déléguée à un organisme spécialisé, comme c'était le cas il y a une trentaine d'années, d'un comité d'action promotionnel du département de l'aube (CAP), sollicité par les maires de Troyes et de Saint-Julien les villas sur le problème de la société Fenwick.

Pour aider une entreprise, une collectivité s'est proposée de prendre en charge une étude d'impact. Cette intervention a été jugée illégale.

On pouvait éventuellement considérer que, le fait pour une collectivité de participer à des frais d'audit ou d'intervenir dans la passation d'un marché avec une entreprise en redressement judiciaire, pouvait être considéré, sans aucun doute, comme une action indirecte lui permettant ainsi de poursuivre son activité sereinement.

En tenant compte de cet argument, rentre bien dans ce cadre, le fait pour la commune d'intervenir auprès des différentes autorités qui peuvent être impliquées dans la recherche de solutions. On ne saurait omettre dans cette lancée, les mesures d'accompagnement et le maintien d'un environnement favorable aux entreprises qui se traduit par un soutien opérationnel. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle des entrepreneurs demandaient un rond-point afin d'accéder à leur usine, un rachat de foncier pour une extension, une adaptation du transport public pour ses salariés etc.⁵²³.

Rentre dans cet ordre d'idée l'action qui consiste pour la collectivité à permettre à l'entreprise de réutiliser les friches industrielles ou plus concrètement à s'implanter sur un autre territoire.

En définitive, nous constatons que, l'action indirecte qui consiste à apporter une facilité de crédit aux entreprises en difficulté demeure la plus fréquemment employée. Il apparaît néanmoins que d'autres procédés, jugés très intéressants, sont également mis en exergue. Ils permettent à ces entreprises de pouvoir poursuivre dans une bonne logique leur activité. Parmi eux, figure le sauvetage du personnel.

B : Le sauvetage du personnel : une nécessité économique, sociale et politique

⁵²³ LE MAIGNEN C.-E., " Nous avons maintenant une clarification des compétences des collectivités (en ligne)", *les échos.fr*, mercredi 12 octobre 2016, consulté le 20 octobre 2016, disponible à l'adresse : https://www.lesechos.fr/12/10/2016/lesechos.fr/0211380853014_charles-eric-lemaignen---nous-avons-maintenant-une-clarification-des-competences-des-collectivites-.htm

Le maintien de l'emploi de l'entreprise en difficulté, objet de notre étude, est une forme d'action indirecte employée par les collectivités territoriales dans le but d'assurer la continuité de l'activité et par conséquent d'éviter le chômage ou limiter le volume des suppressions d'emploi. Il peut s'agir aussi de faciliter une reconversion du personnel. Donc, il renvoie à la double finalité qui cherche à concilier des préoccupations d'équité sociale et d'efficacité économique.

En d'autres termes, l'idée est la suivante : il peut arriver que la collectivité ne s'intéresse pas à l'entreprise elle-même mais plutôt se préoccupe du sauvetage de son personnel.

Une précision doit être apportée s'agissant de cette forme particulière d'action. L'étude de deux hypothèses s'impose ici.

La première relève du bon sens. Si l'entreprise souffre d'une difficulté qui est liée à la conjoncture, par exemple le personnel est mal qualifié. En l'espèce, il serait inutile de lui verser de l'argent public. Donc, assurer la formation du personnel semble être la plus adaptée. Il convient avant tout, de revoir et de compléter leurs capacités techniques et professionnelles.

La seconde condition appelle une observation plus complète. Dans l'hypothèse où les difficultés sont structurelles et que la situation de l'entreprise est irrémédiablement compromise, dans ce cas, il faut s'abstenir.

À plusieurs occasions, certains élus préfèrent accepter la fermeture de l'entreprise et s'intéresser au personnel qui reste sur le "carreau". Donc c'est la mobilité professionnelle qui est privilégiée, mais aussi la formation, domaine dans lequel les collectivités interviennent volontiers, notamment les régions.

En faisant ce choix, les élus poursuivent un double objectif : lutter contre le chômage et assurer le développement de leur territoire. Cette façon de faire permet d'éviter d'intervenir en perdant au capital, sans espoir de retour.

Pour illustrer cette affirmation, prenons l'exemple d'une entreprise qui vend à perte ou qui investit à un coût très élevé. Une question surgit. Doit-on lui accorder une aide financière ? Ou ne serait-il pas plutôt aisé d'accepter sa fermeture et aider les salariés à trouver un autre emploi, en leur proposant notamment des stages facilitant une reconversion ?

Nous répondons, évidemment, positivement à la dernière question dans la mesure où l'intervention financière de la collectivité risque d'être jugée inutile.

À côté des collectivités territoriales, les pouvoirs publics, plus concrètement l'État, manifestent une grande sensibilité au sujet de l'emploi. Il en est également à l'égard des salariés des entreprises, même si ces dernières sont " in bonis ". Sans vouloir modifier l'objet de cette étude, il est légitime d'évoquer le rôle de l'État en la matière.

À cette fin, il est d'usage de se référer aux dispositions nationales. Ainsi, un Fonds National de l'Emploi est mise en place afin de contribuer aux financements de mesures destinées à remédier aux conséquences des mutations et des reconversions industrielles. Ce fond relève de la catégorie des aides à la formation que perçoivent les entreprises au bénéfice de leurs salariés.

Si on observe minutieusement les causes de difficultés des entreprises, les mutations et les reconversions industrielles peuvent bel et bien y contribuer. Par conséquent, il est probable que le personnel manifeste un manque de compétence dans de nouveaux domaines. En ce sens, il est nécessaire qu'un effort de formation puisse être mis en œuvre afin d'adapter la qualification des salariés.

Donc, les aides à la formation du fonds national de l'emploi (FNE) pourraient leur être applicable. Une des principales caractéristiques de ce type d'intervention est que les aides reposent sur une logique de contrat entre l'État et les entreprises qui y sont éligibles. Elles s'appuient sur des principes de base à forte tonalité consensuelle : aider les salariés menacés de perdre leurs emplois, accroître la compétitivité des entreprises via l'amélioration de leurs qualification de leurs salariés etc.⁵²⁴ .

Ainsi, la convention d'appui aux mutations économiques a remplacé la convention de formation du Fonds National de l'Emploi. Toutefois, les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire sont exclues de l'aide aux mutations économiques.

À la lecture de ce qui précède, il apparaît que l'exclusion ne vise que les entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire. Il semblerait donc, que cette forme d'aide demeure autorisée pour les entreprises qui sont en cours de procédures amiables.

⁵²⁴ CADET J.-P. et KIRSCH E., " Les aides à la formation du fond national de l'emploi. Plasticité et ambiguïtés d'une intervention publique négociée (en ligne) ". In : *Formation Emploi*, n° 48, 1994, p. 21, consulté le 30 octobre 2016, disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_1994_num_48_1_2078

En ce qui concerne les entreprises rencontrant d'importantes difficultés économiques, en priorité celles de moins de 250 salariés, il convient de noter qu'elles peuvent conclure avec l'État une convention permettant une prise en charge partielle d'actions de formation et d'adaptation de leurs salariés d'une durée maximale de 18 mois.

Au delà de la convention, l'entreprise peut percevoir des aides pour assurer des formations visant à maintenir l'employabilité de ses salariés, sous réserve de maintenir et soutenir l'Emploi. Ainsi, chaque Conseil Régional peut proposer des aides aux entreprises⁵²⁵. Il en fixe alors librement les conditions d'attribution. De plus, les communes et les départements sont également susceptibles de mettre en place des programmes d'aides à la formation. Toutefois, la législation prévoit que toute entreprise, quelle que soit sa taille, doit participer au financement de la formation professionnelle des salariés et peut bénéficier, sous certaines conditions, de différents types d'aides.

Dans le cadre de l'entreprise en difficulté, l'aide à la formation assure la continuité de l'activité des salariés face aux transformations de l'emploi. Par exemple si les difficultés dont souffre l'entreprise sont dues à un manque d'expérience des salariés dans leurs domaines, la collectivité, à savoir la région, peut financer des stages pour ces salariés. L'objectif étant toujours de maintenir et de sauvegarder l'emploi.

La formation permet donc de prévenir les risques d'inadaptation professionnelle aux évolutions de l'emploi et des qualifications dans les entreprises et les branches professionnelles. Les salariés concernés sont notamment ceux qui sont les plus exposés aux conséquences des mutations économiques.

Ce type d'aide n'engendre aucun risque pour l'entreprise et pour la collectivité porteuse. On sait que les aides à la formation font partie des mesures ne favorisant aucune entreprise ni

⁵²⁵ C'est le cas de la Région Poitou-Charentes qui participe au financement des plans de formation des salariés d'entreprises. CoRDEFoP (Convention Régionale de Développement de l'Emploi par la Formation Professionnelle continue des salariés) ; Cette région participe aussi au financement du parcours de formation du dirigeant d'entreprises grâce à un chèque formation dirigeant. Guide des aides de la région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes. L'objectif est de soutenir les plans de formation des entreprises, confrontées à des mutations économiques, technologiques ou organisationnelles, afin de favoriser l'acquisition, l'amélioration des compétences, l'adaptation aux postes de travail des salariés ; Développer la formation des salariés tout au long de leur vie professionnelle pour améliorer leurs compétences et leur employabilité. La formation est déterminante notamment dans un contexte de crise. Consulté le 8 mars 2016.

aucune production en particulier⁵²⁶. À cet égard, la Commission a pu considérer que les aides publiques à l'embauche et à la formation du personnel ne constituaient pas des aides au sens de l'article 107 TFUE⁵²⁷.

Dans cette perspective, les conventions d'Appui aux Mutations Économiques (ex FNE-Formation) permettent d'adapter les compétences des salariés pour sauvegarder l'emploi dans des entreprises subitement confrontées à des modifications de la production ou du marché. Sont prioritairement concernées les entreprises (et les groupements d'employeurs) occupant moins de 250 salariés, rencontrant des difficultés ou en mutation et devant maintenir dans l'emploi leur personnel ou organiser leur reconversion.

Comme susmentionné, il n'est pas toujours évident pour les collectivités territoriales d'accepter de verser de l'argent public aux entreprises en difficulté. Il est donc d'usage d'avoir recours à différentes formes d'intervention indirecte, qui s'avèrent plus efficace.

II : Une technique permettant un traitement efficace des difficultés de l'entreprise

L'action indirecte est jugée comme étant une technique permettant un traitement plus efficace des difficultés de l'entreprise. Elle est, sans aucun doute, plus pratique que l'action financière qui peut être soit directe ou indirecte. On comprend aisément, dès qu'une entreprise est en difficulté, que les collectivités puissent avoir recours à cette forme d'action. Il nous semblerait incompréhensible que les élus dotés des responsabilités aussi importantes ne puissent emprunter cette voie. Ainsi, cette technique est efficiente (A) et, elle est de plus en plus approuvée (B)

A : La nature efficiente des interventions indirectes

En ayant la possibilité d'avoir recours à différentes formes d'interventions indirectes, les collectivités territoriales entendent poursuivre un traitement efficace des difficultés des entreprises afin de les sauver. Perçues comme faisant apparaître de bons résultats avec un minimum d'efforts, ces interventions indirectes présentent une nature efficiente.

⁵²⁶ cf. Règl. CE no 68/2001 de la Commission, 12 janv. 2001, JOCE 13 janv. no L 10, règlement d'exemption sur les aides à la formation.

⁵²⁷ Déc. Comm. n° 93/193/CEE, 23 déc. 1992, JOCE 6 avr. 1993, n° L 85.

En tenant compte de ce qui précède, nous pouvons avancer sans trop nous tromper que l'intervention indirecte est plus rentable que celle directe. Ainsi, il apparaît qu'une action indirecte conduisant à rapprocher entreprise en difficulté d'un repreneur éventuel est parfois plus payante qu'une aide financière directe.

Pour soutenir cette affirmation, référons-nous aux propos d'Hervé GROUD. Ce professeur soulignait justement ⁵²⁸ *"pour la collectivité locale, cette intervention traditionnelle se présente un peu comme le prolongement naturel de certaines de ses compétences. Elle définit, pour une bonne part, le droit au sol dans le PLU. Elle dispose, de par la loi, de moyens d'interventions sur le marché immobilier (préemption et même expropriation). Elle peut donc plus facilement racheter, par exemple, de friches industrielles et, en tout état de cause, être informée des opportunités. S'il y a échec de l'entreprise, la collectivité pourra conserver le bien immeuble (en cas de location) ou le reprendre (en cas de vente). L'aide n'est pas perdue comme dans le cas d'une prime ou d'une subvention"*.

Pour comprendre la rentabilité de l'intervention indirecte, il suffit de se référer aux divers avantages qu'elle pourrait apporter à la collectivité. Nous nous limiterons à l'évocation de deux ou trois avantages qui sont, à notre avis, les plus pertinents. En d'autres termes, sans qu'il soit nécessaire de se référer à tous les avantages, l'intervention indirecte permet à la collectivité de protéger les budgets locaux contre les risques de non remboursements de la part du ou des bénéficiaires de l'intervention.

Il faut en conclure que pour limiter les risques de dérapages très préjudiciables aux deniers locaux, les collectivités ont recours à ce type d'intervention indirecte (ex : la revente ou la location de bâtiments aux conditions du marché).

Par ailleurs, toujours sur le plan financier, les collectivités locales y trouvaient tout intérêt, puisque les taxes professionnelles versées par les entreprises représentaient plus de 50% du produit des impôts locaux (sans compter tous les autres avantages qu'on peut retirer du maintien des ménages sur place). Toutefois, une évolution est à attendre dans la mesure où la taxe professionnelle a été supprimée et remplacée par la contribution économique territoriale. On se souvient que cette dernière avait été jugée comme occasionnant des pertes de recettes aux collectivités locales⁵²⁹.

⁵²⁸ GROUD H., " La clarification des régimes d'aides à l'immobilier - Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional ", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2005, n° 5, p. 1247

⁵²⁹ La réforme de la fiscalité directe locale, consulté le 14 mai 2017, disponible à l'adresse : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/reforme-fiscalite-directe-locale-0>

Le fait pour la collectivité d'intervenir de manière indirecte auprès des entreprises en difficulté pourrait de même, lui conférer un certain nombre de pouvoirs.

Ainsi, la collectivité a la possibilité de vérifier le respect des engagements souscrits par le bénéficiaire de l'aide, par exemple, dans une convention (exigée par *l'article L. 2251-3 du Code général des collectivités territoriales en matière d'aides pour le maintien de l'activité en milieu rural*) ou résultant des textes ayant institués les aides (exemple : vérifier la réalité du nombre d'emplois maintenus pendant un laps de temps fixé par le régime de la prime régionale au maintien de l'emploi (PRME⁵³⁰). Il en est de même de l'annulation ou de la réduction de primes dès lors que l'entreprise n'a pas maintenu les effectifs⁵³¹. Ce raisonnement mérite d'être relativisé. La collectivité conserve ce droit de contrôle même s'il s'agit des aides directes comme la PRME précitée.

L'intervention indirecte pourrait, enfin, permettre à une collectivité d'éviter d'intervenir directement quand il est déjà trop tard en pratiquant un dépistage systématique " mieux vaut prévenir que guérir " avec l'aide des partenaires comme la chambre de commerce ou le comité d'expansion.

En ce qui concerne l'entreprise bénéficiaire, il s'avère intéressant de mettre l'accent sur la contrepartie de l'intervention de la collectivité en sa faveur. Cette contrepartie, il faut le reconnaître, s'illustre dans la plupart des cas comme l'engagement de créer des emplois dans un délai bien déterminé.

La délibération du 9 septembre 1994, par laquelle le conseil municipal de Fougerolles a autorisé le maire à céder une parcelle de terrain appartenant au domaine privé de la commune, d'une superficie de 36 ares environ, à la société à responsabilité limitée (S.A.R.L.) *Leuvrey* moyennant le versement d'un franc symbolique et l'engagement de créer cinq emplois dans un délai de trois ans, en constitue une parfaite illustration.

Au demeurant, comme évoqué supra, le fait pour une collectivité d'intervenir de manière indirecte auprès de ces entreprises, permet à celles-ci, de bénéficier des locaux nécessaires à leurs activités. Dans ce sens, l'aide locale à l'immobilier évite de mobiliser une trop grande

⁵³⁰ Prime Régionale au Maintien de l'emploi. Elle vise à soutenir des entreprises en difficultés conjoncturelles.

La PRME est une aide directe versée sous forme de subvention. Elle s'inscrit dans le régime d'aide " De minimis " que les entreprises doivent s'engager à respecter par la signature d'une attestation.

⁵³¹ C.E., 8 juillet 1988, Premier ministre c/ S.A.B.D.E.C., Rec. p. 180.

partie de l'apport initial à son installation et conforte donc sa santé, toujours délicate les premières années⁵³².

Ces cas de figure susmentionnés démontrent sans doute que l'intervention indirecte demeure très pratique et efficace aussi bien pour la collectivité que pour l'entreprise bénéficiaire. Donc, elle devrait être mieux utilisée que tout autre type d'intervention. Par conséquent, le recours à celle-ci demeure de plus en plus usité.

B : L'usage de l'intervention indirecte : une tendance de plus en plus approuvée

Il est aisé de constater que les collectivités territoriales ont d'avantage recours à l'intervention indirecte afin de maintenir une entreprise sur leurs territoires.

À la lecture de la doctrine et de la presse, ne serait-il pas nécessaire de nous interroger sur la ou les causes de ce type d'intervention ? À la faveur de la crise et de la souplesse de la réglementation en la matière, on peut facilement comprendre le choix des collectivités.

Nous allons illustrer notre propos par quelques exemples pratiques.

Comme les aides directes sont très réglementées, l'intervention indirecte permet aux collectivités territoriales d'avoir recours à plusieurs moyens pour épauler les entreprises menacées de fermeture sur leur territoire. Dans ce cas de figure, elles peuvent appuyer, conseiller, guider. En outre, elles peuvent faire le lien, mobiliser des experts : avocats, banquiers, mais sans se substituer à ces conseils.

Il faut en conclure, que les aides, qui peuvent être qualifiées d'aides indirectes, seraient, dans une certaine mesure, privilégiées par les collectivités publiques autres que l'État. Toutefois, il n'est pas toujours aisé d'estimer leur incidence financière.

Il ne faut pas omettre d'évoquer que l'intervention indirecte relève de l'intervention classique. Elle correspond à celle réalisée au travers de l'immobilier d'entreprise et de la création de zones d'activités industrielles.

⁵³² GROUD H., " Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional ", loc. cit.

Comme susmentionné, d'autres facteurs peuvent être à l'origine de l'intervention indirecte des collectivités territoriales auprès des entreprises en difficulté.

Pour justifier cette affirmation, on se référera à ce fameux phénomène des "chasseurs de primes". Dans ce contexte, les collectivités auront tendance à se méfier et à avoir d'avantage recours aux autres modalités d'intervention indirecte. À ce propos, citons un exemple, dans une affaire d'importance, qui se produit actuellement en France. Il s'agit de l'usine Tioxide à Calais (spécialisée dans la production de l'oxyde de titane, pigment utilisé dans la peinture). De l'argent public investi à perte par la Région et Cap Calais, qui a versé en 2010 une avance remboursable de 500 000 € afin de soutenir le projet engrais de l'usine, actif en 2013 et qui s'est rapidement soldé par un échec. Aujourd'hui, la fermeture définitive de l'usine est programmée et ne va pas tarder à se réaliser⁵³³.

Il faut relativiser le raisonnement qui consiste à dire que l'intervention indirecte serait privilégiée par rapport à celle directe. Cette opinion nécessite une nuance, parce que pour sauver une grosse entreprise il peut être nécessaire aussi bien pour la collectivité que l'État, d'avoir recours à une intervention directe, même s'il est assez rare de voir une collectivité tenter de sauver ce genre d'entreprise. Il en est ainsi d'un montage financier, visant à soutenir le tissu économique et social, et prévenir des conséquences " systémiques " pour l'ensemble de l'économie.

L'affaire d'Alstom dans laquelle l'État avait pris une participation dans le capital de la société peut être citée. En effet, une augmentation de capital de 600 millions d'euros avait été décidée en juillet 2003, et l'État a accepté d'y souscrire pour moitié. Ce plan de sauvetage atteignait au total près de 7 milliards de Francs, avec un apport direct de l'État de 500 millions d'euros (l'augmentation de capital, outre 200 millions de prêts subordonnés), et un prêt à court terme de 300 millions d'euros. Cet exemple, montre que l'intervention indirecte, ne semble pas être la plus utile. C'est plutôt l'État qui intervient au profit de cette entreprise.

Du reste, il est important de reconnaître que, de la même façon que les aides financières, les aides indirectes sont susceptibles de provoquer des distorsions de concurrence, mais celles-ci sont encore plus difficilement perceptibles. Donc, il est important de veiller à éviter d'éventuelles distorsions de concurrence.

⁵³³ PECQUEUX O., " La fermeture définitive de l'usine Tioxide devrait être annoncée ce vendredi ", *La Voix Du Nord*, 14 mars 2017, consulté le 20 mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lavoixdunord.fr/132581/article/2017-03-14/la-fermeture-definitive-de-l-usine-tioxide-devrait-etre-annoncee-ce-vendredi#>

Pourtant, en plusieurs occasions, les rapports publics de la Cour des comptes avaient relevé le niveau excessif des engagements financiers découlant pour certaines collectivités de l'octroi de garanties d'emprunts. D'assez nombreuses régions (par exemple, Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Basse-Normandie, Picardie, Rhône-Alpes), avaient abandonné cette forme d'aide, et qu'il en était progressivement de même d'un nombre significatif de départements, parfois à l'issue d'expériences malheureuses⁵³⁴.

Conclusion du chapitre 2

L'intervention des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté peut donc prendre la forme d'action financière et indirecte, en fonction bien sûr, du type de difficulté. La conclusion qui s'impose au terme de ce chapitre se traduit sous deux aspects.

D'une part, l'étude de l'action financière se traduit de deux manières à savoir l'échelonnement des dettes fiscales et sociales et les autres soutiens ou aides de nature financière. La première permet aux services de l'État, non pas les collectivités, d'apporter leurs soutiens à l'entreprise en difficulté. Cette action lui permet de faire face à sa difficulté de trésorerie. La seconde renvoie à une plus large gamme de soutiens qui sont menés tantôt par les services de l'État, tantôt par la collectivité elle-même. Il comprend, les mesures ou aides de nature fiscale ; des aides qui ont des incidences financières, mais dont il est plus délicat d'estimer le coût, comme la mise à disposition ou comme l'achat de terrains ou de bâtiments au bénéfice de l'entreprise en difficulté. La prise de participation dans le capital d'une entreprise en difficulté restant donc de fait du cadre législatif une forme d'intervention rare.

D'autre part, l'intervention peut s'exprimer par une action indirecte. Or, il arrive que l'action indirecte, se traduise, tout comme l'action financière, par un soutien à la trésorerie. On relèvera, en ce sens, le caractère très complexe que recouvrent ces deux notions. De par son efficacité, nous avons observé que l'intervention des collectivités locales est plus indirecte que directe dans la pratique. À de très rares exceptions et conformément au droit, les collectivités locales accordent des aides directes comme les subventions, garanties d'emprunts etc.

Conclusion du titre I

⁵³⁴ Cour des comptes - rapport public particulier, nov. 1996, op.cit, p. 52

Tout au long de ce titre, il a été démontré combien, la collaboration avec les organismes extérieurs notamment sur le terrain de la prévention et du traitement des difficultés est, dans une certaine mesure, une pratique louable. Pour mener à bien cette collaboration, les collectivités territoriales se servent de compétences qui leur sont attribuées par le législateur et agissent dans une période bien déterminée. Cette étape est cruciale dans la mesure où elle permet à la collectivité intervenante de mieux déterminer son aide. Il peut arriver que celle-ci souhaite intervenir dans la prévention plutôt que dans le traitement ou l'inverse. Il est judicieux de rappeler que cette collaboration aussi importante qu'elle soit, doit être dirigée vers une entreprise ou ses salariés.

Par ailleurs, nous avons évoqué le sujet de l'appréciation de l'action financière et indirecte en fonction du type de difficulté. Le rôle que jouent les collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté se trouve être guidé par la volonté d'accomplir l'une ou l'autre action. La tâche est loin d'être aisée. Il faut prendre en compte la faisabilité de l'intervention afin d'éviter un éventuel échec en perspective. Cela doit passer par une vigilance et une réactivité.

En définitive, il ne suffit pas d'aborder le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités territoriales en faveur des entreprises en difficulté. Mais plutôt de démontrer par son contenu et les compétences qui sont attribuées à ces collectivités, si ce cadre est satisfaisant.

Titre II : La remise en cause de la pertinence du cadre juridique actuel

Le cadre juridique est maintenant assez bien connu, par la doctrine juridique comme par les praticiens. Il a été exposé dans le premier chapitre du titre deux de la première partie de notre étude. En d'autres termes, l'analyse du précédent chapitre, notamment le cadre juridique de l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, nous a permis de dégager plusieurs critiques relatives à sa pertinence. Parmi ces critiques, deux ont retenu notre attention : la question de l'inefficacité de ce cadre juridique et les écarts importants constatés entre la théorie -c'est-à-dire ce que permet le droit- et la pratique.

Concernant la première critique, la présence des effets décevants des aides est déterminante au sein de cette étude. Ces effets caractérisent, en tout cas, l'inefficacité, les failles de ce cadre juridique.

La deuxième critique, nous conduit à mener une étude sur les causes de ces écarts et les mesures pouvant y remédier. Si dans quelques cas, ces écarts semblent être limités, l'examen attentif de la pratique nous conduit à constater qu'il existe souvent un grand écart entre les dispositions textuelles et les faits. Les élus se permettent même parfois d'intervenir sans tenir compte des textes et sans que pour autant les interventions soient efficaces. En un sens, plus les collectivités interviennent moins elles sont efficaces.

À partir de ce constat, deux pistes doivent être explorés. D'une part, il faut évoquer la question de l'inefficacité du cadre juridique (**Chapitre I**) afin de comprendre ses imperfections. D'autre part, il convient d'envisager une remise en cause complète du cadre juridique actuel, afin de faire coïncider, autant que faire se peut, la pratique avec les textes (**Chapitre II**).

Chapitre I : Un cadre inefficace

Il ne s'agit pas ici d'évoquer simplement les quelques inconvénients clairement signalés que recèle le cadre juridique. C'est bien la question de son efficacité qu'il convient de poser. Bien sûr, il est en grande partie inévitable qu'il y ait des difficultés d'appréhension des textes, aussi bien nationaux que communautaires. On peut tenter d'en améliorer la rédaction. Mais, plus fondamentalement, se pose la question de fond : que vaut un cadre juridique s'il se montre inefficace ?

Pour soutenir notre analyse il y a lieu de dégager quelques exemples révélateurs de cette inefficacité. Ainsi, la seconde section du présent chapitre analyse la question de la complexité des textes communautaires et nationaux (**section 2**) alors que l'incompréhension de ceux-ci pourrait conduire à des effets décevants des aides (**section 1**).

Section 1 : Les effets décevants des aides

En France, le système des aides publiques aux entreprises en difficulté est souple, mais il devient dans une mesure assez complexe. On comprend bien alors que cela puisse engendrer des effets décevants. Au départ, en 1982, le cadre était simple : toutes les formes d'aides étaient autorisées. On avait un texte spécifique qui régissait l'aide aux entreprises en difficulté. Mais à partir du moment où on se réfère aux règles de droit commun : le droit devient automatiquement complexe parce qu'il faut respecter toutes les procédures. Ainsi, en ce qui concerne l'aide à l'immobilier ou la garantie d'emprunt, il faut se référer à des dispositions plus précises. Aujourd'hui, on assiste à une banalisation des textes qui régissent l'aide à ces entreprises. Cela a été facilité par le fait qu'il n'y a pas de définition de l'entreprise en difficulté.

Par ailleurs, du fait de cette complexité, les aides sont rendues partiellement efficaces voire inefficaces (**II**). De plus, du fait de leur intervention en attribuant une aide financière à une entreprise rencontrant des difficultés de trésorerie, les collectivités territoriales encourent des risques pouvant engager leur responsabilité (**I**).

I : Les éventuels risques liés à la responsabilité des collectivités

L'attribution par les collectivités territoriales et leurs groupements d'aides aux entreprises en difficulté peut être de nature à faire jouer leur responsabilité. Même s'ils détiennent des prérogatives de puissance publique, ils sont tenus de répondre de leurs actes, de leurs faits au même titre que toute autre personne. Ils doivent également en assumer la responsabilité et la réparation. Ainsi, la responsabilité quasi-délictuelle peut être retenue du fait de leurs aides aux entreprises en difficulté. Se pose alors le problème de la compétence juridictionnelle : civile ou administrative. D'où l'imbrication des compétences contentieuses et les cas de responsabilité quasi-délictuelle pour faute (**B**). Par ailleurs, l'immixtion des élus locaux par une gestion de fait ou de droit, d'une activité privée peut également engager la responsabilité de leurs collectivités. Notre interrogation est assez simple une collectivité peut-elle être considérée comme dirigeante de droit ou de fait d'une entreprise en difficulté et avec quelle conséquence ? (**A**).

A : Une collectivité peut-elle être considérée comme dirigeante de droit ou de fait d'une entreprise en difficulté ?

Ce sujet a déjà donné lieu à d'importants travaux et débats⁵³⁵. Pour retenir la responsabilité de la collectivité territoriale, un certain nombre d'actes doivent lui être reprochés. Ainsi, cette responsabilité peut résulter de son éventuelle position dominante (actionnaire d'une SEML ou gérant d'une association), son intervention dans la vie de la personne privée peut également conduire à la considérer comme étant dirigeante de fait. Dans le capital d'une SEML la collectivité peut avoir une position dominante tandis que dans l'association celle-ci n'y détient pas de capital.

⁵³⁵ CHAMPAUD C., " La responsabilité des organismes publics et para- publics, *Revue Française de Comptabilité*, Mai 1976, pp. 488-498 ; GROUD H., " La responsabilité des collectivités locales du fait de leurs interventions économiques". In : ordre national des avocats, *Les collectivités entre le droit public et le droit privé* : actes du colloque, 5 et 6 décembre 1991, Châlons -sur-marne, pp.85-101; CHAMPAUD C., *La place des intérêts publics dans les procédures collectives*, PU Lille, 1978, p. 109 ; DEBBASCH C., Fondation internationale pour l'enseignement du droit des affaires, *La survie des entreprises privées en difficulté* : actes du colloque, 2-5 octobre 1981, Québec, Université de Laval.

Il apparait donc que le risque pour la collectivité d'être considérée en tant que dirigeante de fait ou de droit d'une entreprise est plausible. L'aide publique à une entreprise en difficulté peut aggraver le passif de cette entreprise du moment où elle fait l'objet d'une liquidation. On peut alors en déduire que l'aide a été inefficace. En cas de faute imputable aux collectivités publiques ayant apporté leur soutien, une responsabilité de type commerciale (action en comblement d'insuffisance d'actif) ou administrative pourra être retenue contre ces collectivités.

Dans cet ordre d'idée, l'article L. 651-2 du Code de commerce (modifié par l'article 146 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption, et à la modernisation de la vie économique) prévoit que, lorsqu'une insuffisance d'actif est constatée, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actifs, décider que les dettes de la personne morale défailante seront supportées, en tout ou partie, avec ou sans solidarité, par tous les dirigeants de droit ou de fait. Cette procédure peut conduire à appeler des collectivités publiques en comblement de passif et être écartées au profit du régime administratif de la responsabilité pour faute⁵³⁶.

Pour illustrer cette argumentation, référons nous à l'exemple d'une SEM locale créée par un EPCI. Celle-ci a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire puis de liquidation judiciaire qui a ensuite donné lieu à une condamnation pour banqueroute du président de la SEML, au vu des moyens ruineux auxquels il avait eu recours pour retarder la liquidation⁵³⁷ puis d'une action en comblement de passif contre l'EPIC (établissement public à caractère industriel et commercial)⁵³⁸.

Ce raisonnement est assez identique à celui du tribunal des conflits en date du 20 novembre 2006⁵³⁹. Il ressort de cette décision que *les membres du conseil de surveillance sont à l'abri d'une action en comblement de passif à moins de s'être comportés en dirigeants de fait*. Ce reproche était adressé à la commune d'Alès-en-Cévennes dont le maire avait présidé le conseil de surveillance d'une société d'économie mixte chargée de gérer les activités professionnelles et commerciales d'une association sportive.

⁵³⁶ MANSON C., " Filiales des entreprises publiques ", Fasc. 178-30, 15 Janvier 2016. Date de la dernière mise à jour : 15 Janvier 2016

⁵³⁷ Cass. crim, 2 juin 1999, n° 98-81.454, Lourec : JurisData n° 1999-002462 ; Bull. crim. 1999, n° 118

⁵³⁸ Cass. com., 26 oct. 1999, n° 97-14.432, SIAEP : JurisData n° 1999-003675 ; Bull. civ. 1999, IV, n° 182.

⁵³⁹ T. confl., 20 nov. 2006, n° 3570, SEM Olympique d'Alès en Cévennes : Juris-Data n° 2006-316779 ; RJDA 2007, n° 183, p. 186

Ces raisonnements sont, à notre sens, justes dans la mesure où si les collectivités sortent de leur route on leur applique le droit de la faillite. Ce sont donc les collectivités elles-mêmes qui créent l'incohérence car normalement le droit de la faillite ne leur est pas applicable.

Les exemples ne manquent pas pour désigner une collectivité territoriale dirigeante de fait. Une illustration concerne le SEML l'Etoile et la commune de Plan-de-Cuques. Par un jugement du 4 mars 1991⁵⁴⁰, le tribunal de commerce de Marseille reprocha l'immixtion de la commune dans la gestion de la société et les décisions qu'elle avait fait prendre aux organes délibérants. Évoquant la gestion de la société d'économie mixte, le tribunal finit par conclure que la municipalité avait pu en " demeurer la dirigeante de fait". Un autre cas de même nature peut être évoqué dans la région de Languedoc-Roussillon. Une collectivité avait créé une société d'économie mixte en vue de développer les exportations. Mais, il était établi que les organes de gestion de cette SEML ne jouissaient pas d'une liberté d'action effective. Le financement de la société était assuré par la collectivité pour des activités ponctuelles et préalablement définies par cette dernière. La Chambre régionale des comptes a logiquement estimé que le mode de fonctionnement de la SEML faisait des pouvoirs publics les vrais maîtres de l'affaire⁵⁴¹.

On sait que par le passé il a aussi été reproché à l'État d'être dirigeant de fait d'une importante entreprise privée par le tribunal de commerce de Rouen dans l'affaire assez connue de " *La Chapelle Darblay* " ⁵⁴². Il s'agissait d'une condamnation au comblement de l'insuffisance d'actif social. Il ressort de cette décision que le tribunal commercial autorise l'État à s'immiscer dans les difficultés de l'entreprise. On peut en comprendre l'intérêt en 2008. Aujourd'hui, la question ne se pose plus puisque la crise n'a plus la même gravité.

Toutefois, la collectivité doit éviter de prendre trop de risques car selon l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985 (modifié par la loi du 10 juin 1994) devenu l'article L 624-3 du code de commerce, " *les pertes d'exploitation résultant de la continuation d'activité ne sont pas supportées par la masse mais par les dirigeants de fait* ". Il faut reconnaître que ce risque existe toujours mais n'a pas la même ampleur qu'avant.

⁵⁴⁰ Trib.com.Marseille, 4 mars 1991, SEML l'Etoile.

⁵⁴¹ V. BERTUCCI J.-Y et DOYELLE A., " L'activité des chambres régionales des comptes ", *AJDA*, 20 décembre 1994, p. 883 et s. Spéc. p. 885 ; LIKILLIMBA G.-A., *Le soutien abusif d'une entreprise en difficulté*, 2^e édition, Paris, LexisNexis, 2001, pp. 320 à 323.

⁵⁴² T. com. Rouen, 10 mars 1981, *Rev. jur. com.*, 1982, p. 153, note MESTRE ; *D.*, 1981, inf. rap, p. 337, obs. VASSEUR ; *RF Compt.*, 1982, p. 40, obs. VIANDIER ; *D.*, 1982, p. 391, note AMSELEK ; *Rev. Soc.*, 1982, p. 575, note GUYENOT ; *Banque*, 1982, p. 1137, obs. MARTIN L.-M.

Il est dès lors nécessaire de s'interroger sur le caractère actuel de l'article 180 de la loi du 25 janvier 1985⁵⁴³, ancien article 99 de la loi de 1967. Nous avons constaté que l'application des dispositions de l'article 99 susmentionné était réapparue à l'occasion d'un litige alors que ce texte avait déjà fait l'objet d'une abrogation. Il en est ainsi, de l'affaire qui opposait le préfet de la Loire c/ Tribunal de commerce de Saint-Etienne⁵⁴⁴. Il s'agissait dans cette affaire de savoir si la responsabilité de l'État, personne morale de droit public en tant que dirigeant de fait, relève de la compétence de la juridiction administrative ou commerciale. Il faut en conclure alors que cette disposition, vu son importance, mériterait peut-être d'être maintenue, puisse que, même, quatre ans après son abrogation elle continue à être invoquée. Toutefois, aujourd'hui, seule l'action en comblement de passif est citée et non pas l'article 99. Cette action est dorénavant régie par les articles L. 651-1 et suivants du Code de commerce. Plus précisément, l'article L. 651-2 énonce que " *lorsque la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une insuffisance d'actif, le tribunal peut, en cas de faute de gestion ayant contribué à cette insuffisance d'actif, décider que le montant de cette insuffisance d'actif sera supporté, en tout ou en partie, par tous les dirigeants de droit ou de fait, ou par certains d'entre eux, ayant contribué à la faute de gestion* ". Il ajoute que " *toutefois, en cas de simple négligence du dirigeant de droit ou de fait dans la gestion de la société, sa responsabilité au titre de l'insuffisance d'actif ne peut être engagée* ". Il s'agit là d'une application de mécanismes propres au droit des procédures collectives à l'égard des interventions publiques dommageables.

Le raisonnement du tribunal de commerce (précédemment cité) n'avait pas échappé à des critiques. En effet, comme l'a souligné le professeur Mestre⁵⁴⁵, la désignation de dirigeant de fait ne peut concerner que les dettes passées, et certainement pas les dettes futures. La chambre commerciale de la Cour de cassation l'a d'ailleurs rappelé⁵⁴⁶: " *Seule la gestion du dirigeant social, antérieurement au jugement d'ouverture de la procédure collective, peut donner lieu à l'action en comblement de passif. Les dettes nées postérieurement à ce jugement n'entrent donc pas dans le passif pouvant entraîner cette sanction* ".

Par ailleurs, la responsabilité d'une collectivité territoriale peut être engagée du fait de l'engagement des crédits publics. Il peut s'agir de subventions émanant directement d'un service public ou d'un établissement public. En effet, le sauvetage des entreprises en difficulté

⁵⁴³ Loi n°85-98 du 25 janvier 1985, JORF 26 janvier 1985 en vigueur le 1er janvier 1986

⁵⁴⁴ Tribunal des conflits, 23 janvier 1989, préfet de la Loire c/ Tribunal de commerce de Saint-Etienne, D. 1989, p. 367, concl. FLIPO, note AMSELEK et DERRIDA ; JCP 1990, n° 2, p. 21397, note ALFANDARI.

⁵⁴⁵ *RJCom.*, 1982, p. 153, note MESTRE

⁵⁴⁶ Com. 28 février 1995, *RJDA*, 1995, n° 651

conduit également les élus à engager les fonds publics dans des conditions caractérisées aussi par une évidente responsabilité.

Il en est de même de l'engagement des fonds privés. Il peut arriver que les collectivités territoriales interviennent pour sauver une entreprise qui est en péril, en demandant aux banques de faire preuve de compréhension financière, voire d'accorder des crédits nouveaux à un créancier qui déjà se révèle peu ou pas solvable.

Comme nous venons de l'évoquer, la responsabilité d'une collectivité territoriale en qualité de dirigeante de droit peut être engagée. Il peut être vue comme une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public administratif (T.C 15 novembre 1999, Comité d'expansion de la Dordogne⁵⁴⁷).

B : L'imbrication des compétences contentieuses et les cas de responsabilité quasi-délictuelle pour faute

La question s'est posée de savoir si une collectivité locale peut faire l'objet d'une action en comblement du passif d'une personne morale placée en redressement ou en liquidation judiciaire, action susceptible de conduire à la responsabilité solidaire de tous les dirigeants de droit et de fait de l'entreprise ayant contribué à la faute de gestion, au titre des dispositions de l'article L.651-2 du code de commerce devenu article 146 précédemment cité. Ainsi comme nous venons de l'évoquer des S.E.M.L. ou des associations sont admises au bénéfice du redressement judiciaire ou soumises à une liquidation judiciaire, en raison d'erreur de gestion.

Pour pouvoir prospérer, l'action en comblement de passif doit satisfaire à plusieurs conditions. L'entreprise doit faire l'objet d'un redressement ou d'une liquidation. Il doit y avoir une insuffisance d'actif. La collectivité doit être qualifiée de dirigeante de fait ou de droit. Enfin, le juge doit relever une faute de gestion.

Il nous faut ici analyser les différents textes pour le constater. Nous citons ici l'article L. 651-2 du code de commerce qui, consacre l'application de l'action en comblement de passif aux dirigeants de droit ou de fait. Cette distinction est également faite par la jurisprudence. Ainsi, lorsqu'une personne morale de droit public est invitée à combler le passif en qualité de dirigeante d'une personne morale de droit privé (d'une association ou d'une SEM), le Tribunal des conflits a réparti la compétence en fonction de la qualité de dirigeante de droit ou de fait

⁵⁴⁷ *AJDA.*, décembre 1999, p. 1042.

de la collectivité publique : le juge judiciaire connaît des poursuites exercées en qualité de dirigeante de droit, le juge administratif de celles exercées à l'encontre de la personne publique considérée en tant que dirigeante de fait⁵⁴⁸.

En revanche, nous devons nous attarder sur l'article 2 de la loi du 25 janvier 1985, aujourd'hui abrogé. Celui-ci disposait, en son alinéa 2, que " le redressement et la liquidation judiciaire s'appliquent à tout commerçant, à tout artisan, à tout agriculteur et à toute personne morale de droit privé ". Actuellement, c'est à l'article L631-2 du code de commerce (modifié par l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 - art. 4) qu'il faut se référer. Celui-ci dispose, en son alinéa 1, " la procédure de redressement judiciaire est applicable à toute personne exerçant une activité commerciale ou artisanale, à tout agriculteur, à toute autre personne physique exerçant une activité professionnelle indépendante y compris une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, ainsi qu'à toute personne morale de droit privé ".

À la lecture de ces textes, on note déjà une première observation à savoir qu'en principe le droit de la faillite ne s'applique pas aux personnes publiques. La Cour d'Appel de Paris, dans un arrêt du 15 février 1991⁵⁴⁹, a ainsi pu déduire que " les personnes morales de droit public sont exclues du champ d'application de l'article 2, quelle que soit la forme que peut revêtir leur activité ". Pourtant, la jurisprudence a admis que ces mêmes personnes morales pouvaient être désignées en tant que dirigeantes de droit ou de fait d'une entreprise, et donc l'action en comblement de passif leur était applicable.

Il me semble pertinent d'apporter un éclairage sur le fait qu'une personne publique peut ou non faire l'objet d'un redressement ou d'une liquidation d'une entreprise en difficulté et se voir appliquer par les magistrats le droit des procédures collectives ? Ainsi, comme le soulignait justement Hervé GROUD dans son dossier qui est relatif à l'action en comblement de passif contre une collectivité territoriale dirigeante d'une société d'économie mixte ou d'une association⁵⁵⁰ : " *il est clair qu'une collectivité territoriale -pas plus que l'État- ne peut faire directement l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Les fondements même de la personne publique s'y opposent, notamment la notion de prérogatives de puissance publique* ". De plus, traditionnellement, la jurisprudence considérait que ce droit ne pouvait

⁵⁴⁸ T. confl. 2 juill. 1984 : Juris-Data n° 1984-041648 ; T. confl. 23 janv. 1989 : Juris-Data n° 1989-604123.

⁵⁴⁹ CA Paris, 15 février 1991, *D.*, 1991. IR. 104 ; *Gaz. Pal.*, 1991. n° 1, p. 365, note MARCHI ; *Bull. Joly* 1991, p. 427, note AUBY.

⁵⁵⁰ GROUD H., " L'action en comblement de passif contre une collectivité territoriale dirigeant d'une société d'économie mixte ou d'une association ", 2002, *Fiches pratiques économiques*, p. 3

s'appliquer aux pouvoirs publics. Ainsi, la Cour d'appel de Nancy, le 15 décembre 1977, avait-elle énoncé que " *le principe à l'égard d'un établissement public avec son statut et sa mission propre*) est que le droit administratif doit être seul appliqué s'il s'agit de rechercher sa responsabilité ". Le raisonnement est identique à celui du tribunal de commerce de Rouen⁵⁵¹ qui le premier envisagea l'application de l'action en comblement de passif aux pouvoirs publics, et la jurisprudence ne cessa d'évoluer en la matière.

En revanche, le fait qu'une personne de droit public soit la dirigeante -ou l'une des dirigeantes- d'une personne de droit privé ne fait pas obstacle à l'application à cette personne de droit privé des règles de droit commercial, y compris du droit de la faillite et de ses conséquences quant à une recherche de responsabilité concernant ses dirigeants.

C'est la raison pour laquelle, à plusieurs reprises, des collectivités territoriales, dirigeantes de droit ou de fait d'une S.E.M.L. ou d'une association, ont dû faire face à une action en comblement de passif dirigée contre elles.

Il convient dès lors de nous intéresser sur la nature de la juridiction qui est censée connaître de l'action en comblement de passif. Ainsi, lorsqu'une collectivité publique est dirigeante de droit d'une entreprise, sa responsabilité peut en effet être recherchée devant le juge administratif ou devant le juge judiciaire, selon la nature de l'activité à l'origine du litige (SPIC ou SPA) et conformément au droit commun de la répartition des compétences⁵⁵². Il ressort de l'arrêt du 15 novembre 1999 cité en référence que la compétence judiciaire pour connaître d'une action en comblement de passif contre une collectivité publique est subordonnée à deux conditions : la collectivité publique doit être dirigeante de droit ; la personne morale en redressement ou liquidation judiciaire ne doit pas remplir une mission de service public administratif, ce qui suppose qu'elle exerce soit une activité ne relevant pas de l'intérêt général, soit une mission de service public à caractère industriel et commercial.

On pourrait en déduire, aux termes de cet arrêt que la collectivité a eu une activité positive à savoir une participation effective à la gestion du comité d'expansion. Cette dernière étant ainsi l'une des conditions pouvant valider la responsabilité de la collectivité locale en tant que dirigeante de fait de l'entreprise en difficulté. Il est clair, qu'en s'immisçant dans la gestion de l'association le conseil général de la Dordogne s'est comporté en véritable dirigeant de fait.

⁵⁵¹ Le tribunal de commerce de Rouen, le 23 avril 1979, *D.*1981, p. 337 Obs. VASSEUR ; *RJC* 1979, p. 315, note MERLE. Il avait déclaré : " *l'intervention des pouvoirs publics ne s'aurait, bien entendu, être condamnée* ".

⁵⁵² TC, 15 novembre 1999, " comité d'expansion de la Dordogne c/Département de la Dordogne ", *AJDA*, 1999, p. 1042 ; Cass première civ. 7 juin 2006, " ville de NICE " *BJCL*, juillet 2006, p. 533.

Si la personne privée soumise à procédure collective gère une activité qui relève d'un SPIC, la compétence relève des juridictions de droit privé. C'est ce qui ressort par exemple d'un arrêt du Tribunal des conflits du février 2000⁵⁵³. Deux ans après, la Cour de cassation⁵⁵⁴ accorde compétence au juge judiciaire lorsque la personne morale de droit public dirigeante n'a pas agi dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public. En d'autres termes, lorsque la SEM mise en faillite ne gère pas un service public administratif, le juge judiciaire connaît de l'action en comblement de passif exercée à l'encontre d'une commune poursuivie en qualité de dirigeante de fait⁵⁵⁵.

Cette répartition de compétences entre les juridictions de l'ordre administratif ou judiciaire selon qu'il s'agisse d'une direction de fait ou de droit puis d'un SPA ou d'un SPIC n'est pas favorable à l'efficacité des actions engagées devant les tribunaux en cas de faute commise par l'autorité publique. Une simple distinction entre dirigeant de droit et dirigeant de fait permettrait de garantir une unification des solutions retenues et un gain de temps dans le déroulement des procédures dans la mesure où il serait plus simple pour la personne lésée de savoir quelle juridiction saisir.

Par ailleurs, la responsabilité des collectivités territoriales peut être engagée en cas de soutien abusif à une entreprise en difficulté. Le soutien abusif consiste à consentir du crédit⁵⁵⁶ à une entreprise ou à la financer alors que sa situation est irrémédiablement compromise⁵⁵⁷. La période pendant laquelle l'entreprise se trouve dans cette situation doit donc être déterminée avec précision. En effet, dans un arrêt du 30 octobre 2000, la cour de cassation a annulé une décision de la Cour d'Appel d'Amiens qui admettait qu'une entreprise en difficulté se trouvait dans une situation irrémédiablement compromise. La cour de cassation a précisé " qu'en se déterminant ainsi, sans préciser en quoi la situation de la société CAP était *irrémédiablement compromise au moment* où la société Giraudy lui a fait crédit et si celle-ci, peu important

⁵⁵³ T.C. 14 février 2000, S.A. Imphy c/commune d'Ingrandes, Rec. CE, p.746. En l'espèce une SEM détenue à 80% par la commune d'Ingrandes et présidée par son maire s'est portée à l'égard de la SA Imphy " caution solidaire et indivisible pour le remboursement de toutes les sommes qui peuvent ou pourront lui être dues par la société Ingrandes Inox au titre des achats effectués par celle-ci ". Le juge a précisé que l'action engagée par le fournisseur contre la commune se fonde exclusivement sur la responsabilité que la commune aurait encourue dans la gestion de la SEM en raison de la qualité de dirigeant de droit du maire. Ces rapports de droit privé relève de la compétence judiciaire.

⁵⁵⁴ Cass. com., 8 janv. 2002, n° 98-17.439, F-D : Juris-Data n° 2002- 012501

⁵⁵⁵ T. confl., 20 nov. 2006, n° 3570, SEM Olympique d'Alès en Cévennes : Juris-Data n° 2006-316779 ; RJDA 2007, n° 183, p. 186

⁵⁵⁶ Cass. Com., 07 janvier 2003, *Petites affiches*, 18 Avril 2005, n° 76

⁵⁵⁷ Article L330-1 du code de la consommation/Article L313-12 du code Monétaire et Financier

qu'elle ait agi par intérêt personnel, le savait ou aurait pu le savoir, la Cour d'Appel n'a pas donné de base légale à sa décision"⁵⁵⁸. Cette situation est appréciée souverainement au cas par cas par les juges du fond⁵⁵⁹. Les juges se basent sur un faisceau d'indices pour l'identifier tels que l'insuffisance durable d'actifs, de fonds de roulement, impayés répétés.

L'engagement de la responsabilité suppose qu'une faute ait été commise par le dispensateur de crédit. Cette faute réside notamment dans le fait de n'avoir pas raisonnablement pris connaissance de la situation de l'entreprise (par le biais de documents comptables...). S'agissant des banques, la Cour de Cassation a eu l'occasion de préciser que " commet une faute de nature à engager sa responsabilité la banque qui, bien que disposant d'informations qui auraient dû alerter sa vigilance et lui faire renforcer ses contrôles, maintient, sans garanties sérieuses, des facilités de caisse, créant ainsi, par un concours financier abusif, une apparence de solvabilité de l'entreprise, mise en liquidation judiciaire, au détriment de ceux qui avaient contracté avec elle "⁵⁶⁰. Retenons que le soutien à une entreprise n'est abusif que s'il a pour effet d'augmenter le passif net supporté par les créanciers du débiteur.

Il ressort de ces éléments une interrogation fondamentale. La responsabilité des collectivités territoriales pour soutien abusif a-t-elle le même intérêt aujourd'hui ? Nous avons constaté qu'à la fin des années 70 la question s'était posée, mais la jurisprudence est restée hésitante pendant un certain nombre d'années et n'osait pas s'exprimer explicitement sur le sujet. Par exemple, dans un jugement du 20 juillet 1988, le Tribunal de commerce disait seulement qu' " il serait sans doute souhaitable pour l'avenir que l'État ou les collectivités locales sachent qu'ils peuvent être jugés par un tribunal de commerce lorsqu'ils soutiennent abusivement une société et qu'en prenant de telles mesures ils ne sauraient échapper aux règles commerciales "⁵⁶¹. Justement, comme nous l'avons déjà évoqué, en principe, ces règles ne leur sont pas applicables, mais si elles sortent de leur route, ces collectivités peuvent se les voir appliquer. Un an plus tard, en 1989, le problème se posait. En effet, dans un arrêt du 19 décembre 1989, Société Air UK Limited, la Cour Administrative d'Appel de Nancy n'a toujours pas précisé s'il était possible d'engager la responsabilité délictuelle des pouvoirs publics pour les tiers induits en erreur sur la solvabilité apparente de l'entreprise.

Il a fallu attendre la fin des années 80 pour que les juridictions administratives posent clairement le problème et tentent de proposer une solution en la matière. Ainsi, dans un arrêt

⁵⁵⁸ Cass. Com., n° 1820, 30 octobre 2000, Société affichage Giraudy.

⁵⁵⁹ Cass. Com., 01 janvier 1994, Bull. civ. IV, n° 39

⁵⁶⁰ Cass. Com., 18 janvier 1994, Bull. Joly 1994, p. 323

⁵⁶¹ Tribunal de commerce de Saint-Etienne, 20 juillet 1988, Banque et Droit, 1989, p. 78

du 9 août 2000, la Cour Administrative d'Appel de Paris a admis que la responsabilité de l'État pour soutien abusif à la société coopérative ouvrière de production Manufrance puisse être retenue pour faute simple dans la mesure où elle a induit les créanciers en erreur⁵⁶². Trois ans plus tard, en 2003, la Cour de cassation a admis une action en responsabilité dirigée contre un organisme de recouvrement de cotisations de sécurité sociale à qui il était reproché une attitude trop laxiste à l'égard de son débiteur⁵⁶³.

Aujourd'hui, même si le risque existe, les collectivités territoriales sont de plus en plus prudentes, car elles sont conscientes des effets pervers qu'engendre le soutien financier.

Nous avons déjà précisé que la présence d'une entreprise sur un territoire présente des avantages considérables en matière de développement économique et social, d'emplois et d'attractivité. Face à une entreprise qui rencontrerait des difficultés, une autorité locale pourrait être tentée de lui promettre des aides, de prendre des mesures d'incitation afin de l'encourager à maintenir son activité.

Se pose alors la question de savoir si l'autorité locale pourrait voir sa responsabilité engagée si les promesses ne sont pas tenues ou si les conseils donnés sont mauvais. On sait que l'État, les collectivités territoriales mais également les services des impôts, les organismes de sécurité sociale et l'Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSAAF)⁵⁶⁴ sont habilités à consentir des remises de dettes en principal à l'entreprise en difficulté, à condition que ces efforts soient consentis par d'autres créanciers.

S'agissant de l'État ou des collectivités territoriales, le fait pour eux de prendre des mesures d'incitation et de ne pas s'y tenir est susceptible d'engager leur responsabilité⁵⁶⁵. Les mesures d'incitation prises en faveur d'une entreprise en difficulté doivent, en principe, figurer dans la convention passée entre les pouvoirs publics et l'entreprise. L'action en responsabilité a donc plus de chance d'aboutir si les engagements sont explicités. On sait désormais que l'octroi d'aides à une entreprise en difficulté est subordonné à la signature d'une convention. Donc, les aides attribuées en l'absence de convention sont illégales étant donné que la loi impose de passer une convention.

⁵⁶² CAA de Paris, 9 août 2000, n° 96PA01232, Dr. adm. 2001, comm. 131

⁵⁶³ Cass. Com., 10 décembre 2003, n° 01-03-746, *JCP E*, 2004, p. 783, § 18, obs. CABRILLAC M.

⁵⁶⁴ C'est la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises qui a habilité les services des impôts, les organisations de sécurité sociale et l'URSSAF à prendre ces mesures d'incitation.

⁵⁶⁵ CE, 12 octobre 1984, Rec. Lebon, p. 000

Dans le dossier d'experts rédigé par Hervé GROUD et évoqué un peu plus haut, M. RICHER soulignait "*plus sûr lui paraît devoir être la voie consistant à mettre en cause la responsabilité de la puissance publique pour insuffisance de contrôle du respect par les dirigeants de plan de redressement*".

Mais une question plus originale se pose : la responsabilité de la collectivité pourrait-elle également être engagée du fait d'une abstention d'intervention ?

Le fondement juridique d'un tel problème serait la rupture de l'égalité devant les aides publiques⁵⁶⁶. En fait c'est le problème de l'égalité des citoyens devant la loi ou les charges publiques qui est posé. Ainsi, les dirigeants d'une entreprise en difficulté, voire ses créanciers, ne pourraient-ils pas reprocher à une collectivité locale de ne pas être intervenue alors que d'autres entreprises, placées dans des conditions très comparables auraient été bénéficiaires d'aides ? On peut invoquer dans de telles circonstances, l'intérêt à agir des entreprises concurrentes. Quand la décision d'octroi est un acte administratif unilatéral, le recours ouvert aux entreprises concurrentes est le recours pour excès de pouvoir. Toutefois, l'entreprise concurrente préfère généralement demander elle-même une aide et attaquer ensuite son refus pour violation du principe d'égalité, encore que ce principe ne soit guère applicable aux décisions individuelles⁵⁶⁷. Donc, le refus illégal d'une aide publique peut, en principe, engager la responsabilité pour faute de l'autorité administrative. Pour autant, une telle hypothèse reste rare dans la mesure où l'administration disposant, le plus souvent, d'un large pouvoir d'appréciation, il est difficile d'établir l'illégalité de la décision de refus⁵⁶⁸.

Une autre hypothèse concerne la faute des collectivités territoriales qui pourrait être recherchée : ce sont les renseignements fournis par leurs services et qui ont déterminé le consentement des fournisseurs financiers ou commerciaux à contracter avec une entreprise dont la situation réelle est désespérée.

Il n'est pas exclu que les autorités municipales préoccupées de voir s'implanter ou se maintenir sur leurs territoires des entreprises en vue de protéger les intérêts économiques et sociaux de la population se prêtent, par le biais des services économiques, à certaines irrégularités pour vanter les mérites de l'entreprise demandeuse de crédits. Ces circonstances

⁵⁶⁶ Comme le posait MESTRE J., au regard d'une éventuelle responsabilité de l'État. Parue dans le dossier d'experts GROUD H. précédemment cité.

⁵⁶⁷ CE, 24 avril 1968, Sté coopérative laitière d'Amiens : Rec. CE 1968, p. 851

⁵⁶⁸ V. cependant CE, 30 mars 1990, Sté Courses Questembert : *Lebon T.*, p. 1066.

sont à rapprocher de celles d'un arrêt du conseil d'État⁵⁶⁹ qui a retenu la faute d'une commune qui, consciente des difficultés financières et économiques d'une entreprise concessionnaire, a malgré tout encouragé les tiers à lui accorder leurs concours financiers, qui sont restés impayés.

On assiste par ailleurs à une prise de risque parfois déraisonnable de la part des collectivités territoriales, elle ne la justifie pas pour autant. L'hypothèse vraisemblable est celle qu'inspire le cas d'une société d'économie mixte locale moribonde citée par la Cour des comptes dans son rapport pour 1987. En l'espèce, la SEM de Châteaudun (Eure-et-Loir) avait été créée par la municipalité en 1959 sans réelles structures financières et administratives. C'est ainsi que cette société a enregistré dès ses débuts des résultats déficitaires chroniques dont le total des pertes était estimé à cinq fois le capital social. Cette situation désastreuse ayant été mise en évidence par une enquête administrative, la ville de Châteaudun avait malgré tout continué à apporter son soutien en faveur de cette SEML. Tout porte à croire que les autorités locales ont manqué de clairvoyance quant aux perspectives d'une société sous-capitalisée à l'origine et dont les résultats n'étaient guère prometteurs. Il ressort de cet arrêt que " la décision ainsi prise par la commune de différer indéfiniment le " dépôt de bilan " de la SEML a conduit cette dernière à aggraver son passif. Par ailleurs, elle a permis, par les aides consenties, le maintien en survie artificielle d'une exploitation déficitaire qui a fait perdre 11 millions de francs à la municipalité.

Quelques années plus tard, le Conseil d'État⁵⁷⁰ a eu à examiner un contentieux opposant le préfet du département des Alpes-de-Haute-Provence à la commune d'Allos. En effet, la commune avait créé une société d'économie mixte à laquelle elle avait accordé une concession sur l'exploitation du service des remontées mécaniques de la station. Peu de temps après sa création, la société avait enregistré des pertes très élevées qui avaient sérieusement affecté sa structure financière. La municipalité avait décidé, malgré tout, de soutenir la poursuite de l'exploitation par d'importantes avances de trésorerie. Mais, ces avances n'avaient pas permis d'obtenir les résultats escomptés, tant les difficultés étaient irrémédiables. Pour tenter d'y remédier, les autorités municipales n'avaient pas trouvé meilleure solution que de procéder à une opération classique de "coup d'accordéon". L'opération consistait à augmenter

⁵⁶⁹ CE 9 juillet 1975, Rec., *Lebon*, p. 411 ; surtout CE 15 mai 1981 : les attestations délivrées par l'administration municipale avaient fourni de manière " précise et expresse" des renseignements erronés sur la situation d'une entreprise, *Rev. dr. publ.* 1982, p. 201 ; CE. 13 avril 1983, Rec. *Lebon*, p.147.

⁵⁷⁰ CE 17 janvier 1994, req. n°s 133837 et 133905 ; *RFDA*, septembre-octobre 1994, p. 900 et s, note. DOUENCE J-C ; V. égal.cir.du ministère de l'intérieur et de l'aménagement qualifiés d' "opérations hasardeuses".

le capital social, à accorder des remises de dettes au profit de la société d'économie mixte de la Foux-D'allos (SEFA) et à réduire son capital afin d'effacer les déficits antérieurs. Le préfet avait alors saisi le tribunal administratif d'une action en contestation de la validité de cette opération. En définitive, dans cet arrêt, le débat aurait pu s'élargir considérablement, mais utilement en examinant, par exemple les conséquences pour les tiers (fournisseurs) de l'obstination des autorités municipales à soutenir par des crédits massifs des exploitations gravement déficitaires. Le conseil d'État en était d'ailleurs conscient, en l'espèce, puisqu'il a admis que l'opération à laquelle la commune actionnaire avait participé était en principe licite, mais il l'a annulé pour erreur manifeste d'appréciation, "eu égard à la gravité de la situation financière de la SEFA et aux capacités financières de la commune"⁵⁷¹.

Qu'en est-il de cette responsabilité des collectivités territoriales avec la réforme de la loi NOTRe ?

Loi NOTRe a évoqué la responsabilité financière des collectivités territoriales à travers le décret du 27 décembre 2016⁵⁷². Toutefois, cette responsabilité n'est pas en liaison avec les aides aux entreprises en difficulté. On pourrait, dès lors conclure que la loi NOTRe s'est abstenue de se prononcer en la matière. Cette abstention n'est pas exempte de critique. En réalité, les aides aux entreprises en difficulté demeurent toujours, même si ces collectivités sont beaucoup plus prudentes après un audit. Nous pouvons en conclure que le risque existe toujours car cette loi autorise ces collectivités (aujourd'hui la région) à apporter des aides aux entreprises. Cette appréciation du risque a été confirmée par le Professeur ECKERT dans son article qui est relatif aux aides publiques aux entreprises en difficulté précité. En effet, il retient que " l'engagement effectif de la responsabilité administrative reste relativement rare et les tentatives pour étendre le champ de cette responsabilité, notamment en recourant à des mécanismes de droit privé, sont restées lettre morte". À notre avis, cette rareté ne doit pas exclure ni atténuer la sanction.

De plus, comme nous l'avons déjà évoqué, les régions sont récemment autorisées à entrer directement dans le capital des entreprises privées. Il est alors évident que ces collectivités ne peuvent échapper à certains risques. Par exemple, d'être considérées comme dirigeantes de fait ou de droit.

⁵⁷¹ LIKILLIMBA G.-A, loc. cit.

⁵⁷² Décret n° 2016-1910 du 27 déc. 2016 pris pour l'application de l'art. L. 1611-10 du CGCT, JO 29 déc. 2016, texte n° 67.

Au regard de ces éléments, nous pouvons espérer, dans les réformes à venir, voir le législateur clarifier sa position en la matière.

Le dispositif précise néanmoins les modalités selon lesquelles l'État instaure un dialogue avec la collectivité territoriale à laquelle le manquement aux obligations européennes est imputable. De manière connexe, le juge administratif⁵⁷³ s'est récemment prononcé sur le délai dont dispose l'État pour formuler à une collectivité une demande de récupération d'une aide indûment versée⁵⁷⁴.

La diminution du risque est due au fait que ces collectivités n'accordent quasiment plus d'aides financières. Il est vrai que le contexte n'est plus le même. Ainsi, en 1982, il était question d'aides financières parce que durant les années 70 le contexte économique et social de la France avait pour conséquence de susciter de la part des collectivités territoriales davantage d'appui au secteur économique. En effet, la crise du Système Monétaire Européen, le premier choc pétrolier de 1973, la crise économique ont plongé la France dans une situation face à laquelle l'État et les collectivités territoriales ne pouvaient pas rester inactifs. Des inégalités territoriales se sont creusées du fait des fermetures d'entreprises, des faillites, des licenciements, du chômage. Certaines régions telles que la Lorraine, qui été très industrialisée, se sont retrouvées sinistrées. Les élus locaux ne pouvaient que se sentir concernés par le soutien à l'économie Française.

Aujourd'hui, une bonne aide nécessite le multi-partenariat. Ainsi, la conjonction entre plusieurs partenaires pour sauver l'entreprise va réduire considérablement le risque de responsabilité. Par exemple, la région pourra financer les stages, les banques accorder des reports d'échéances, la chambre de commerce faire du conseil.

Il convient alors de mettre l'accent sur l'efficacité relative des aides.

II : Le constat d'une efficacité relative des aides

⁵⁷³ TA Besançon, 21 févr. 2017, n° 1400395 a récemment rendu un jugement dans une affaire mettant en cause une commune du Territoire de Belfort (Vescemont) qui prévoyait de mener une opération de restructuration de son centre-ville.

⁵⁷⁴ DREYFUS J.-D., " Récupération des aides d'État et responsabilité financière des collectivités ", *AJ Collectivités territoriales*, 2017, p. 254

Le système des aides aux entreprises en difficulté tel qu'il existait auparavant semble assez confus. Il faisait intervenir de multiples acteurs à différents échelons. Actuellement, seule la région a le pouvoir exclusif pour décider le régime et l'octroi des aides à ces entreprises, mais elle peut passer des conventions avec d'autres échelons dans le cadre d'une participation financière. Les aides peuvent toujours recouvrir une multitude de formes. Il semblerait qu'elles ont un impact incertain sur le comportement des dirigeants d'entreprise (A). La complexité du système pourrait même rendre possible un détournement de celui-ci par les entreprises (B).

A : Un impact incertain sur le comportement des entreprises

En droit français, le régime des aides aux entreprises en difficulté et plus généralement des aides publiques est devenu de plus en plus complexe. L'efficacité des aides aux entreprises en difficulté peut être remise en cause par le nombre considérable d'acteurs pouvant intervenir dans ce domaine. Pourtant, il nous semble qu'aujourd'hui, pour que l'aide soit efficace, elle doit se faire dans le cadre d'un multi-partenariat comme nous venons de le préconiser. L'exemple du partenariat de la CCI Hauts-de-France avec la Région Hauts-de-France est assez illustratif. Ces dernières ont créé un fonds régional de 20 millions d'euros (12 du Conseil régional et 8 de la CCI). Ce fonds permet de proposer une avance remboursable de 50 000 à 300 000 euros à une entreprise en difficulté, après examen de son dossier auprès d'un comité d'engagement⁵⁷⁵. Ces entreprises sont uniquement des petites et moyennes dans la mesure où leur accès aux solutions de financement n'est pas facile. Une entreprise sur trois n'a pas accès aux crédits de trésorerie. C'est pour répondre à cette problématique que vient d'être créé Hauts-de-France Prévention. Un dispositif créé conjointement par la CCI de région Hauts-de-France et la Région Hauts-de-France pour " *anticiper, prévenir et traiter les difficultés* " de ces PME.

⁵⁷⁵ PETIT J.-M, " Création d'un fonds régional de 20 millions d'euros pour aider les entreprises en difficulté (en ligne) ", 04 octobre 2017, consulté 10 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lavoixdunord.fr/233974/article/2017-10-04/creation-d-un-fonds-regional-de-20-millions-d-euros-pour-aider-les-entreprises>

Les pouvoirs publics tels que l'État, les collectivités territoriales (aujourd'hui la région) et leurs groupements (le bloc communal) jouent un rôle fondamental dans la mesure où ce sont eux qui décident d'attribuer ou non une aide.

Cependant, une multitude d'autres organismes sont amenés à intervenir. L'État est présent à travers les préfetures. Ces dernières disposent de plusieurs compétences dont une en matière d'administration du territoire et de développement économique. Le préfet devient alors l'interlocuteur privilégié de tous les acteurs politiques, économiques et sociaux. L'État intervient également par le biais d'organismes français de financement et de développement des entreprises telles que Bpifrance qui est une banque publique d'investissement. Elle regroupe Oséo, CDC Entreprises, le FSI et FSI Régions. Elle est en particulier chargée de soutenir les petites et moyennes entreprises, les entreprises de taille intermédiaire et les entreprises innovantes en appui des politiques publiques de l'État et des régions. Les entreprises peuvent donc se retrouver face à l'État, ses services déconcentrés, ses agences, ses établissements publics nationaux, ce qui ne fait qu'accroître l'opacité du système. Cela se complique encore étant donné qu'à l'ensemble de ses entités s'ajoutent, aujourd'hui, le bloc communal et les régions. Tout ceci aboutit en apparence à une dispersion inefficace des initiatives.

L'idée d'une dispersion inefficace des initiatives doit être mesurée parce qu'une bonne aide est celle qui nécessite la coordination de plusieurs acteurs. Le fait, par exemple que plusieurs acteurs interviennent pour soutenir l'entreprise est très favorable. Une solution efficace et durable peut être espérée dans ce partenariat.

La confusion du système d'aides aux entreprises en difficulté est accentuée par la diversité des aides. Toutefois, la loi NOTRe apporte une clarification dans la mesure où la région a l'exclusivité des aides aux entreprises en difficulté, quitte à laisser une partie du financement au bloc communal par voie de convention.

Dans le cadre d'une région ou d'un bloc communal, il existe plusieurs types d'aides susceptibles d'être octroyées aux entreprises en difficulté, sans compter celles relevant de l'État et des organismes ou établissements publics. Il peut arriver qu'une même aide soit nommée différemment d'une collectivité à une autre. De plus, la liberté dont disposent la région, le bloc communal et certains organismes peut aboutir à des abus. En effet, ils peuvent être tentés de faire des propositions excessives dépassant leurs possibilités sans se rendre compte que de tels agissements peuvent avoir des conséquences néfastes sur leur budget sans pour autant produire des résultats concrets pour l'entreprise. L'État peut également se trouver dans la même situation. C'est ce qui ressort de l'affaire *Air Lib* qui concernait environ trois

mille salariés, le second transporteur français. L'État a souhaité protéger cette entreprise en difficulté, notamment pour préserver l'emploi : après avoir accepté la suspension du paiement des cotisations sociales, l'État a consenti un prêt important : cela n'a pas permis à l'entreprise d'être sauvée, et la liquidation judiciaire a finalement été prononcée, avec le licenciement de l'ensemble des salariés⁵⁷⁶.

Les conditions pour bénéficier de certaines aides sont parfois mal ou peu décrites et souvent complexes. Pour illustrer cette affirmation, penchons-nous sur les propos d'Hervé PELLOIS⁵⁷⁷ lorsqu'il évoquait " qu'il est souvent difficile pour les chefs d'entreprise de trouver un financement adapté à leurs besoins, car les critères d'éligibilité sont souvent complexes et, en définitive, les aides publiques sont davantage utilisées par les PME et les TPE. Les appels à projets réalisés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir sont une source de crédits importante, mais ils ne sont pas toujours adaptés aux PME : en matière de modernisation des vergers, par exemple, les agriculteurs n'ont pas forcément besoin de sommes mirobolantes, mais les aides d'État sont néanmoins utiles ". Ici, il apparaît que l'aide financière ne résout parfois pas tout le problème de l'entreprise et qu'il vaut mieux s'abstenir. L'utilité de l'audit réapparaît également. Comme déjà évoqué, il permet à la collectivité de mieux cibler la bonne aide. En conséquence, cela pourrait résoudre le problème des aides inadaptées auxquelles peuvent être confrontées certaines entreprises. Il est, par ailleurs, souhaitable que l'on puisse donner plus de moyens aux PME, étant précisé qu'il existe déjà des aides au sauvetage et à la restructuration qui leur sont destinées.

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre 1 de la première partie, les définitions mêmes d'aide, d'entreprise et de difficulté sont floues. Tout ceci a pour conséquences de créer un effet d'aubaine. Une entreprise bénéficiera d'une aide alors qu'elle n'est peut-être pas adaptée à son cas. Justement, une solution est l'audit.

⁵⁷⁶ CAMPANA M.-J. et TEBOUL G., " Les aides d'État aux entreprises en difficulté ", *Petites affiches* - 21 novembre 2003, n° 233, p. 5

⁵⁷⁷ Commission des affaires économiques, Mercredi 10 décembre 2014, Séance de 9 heures 30 Compte rendu n° 19, Présidence de Mme MASSAT F. Vice-président- *Table ronde*, ouverte à la presse, sur " les aides d'État ", avec la participation de M. BUIGUES P.-A., professeur à la Toulouse Business School, ancien chef économiste adjoint de la DG Concurrence de la Commission européenne, Mme GUILLOU S., économiste senior au département de recherche " Innovation et concurrence " de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et M. DERENNE J., avocat aux barreaux de Bruxelles et de Paris, maître de conférences à l'Université de Liège.

Ainsi, vu sous cet angle, le système des aides aux entreprises en difficulté semble fragile et peut paraître incontrôlé. Cette fragilité du système encourage les entreprises à le détourner.

B : Risque d'un détournement du système par les entreprises

Vu le nombre considérable d'aides qui existent en faveur des entreprises en difficulté, les chefs d'entreprise pourraient être tentés de détourner le système. Ainsi, pour se faire aider, des entreprises sont capables de se mettre en difficulté, de les créer. Dans une certaine mesure l'objectif serait pour elles de bénéficier d'un maximum d'aides sans véritables contreparties. On pourrait alors en conclure que la fragilité du système des aides que connaît la France joue en leur faveur. Des aides seraient alors versées à une entreprise qui ne compte pas faire d'efforts pour surmonter ses difficultés alors qu'il aurait pu être plus juste d'attribuer ces aides à une entreprise qui se serait véritablement engagée à faire de tels efforts.

Le cas de l'entreprise Wipro en constitue une belle illustration. Cette entreprise qui avait racheté New Logic en 2006, a bénéficié en mai 2009 d'un crédit d'impôt recherche de 5 millions d'euros ; le mois suivant, elle fermait son site, où travaillaient 62 salariés⁵⁷⁸. Au regard de cette affaire, il apparaît clairement que les collectivités territoriales doivent être vigilantes.

Dans cette perspective une autre affaire soulève pratiquement le même problème. Ainsi, la société Intel a décidé, après IBM, Samsung, Nvidia et Texas Instruments, de restructurer ses centres de recherche en Europe. Elle les a implantés en Allemagne, fermant plusieurs sites français. Plus de 360 salariés, à 95 % des chercheurs, étaient concernés. À partir de cet exemple, ne serait-il pas nécessaire de prévoir un texte permettant la récupération des fonds publics lorsque les entreprises qui en ont bénéficié licencient dans ces proportions ? ⁵⁷⁹. Logiquement, quand une entreprise ne respecte pas ses engagements après avoir bénéficié de l'aide, la récupération de celle-ci doit être exigée. Il en est de même lorsqu'elle se délocalise ou procède à un licenciement de masse. Cette récupération contribuera, en grande partie, à limiter ces pratiques illicites.

⁵⁷⁸ Comptes rendus de la Commission des Affaires Économiques, loi de finances pour 2017, mardi 8 novembre 2016, consulté le 25 mai 2017, disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=c/compte-rendu-commissions/20161107/eco.html&idtable=/compte-rendu-commissions/20161107/eco.html&rch=gs&c=entreprise+en+difficult%e9s&al=true>

⁵⁷⁹ Voir comptes rendus de la Commission des Affaires Économiques, loc. cit.

Pour remédier à ce problème, une bonne information sur l'entreprise en difficulté s'impose. Comme les élus locaux ne sont pas forcément spécialistes en matière d'entreprises, notamment lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés, ils doivent donc pouvoir compter sur les services internes à la collectivité mais également externes afin d'être renseignés convenablement. D'où la nécessité d'un partenariat.

Il est également nécessaire de ne pas vouloir sauver " à tout prix" une entreprise dont la situation s'avèrerait incontestablement irrémédiable. Il est compréhensible que les élus locaux soient tentés de tout mettre en œuvre (proposer des aides multiples...) pour sauver une entreprise qui participe à l'attractivité du territoire et qui assure un certain nombre d'emplois. Cependant, il faut faire preuve de sagesse et ne pas disperser inutilement les aides. La logique de prudence doit prendre le pas sur la logique d'incitation. C'est ce qui ressort de l'affaire suivante. En 2014, le conseil régional, propriétaire du port de Calais, s'engageait à financer à hauteur de 80 % un nouvel émissaire (canal d'évacuation) en mer des effluents produits par Tioxide. Un chantier nécessaire avant la réalisation de Calais Port 2015 car le tuyau se trouvait au milieu du site du nouveau port. 14 millions d'euros d'argent public ont ainsi été injectés, avec pourtant de grandes incertitudes sur l'avenir de Tioxide à Calais. La Région était confrontée à un dilemme : ne pas faire les travaux signifiait l'arrêt définitif de Tioxide, les faire, c'était prendre le risque de payer 14 M€ à une entreprise susceptible de déserter Calais. Le député Yann CAPET avait interpellé le président de Région, Xavier BERTRAND, pour réclamer que le groupe Huntsman rembourse le montant des travaux. Natacha BOUCHARTE, maire de Calais, en avait fait de même et avait alerté le ministre de l'Économie de l'époque, Emmanuel MACRON. Au cabinet de Xavier BERTRAND, si la fermeture définitive du site de Tioxide se confirmait, on indiquait être prêt à " examiner toute voie de recours contentieux, même s'il faudra prouver que l'entreprise savait au moment où la Région a financé l'émissaire qu'elle allait partir ". " Nous serons dans tous les cas intransigeants sur l'obligation de la société à trouver un repreneur, ce qui aurait été impossible sans le nouvel émissaire, ou sur l'obligation de revitalisation "⁵⁸⁰.

C'est probablement, dans le but de lutter contre de telle pratique que M. Jean-Charles TAUGOURDEAU a fait une proposition qui a intéressé le président de la Cour des comptes et qui consiste à exiger des entreprises qui n'investissent pas les aides dans leur outil de travail, mais s'en servent pour distribuer des dividendes à leurs actionnaires, qu'elles reversent cet argent public à un fonds d'aide aux entreprises⁵⁸¹. Cette proposition aura

⁵⁸⁰ PECQUEUX O., " La fermeture définitive de l'usine Tioxide devrait être annoncée ce vendredi ", loc. cit.

⁵⁸¹ Commission des Affaires Économiques, mercredi 10 décembre 2014, loc. cit.

certainement pour effet d'atténuer les détournements de l'aide. À notre avis, c'est un bon début, mais il faut aller plus loin : mettre en place un texte qui rende obligatoire le reversement de l'aide à ce fonds.

Ce droit à l'information auquel peuvent prétendre les élus locaux est d'autant plus important que s'il s'avère, après coup, que l'entreprise bénéficiaire de l'aide n'avait pas l'intention de respecter ses engagements, que l'aide était inappropriée, son retrait ne se fait pas librement lorsqu'elle a été accordée légalement à l'entreprise. C'est ce qui ressort notamment d'un arrêt de Cour administrative d'appel de Nantes du 8 novembre 1995, commune de Faye-d'Anjou⁵⁸². En l'espèce, la Cour a jugé que le retrait illégal de garantie d'emprunt accordée par la collectivité locale est de nature à engager sa responsabilité.

Au regard de cette affaire se pose la question de savoir si l'audit a été fait comme nous le préconisons et si le dispositif d'aide est conforme à ses propositions ? À notre sens, si l'audit avait été fait et si la collectivité avait respecté ses conclusions, la question ne se serait pas posée.

En effet, l'attribution légale d'une aide à une entreprise en difficulté est un acte créateur de droits. Son retrait est donc soumis à certaines conditions. La collectivité dispose de deux possibilités s'il s'avère qu'il n'est pas opportun d'accorder l'aide⁵⁸³.

Depuis l'arrêt Ternon rendu par le conseil d'État le 26 octobre 2001, " l'administration ne peut retirer une décision individuelle explicite créatrice de droits, si elle est illégale, que dans le délai de quatre mois suivant sa prise de décision"⁵⁸⁴. La personne publique peut donc retirer en toute légalité sa décision d'octroi de l'aide si elle intervient pendant ce délai. L'autre solution serait de prouver que l'entreprise ne remplissait pas toutes les conditions nécessaires pour bénéficier de l'aide au moment où l'acte a été pris. Cette seconde hypothèse de retrait légal de l'aide est plus délicate à mettre en œuvre. En effet, la situation d'une entreprise évolue vite. Si elle ne remplissait pas véritablement les conditions au moment de la prise de l'acte, elle les remplissait peut-être juste avant. De plus, il risque d'être reproché à la personne publique de n'avoir pas fait preuve de vigilance à l'égard de l'entreprise.

⁵⁸² Cour Administrative d'Appel de Nantes, n° 95NT00286, 8 novembre 1995, commune de Faye - d'Anjou, *AJDA*, 1996, p. 331, obs. CHOUVEL F.

⁵⁸³ GROUD H., " La sécurisation des interventions économiques locales : contrôle par les collectivités territoriales de l'usage de leurs aides aux entreprises, *AJDA*, 2000, p. 967

⁵⁸⁴ Conseil d'État, n° 197018, 26 octobre 2001, Ternon, *AJDA*, 2001, p. 1037 ; *RFDA*, 2002, p. 77, obs. F. SENERS F.

Par ailleurs, la lutte contre le détournement du système passe également par la détermination ferme des engagements de l'entreprise bénéficiaire de l'aide. Le fait d'insister sur cette contrepartie permettra de dissuader les dirigeants d'entreprises malintentionnés.

Enfin, après l'information complète des personnes publiques et la mise en place d'engagements fermes à la charge du bénéficiaire de l'aide, il est nécessaire de mettre en œuvre des dispositifs de contrôle pour détecter les chefs d'entreprise susceptibles de détourner le système. Indépendamment des contrôles mis en œuvre par l'État ou la Commission européenne, les collectivités territoriales peuvent se fonder sur certains textes de droit interne pour donner une base légale à leurs contrôles.

Parmi ces textes, il y a par exemple l'article L1611-4 du CGCT qui dispose que " toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. Il est interdit à tout groupement ou à toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, œuvres ou entreprises, sauf lorsque cela est expressément prévu dans la convention conclue entre la collectivité territoriale et l'organisme subventionné ". Ainsi, la transmission de documents comptables doit permettre à la fois de vérifier si les conditions d'attribution de l'aide étaient respectées au moment de l'octroi et de contrôler l'efficacité de l'aide.

À présent, nous allons nous intéresser à la question de la complexité du cadre juridique, notamment des textes communautaires et nationaux.

Section 2 : La question de la complexité des textes communautaires et nationaux

Le cadre juridique est-il réellement complexe ?

Comme nous venons de l'évoquer, le cadre juridique de l'action économique des collectivités locales, vu sous certains aspects, devient de plus en plus complexe. De plus, il nous semble qu'il est marqué par de nombreuses incertitudes, tant en ce qui concerne l'application du droit national que celle du droit de l'Union européenne. Aussi suscite-t-il des difficultés d'interprétation qui expliquent largement les fréquentes irrégularités constatées par les

Chambres régionales des comptes et mises en évidence, il y a plus de 20 ans, dans le rapport particulier de la Cour des comptes sur "*les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*" de 1996.

Dès l'instant où existent une trop grande dispersion des acteurs concernés comme nous l'avons observé dans la pratique ainsi qu'un trop grand nombre d'aides, le droit devient complexe. Tout ceci a pour conséquence de rendre difficile l'application des dispositifs mis en œuvre. La loi NOTRe a apporté une solution à ce problème, en désignant la région comme ayant la compétence exclusive pour définir les régimes d'aides aux entreprises dans la région dans le cadre de l'article L. 1511-2. Le législateur clarifie les règles existantes et renforce le rôle des régions en la matière, tout en permettant aux autres niveaux de collectivités d'intervenir avec l'accord de la région, ou directement mais dans des cas spécifiquement prévus par la loi.

Des chefs d'entreprise sont à la recherche d'aides de toute nature, les acteurs chargés de leur apporter une réponse sont multiples. Certains ont vocation à accorder des aides financières directes ou indirectes, d'autres sont parfois des relais des précédents et/ou chargés d'une mission d'accompagnement dans le cadre notamment d'actions collectives.

Aussi avons-nous souligné qu'au-delà de la volonté du législateur, la clarté des textes demeure de façade, en "trompe œil". En conséquence, cela rend difficile l'interprétation des textes au niveau national.

L'analyse de cette situation nous conduit à constater une difficulté d'interprétation fréquente des textes nationaux (I) et un manque avéré de connaissance de la réglementation communautaire par certains échelons territoriaux (II).

I : Une difficulté d'interprétation très fréquente des textes nationaux

Les incertitudes nombreuses et importantes, qui demeurent sur le régime juridique applicable, sont à l'origine de bon nombre des situations qui seront évoquées dans nos deux sous parties. Elles concernent aussi bien l'application du droit national que celle du droit de l'Union européenne. Aussi suscite-t-elles des difficultés d'interprétation qui expliquent largement les fréquentes irrégularités constatées par les Chambres régionales des comptes. Elles expliquent également, en partie, les difficultés rencontrées en ce domaine par le contrôle de légalité, exercé au nom de l'État par les services préfectoraux.

Pour mieux aborder ces éléments, il est nécessaire de souligner, d'une part, que les textes nationaux en matière d'aides aux entreprises en difficulté sont pour la plupart incompréhensibles. Les modalités d'attributions telles que leur finalité peuvent apparaître opaques (A). D'autre part, certains points sont imprécis (B), certaines confusions peuvent mettre en difficulté les intervenants.

A : L'opacité des textes nationaux en matière d'aides aux entreprises en difficulté

L'opacité des textes nationaux en matière d'aides aux entreprises en difficulté est bien sûr la conséquence de leur hétérogénéité du fait de l'enchevêtrement des structures et des dispositifs.

L'origine de cet enchevêtrement est liée au fait qu'il n'y a pas de délimitation nette des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Les collectivités ont certes été reconnues comme des acteurs importants du développement économique et social depuis les lois de décentralisation de 1982. Mais, il n'y a pas pour autant une ligne de partage claire entre ce qui relève d'un côté du développement local et donc des collectivités territoriales, de l'autre du développement national et donc de l'État. Dans la mesure où la politique économique et sociale, arrêtée et mise en œuvre par l'État, a forcément une dimension territoriale, le développement économique local n'est pas pleinement l'affaire des collectivités territoriales⁵⁸⁵. Il faut alors en conclure, qu'il s'agit plus d'une compétence partagée entre elles et l'État.

Par extrapolation, si on se réfère à l'étude des précédents chapitres, il apparaît que le champ de notre étude, c'est-à-dire le rôle des collectivités territoriales et leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté est assez large. Nous avons constaté, dans certains cas, en fonction bien sûr de la nature et du degré des difficultés, que l'intervention de ces collectivités et groupements semble être inappropriée voire inefficace. D'autres acteurs vont devoir entrer en ligne de compte. Leurs interventions vont certainement être en adéquation avec les difficultés réelles de l'entreprise. En la matière, nous avons montré, principalement, le rôle de l'État à travers ses différents organismes lorsqu'il a été question d'évoquer l'appréciation de l'action financière et indirecte en fonction du type de difficultés et plus

⁵⁸⁵ DREYFUS J.-D., constate que " les collectivités locales ne sont donc pas libres de mener une politique économique se substituant à celle de l'État " (" Constitution et compétences normatives économiques des collectivités locales ", *LPA*, 2008).

concrètement les moyens financiers généralement mis en œuvre. Il s'agit ainsi du dispositif de l'échelonnement des dettes fiscales et sociales.

D'autres acteurs et structures peuvent également intervenir afin d'aider l'entreprise à sortir de ses difficultés, il s'agit du tribunal de commerce, du commissaire au redressement productif, du médiateur du crédit...

À travers ces éléments, nous pouvons retenir que dans le cadre de notre étude, certes les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent intervenir, mais la pratique a montré que l'État joue également un rôle majeur en la matière. Par voie de conséquence, on assiste à un phénomène fréquent de dédoublement des acteurs et de juxtaposition des actions, un phénomène qui concerne également les collectivités territoriales entre elles. Il a été favorisé par la clause générale de compétence qui ouvre un champ d'action très large à ces dernières.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a supprimé la clause de compétence générale des départements et des régions. Désormais, départements et régions ne peuvent exercer que les compétences que la loi leur attribue. On peut dire que c'est de bonne chose dans la mesure où elle protège la collectivité concernée contre les empiètements des autres collectivités. Surtout, nous pouvons espérer une cessation du phénomène de dédoublement des acteurs et de juxtaposition des actions. De plus, nous avons proposé une solution à ce problème : le partenariat. Les collectivités doivent signer avec l'État et les autres services privés ou publics un contrat afin d'aider les entreprises.

Certaines collectivités territoriales ont défini et multiplié des dispositifs d'aides transversaux mais ont aussi élaboré des offres d'aides particulières. Ainsi, la région Grand Est a défini un dispositif d'aides à la reprise d'entreprises en difficulté. Par ce dispositif, la région décide d'intervenir, pour sauvegarder les emplois et l'outil industriel, dans le cadre de procédures de reprise d'entreprise en difficulté, en participant au plan de financement global⁵⁸⁶ de la reprise en procédure collective afin de faciliter la réalisation. Par ailleurs, cette région a défini également un dispositif d'aide à la restructuration. En effet, elle décide d'intervenir, pour sauvegarder les emplois et l'outil industriel, dans le cadre d'une procédure d'aide à la restructuration financière pour accompagner un plan de restructuration faisant appel à une recapitalisation ou à des apports financiers extérieurs. De plus, la région propose une aide au conseil par laquelle elle décide de faciliter le recours à des compétences externes pour les

⁵⁸⁶ L'aide revêt la forme d'un prêt à taux zéro sans garantie remboursable sur 7 ans maximum avec un différé de remboursement de 2 ans maximum et est plafonnée à 4.000 euros par emploi repris, avec un maximum de 250.000 euros.

entreprises qui s'engagent dans une démarche de certification ou qui font appel à un audit GEODE⁵⁸⁷ pour un diagnostic de performance économique et financière.

La démultiplication des acteurs et des structures, en matière d'aides aux entreprises en difficulté est liée également à la pratique croissante de la délégation de compétences, notamment au profit des EPCI. Ainsi, ce phénomène devrait être plus présent avec la réforme résultant de la loi NOTRe. En effet, les compétences exclusives définies par la loi n'excluent pas les arrangements conventionnels. La région peut déléguer l'octroi de tout ou partie des aides (destinées à la création ou à l'extension d'activités économiques) aux communes, à leurs groupements, à la métropole de Lyon, sur la base d'une convention. Les aides seront attribuées au nom et pour le compte de la région. Notons qu'en présence de cette locution " tout ou partie " dans le troisième alinéa de l'article L. 1511-2 du CGCT, il y a lieu de considérer que c'est une fraction seulement de la compétence qui peut être déléguée et non l'intégralité de celle-ci. Il s'agit alors d'une délégation spécifique de compétence⁵⁸⁸.

Inversement, la région peut participer, sur une base conventionnelle, au financement des aides à l'immobilier d'entreprise du " bloc communal ".

Il en est de même avec l'essor du recours à la contractualisation qui, d'un côté, est indubitablement un facteur de souplesse, mais qui, de l'autre, multiplie les structures et les acteurs.

D'ailleurs, pour démontrer de manière plus large cette complexité des textes, il serait peut-être plus convaincant de prendre en compte des points qui demeurent imprécis.

B- Des points mal éclairés et imprécis

S'agissant de la complexité des textes nationaux, les points les plus imprécis sont les suivants :

Le premier est relatif au partage de compétences.

⁵⁸⁷ Disponible à l'adresse : <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2018/01/grand-est-aide-au-conseil-janvier-2018.pdf>

⁵⁸⁸ ADERNO A., " Déléguer sa compétence d'attribution légale ", *Le Courrier des maires*, n° 321, Mars 2018, p.39

En ce sens, il convient de souligner que certes ce partage de compétence existait pleinement avant, mais, il semblait être imprécis. La réforme de la loi NOTRe intervenue en 2015 semble apporter une solution à ce problème. Ainsi, elle clarifie la répartition des compétences en supprimant la clause générale de compétence. Toutefois, ce partage n'est pas exempt de critique.

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

De plus, s'agissant des aides accordées aux entreprises en difficulté, les articles *L3231-3 et L4211-1 alinéa 6 du CGCT* disposaient que les départements et les régions pouvaient, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige, verser librement des aides aux entreprises en difficulté.

Aujourd'hui, ce partage de compétence est mal éclairé voire flou, dans la mesure où les départements ont certes perdu cette compétence, mais la loi NOTRe leur offrait la possibilité de passer des accords avec les intercommunalités et les communes en matière d'immobilier d'entreprises. Cette possibilité est pourtant remise en cause par une instruction en date du 22 décembre 2015, en retirant aux départements la possibilité de passer des accords avec les intercommunalités et les communes en matière d'immobilier d'entreprises et avec les régions en matière de cofinancement de certaines filières économiques. Ceci, contribue à rendre flou le rôle des départements en la matière. Pour illustrer cette affirmation, penchons-nous sur les propos, cités plus haut, du président de l'Assemblée des départements (ADF), Dominique BUSSEREAU lorsqu'il pointait une instruction datée du 22 décembre 2015⁵⁸⁹ qui " *remettait en cause complètement les accords passés* " sous couvert de la loi NOTRe. Au vu de ces éléments, nous pouvons en conclure que la loi NOTRe ne résout pas tout le problème et n'est pas assez claire. Par exemple, on observe que le bloc communal et les EPCI ont la compétence exclusive pour les aides " indirectes " à savoir l'immobilier d'entreprise. Par contre, il apparaît que la région détient celle qui est exclusive aux " aides directes ". D'où la nécessité de signer une convention si on veut jouer sur les deux " manettes ". Ici encore le partenariat paraît s'imposer.

⁵⁸⁹ Voir l'article sur les *départements accusent l'administration de dénaturer la loi NOTRe*, cité un peu plus haut.

Il reste à déterminer si le département dispose de nos jours des compétences pour maintenir un service minimum en milieu rural, et, plus largement s'il peut toujours financer le maintien d'une activité économique en milieu rural. Si on se réfère au département du Rhône, la réponse pourrait sans doute être négative. Ainsi, la particularité du modèle lyonnais tient au fait que l'intégralité des compétences du conseil général du Rhône est transférée à Lyon métropole sur le territoire de cette dernière, mais que le département les conserve sur le périmètre extra métropolitain. L'objectif, ici, n'est pas de diminuer la dépense publique, mais de gagner en lisibilité et en efficacité par la réduction du nombre d'acteurs intervenant sur un même territoire⁵⁹⁰. Encore faut-il un tissu accueillant pour l'entreprise tels que : école, crèche, épicerie...pour démarrer paisiblement son activité et la maintenir durablement sur le territoire.

La région s'est, par ailleurs, toujours vue conférer un rôle de chef de file. Dès la loi du 2 mars 1982, les initiatives éventuelles des départements et des communes étaient subordonnées à l'intervention préalable de la région. La prééminence de cette collectivité, qui n'était pas synonyme d'une mise sous tutelle, impliquait que les communes et les départements et leurs groupements ne pouvaient que compléter l'aide régionale lorsque celle-ci n'atteignait pas un plafond fixé par décret. La loi du 27 février 2002 a ajouté que ces deux dernières catégories de collectivités territoriales pouvaient dorénavant participer au financement des aides directes dans le cadre d'une convention passée avec la région.

Dans le prolongement de la compétence donnée au SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation), la loi NOTRe déclare le conseil régional " seul " compétent " pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région " ; la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer à leur financement dans la cadre d'une convention avec la région (art. L.1511-2.I).

En réalité, comme nous venons de l'expliquer, cette compétence exclusive ne l'est pas vraiment puisque la loi réserve la compétence des communes et des EPIC à fiscalité propre pour les aides à l'immobilier d'entreprise, et leur permet de subventionner aussi les organismes à but non lucratif ayant pour objet la création ou la reprise d'entreprises, ou de consentir des crédits en vue de la création d'entreprises. De plus, le législateur ne saurait

⁵⁹⁰ EVIN-LECLERC A., associé au sein du cabinet BDO, chargé du secteur public, " L'enjeu est le redimensionnement des politiques publiques locales (en ligne) ", consulté le 14 août 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lagazettedescommunes.com/235091/la-suppression-des-departements-ne-garantit-pas-des-economies/>

s'interdire de créer d'autres types d'aides attribuées par l'État. Il est important de préciser que le quatrième alinéa de l'article L. 1511-3 du CGCT prévoit la possibilité de déléguer aux départements la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides. Il s'agit de nouveau d'une délégation spécifique qui exclut l'application de l'article L. 1111-8 du CGCT dès lors qu'elle vise seulement l'octroi des aides et non leur définition et que les régions ne peuvent être délégataires⁵⁹¹.

Par ailleurs, face à la multiplication des acteurs économiques et au foisonnement des normes applicables, le législateur national dans le *continuum* des réformes précédentes, a entendu, par le truchement de la loi NOTRe, clarifier le cadre de l'intervention économique locale en modifiant sensiblement le régime d'attribution et d'octroi des aides économiques désormais articulé autour d'un binôme récemment constitué : régional et métropolitain/intercommunal. La commune et le département apparaissent comme les " parents pauvres " du processus décentralisateur, lequel s'était pourtant historiquement constitué autour de ces deux structures⁵⁹². Aujourd'hui, les départements sont exclus dans le cadre de l'attribution de ces aides.

Le deuxième point que nous avons relevé concerne de manière plus concrète le rôle de la région en tant que chef de file.

Nous avons constaté que la région devait selon les textes être " renforcée " dans les domaines de la planification, de l'aménagement du territoire et, plus généralement de l'action économique et du développement. S'il avait bien été envisagé de donner un rôle prééminent à la région en ces domaines, cela ne fut le cas, à l'origine, que pour l'octroi des aides directes aux entreprises (par l'effet de la loi sur le plan intérimaire du 7 janvier 1982), et les lois de 1982 et 1983 n'ont pas prévu la coordination des actions régionales et locales (DOUENCE, 1983, 164-165⁵⁹³).

Les réformes ultérieures ont entendu établir la primauté de la région en matière de développement économique, notamment les lois du 4 février 1995 (première tentative d'introduire la notion de " chef de file " dans le droit), du 27 février 2002 et surtout du 13 août 2004, sur les libertés et les responsabilités locales. La loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République, après celle du 27 janvier 2014, entend consacrer la fonction de " chef de file " de la région en ces domaines et renforcer ses pouvoirs propres.

⁵⁹¹ ADERNO A., " Déléguer sa compétence d'attribution légale ", loc. cit.

⁵⁹² MAUREL T. " Action économique des collectivités : les aides économiques ", AJCT, 2017, p. 240

⁵⁹³ DOUENCE J-C., " L'extension des compétences des collectivités locales ", In : Moderne F. (dir.), *La nouvelle décentralisation*, Paris, Sirey, 1983, pp. 157-209.

Selon la loi du 27 janvier 2014 : " la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, au développement économique, au soutien de l'innovation, à l'internationalisation des entreprises " (art. L.1111-9.II du CGCT). Et la loi NOTRe affirme : " la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique " (art. L.4251-12 du CGCT, applicable au 1er janvier 2016).

Cependant, l'objectif n'est pas réellement atteint, et sans doute ne pouvait-il l'être. Certes, les pouvoirs de la région ont été renforcés, mais diverses dispositions montrent que sa prééminence n'est pas exclusive, et qu'elle ne pourra remplir son rôle d'animation du développement régional qu'en coopération avec l'État et les autres collectivités territoriales.

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 a étendu les compétences des régions en matière de développement économique, dans le domaine de la planification des interventions économiques et dans le domaine des aides qu'elles peuvent accorder, et renforcé son rôle de chef de file, établi par la loi du 27 janvier 2014. Mais cette prééminence est disputée ; les métropoles s'annoncent comme des pouvoirs concurrents en matière économique et le poids des interventions économiques de l'État reste prépondérant. La coopération est donc nécessaire entre les régions et l'État (en retrait, mais qui conserve des moyens d'influence significatifs) et entre les régions et les autres collectivités⁵⁹⁴.

Le troisième point que nous avons relevé et que nous jugeons imprécis est relatif à la clause de compétence générale. En effet, la clause générale de compétence signifie qu'il est accordé à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Elle repose sur les " affaires de la collectivité " ou l'intérêt public local.

Elle découle de la loi municipale de 1884 et avait été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales (départements, régions). La loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, au terme d'un débat complexe et acharné, a entendu mettre fin à cette compétence générale, au motif qu'elle était une des causes des excessives dépenses publiques. Supprimer la clause générale de compétence pour les départements et les régions apparaissait *a priori* comme une réponse évidente et logique au besoin de répartir de manière

⁵⁹⁴ MARCOU G., " La région, chef de file ? ", *Revue française d'administration publique*, avril 2015, n° 156, pp. 1037 à 1048

lisible et rationnelle les compétences entre les différents niveaux d'administration territoriale. En d'autres termes, la loi NOTRe redonne de l'importance au partage des compétences tel qu'il est prévu par la loi. De plus, il apparaît comme un moyen permettant de maîtriser la dépense publique locale. Cette suppression de la compétence générale n'a, en tout état de cause, été que partielle, car elle n'a à ce jour jamais concerné les communes. Le Conseil constitutionnel a en effet validé l'abrogation des clauses de compétence générale départementale et régionale opérée, après de nombreuses hésitations législatives, par la loi NOTRe.

La question prioritaire de constitutionnalité déposée par l'Assemblée des départements de France, à l'origine de la présente décision, fut ainsi libellée : " en supprimant la clause de compétence générale pour les départements de façon totale et en ne prévoyant pas de mécanisme leur permettant d'intervenir dans les cas où aucune personne publique n'aurait la compétence ainsi que cela avait été prévu par la loi du 16 décembre 2010 [...], le législateur n'a-t-il pas méconnu le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ? ".

L'enjeu de la question était évidemment théorique : la suppression de la clause de compétence générale a en effet ôté un élément traditionnel à la définition des collectivités territoriales, qui devient de plus en plus difficile à établir. Toutefois l'enjeu était aussi, et peut-être surtout, pratique. À la " rationalité " guidant l'effort législatif de suppression de la clause de compétence générale ont en effet très vite été substitués de fréquents conflits de compétences entre départements et régions que les préfets, chargés de veiller à une interprétation très stricte de la nouvelle loi, ont attisé le plus souvent involontairement par le jeu du contrôle de légalité. Un tableau fourni au Conseil par la requérante au lendemain de l'audience fait ainsi état de trente-et-une difficultés rencontrées par différents départements dans la mise en œuvre du texte, dont la plupart relèvent de divergences d'interprétation entre les départements et les préfets dans des domaines anciennement assis sur la clause de compétence générale⁵⁹⁵.

En tout état de cause, la suppression de cette clause n'a été définitive qu'avec la loi NOTRe de 2015.

À notre sens, cette suppression est imprécise dans la mesure où loin de l'objectif qui a été fixé par la réforme de la loi NOTRe à savoir la clarification et la simplification des compétences, elle a abouti à l'inverse c'est-à-dire, à une complexification par le jeu de divers procédés de

⁵⁹⁵ DURANTHON A., " À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale ", *Constitutions*, 2016, p. 677

gestion commune de ces attributions⁵⁹⁶. En effet, l'examen des textes montre une généralisation de la gestion conjointe : à côté des compétences partagées que pratiquaient les collectivités et dont certaines sont expressément maintenues (alors même qu'elles semblaient participer de l'imbroglio critiqué), le législateur a réactivé et développé de nouveaux modes de gestion " partenariale " par le biais de compétences coordonnées par le chef de file et de compétences déléguées. Il fait ainsi preuve d'un certain pragmatisme par la prise en compte de la situation existante et le souhait de ne pas la bouleverser complètement, mais au contraire de l'encadrer et donc de l'officialiser... s'éloignant donc du but visé⁵⁹⁷. Il ressort également de ce qui précède que la question récurrente de la clarification des compétences n'est pas en voie d'être résolue.

La distinction entre les aides au développement économique et celles qui sont relatives aux entreprises en difficulté semble être confuse. Le cas des aides à l'immobilier d'entreprise est assez illustratif (cf. action indirecte).

À ces éléments d'imprécision, s'ajoute la méconnaissance de la réglementation communautaire par certains échelons territoriaux.

II : La connaissance de la réglementation communautaire par certains échelons territoriaux : un manque avéré

Les collectivités territoriales sont confrontées directement à des règles européennes complexes et de plus en plus contraignantes. Elles doivent, en ce sens, les connaître. Par ailleurs, elles doivent les respecter soit en reprenant à leur compte des régimes précédemment notifiés, soit en s'insérant dans le cadre de l'application d'un règlement d'exemption⁵⁹⁸.

Toutefois, l'examen de la pratique a montré une méconnaissance ou une mauvaise application de certaines règles par certains échelons territoriaux. Ainsi s'explique l'intitulé de notre (A). Toutefois, à l'échelon régional, cette méconnaissance semble être moins présente. Il est important de préciser que la fréquente méconnaissance des textes par ces entités engendre des conséquences qui peuvent être des manquements ou une mauvaise application (B).

⁵⁹⁶ FERREIRA N., " La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? ", *AJCT*, 2016, p. 79

⁵⁹⁷ Ibidem.

⁵⁹⁸ Cour des comptes, " Les aides des collectivités territoriales au développement économique ", *Rapport public thématique*, 2007.

A : La fréquente méconnaissance des textes par certaines collectivités territoriales et leurs groupements.

À la complexité du cadre juridique national s'ajoutent les difficultés suscitées par l'application du droit de l'Union européenne, car les aides des collectivités territoriales sont soumises au respect des obligations communautaires. Il a été mentionné plus haut, à travers l'article 92 du Traité de Rome, que les interventions économiques des collectivités locales doivent, en effet, être compatibles avec les règles du Marché Commun. Pourtant, la pratique nous montre que les collectivités territoriales ne sont ni suffisamment, ni précisément informées, des obligations de notification qui sont susceptibles de s'imposer au regard du droit de l'Union européenne⁵⁹⁹. Pour limiter ce risque, le décret n° 2016-1910 du 27 décembre 2016 a fixé les modalités d'application de l'engagement de la responsabilité financière de la collectivité locale lorsque la condamnation de l'État lui est imputable. Ici, se pose la question du débiteur final des sommes à verser.

Cette mesure est présentée comme celle de sensibilisation des collectivités au droit de l'Union européenne, et se matérialise par la création des articles R. 1611-36 à R. 1611-40 du CGCT.

De plus, le fait que les aides soient encadrées et contrôlées de manière efficace par la Commission a rendu le sujet sans cesse plus complexe à appréhender par les autorités locales qui ne disposent pas toujours de l'expertise juridique nécessaire en la matière⁶⁰⁰.

Quelles peuvent être, alors, la ou les causes de ce manque d'information ?

Pour répondre à cette question, penchons-nous sur la réponse de l'ancien commissaire au redressement productif de la région Champagne-Ardenne (Nicolas FOURRIER).

Lorsqu'on lui demande " la cause de l'ignorance des textes communautaire par les collectivités territoriales et leurs groupements ". L'ancien commissaire n'a pas hésité à répondre " il y a pas d'expert. Donc, les collectivités doivent recruter des gens capables de manier les textes "⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ V. " Interventions économiques des collectivités locales : une efficacité mise en cause par une complexité excessive ", *Rapport d'information*, consulté le 30 mars 2017, disponible à l'adresse :

<https://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-23911.html>.

⁶⁰⁰ V. MALAURIE VIGNOL M., *Droit de l'Union européenne interne et européen*, 6e éd, Sirey université, 2014, n° 670.

⁶⁰¹ FOURRIER N., propos recueillis lors de notre entrevue en date du 4 mai 2016.

Pourtant des solutions peuvent être trouvées afin de parer à ce problème.

Il serait utile de proposer des formations aux agents de la collectivité qui interviennent en la matière. Par ailleurs, il serait également intéressant de recruter des experts capables de les guider.

Pourtant, une réelle amélioration de l'appréhension du droit de l'Union européenne par les autorités nationales avait été observée. Sur le plan normatif, les références aux sources européennes se font plus nombreuses et plus explicites. On notera ainsi, pour les collectivités locales, l'article L.1511-1-1 du CGCT qui énonce pour la première fois dans un texte à destination des collectivités territoriales les obligations communautaires qui s'imposent à elles en matière d'aide d'État : opposabilité des prescriptions contenues à l'articles 88 du Traité CE, soumission aux décisions de la Commission et aux arrêts des juridictions européennes, mise en jeu de leur responsabilité (et non plus celle substitutive de l'État) quand le manquement au droit de l'Union européenne leur est imputable. De même, il appartient aux régions (en application de l'article L.1511-1 du CGCT) d'aider l'État à remplir ses obligations communautaires en matière d'aide⁶⁰². Dans le même ordre d'idée, la circulaire du 26 janvier 2006⁶⁰³ précise que l'article 1er de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 transfère aux collectivités territoriales la responsabilité du respect de ces règles (articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne) pour les aides relevant de leur compétence. Par ailleurs, elle rappelle à ces collectivités et groupements qu'ils supporteront les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération d'aides prononcées par la Commission européenne.

La méconnaissance de ces règles fait encourir des sanctions à leurs auteurs. Nous y reviendrons plus en détail dans notre prochain paragraphe.

L'affaire ayant donné lieu au jugement du Tribunal de l'Union européenne du 12 mai 2011⁶⁰⁴ est significative car elle illustre la méconnaissance par une collectivité territoriale et un EPCI des règles européennes et nationales applicables aux aides publiques à la restructuration des

⁶⁰² KARPENSCHIF M., " Regard sur le droit des aides d'État ", petites affiches, 29 novembre 2007, n° 239, p. 48

⁶⁰³ Circulaire du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, JORF n°26 du 31 janvier 2006, p. 1602 texte n° 1

⁶⁰⁴ Trib. UE, 12 mai 2011, aff. jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne : Europe 2011, comm. 261, note IDOT L. Un pourvoi a été formé le 22 juillet 2011 contre l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne par la région Nord-Pas-de-Calais (aff. C-289/11 P : *JOUE* C 290, 1er oct. 2011, p. 4).

entreprises en difficulté⁶⁰⁵. Or, cette méconnaissance est susceptible d'avoir des répercussions extrêmement importantes pour l'État⁶⁰⁶. Les collectivités territoriales et leurs groupements⁶⁰⁷ peuvent voir engagée leur responsabilité⁶⁰⁸.

Les faits à l'origine de cette affaire sont les suivants. La région Nord-Pas-de-Calais et la Communauté d'agglomération du Douaisis avaient en effet consenti, le 4 juillet 2005, à la société Arbel Fauvet Rail (ci-après " AFR "), spécialisée dans la construction de matériel ferroviaire roulant à usage industriel, deux avances d'un million d'euros chacune au taux d'intérêt annuel de 4,08 % et remboursables sur trois ans à partir du 1er janvier 2006 par versements semestriels (" les avances consenties "). Destinées à aider AFR qui connaissait des difficultés depuis 2001 (chiffre d'affaires divisé par plus de trois en quatre ans, résultats nets et capitaux propres négatifs depuis quatre ans), les avances consenties n'avaient pas fait l'objet d'une notification à la Commission par l'État.

Le droit de l'Union européenne est compliqué. Par exemple, il peut arriver que des entreprises bénéficient, sur une période de plusieurs années, des concours excédents le plafond fixé par la commission. Ce type de situation, qui a été rencontré de manière assez fréquente, illustre la difficulté d'application des règles européennes, d'autant plus qu'il y a lieu de vérifier que chaque aide et l'ensemble des aides reçues, quelle qu'en soit l'origine, sont conformes au droit européen.

⁶⁰⁵ Circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 relative à l'application du plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises.

⁶⁰⁶ Direction des Affaires juridiques (DAJ - MINEFE)., *Vade-mecum des aides d'État*, 6e édition, Paris, La Documentation française, 2014, p. 222. Le concurrent d'une entreprise bénéficiaire d'une aide versée dans des conditions irrégulières peut s'efforcer de rechercher la responsabilité de l'État, s'il est en mesure d'établir l'existence d'un préjudice directement lié au versement de l'aide illégale. L'entreprise bénéficiaire est elle-même susceptible d'engager une telle action si l'obligation de restituer l'aide lui cause un préjudice allant au-delà de la seule privation de l'aide. La responsabilité de l'État a notamment été engagée dans les affaires suivantes : CAA Paris, 23 janv. 2006, n° 04PA01092, Sté Groupe Salomon Arc-en-ciel : *JurisData* n° 2006-294636 ; CAA Paris, 25 mai 2009, n° 07PA01787, Sté Allemand Industries et CAA Paris, 25 mai 2009, n° 07PA01788, Sté Confection Sèvres Vendée.

⁶⁰⁷ Article L. 1511-1-1, al 3 du Code général des collectivités territoriales : " *les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15* ".

⁶⁰⁸ JOSSELIN L., " Interventions économiques - Les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements pour la restructuration des entreprises en difficulté et le régime européen des aides d'État, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 28 Novembre 2011, n° 48, p. 2378

À travers ces différents éléments, d'autres solutions peuvent être utiles afin d'éviter le risque d'ignorance des textes communautaires par les collectivités infra-étatiques. Ces dernières sont impliquées dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne. Donc, leur présence, dans le processus d'élaboration, est susceptible de favoriser une application plus respectueuse des obligations créées et ce, dans l'intérêt aussi des États. C'est un facteur qui peut contribuer à éviter des manquements au droit de l'Union européenne⁶⁰⁹.

Puisque les textes communautaires ont de plus en plus d'incidence sur le droit et les politiques des collectivités régionales et locales, il serait intéressant au moins de les associer, en amont, au stade des propositions communautaires, avant que l'État ne détermine sa position et participe à la prise de décision au sein du Conseil des ministres de la Communauté européenne. La Commission, a abordé le sujet, en faveur d'une meilleure association des collectivités infra-étatiques, dans le livre blanc relatif à la gouvernance européenne⁶¹⁰. Si elle a bien admis que " la responsabilité principale d'impliquer les niveaux régionaux et locaux dans la politique de l'Union relève toujours des autorités nationales et doit continuer de relever d'elles ", elle a tenu à souligner que " les gouvernements nationaux sont assez souvent perçus comme n'associant pas assez les acteurs locaux à la préparation des prises de position sur les politiques communautaires "⁶¹¹.

En France, il n'existe ni texte traitant spécialement de la consultation des collectivités territoriales, ni obligation de consulter ces collectivités quand leurs compétences sont concernées⁶¹². Le Conseil d'État a fait des propositions qui figurent dans le rapport de 2003 précité. Il retient une solution mixte, à savoir la création d'un organe ad hoc, comprenant des représentants de l'ensemble des collectivités territoriales qui serait consulté et dont l'avis

⁶⁰⁹ LEROUSSEAU N., " Les collectivités territoriales et l'élaboration du droit de l'Union européenne (en ligne)", p. 43-63, consulté le 09 juin 2017, disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/puf/839#ftn20>

⁶¹⁰ Com. (2001), 428 final, *JOUE*, n°C 287, 12 octobre 2001, p. 1

⁶¹¹ Ibidem.

⁶¹² En 2003, examinant la situation des collectivités territoriales en France, le Conseil d'État dans le rapport ("*Collectivités territoriales et obligations communautaires*" (Rapport préparé à la demande du Gouvernement, adopté par l'Assemblée générale du CE, 20 octobre 2003), *Documentation française 2004*, p. 55.) se montre critique : " l'absence " en amont " de leur adoption, de toute mesure des effets financiers des textes communautaires et de toute information préalable des collectivités territoriales sur leur discussion font que ces dernières sont mises devant le fait accompli ". En ajoutant l'ampleur prise dans l'élaboration du droit dérivé par les directives, mode d'élaboration imposant la transposition par l'État dans l'ordre interne, il en résulte que les collectivités, comme l'observe le Conseil d'État, " découvrent tardivement ces obligations, une fois qu'elles sont reprises en droit interne " (p. 39).

pourrait être pris en compte par le Sénat au titre de l'art. 88-4⁶¹³. La question que l'on se pose est de savoir ce qu'il en est advenu aujourd'hui ? Ces propositions ont finalement débouché sur une solution qui aurait consisté à créer un organe composé de représentants de l'ensemble des collectivités⁶¹⁴.

Étudions les conséquences qui ont engendré la mauvaise application ou des manquements aux textes.

B : Les conséquences : la mauvaise application ou des manquements aux textes

De toute évidence, la fréquence de l'ignorance des textes communautaires, en matière d'aide, par les collectivités territoriales et leurs groupements a des conséquences très sérieuses. Elle influe sur les risques de violation de ce droit conduisant à une mauvaise application voire à des manquements. En ce qui concerne les aides qu'ils versent aux entreprises, les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération⁶¹⁵. Par ailleurs, il est intéressant de noter que ces aides qui seraient versées illégalement par les collectivités territoriales aux entreprises soulèvent un contentieux peu fréquent, puisque ce n'est qu'au-dessus d'une certaine somme qu'elles doivent notifier ces aides à la Commission européenne ; or, les sommes allouées sont le plus souvent inférieures à ce minimum⁶¹⁶. Néanmoins, les collectivités doivent faire très attention car le délai de

⁶¹³ Rapport du CE, op. cit., p. 57.

⁶¹⁴ Une circulaire du 27 sept. 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, JORF n° 230 du 2 octobre 2004, p. 16920, anticipait cette procédure de consultation : elle prévoit un délai d'un mois pour faire connaître au gouvernement si la mise en œuvre de la directive doit se faire par des collectivités et si elle occasionnera des difficultés et/ou conséquences financières pour les collectivités ; or, c'est un délai trop court pour des investigations approfondies ; toutefois, cette possibilité devrait pouvoir concerner tout type d'acte européen, ce qui permettrait d'avoir de l'avance sur les futurs textes applicables.

⁶¹⁵ Article 1 de la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales

⁶¹⁶ Sauf quand il s'agit de sommes en provenance de plusieurs collectivités.

prescription est de dix ans. Le risque de demande de récupération des sommes par la Commission à l'État et par l'État à la collectivité existe bel et bien⁶¹⁷.

Constatant les violations du droit de l'UE par les États à la suite d'une plainte d'un autre État membre, d'un opérateur économique, d'un particulier, ou encore par le biais de rapports rendus publics, c'est la Commission européenne qui sera le plus souvent à l'origine des procédures. Ce fut par exemple le cas d'une décision de la Commission européenne du 12 juillet 2000 concernant l'aide versée par le département du Loiret et la ville d'Orléans à la société Scott SA en 1987, suite à la publication d'un rapport public de la Cour des comptes et d'une plainte. C'est ainsi que la Commission a déclaré illégale l'aide versée à la société Scott et a ordonné à la France de récupérer cette aide auprès de son bénéficiaire.

Le contentieux a perduré jusqu'en 2013, la somme ayant été recouvrée et la société Scott dissoute⁶¹⁸. De ces éléments, il ressort une interrogation fondamentale. Dans l'hypothèse où l'État français serait condamné à payer, doit-il être amené, dans un premier temps, à supporter seul cette condamnation ou doit-il intenté une action récursoire contre la collectivité fautive afin qu'elle lui rembourse les sommes qu'il a dû payer à l'Union européenne ?

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'en cas de condamnation de l'État pour " exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération " d'aides déclarées illégales et versées par une collectivité, celle-ci doit rembourser l'État⁶¹⁹. Mais la loi de

⁶¹⁷ Par ex. : Trib. UE, 20 sept. 2011, aff. T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, Regione autonoma della sardaigna (Italie) c/ Commission: aides en faveur de l'industrie hôtelière déclarées incompatibles avec le Marché Commun et dont la récupération a été ordonnée.

⁶¹⁸ TPICE, 10 avr. 2003, aff. T-369/00, Dpt du Loiret (France) soutenu par Scott SA c/ Commission, *Rec. CJCE*, II. 1789 : rejet du recours en annulation contre la décision de la Commission qui réclame le remboursement des aides illégales (problème de la prescription de dix ans rejeté par le Tribunal car, même si le délai était dépassé, des échanges entre la Commission et la France ont interrompu ce délai) ; TPICE, 29 mars 2007, aff. T-369/00, Dpt du Loiret (France) soutenu par Scott SA c/ Commission, *Rec. CJCE* II-851 : décision de la Commission annulée pour motivation insuffisante relativement aux intérêts dus ; CJCE, 11 déc. 2008, aff. C-295/07 P, Commission c/ Dpt du Loiret et S^{te} Scott, pourvoi exercé par la Commission : la CJCE annule l'arrêt du Tribunal et lui renvoie l'affaire car il aurait dû procéder à une annulation partielle de la décision de la Commission (séparer le problème de motivation de la récupération des sommes allouées illégalement et des intérêts dus) ; Trib. UE, ord., 20 févr. 2013, aff. T-369/00 RENV, *Dpt du Loiret c/ Commission* : radiation car la société Scott a été dissoute en 2012 donc il n'existe plus d'objet au litige, d'autant qu'elle avait versé la somme au département du Loiret à titre de récupération des aides d'État.

⁶¹⁹ CGCT, art. L. 1511-1-1 : " L'État notifie à la Commission européenne les projets d'aides ou de régimes d'aides que les collectivités territoriales et leurs groupements souhaitent mettre en œuvre, sous réserve de leur

modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles promulguée le 27 janvier 2014 a inséré un nouvel article L.1511-1-2 dans le CGCT faisant supporter par les collectivités les sommes que l'État français serait condamné à payer par décision de la Commission ou de la Cour des comptes européenne ou du Tribunal ou encore de la Cour de justice pour mauvaise gestion des fonds européens lorsque lesdites collectivités seront leur propre autorité de gestion en la matière. Elles pourront d'ailleurs aider l'État à s'expliquer sur ces éventuels manquements⁶²⁰, sans avoir pour autant accès aux avis motivés de la Commission en cas de lancement de la procédure en manquement⁶²¹.

compatibilité avec les stratégies de développement de l'État, telles qu'elles sont arrêtées en comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires.

Les collectivités territoriales et leurs groupements. Toute collectivité territoriale, tout groupement de collectivités territoriales ayant accordé une aide à une entreprise est tenu de procéder sans délai à sa récupération si une décision de la Commission européenne ou un arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes l'enjoint, à titre provisoire ou définitif. À défaut, après une mise en demeure restée sans effet dans un délai d'un mois à compter de sa notification, le représentant de l'État territorialement compétent y procède d'office par tout moyen. Supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération. Cette charge est une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 ".

⁶²⁰ CGCT, art. L. 1511-1-2 : " les collectivités territoriales, lorsqu'elles assurent la fonction d'autorité de gestion des programmes européens ou la fonction d'autorité nationale dans le cadre des programmes de coopération territoriale, supportent la charge des corrections et sanctions financières mises à la charge de l'État par une décision de la Commission européenne, de la Cour des comptes européenne, par un jugement du tribunal de première instance de l'Union européenne ou par un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, pour les programmes en cause, sans préjudice des mesures qu'elles peuvent ou, le cas échéant, doivent mettre en œuvre en application du deuxième alinéa de l'article L.1511-1-1 à l'encontre des personnes dont les actes sont à l'origine de la procédure considérée. Les charges correspondantes constituent des dépenses obligatoires au sens de l'article L. 1612-15.

La collectivité concernée est informée par l'État, dans un délai d'un mois, de l'ouverture d'une procédure à l'encontre de l'État par la Commission européenne en application des règlements relatifs aux fonds européens ou de l'action entreprise devant la juridiction européenne compétente. Le cas échéant, la collectivité présente ses observations pour permettre à l'État de répondre ".

⁶²¹ En effet, les collectivités ont l'obligation de respecter le droit de l'UE mais il leur est difficile de se défendre en cas de violation de leur fait, notamment en raison de l'absence d'accès aux avis motivés rendus par la Commission en cas de manquement d'un État pour cette même violation (MONJAL P.-Y., " L'accès aux avis motivés de la Commission européenne par les collectivités locales ". Remarques sur les manquements locaux imputables à l'État ou comment justifier certains silences coupables..., *RMCUE*, 2011; GAUTIER-AUDEBERT A., " Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? " *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° 585, pp. 102-103

D'autres facteurs peuvent, également conduire à des manquements aux textes communautaires. En effet, avant la réforme de 2015 portant sur la loi NOTRe, en matière d'aides, existait pour chaque catégorie de collectivités la possibilité de verser des aides aux entreprises. Ce qui rendait beaucoup plus difficile leur suivi, en particulier l'évaluation du montant total d'aides perçues par une entreprise au cours d'une période donnée.

Avec la loi NOTRe, les choses semblent se clarifier avec la diminution des initiatives d'intervention auprès des entreprises en difficulté. Seule la région a désormais la compétence exclusive pour décider de l'octroi des aides à ces entreprises. Il faut alors en conclure que les manquements voire la mauvaise application des textes communautaires, découlant de l'ignorance, devraient normalement être limités.

Des remèdes peuvent, être proposés. Il s'agit d'améliorer l'information et la capacité d'expertise des collectivités territoriales. Les moyens existent mais mériteraient d'être améliorés. À cet égard, le développement et l'amélioration des sites internet des institutions communautaires ainsi que celui du Journal officiel de l'Union européenne seraient souhaitables. Ils mettent à la disposition des collectivités territoriales des sources d'information précieuses, faciles d'accès et peu onéreuses⁶²². Mais aussi par d'autres relais comme les conseils régionaux en France et les structures spécifiques qui existent au sein des collectivités et qui se consacrent aux affaires européennes, en assurant la veille juridique et en utilisant les fonds européens ; cependant ces structures n'existent pas à tous les niveaux locaux⁶²³.

Conclusion du chapitre I

Au regard de ce qui précède, on peut conclure que l'étude portant sur le cadre inefficace recèle deux constatations. La première est celle qui est relative aux effets décevants des aides. La deuxième est liée à la question de la complexité des textes communautaires et nationaux. Il était aisé d'analyser ces deux constatations. Cette analyse a mis en évidence une faille du régime juridique des aides pouvant être octroyées aux entreprises en difficulté.

⁶²² Consulté le 12 juin 2017, disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000176.pdf>, p. 58

⁶²³ On peut les créer, à défaut, au niveau régional, car le niveau inférieur ne le justifie pas toujours.

En ce qui concerne la première constatation, nous avons proposé de privilégier l'audit. Ce dernier pouvant permettre, le plus souvent, aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs groupements d'éviter une intervention qui serait trop risquée. Il pourra, de même, limiter le détournement de l'aide commis par les " chasseurs de primes ". En effet, s'il ressort des conclusions de l'audit que les difficultés seraient le résultat du montage planifié par le dirigeant, logiquement la collectivité peut s'abstenir d'apporter une aide à cette entreprise.

De plus, il faut mettre en place un contrôle efficace afin de mieux respecter l'exigence de la convention d'aide.

Enfin, nous avons suggéré que le partenariat entre les collectivités et les autres institutions soit privilégié.

S'agissant de la deuxième constatation, nous avons proposé que ces collectivités puissent davantage être associées à la préparation des prises de position sur les politiques communautaires. Cette solution peut contribuer à réduire l'ignorance des textes.

L'appréciation de l'étendue de la complexité des textes communautaires et nationaux permet de mettre en évidence la conservation de l'originalité des aides en la matière.

Il existe un régime juridique spécifique qui encadre les aides aux entreprises en difficulté, les autorités locales doivent répondre au respect de ces règles.

Au final, on peut sans risque d'être démenti affirmer que le système des aides aux entreprises en difficulté est effectivement inefficace. Donc, il est loin d'être parfait et nécessite davantage un travail de perfection. D'ailleurs, on peut aisément constater les écarts importants entre la théorie et la pratique.

Chapitre II : Les écarts importants entre les textes et la pratique

Évoquer les écarts entre la théorie et la pratique dans le cadre de notre étude nous amène à confronter le droit et sa mise en œuvre concrète afin de déceler l'utilité et l'efficacité des textes en la matière. Dès lors se posent deux questions fondamentales. Les règles existantes correspondent-elles bien aux pratiques actuelles ? Les usages actuels justifient-ils une réforme des textes ? Ces interrogations sont justifiées par le fait qu'il existe des lacunes au niveau du droit. De plus, on constate une absence, voire une mauvaise application de celui-ci découlant du comportement des acteurs économiques.

Par ailleurs, les écarts observés sont liés à d'autres origines que nous évoquerons dans les lignes qui suivent. Quelles sont les causes de ces écarts ? Ce sera la (**Section I**) de cette étude. Une fois les causes évoquées, les remèdes seront proposés. Il faut plus ou moins de droit (**Section II**).

Section 1 : Les causes de ces écarts

L'une des causes fondamentales qui serait à l'origine des écarts entre la théorie et la pratique, est relative à la question de l'opportunité d'apporter une aide (**I**). En effet, lorsqu'on lui adresse une demande d'aide, la collectivité ou son groupement va se poser de nombreuses questions. Parmi celles-ci, surgit une interrogation essentielle. Est-il opportun d'aider ? Face à cette question, les élus seront confrontés à l'obligation ou non de respecter les règles découlant de l'aide. Il est important de rappeler que toute violation de ces règles entraîne une sanction. Pour éviter de prendre trop de risques, certains acteurs territoriaux préfèrent s'abstenir. D'autres vont être tentés d'emprunter d'autres voies et moyens afin de parvenir à leurs fins. Ainsi, cette dernière hypothèse est révélatrice des écarts qui peuvent exister entre le droit et la pratique.

À ces éléments, s'ajoutent d'autres causes qui sont liées aux imperfections du système juridique (**II**).

I : La question de l'opportunité d'apporter une aide

Comme les collectivités territoriales et leurs groupements sont autorisés à intervenir auprès des entreprises en difficulté, ils sont certainement obligés de se poser des questions. Il peut arriver, pour différentes raisons, qu'ils soient dans l'impossibilité d'apporter une aide. Malgré ces obstacles, il est parfois nécessaire d'agir.

En abordant la question de l'opportunité d'apporter une aide, on se référera à l'impossibilité d'apporter une aide pour des raisons économiques (A) mais aussi pour des raisons réglementaires ou législatives (B).

A : Impossibilité d'apporter une aide pour des raisons économiques

Fréquemment les élus territoriaux sont tentés d'intervenir dans l'économie et de réaliser des projets avec de l'argent public. Leur sentiment de pouvoir faire mieux que les entrepreneurs privés, leur impression d'être indépendants du marché de ne pas en subir la sanction, et bien d'autres motifs les entraînent hors de leur fonction naturelle⁶²⁴. Ils accordent donc des aides aux entreprises en difficulté. Les objectifs de ces élus sont diverses. Les raisons sociales comme la protection de l'emploi, mais aussi stratégiques comme maintenir le tissu économique, sont les plus déterminantes. Et dans certains cas, ils n'hésitent pas à dépenser des sommes considérables pour maintenir en vie des " canards boiteux ".

Un constat s'impose : depuis les premières tentatives du "socialisme municipal"⁶²⁵, les techniques d'ingénierie financière ont beaucoup évolué, les sommes en jeu sont devenues parfois hors de proportion avec les budgets des collectivités, et les lois de décentralisation ont placé les élus en première ligne.

Économiquement, il y a des cas où on ne peut pas aider. C'est le cas par exemple lorsque la collectivité qui devrait intervenir a déjà connu de sérieux problèmes financiers découlant d'une aide précédemment octroyée. L'affaire de la commune de Foncine-Là-haut en constitue une parfaite illustration⁶²⁶. En effet, cette commune (petit village du Jura) avait soutenu un promoteur qui avait un projet de développement, axé sur le tourisme rural, avec un hôtel, une

⁶²⁴ CABRILLAC M., et MOULY C., *Droit des suretés*, 5 éd, Litec, 1999, 772 p.

⁶²⁵ CE, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. Lebon, p. 583 ; v. sur cette question CHAPUS R., *Droit administratif général*, 15^e édition, t. 1, L.G.D.J, 2001, n^os 347 et s.

⁶²⁶ Les engagements financiers des collectivités locales, note sous tribunal administratif de Besançon, 20 février 1997, société de développement régional centrest c/ Ministre du Budget, commune de Foncine-Le-Haut, LAMBERT F., *RFD adm.* mai- juin 1997, pp. 492-494

résidence hôtelière, etc. Une société anonyme d'économie mixte était ensuite été créée, dont le capital était réparti entre la commune (55%), la société de développement régional (10%), le crédit agricole et les particuliers (35%). La réalisation du projet connaîtra, dès le départ, de grosses difficultés, et la société anonyme d'économie mixte sera déclarée en redressement judiciaire. Par conséquent, tout l'édifice s'écroule, mettant en cause l'équilibre financier d'une dizaine de communes. La commune de Foncine-le-haut avait perdu ses illusions et ses terrains et se trouve face à la société de développement régional, qui lui demande d'exécuter ses engagements, représentant au total une somme de près de 10 millions de francs pour une commune d'un millier d'habitants. Il ressort de cette affaire, une disproportion entre les engagements pris par la commune et ses capacités financières. Il faut alors en conclure que cette commune (avant la loi NOTRe) était dans l'impossibilité d'apporter une nouvelle aide financière à une entreprise en difficulté.

Lorsque la région n'a pas une bonne santé financière, elle aura forcément des difficultés pour agir. Elle peut être confrontée à cette situation à la suite de nombreuses fermetures d'entreprises.

Les régions privées de ressources fiscales générées par les entreprises peuvent faire face à une diminution considérable de leurs ressources locales. Le plus souvent, les manques de recettes sont dus à l'absence ou à la diminution d'activité. Là encore, il serait hasardeux qu'elles tentent d'intervenir financièrement en faveur d'une entreprise.

Il peut arriver que les collectivités s'abstiennent d'intervenir par peur de voir leurs dotations diminuées par l'État. Ainsi, Comme l'a annoncé le Président de la République lors de la Conférence Nationale des Territoires, " l'État s'est engagé dans une démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales. Il ne baissera pas les dotations en 2018 dès lors que les collectivités maîtrisent leurs dépenses "⁶²⁷.

Par ailleurs, force est de reconnaître que le vrai problème ce sont les lignes budgétaires. Démocratiquement, on ne peut pas créer une dépense qui n'ait été préalablement autorisée. Par conséquent, pour pouvoir aider une entreprise en difficulté, les collectivités devront prévoir les dépenses afférentes dans leur budget. Un problème se pose lorsque la collectivité qui est censée intervenir éprouve des difficultés budgétaires. Il en est ainsi le cas des

⁶²⁷ ISRAEL P., " Dotations : Les ministres répondent aux critiques (en ligne) ", le 7 août 2017, consulté le 16 mars 2018, disponible à l'adresse : <https://sudtoulousain.fr/dotations-les-ministres-repondent-aux-critiques/>

communes qui sont " en grave difficulté budgétaire⁶²⁸ ". Il est vrai que celles-ci auront également des problèmes pour participer au financement des aides d'entreprises en difficulté.

Il faut alors conclure que, si l'aide financière n'a pas été prévue au moment de l'adoption du budget, elle ne pourra l'être que l'année suivante, il y aura une faible possibilité d'apporter une aide ou, en tout cas, avec un retard certain. L'une des principales raisons des difficultés pour aider correspond donc à des règles budgétaires tout à fait classiques.

En plus de ces collectivités d'autres structures peuvent se trouver dans la même situation. Il est important de signaler, dans cette perspective, la Banque Publique d'Investissement (BPI) n'aide pas les entreprises en difficulté. Toutefois, Bpifrance accepte les demandes des entreprises ayant un niveau de solvabilité faible et leur permet de continuer leur activité pendant les périodes de tensions sur leur trésorerie.

Les entreprises bénéficiant de ce soutien ont des niveaux de solvabilité plus faibles que l'ensemble des entreprises notées par la Banque de France. Ce soutien facilite le maintien de leurs lignes de crédits.

Par ailleurs, le constat est que les entreprises en difficulté sont aujourd'hui souvent sous-capitalisées et peu financées par l'actionnaire. Les fonds de retournement⁶²⁹ s'intéressent principalement aux entreprises d'au moins 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et le crédit fournisseur et la mobilisation de créances sont bien souvent insuffisants pour assurer la pérennité de l'activité. On pourrait éventuellement considérer, au regard de ces éléments, qu'il serait justifié que les collectivités interviennent afin de sauver ces entreprises. Une des raisons souvent avancée est qu'en " prévention ou au cours des " procédures collectives " parfois aussi plusieurs années plus tard les sources de financement sont rares voire inexistantes. De ce fait

⁶²⁸ POUCHARD A., " Que représentent les dotations de l'État dans le budget d'une commune ? (en ligne) ", consulté le 16 mars 2018, disponible à l'adresse :

http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/18/baisse-des-dotations-pourquoi-les-maires-manifestent_4762973_4355770.html#vfyxrIkzi02REStV.99

⁶²⁹ Les fonds de retournement prennent la forme d'organisme de placements collectif en valeurs mobilières (OPCVM) qui est un portefeuille dont les fonds investis sont placés en valeurs mobilières ou autres instruments financiers., de Fonds commun à risque (FCPR) permettant aux contribuables d'investir dans des valeurs mobilières pouvant engendrer une forte rentabilité, voire de sociétés financières fermées qui se dit d'une entreprise dont le capital n'est pas ouvert au public, et n'est donc pas cotée en bourse. Lorsqu'ils interviennent en retournement d'entreprises, les fonds prennent le contrôle d'une entreprise en difficulté plus ou moins grave ou plus ou moins immédiate. Ils y déploient alors des équipes pour mettre en valeur ses points forts, ses ressources et ses compétences technologiques. Consulté le 17 septembre 2017, disponible à l'adresse :

http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2011/11/29/cercle_40607.htm#rLeS32iueA14Udkj.99

les entreprises se retrouvent bien souvent asphyxiées, le gel du passif antérieur n'ayant plus l'effet de " ballon d'oxygène ". On imagine difficilement une collectivité se porter au secours d'une entreprise alors que tous les acteurs bancaires et financiers auraient jeté l'éponge.

Dans l'hypothèse où une collectivité serait tentée d'intervenir, il est, a priori, nécessaire d'avoir une autorisation de dépenses relatives aux aides. Dans ce cas, une enveloppe d'aide est bien affectée encore faut-il que le plafond ne soit pas atteint. Par ailleurs, il peut arriver que le budget soit modifié, et l'argent disponible soit réaffecté au développement économique.

On peut en déduire que politiquement les lignes budgétaires dépendent de la politique locale. Cela se justifie par le fait que la collectivité peut souhaiter intervenir dans d'autres activités. Donc, la volonté politique peut être timidement affichée.

Par ailleurs, pour des raisons réglementaires ou législatives, on peut assister à une impossibilité d'apporter une aide.

B : Impossibilité d'apporter une aide pour des raisons réglementaires ou législatives

Il peut arriver pour des raisons réglementaires que la collectivité ou le groupement se trouve dans l'impossibilité d'apporter une aide. Le cas actuel du département en matière d'aide aux entreprises en difficulté en est l'illustration. Par deux circulaires⁶³⁰, le gouvernement a rappelé aux départements les conséquences de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe s'agissant de leur capacité d'intervention en matière économique. Cette loi a réduit considérablement les possibilités d'intervention du département.

Ainsi, la loi NOTRe a restreint la capacité d'intervention désormais recentrée sur les opérations relevant du champ social et du logement. En d'autres termes, le département ne peut garantir les emprunts de certaines entreprises ou personnes privées limitativement énumérées par la loi⁶³¹. On relèvera que le législateur a prévu un dispositif dérogatoire au régime de droit commun des garanties d'emprunt des collectivités concernant les opérations réalisées par les bailleurs sociaux pour les immeubles à usage d'habitation au bénéfice des fonctionnaires de la police et de la gendarmerie nationale, des services départementaux

⁶³⁰ Instr. du gouvernement, NOR : INTB1531125J, 22 déc. 2015, préc. ; instr. du gouvernement, Conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux, 3 nov. 2016.

⁶³¹ CGCT, art. L. 3231-4.

d'incendie et de secours ou des services pénitentiaires mentionnés aux articles L.421-3, L. 422-2 et L. 422-3 du code de la construction et de l'habitation.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, aux termes de la loi NOTRe, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements disposent désormais de la compétence exclusive en matière d'aides à l'immobilier des entreprises⁶³², alors qu'elle était antérieurement partagée⁶³³. Le département a non seulement perdu sa compétence de plein droit et, de surcroît, il ne peut plus intervenir en complément du bloc communal⁶³⁴, contrairement à la région qui pourra participer au financement de ces aides dans les conditions fixées par convention.

Du reste, depuis plusieurs années, le législateur, conscient des risques encourus par les collectivités locales en matière d'aides aux entreprises en difficulté, a encadré, voire interdit, l'utilisation d'un certain nombre de techniques qui peuvent prendre plusieurs formes. Ainsi, s'agissant des garanties ou cautions accordées directement, les articles 9 à 12 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation⁶³⁵ ont limité la faculté ouverte aux communes d'accorder leur garantie aux emprunts souscrits par des personnes privées, en supprimant toute possibilité d'octroi d'une telle aide aux entreprises en difficulté, d'une part, et imposé à toutes les collectivités (et par renvoi, aux établissements publics de coopération) le respect d'un certain nombre de ratios destinés à diviser le risque entre les débiteurs et à partager celui-ci avec les organismes prêteurs, d'autre part. Il ressort de ces éléments, depuis cette date, les communes se trouvent dans l'impossibilité d'accorder ce type d'aide.

Jusqu'à maintenant, ni la région, ni aucune collectivité territoriale, ne pouvaient entrer, de son propre chef, dans le capital d'une société privée à but lucratif, conformément aux dispositions des articles L.4211-1 6°, L.3231-6 et L.2253-1 du CGCT. Pour mémoire l'article L. 4211-1 6° renvoi à l'article L.2253-1 du CGCT qui dispose explicitement que "*sont exclues, sauf autorisation prévue par décret en Conseil d'État, toutes participations d'une commune dans le*

⁶³² CGCT, art. L. 1511-3.

⁶³³ Aux termes de l'art. L. 1511-3 du CGCT, la compétence peut être déléguée, par convention, au département.

⁶³⁴ Néanmoins, aux termes de l'art. L. 1511-3 du CGCT, " les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article ".

⁶³⁵ TULARD M.-J., " La loi d'amélioration de la décentralisation ", *AJDA*, 1988, p. 197 ; POUJADE B., " La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités territoriales ", *JCP*, 1988, n° 1, p. 3354 ; BAZEX M., " Les garanties d'emprunt accordées par les personnes publiques ", *Revue du Trésor*, juin 1989, p. 321 ; RAPP L., " La collectivité locale, caution d'une personne privée ", in *Aspects contemporains du cautionnement, Cahiers de droit de l'entreprise*, *JCP*, 1992, Ed E, suppl. n° 2, p.

capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général". Il convient d'indiquer que les régions ne pouvaient, en toute liberté, entrer directement dans le capital d'une entreprise. Donc, elles étaient dans l'impossibilité d'accorder ce type d'aide, dans la mesure où elles avaient une faculté d'obtenir par décret une autorisation en Conseil d'État, mais celle-ci est souvent délaissée⁶³⁶. Cette procédure est visiblement lourde, de ce fait, on imagine bien qu'il y a eu peu d'entreprises qui ont été sauvées grâce à cette forme très particulière d'aide.

Notons que ces obstacles sont légitimes mais ils constituent une limite au sauvetage d'une entreprise en difficulté.

Mais, il existe aussi des imperfections du système juridique.

II : Les imperfections du système juridique

Les imperfections du système juridique doivent être évoquées. Plusieurs peuvent être citées.

En ce qui concerne précisément l'aide aux entreprises en difficulté, nous avons relevé une certaine confusion des diverses interventions malgré l'existence d'un cadre juridique. Cette confusion rendait vraisemblablement le système imparfait.

À ces éléments, s'ajoutent la violation fréquente de la réglementation (**A**) ainsi que la difficulté d'un contrôle de la part de l'autorité préfectorale (**B**).

Pour remédier à ces imperfections, les autorités intervenantes devraient adopter de nouvelles attitudes.

A : La violation fréquente de la réglementation

La violation de la réglementation a toujours plus ou moins existé. En accordant des aides aux entreprises en difficulté, les collectivités territoriales et leurs groupements se sont exposés à transgresser la réglementation en la matière.

⁶³⁶ Charité B., " La participation des régions au capital de sociétés privées : une faculté nouvelle ?, op.cit.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont devenues majeures. Elles ont plutôt compris l'opportunité ou non d'aider une entreprise. Pourtant, les dispositifs d'aides ne cessent d'augmenter. À titre d'exemple, les chambres de commerce et d'industrie ont constitué une base de données en ligne, intitulée Sémaphore, qui dénombre plus de 5 000 aides et financements publics s'adressant aux entreprises. De même, l'observatoire des aides aux petites et moyennes entreprises ne recense pas moins de 2 550 dispositifs d'aides dont le financement est assuré par l'Union européenne, l'État ou les collectivités territoriales⁶³⁷. Même si les textes étaient présents et continuent bien d'exister, ces collectivités ne vont pas les suivre strictement.

Les Chambres régionales des comptes, dans leurs analyses des différents dispositifs d'aides, ont, à de multiples reprises, fait observer qu'il y avait un décalage certain entre les règles d'intervention des collectivités territoriales en matière économique et leurs pratiques en ce domaine. L'absence de définition de critères permettant de distinguer effectivement les aides directes et les aides indirectes avait, par le passé, certainement rendu difficile l'interprétation de la réglementation. Il s'avère important de souligner que ce problème ne se pose plus aujourd'hui dans la mesure où il n'existe plus de distinction entre aide directe et indirecte. Mais, elle n'explique pas totalement que nombre de régimes d'aide ont été créés et que des concours financiers ont été versés sans cadre juridique. Les évolutions qui sont intervenues notamment depuis 2002 ont dans de nombreux cas codifié ces pratiques. Elles n'ont cependant réduit ni le nombre d'intervenants, ni le nombre d'aides, confortant de la sorte la complexité des dispositifs existants. Cependant, avec la loi NOTRe, le nombre d'intervenants semble bien être réduit. Ainsi, le cas du département en constitue l'illustration puisqu'il a perdu la compétence d'intervention auprès des entreprises en difficulté.

Il peut arriver que la transgression de la réglementation par une collectivité soit la conséquence d'un chantage provoqué par un chef d'entreprise. On peut citer un exemple qui pose bien toute la problématique du développement économique et de l'aide des collectivités locales. Il se trouve qu'un groupe national français possède une usine dans une grande ville de Lorraine. Cette usine, qui a presque cent ans, est aujourd'hui obsolète et en plus de cela enserrée dans un tissu urbain empêchant un véritable redéploiement de ses moyens de production et de sa performance. Cette entreprise a demandé dans quelle mesure elle pouvait recevoir de l'aide afin de transférer ses activités. Elle a immédiatement exercé une sorte de chantage. L'un de ses dirigeants a expliqué " *de toute façon, j'ai deux autres usines, une en*

⁶³⁷ V. document cours des comptes, consulté le 17 juillet 2017, disponible à l'adresse :

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/606>

Belgique, une près de Londres. Si vous ne trouvez pas de solution, je m'en vais. Et là-bas, en plus, j'ai des sous-capacités de production, donc c'est plutôt notre choix "

À notre sens, si l'entreprise contribue au tissu économique local, il vaut mieux l'aider. Dans l'hypothèse contraire, on ne peut rien faire. La solliciter en utilisant des aides indirectes, en mettant en œuvre des moyens financiers au travers d'un tiers, maître d'ouvrage et en faisant en sorte que l'aide considérée soit une aide plutôt à l'immobilier qui assure fondamentalement les choses et puis une aide à la formation. Ces éléments ont permis à Patrick THULL, ex directeur général des services de la région LORRAINE d'avancer " *voilà la réalité objective des acteurs de terrain. On est encadré par une règle qui nous impose une forme de respect absolu de la loi et une nécessité qui est loin d'être uniquement politique, mais souvent sociale "*

Dans certains cas qui demeurent assez rares, les collectivités territoriales n'hésitent pas à contourner la réglementation existante pour venir en aide à des entreprises en difficulté en employant des méthodes à la limite de la légalité. Ainsi, par exemple, la Cour des comptes relève que la commune d'Albert dans la Somme a " utilisé un moyen irrégulier pour secourir une entreprise de fabrication de machines-outils déclarée en règlement judiciaire mais autorisée à poursuivre son activité ". En effet, la municipalité, dans le but d'éviter un licenciement de 137 salariés, ce qui aurait été dramatique pour une commune de 10.000 habitants, a passé pendant la période de règlement judiciaire, un marché négocié de deux millions de francs pour l'achat de treize tours. Ce marché était fictif puisque la Cour relève que huit tours ne furent jamais livrés et que les cinq autres devaient être restitués par la commune à l'entreprise pour ses besoins personnels. Ce marché fictif constitue en lui-même une irrégularité. Par ailleurs, la commune a en réalité versé une subvention pour un montant très important compte tenu du budget communal, subvention qui n'aurait probablement pas été versée si la procédure normale d'attribution avait été respectée. En tout état de cause, une commune n'est pas fondée à commettre de telles irrégularités, même pour sauver l'emploi. L'on constate cependant que le commissaire de la République n'a jamais déféré cette irrégularité à la juridiction administrative.

Dans la plupart des cas, les collectivités territoriales par peur d'être censurées par la commission ou le contrôle de légalité tentent de détourner le système en accordant des aides à finalité régionale.

Il faut relativiser ces observations. Les anomalies révélées par la Cour des comptes ne doivent pas permettre de généraliser et d'affirmer que les collectivités locales font un usage abusif de leurs compétences économiques, élargies par la loi de décentralisation de 1982. Cependant,

ces exemples permettent de constater que les collectivités locales sont motivées par leur volonté de sauver l'emploi et ont tendance à intervenir lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure collective, quelquefois, par des moyens détournés, pour favoriser des solutions de redressement.

L'examen des décisions prises par les collectivités locales en matière d'interventionnisme économique faisait apparaître que ces interventions n'avaient pas entraîné "d'abus généralisé"⁶³⁸. Cependant, comme les interventions sont si nombreuses et multiformes et les textes si dispersés, il n'est guère possible de mesurer exactement l'exactitude et l'efficacité des aides financières publiques.

Ces aides financières sont-elles de nature à fausser la concurrence ?

En effet, l'octroi de fonds publics porte atteinte au libre jeu de la concurrence dans la mesure où d'autres entreprises de même nature ne bénéficient pas de telles aides. Ainsi, ces aides financières favorisent les entreprises en difficulté par rapport aux entreprises saines et perturbent le jeu concurrentiel. À terme, elles peuvent contribuer à déstabiliser les entreprises saines en maintenant sur le marché des entreprises qui auraient dû disparaître. C'est la raison pour laquelle les textes internes et communautaires prévoient des formes d'aides et des procédures assez strictes. Si on les respecte, on surmonte le problème du respect de la concurrence.

De même, le réaménagement de la dette des entreprises peut avoir des effets anticoncurrentiels, puisque l'entreprise en difficulté bénéficiera d'une trésorerie artificielle alors que les entreprises saines et concurrentes devront respecter leurs échéances. C'est pour cela que les textes sont stricts et qu'il convient de les respecter.

De manière générale les aides publiques peuvent engendrer une distorsion de concurrence. Mais, elle n'est pas toujours établie dès lors que l'entreprise en cause n'a pas une importance économique sur le marché. Il convient de distinguer l'aide aux petites et moyennes entreprises avec des répercussions assez faibles sur le marché, sauf si ces entreprises exercent une influence réelle sur leur marché. En revanche les aides financières accordées aux entreprises plus importantes perturberont davantage le jeu du marché, sauf peut-être dans le cas où les difficultés économiques concernent tout un secteur industriel et sont généralisées à l'ensemble des entreprises du secteur. Dans ce cas, l'aide aux entreprises en difficulté relève de la

⁶³⁸ RAVANEL J., " Les pouvoirs des collectivités locales en matière d'aide aux entreprises ", *ECDE*, 1990, p. 159.

politique industrielle de l'État et nous verrons que le problème de la concurrence se pose également sur le plan communautaire.

Dès lors, on peut s'interroger sur la légitimité des aides publiques accordées aux entreprises en difficulté eu égard aux distorsions de concurrence.

L'aide aux entreprises en difficulté est justifiée par la volonté des pouvoirs publics de sauver les entreprises viables et préserver l'emploi. Ces considérations justifient l'intervention des personnes morales de droit public et légitiment une certaine atteinte à la concurrence. Cependant, les conditions de l'intervention des pouvoirs publics permettent de maintenir le principe de la libre concurrence dans la mesure où les aides publiques sont soumises aux principes généraux des interventions économiques.

Ainsi, l'octroi des aides publiques est légitime. Le respect des règles législatives et réglementaires doit permettre de surmonter les distorsions de concurrence. Lorsqu'il s'agit réellement de sauver des entreprises viables mais connaissant des difficultés passagères et si l'objectif est bien de préserver l'emploi dans les limites autorisées par les textes. Mais, cette légitimité disparaîtra s'il s'agit de maintenir artificiellement en vie des entreprises qui ne peuvent subsister dans un marché concurrentiel.

Les conditions d'interventions des collectivités territoriales voulues par le législateur permettent de renforcer la légitimité des aides publiques par rapport au droit de la concurrence. L'aide publique ne serait pas légitime si elle devait maintenir en vie une entreprise qui n'est pas viable.

Voulant faire bénéficier une entreprise d'une exonération totale de la taxe professionnelle, le territoire de Belfort, qui avait pris une délibération préalable lui permettant d'accorder une exonération à hauteur de 20 p. 100, a versé à l'entreprise le montant correspondant aux 80 p. 100 restants de la part départementale, contournant ainsi tant les textes de 1982 que l'article 1465 du code général des impôts qui était en vigueur⁶³⁹. Cet exemple peut être assimilé à une forme d'aide qui vise à favoriser une distorsion de concurrence. Il est alors probable que d'autres entreprises qui se trouvent placées dans la même situation que celle-ci ne puissent avoir la chance d'en bénéficier. Il s'agit d'un avantage qui peut être regardé comme une aide directe, mais ne se rattachant à aucun texte, ni à un dispositif régional, elle est donc irrégulière.

⁶³⁹ Rapport public cours des comptes de 1996, op. cit., p. 24

La difficulté de contrôle de la part de l'autorité préfectorale rend également le système imparfait.

B : Difficulté de contrôle de la part de l'autorité préfectorale

L'autorité préfectorale représente l'État et plus précisément le gouvernement dans le département. À ce titre, il lui revient de s'assurer du respect du droit par les collectivités territoriales. Il est nommé et révoqué par décret du président de la République en conseil des ministres. Sa fonction a beaucoup évolué.

On sait que, la loi du 2 mars 1982 a allégé la tutelle administrative du préfet sur les collectivités. Ainsi, le préfet n'exerce plus un contrôle *a priori* et sur l'opportunité de leurs actes, mais *a posteriori* et uniquement sur la légalité des actes des collectivités. Dans le cadre de ce contrôle de légalité, le préfet ne peut que déférer leurs actes au tribunal administratif, qui peut seul en prononcer l'annulation⁶⁴⁰. Par leur mission, leur tradition et leur culture professionnelle, les préfets connaissent les difficultés rencontrées par les autorités locales et, pénétrés de la nécessité d'agir malgré les contraintes et les obstacles, ils ne peuvent que situer cette appréciation de la légalité dans la perspective de l'intérêt général. C'est cette logique qui fonde le pouvoir préfectoral d'appréciation de l'opportunité de déférer certains actes à la justice administrative.

Certains auteurs ont dénoncé une complexité croissante du contrôle administratif de légalité⁶⁴¹. La lecture du 22e rapport de la DGCL de 2014 sur les actes adoptés de 2010 à 2012 met en évidence la complexité croissante de cette mission de contrôle administratif de légalité même si l'évolution de cette mission administrative est désormais ciblée et renouvelée depuis une circulaire de 2012 relative à la définition nationale des priorités en la matière⁶⁴², cette priorisation permettant de distinguer les priorités nationales des priorités locales. Par ailleurs, la lecture des trois derniers rapports de la DGCL portant sur les actes adoptés de 2000 à 2006 montre que le "contrôle administratif de légalité des actes des collectivités

⁶⁴⁰ Consulté le 20 septembre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/pouvoirs-du-prefet-leurs-evolutions.html>

⁶⁴¹ AUBIN E., " Contrôle administratif de légalité. – Différents types de contrôles ", *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 30 Avril 2010, dernière mise à jour : 15 Janvier 2016

⁶⁴² NOR : IOCB1202426C, 25 janv. 2012. – PONTIER., " Les actes prioritaires en matière de contrôle de légalité ", *JCP A* 2012, p. 2068

territoriales est de plus en plus difficile" (*DGCL, 20e Rapp., p. 28*) à exercer, le déferé préfectoral étant, en outre, devenu un " recours concurrencé "⁶⁴³ notamment par la procédure du référé-liberté.

Forcément, il peut arriver que le préfet hésite à déférer à la justice un acte qui est censé être illégal. C'est le cas lorsqu'une collectivité accorde une aide avec un léger dépassement du plafond autorisé.

Pourtant, le préfet doit prendre garde, dans le cadre de son contrôle de légalité, à ce que les collectivités territoriales respectent bien le droit de l'Union européenne puisque c'est ce droit qui fixe les règles en matière d'aides aux entreprises en difficulté. En effet, en cas de violation de ce dernier, c'est l'État et non la collectivité qui voit sa responsabilité engagée. Mais, l'État peut désormais exiger des collectivités territoriales qu'elles assument les conséquences financières de leurs manquements au droit de l'Union européenne. Dans la pratique, le nombre de saisines de la justice administrative est faible (environ mille cinq cents déferés préfectoraux chaque année pour plus de 6 millions d'actes transmis)⁶⁴⁴.

Cette amélioration qui est liée à l'exercice du contrôle de légalité témoigne ainsi, dans une certaine mesure, du développement de la concertation préalable entre préfets et élus locaux.

Il s'avère nécessaire de retenir que pour des motifs d'opportunités le préfet peut ne pas sanctionner les aides illégales. Cette faveur est porteuse de chance pour les entreprises dans la mesure où elles peuvent bénéficier des aides qui, en principe, devraient être annulées.

Par le biais du contrôle budgétaire des interventions économiques locales, les Chambres régionales des comptes s'assurent de la régularité des actes budgétaires. Associant la Chambre régionale des comptes et le préfet dans le cadre d'une procédure prévue à l'article 8 de la loi du 2 mars 1982 et codifiée à l'article L.232-1 du code des juridictions financières, il a pour objet de purger, dès son vote, le budget local de toutes les illégalités budgétaires et financières dont il pourrait être entaché, concrètement, toutes les décisions d'un budget local portant attribution de " concours financiers ". La difficulté pour le préfet est de déférer un acte illégal (portant sur des aides) alors que des emplois sont à sauver.

⁶⁴³ DIALLO I., " L'avenir du déferé préfectoral en droit public français ", AJDA 2005, p. 2442

⁶⁴⁴ Consulté le 20 septembre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/quelle-est-fonction-prefet.html>

Ce terme est interprété très largement par la Cour des comptes. Sont concernés par ce contrôle : l'octroi de subventions économiques, d'exonérations fiscales, de prêts et avances avec ou sans intérêts, de garanties d'emprunt et de bonification d'intérêts, de même que la mise à disposition de terrains, de locaux industriels... peuvent être censurés par le préfet sur avis de la Chambre régionale des comptes. Il faut en déduire qu'une collectivité qui ne respecterait pas les règles prescrites en matières d'aides prendrait le risque de voir sa décision annulée.

Ainsi, par exemple, lorsque la garantie d'emprunt est consentie sur un emprunt qui n'a pas fait l'objet d'un plan de financement permettant le respect des règles de ratio, ou lorsqu'une aide à une entreprise en difficulté est attribuée sans une convention fixant les mesures de redressement à mettre en œuvre par l'entreprise et les engagements réciproques des parties... En effet, le budget local transmis au préfet doit être accompagné de certains documents (plan d'amortissement de l'emprunt, convention d'aide...) et de toutes autres informations susceptibles d'éclairer la conviction du préfet. L'absence de ces documents ou informations fait naître chez le préfet un soupçon d'illégalité des mesures en cause et justifie la saisine de la Chambre régionale des comptes, après une éventuelle tentative (infructueuse) de dialogue avec l'autorité locale.

Il s'avère important d'avancer des propositions de remèdes.

Section 2 : Propositions de remèdes : faut-il plus ou moins de droit ?

Comme nous l'avons évoqué, de nombreuses aides ont été octroyées à l'encontre du droit et librement de la part de certaines collectivités territoriales. On peut alors en déduire que ces collectivités ont parfois tendance à s'éloigner du droit.

Par ailleurs, en ce qui concerne la définition de l'entreprise en difficulté, nous avons envie d'écrire un nouveau droit dans la mesure où le contexte dans lequel cette définition a été abordée n'est aujourd'hui plus le même. Il faudrait peut-être un droit capable de tenir compte des circonstances du moment où il s'applique.

Il est judicieux de nous interroger sur le sort du droit en période de crise. Faut-il ainsi moins de droit ? Certes en période de crise le droit peut être assoupli, mais cela peut aller à l'encontre des collectivités dans la mesure où il y a des taxes qui entrent dans les caisses de l'État. De plus, comme nous l'avons évoqué plus haut, il y aura plus de pressions sur les élus.

Cela deviendra intenable pour eux. Pourtant, la Commission européenne a adopté en décembre 2008 " *un cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement*⁶⁴⁵ " qui prévoit une série de mesures assouplissant les aides publiques à l'économie pour aider les entreprises à faire face à la crise de liquidité.

Faut-il plutôt permettre une petite marge de dépassement des plafonds d'aides ? Pourquoi ne pas déclencher des aides spécifiques dans le cadre du sauvetage et de la restructuration ? Une sorte de " transposition à la Française ".

Comme le soulignait certains auteurs, la situation d'entreprise en difficulté interpelle les fondements même du droit de la concurrence. La philosophie du libre marché et de la compétition entre entreprises requièrent que l'entreprise moins efficiente disparaisse. Dans le même temps, certaines considérations " industrielles " peuvent intervenir et nuancer les décisions de droit de la concurrence⁶⁴⁶.

Ainsi, pour mieux analyser les propositions de remèdes, il importe de soutenir qu'il est nécessaire d'adapter les textes à la crise économique actuelle (I). Par ailleurs, le renforcement des textes devrait également avoir lieu (II).

I : Adapter les textes à la crise économique actuelle

Il est constant qu'en cas de circonstances exceptionnelles les décisions et règles habituellement prises par les autorités communautaires en matière d'aides aux entreprises en difficulté ne sont pas souvent suivies d'exécution immédiate de la part des états membres. Pourtant, souvent critiquées parce que suspectées d'altérer la sanction naturelle du marché, les aides aux entreprises en difficulté n'en ont pas moins leur utilité.

Pour faire face à cette situation, une solution s'impose d'elle même c'est-à-dire adapter les textes à la crise économique actuelle. Cette solution traduit donc une nécessité d'alléger les

⁶⁴⁵ Communication du 17 décembre 2008, cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, communication du 17 décembre 2008, cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, 2009/C-16/01, JOUE 22 janvier 2009.

⁶⁴⁶ DE BEAUFORT V., et MAILLOT-BOUVIER C., " Adaptation du droit de l'UE au cas de l'entreprise en difficulté ", *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 93

textes (A). Toutefois, pour mieux maîtriser cette situation de crise, il faudrait nécessairement adopter de nouvelles stratégies (B).

A : La nécessité d'alléger les textes

Dans un contexte de crise, il serait préférable d'alléger les textes aussi bien nationaux que communautaires.

Sur le plan du droit interne l'autorisation donnée aux régions d'entrer directement dans le capital des sociétés privées peut aller dans ce sens.

Au regard de cette situation, la Commission européenne ne peut pas rester insensible et juge donc nécessaire d'alléger les règles en matière d'aides. Ce processus a été entamé bien avant la crise. Il en est ainsi des règlements, l'un relatif aux aides accordées aux PME⁶⁴⁷, l'autre aux aides concernant la formation⁶⁴⁸.

En octobre 2007, le régime d'aide au sauvetage et à la restructuration des PME en difficulté, était le seul moyen d'aider les PME en difficulté⁶⁴⁹. Notons que ce régime a été adopté pendant la crise, l'objectif est donc clair : alléger les textes qui n'étaient pas favorables à celui-ci.

En deux communications du 20 octobre et du 26 novembre 2008, un double plan de relance européen est adopté fixant un cadre d'action aux États membres au sein duquel les aides publiques occupent une place de choix⁶⁵⁰.

Dans une première perspective, devant la gravité de la crise frappant le système financier, et les risques accrus de resserrement du crédit, la Commission demande que soit apporté un soutien continu de la BCE et des autres banques centrales au système financier et, qu'un plan de sauvetage des banques soit mis en œuvre par les États membres⁶⁵¹.

⁶⁴⁷ Comm., règl. n° 70/2001 du 12 janv. 2001, JOUE n° L 10 du 13 janv. 2001, p. 33

⁶⁴⁸ Comm., règl., n° 68/2001 du 12 janv. 2001, JOUE n° L 10, 13 janv. 2001, p. 20.

⁶⁴⁹ Ce régime d'aide a été notifié le 5 juillet 2007 et approuvé par la Commission européenne le 29 octobre 2007.

⁶⁵⁰ GEFROY J.-B., " Le cadre communautaire des aides d'État : du long fleuve tranquille du régime des aides d'État au choc de la crise ", *Revue française de finances publiques*, 01 janvier 2010, n° 109, p. 27

⁶⁵¹ Communication de la Commission, 20 oct. 2008, COM (2008) 706 final, p. 3.

Le montant limité d'aide compatible déjà relevé à 200 000 euros en 2001 sur une période de trois ans est porté à 500 000 euros et vise les entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 1er juillet 2008.

Elle peut toutefois être accordée aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté à cette date, mais qui ont commencé à connaître des problèmes par la suite en raison de la crise économique mondiale.

Il faut relativiser ce raisonnement. Compte tenu de la nature de la crise (à la fois financière et économique), la Commission manifeste un souci constant de rappeler que, au-delà des circonstances exceptionnelles d'une crise exceptionnelle à laquelle l'Union européenne doit faire face, les principes fondamentaux ne sauraient être oubliés ni négligés, et qu'un contrôle est nécessaire tant sur le respect du régime juridique des aides d'État, que sur celui de leurs incidences budgétaires⁶⁵². En principe, le desserrement du régime n'existe que dans les cas prévus par les textes. Un contrôle est donc nécessaire. En d'autres termes, la commission disposait d'une flexibilité maximale pour lutter contre la crise tout en garantissant l'existence de conditions équitables pour tous et en évitant toute restriction injustifiée de la concurrence. Elle a donc procédé en deux phases : d'abord rétablir le fonctionnement normal du système financier, puis relancer l'économie réelle. Sur ces deux plans, la Commission a doté le régime des aides d'État d'une série d'assouplissements significatifs, mais qui restent dominés par un impératif, celui de ne jamais excéder ce qui est nécessaire pour atteindre leur objectif⁶⁵³. Parmi cette série on peut citer une catégorie d'aide qui concerne la possibilité pour les États de recourir à des procédures de recapitalisation des institutions financières, surtout celles qui apparaissent fondamentalement saines mais qui, en raison de la crise des marchés financiers, sont susceptibles de se trouver dans une situation périlleuse. Il était donc possible de leur apporter des fonds publics afin de renforcer directement leurs fonds propres ou de faciliter l'apport de capitaux privés. Au regard de cette forme d'aide, il apparaît clairement qu'elle est hors de portée de la collectivité. Un sauvetage ne peut donc être espéré.

⁶⁵² Mme KROES N., Commissaire européen chargé de la concurrence n'a pas manqué de rappeler la nécessité de ce contrôle, en précisant avec un certain humour que " Keynes n'a jamais dit qu'un pays devait se tirer une balle dans le pied, ou donner des coups de couteau dans le dos de ses partenaires. C'est ce qui arriverait sans contrôle des aides d'État " (Déclaration du 8 décembre 2008, cit. In " Aides d'État et droit de la concurrence dans un contexte de crise ", Notes de crise, *Opinions et actualités*, janvier 2009, JANTET et Associés, p. 5).

⁶⁵³ GEFFROY J-B, " Le cadre communautaire des aides d'État : du long fleuve tranquille du régime des aides d'État au choc de la crise ", loc.cit, p. 27

Une limite peut être apportée à ce raisonnement. L'article L.1531-1 du CGCT, issu de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, permet aux collectivités territoriales et leurs groupements de créer des sociétés publiques locales ayant statut de sociétés anonymes aménagé, dont elles détiennent la totalité du capital. Toutefois, cette participation sera en revanche regardée comme une aide si elle ne répond pas aux critères de l'investisseur privé.

Si ces sociétés ont des difficultés financières, les collectivités territoriales peuvent procéder à la recapitalisation.

Pour faire face à la crise, il serait intéressant d'alléger les charges des entreprises et d'apporter plus de flexibilité. Mais cela relève avant tout de la compétence de l'État.

En plus d'alléger les textes, il faut adopter de nouvelles stratégies afin de faire face à la crise et d'éviter que les entreprises qui sont affectées par celle-ci ne disparaissent en masse.

B : Adopter de nouvelles stratégies

En droit de l'Union européenne comme en droit interne des efforts ont été consenti. Ainsi en droit interne, à la faveur de la crise, on peut toutefois observer un regain sensible d'intervention de l'État à l'égard des entreprises en difficulté. L'État redevient donc interventionniste. L'affaire Air Lib déjà évoquée constitue une illustration pratique. Cette affaire concernait environ trois mille salariés, le second transporteur français. L'État a souhaité protéger cette entreprise en difficulté, notamment pour préserver l'emploi : après avoir accepté la suspension du paiement des cotisations sociales, l'État a consenti un prêt important : cela n'a pas permis à l'entreprise d'être sauvée, et la liquidation judiciaire a finalement été prononcée, avec le licenciement de l'ensemble des salariés⁶⁵⁴. On observe à travers cet exemple une intervention de l'État qui s'est soldée en échec. Certes, l'État a parfois raison d'intervenir afin de sauver une entreprise en difficulté, mais en période exceptionnelle comme en cas de crise, il se doit d'être plus prudent. Il importe de rappeler, que pendant cette période, certaines entreprises peuvent éprouver d'énormes difficultés à respecter leurs engagements. Donc, il n'est pas surprenant qu'elles disparaissent malgré une intervention.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi NOTRe, nous avons observé un renforcement et un développement de partenariat entre acteurs économique afin d'apporter un meilleur soutien

⁶⁵⁴ CAMPANA M.-J., TEBOUL G., " Les aides d'États aux entreprises en difficulté ", *Petites affiches*, 21 novembre 2003, n° 233, p. 5

aux entreprises. C'est le but de la convention cadre de partenariat signée, le 13 Juillet 2017, à CORTE, entre les Chambres Consulaires, les trois Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et la Chambre de métiers et de l'artisanat (CMAC) et l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC). Les principaux acteurs économiques insulaires ont décidé de mutualiser et de mobiliser leurs moyens dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), voté par l'Assemblée de Corse le 14 décembre dernier, qui définit les grandes lignes de la politique économique territoriale pour les années à venir. Parmi les priorités on peut citer entre autre l'aide aux entreprises en mutation ou en difficulté⁶⁵⁵. Justement, l'exemple CORSE peut être transposé aux autres régions dans la mesure où il favorise un partenariat entre les acteurs intervenants en matière d'aides aux entreprises en difficulté. Ce partenariat peut contribuer à diminuer la fermeture en série des entreprises mal soutenues. Comme nous l'avons préconisé plus haut, une bonne aide est celle qui se fait dans le cadre d'un partenariat.

Pour ce qui concerne le secteur du bâtiment travaux publics (BTP), il est indéniable qu'il a été très lourdement frappé par la crise, qui a provoqué de nombreuses fermetures d'entreprises et laissé de nombreuses personnes sur " le carreau ". Il y a encore, aujourd'hui, des entreprises qui perdent de l'emploi. C'est ce qui a fait réagir la préfète de Bourgogne-Franche-Comte, Christiane BARRET, dans le cadre de la conférence régionale de l'investissement, dont le but est de réfléchir aux leviers de relance de ce secteur encore fragile, et qui dépend à 70% de la commande publique. Pour cette raison, la préfète annonce que l'aide aux entreprises en difficulté est une priorité. Donc, il leur faut aussi soutenir l'effort de formation, car il vaut mieux former que licencier. Ainsi, un demi-million d'euros ont été débloqués sur trois ans dans le cadre de l'Edec (Engagements de Développement de l'Emploi et des Compétences)⁶⁵⁶. Face à la crise et la baisse d'activité rencontrée, la fonderie Thevenin située à Champagnole a mis en place, grâce au Fonds social européen, un vaste plan de formation en 2009 et 2010 pour qualifier ses salariés, les rendre plus polyvalents et autonomes et leur permettre ainsi

⁶⁵⁵ MARI N., " Développement économique : Les Chambres consulaires et l'ADEC se coalisent pour mieux aider les entreprises (en ligne) ", le 13 Juillet 2017 - modifié le 14 Juillet 2017, consulté le 18 juillet 2017, disponible à l'adresse : https://www.corsenetinfos.corsica/Developpement-economique-Les-Chambres-consulaires-et-l-ADEC-se-coalisent-pour-mieux-aider-les-entreprises_a28348.html

⁶⁵⁶ Bourgogne-Franche-Comte : " Les professionnels du BTP et les donneurs d'ordre publics réfléchissent ensemble aux besoins du secteur (en ligne) ", 08 juillet 2017, consulté le 12 juillet 2017, disponible à l'adresse : <http://www.infos-dijon.com/news/bourgogne-franche-comte/bourgogne-franche-comte/bourgogne-franche-comte-les-professionnels-du-btp-et-les-donneurs-d-ordre-publics-reflechissent-ensemble-aux-besoins-du-secteur.html>

d'être plus compétent à la sortie de la crise⁶⁵⁷. Ce plan exceptionnel de formation des salariés en temps de crise a été à la hauteur des enjeux industriels. À notre sens, ces exemples sont enrichissants dans la mesure où le fait de renforcer la formation des salariés contribue à réduire le chômage surtout en temps de crise où les entreprises sont extrêmement sensibles.

Toujours sur le plan stratégique, dans sa communication du 26 novembre 2008, la Commission adoptait un cadre temporaire à l'intention des États membres afin de lutter contre le resserrement du crédit sur l'économie réelle⁶⁵⁸. À notre avis, les États plus précisément les collectivités territoriales avaient tout à fait raison d'être prudentes à cette époque. Puisque c'est la crise, le risque doit être mesuré avec délicatesse. De plus, même si la crise sitôt terminée, ces collectivités doivent, parfois, continuer à rester prudentes car l'aide financière, comme nous l'avons évoqué reste dangereuse.

Par ailleurs, tout en rappelant la nécessité de maintenir l'objectif consistant à accorder des aides d'État moins nombreuses et mieux ciblées, la Commission a dû reconnaître que, " dans certaines conditions, de nouvelles aides d'État temporaires s'avéraient nécessaires " ⁶⁵⁹, même si elles doivent être mises en œuvre de façon étroitement coordonnée. Donc, les collectivités peuvent adopter des aides spécifiques destinées aux entreprises en difficulté dans le cadre de la restructuration tel que nous le suggérons.

D'ailleurs la communication de janvier 2009 va dans ce sens. En effet, la commission avait rappelé aux États membres qu'ils pouvaient tout à fait décider des " mesures générales " favorables aux entreprises sans tomber sous le joug des articles 107 et suivants du TFUE. Ainsi, les États membres pourraient adopter une série de mesures générales applicables à l'ensemble des entreprises sur leurs territoires [...] de façon à atténuer temporairement les problèmes de financement à court et moyen termes. À titre d'exemple, les délais de paiement des cotisations de sécurité sociale et des charges sociales analogues, voire des impôts, pourraient être allongés ou des mesures concernant les salariés pourraient être introduites "⁶⁶⁰.

⁶⁵⁷ Un vaste plan de formation au secours d'une entreprise en difficulté, consulté le 27 juillet 2017, disponible à l'adresse : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Rendez-vous-compte/Projets-exemplaires/Un-vaste-plan-de-formation-au-secours-d-une-entreprise-en-difficulte/%28language%29/fre-FR>

⁶⁵⁸ GEFROY J.-B., " Le cadre communautaire des aides d'État : du long fleuve tranquille du régime des aides d'État au choc de la crise ", loc. cit.

⁶⁵⁹ Communication de la Commission, Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État Destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, 22 janv. 2009, 2009/C/16/01, p. 1.

⁶⁶⁰ Communication publiée au JO n° C 16 du 22 janv. 2009, op. cit. pt 2.

Il apparaît alors que ce sont les circonstances exceptionnelles du moment qui peuvent justifier l'autorisation de mesures exceptionnelles.

Aujourd'hui, comme la crise semble être en voie de sortie, nous pouvons espérer voir de nouvelles stratégies qui seraient en phase avec le nouveau contexte sans violer, bien sûr, les textes.

En plus d'adapter les textes à la crise, il y a tout intérêt à renforcer les textes afin de limiter voire éviter un dysfonctionnement du système.

II : Le renforcement des textes

La valeur des autorités communautaires réside dans leur capacité à faire exécuter leurs décisions. En effet, les décisions réglementaires sont prises pour qu'elles soient exécutées puisqu'elles font naître, à l'endroit des États notamment les collectivités territoriales et leurs groupements, des droits et des obligations. Donc, quelles que soient les circonstances, en la matière, les textes doivent être renforcés afin de permettre le maintien de la concurrence sur le marché (A). Ce renforcement n'est par ailleurs sans justification puisque sur le plan pratique il va considérablement contribuer à limiter la fréquence des transgressions (B).

A : Un moyen permettant de maintenir la concurrence sur le marché

Renforcer les textes afin de maintenir la concurrence sur le marché nécessite une volonté de la Commission de resserrer son contrôle sur les aides dont elle souligne qu'elles " ont été à l'origine des affaires d'aide d'État les plus controversées dans le passé et figurent parmi les types d'aides d'État ayant les effets de distorsion les plus importants "⁶⁶¹ . On l'a vu il y a plus d'une dizaine d'année avec l'intervention du gouvernement italien lors des crises du groupe Fiat et de la compagnie Alitalia, et celle des autorités françaises, pour sauver Alstom de la faillite. La raison est toute simple. Les aides publiques (locales) sont, par définition, discriminatoires (elles bénéficient à certaines entreprises au détriment des autres sur le même marché), elles ne sont pas, non plus, acceptables dans un système libéral car elles faussent le jeu de la concurrence (inégalité des bénéficiaires). Donc, l'intervention des collectivités

⁶⁶¹ Étude de : AGNIAU D., ANÉMONE CARTIER-BRESSON C., et VERDURE E., Direction des affaires juridiques, *Courrier juridique des Finances et de l'industrie*, septembre -octobre 2004.

territoriales ou de leurs groupements devra être conforme aux règles du droit de la concurrence dans la mesure où le droit communautaire est intégré au bloc de légalité, et s'impose à ces collectivités.

En droit interne, il serait nécessaire de veiller à l'application de l'encadrement tant législatif que jurisprudentiel des interventions économiques. Dans cette perspective Claude DEVES disait " cet encadrement législatif fort ne saurait toutefois faire oublier en la matière l'importance de la jurisprudence administrative "⁶⁶². Ainsi, l'action économique des collectivités territoriales se doit de respecter le principe de liberté du commerce et de l'industrie ainsi que le principe de concurrence, rappelé par le Conseil d'État dans un important arrêt d'Assemblée⁶⁶³. Un contrôle rigoureux doit être effectué car ces principes ont parfois tendance à être ignorés par les intervenants.

Il faudrait également adopter des textes qui sécuriseraient mieux les aides et préviendraient les soutiens abusifs. Pour cela, ces textes doivent pouvoir les aider à articuler l'objectif de fonctionnement concurrentiel du marché avec les objectifs de politique industrielle, de protection de l'emploi et de développement régional.

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur les aides destinées aux entreprises en difficulté, la Commission se doit de redoubler d'effort afin de renforcer les sanctions. Ceci pourrait contribuer à renforcer la mesure qui est relative à l'obligation de notifier les aides à la commission. Or, les règles procédurales qui s'appliquent quelle que soit la situation financière du bénéficiaire de l'aide, notamment en matière de délais d'examen, ainsi que les risques éventuels de suspension ou de récupération en cas de violation de l'obligation de notification, s'avèrent problématiques du fait de la situation souvent critique de ces entreprises. Le constat est simple : les règles applicables à la récupération des aides restent très rigoureuses pour les entreprises en difficulté.

Donc, le renforcement de ces sanctions ainsi que le durcissement des conditions d'octroi de ce type d'aide participent sans aucun doute à maintenir la concurrence sur le Marché Commun.

Sur le plan du droit interne, nous avons constaté que les interventions économiques des collectivités locales peuvent être onéreuses et/ou risquées financièrement. Elles doivent

⁶⁶² " Synthèse - Interventions économiques des collectivités territoriales ", *jurisClasseur Collectivités territoriales*, 1er mars 2017

⁶⁶³ CE, ass. 31 mai 2006, n° 275531, Ordre Avocats Barreau Paris : jurisdata : n° 2006-070219 ; Rec. CE 2006, p. 272 (sur le sujet, EDCE, n° 53, Collectivités publiques et concurrence ; EDCE, n° 66, L'action économique des personnes publiques)

donc être interdites ou très strictement limitées afin de protéger les deniers publics et ne pas alourdir les prélèvements obligatoires. Ainsi, pour maintenir la concurrence sur le marché, il serait utile d'instaurer des textes afin de lutter contre " l'acharnement thérapeutique " strictement politique.

Par ailleurs, il serait judicieux, de renforcer les textes en matière de convention d'aides. Nous avons relevé en la matière deux exemples d'une importance pratique. Il s'agit d'une convention irrégulière qui alloue une subvention à une entreprise en méconnaissance des règles d'attribution des aides publiques au regard du droit de l'Union européenne de la concurrence⁶⁶⁴.

De plus, les subventions qu'une région octroie à des entreprises privées de transport en commun peuvent être qualifiées d'aides d'État soumises à l'obligation de notification⁶⁶⁵. De même pour une subvention départementale à un gestionnaire d'aéroport pour financer une partie des travaux de construction d'une nouvelle aérogare⁶⁶⁶.

Comme nous venons de le souligner dans ce paragraphe, renforcer les textes peut, en principe, être un moyen qui permet la limitation de la fréquence des transgressions même si on n'est toujours pas à l'abri de ces manquements.

B : Un moyen permettant de limiter la fréquence des transgressions

Renforcer les textes pourrait permettre, dans une certaine mesure, de limiter les transgressions. Mais ce renforcement, pourrait avoir un effet tout à fait contraire c'est-à-dire susciter de nouvelles transgressions.

Dans l'optique de limiter la transgression des règles, il est, à notre sens, souhaitable d'introduire des clauses de remboursement des aides en cas de délocalisation. Cette pratique vise à sanctionner les comportements opportunistes d'entreprises (par exemple, entreprise ayant bénéficié d'une aide à l'installation qui délocalise son activité peu de temps après). Il convient cependant de noter qu'il n'existe aujourd'hui aucune donnée statistique permettant d'apprécier l'ampleur de ce phénomène. De plus, la définition d'une clause de remboursement en cas de délocalisation pose problème. Il est préférable, lorsque cela est possible, de prévoir

⁶⁶⁴ CAA Bordeaux, 7 mai 2008, n° 06BX00030, Région Guyane, *BJCL*, oct. 2008, p. 502, concl. DORÉ G.

⁶⁶⁵ CAA Paris, 12 juill. 2010, Région Île-de-France c/ SATV, *BJCL*, 2010, n° 10, p. 683, concl. DESCOURS-GATIER confirmé par CE, 23 juill. 2012, n° 343440, Région Île-de-France

⁶⁶⁶ CE, 26 juill. 2011, n° 329818, Sté Air France, Rec. CE 2011, p. 734, 830 et 1176

plutôt l'étalement du versement de l'aide sur plusieurs années, ce dernier s'interrompant en cas de cessation de l'activité.

Des clauses de remboursement existent déjà pour certaines aides spécifiquement liées à la localisation d'activités (les aides européennes à finalité régionale, certaines aides d'État ou les aides des collectivités territoriales). La question que l'on se pose est de savoir si sont concernées les aides accordées aux entreprises en difficulté. La loi NOTRe semble apporter une réponse à cette question. Ainsi, aux termes du II de l'article L1511-2 " en cas de reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune, la convention peut prévoir le remboursement de tout ou partie des aides de la région ". Il faut alors en conclure, que, désormais, cette loi semble approuver l'insertion de la clause de remboursement dans la convention d'aide. Pour assurer l'efficacité de sa mise en œuvre, il conviendrait de mettre en place un contrôle très rigoureux. Pour éviter d'en arriver à ce stade, il est préférable de préconiser le fractionnement, de contrôler les factures voire l'usage de l'aide.

Pour éviter les comportements opportunistes d'entreprises bénéficiaires d'aides ciblées destinées à faciliter leur implantation ou leur maintien sur le territoire, il est proposé de subordonner systématiquement le bénéfice de telles aides à la signature d'une convention précisant les engagements de l'entreprise (investissements attendus, emplois créés ou maintenus, etc.). Celle-ci doit détailler les engagements de l'ensemble des parties afin de s'assurer de la finalité d'intérêt général de l'intervention publique⁶⁶⁷. Cette convention devra indiquer les conséquences à tirer du non-respect de ces engagements et prévoit de veiller à l'information des salariés sur le contenu du contrat conclu pour l'obtention de l'aide⁶⁶⁸.

Enfin, il est nécessaire de procéder à une étude plus approfondie sur les raisons des difficultés rencontrées dans l'exercice des contrôles de façon à mieux calibrer d'éventuelles conditions aux capacités d'un système de contrôle plus efficace. Cela pourrait être l'objet d'une des missions ultérieures du Conseil d'orientation pour l'emploi.

Rappelons que la loi NOTRe a tenu à renforcer l'attribution des aides économiques. On sait que " L'article 3 de la loi NOTRe, sans bouleverser les textes précédents, modifie sensiblement les articles L.1511-1 à L.1511-3 qui continuent à constituer le cœur du régime des aides aux entreprises "⁶⁶⁹. En effet, le législateur sans remettre en cause le principe d'une

⁶⁶⁷ ECKERT G., " Aides publiques aux entreprises en difficulté ", loc.cit, fasc. 3110

⁶⁶⁸ Conseil d'orientation pour l'emploi, " Rapport au premier ministre relatif aux aides publiques ", 8 février 2006

⁶⁶⁹ DEVÈS, C., " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", *Encycl. Coll. loc.*, loc. cit.

intervention plurielle des collectivités territoriales⁶⁷⁰, semble avoir été attentif aux recommandations formulées par un certain nombre de rapports rendus publics⁶⁷¹ dénonçant la complexité ambiante et plaidant pour une refonte du système d'attribution des aides économiques.

D'ailleurs, dans la mesure où aucun texte national ne permet d'assurer la conformité a priori de ces aides à l'exception des aides à l'immobilier d'entreprise avec les aides européennes applicables en matière d'aides d'État issues des articles 107 et 108 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'instruction gouvernementale rappelle qu'il appartient à chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales, dans l'exercice de ses compétences, de s'assurer du respect de ces règles⁶⁷². Ces éléments peuvent considérablement limiter les transgressions.

Conclusion du chapitre 2

Au regard de ce qui précède, on peut conclure que l'étude portant sur les écarts entre la théorie et la pratique révèle deux constatations qu'il importe de rappeler. La première constatation concerne les causes de ces écarts. Nous avons d'abord soulevé la question de l'opportunité d'aider une entreprise tout en soulignant les obstacles qui peuvent en découler. En ce sens, des raisons tant économiques que réglementaires peuvent placer la collectivité territoriale dans l'impossibilité d'agir. S'agissant des raisons économiques, nous avons relevé certaines causes comme le défaut de prévention (par exemple, l'absence d'une enveloppe financière dans le budget), les lignes budgétaires, l'échec d'une précédente intervention etc. En ce qui concerne les raisons réglementaires, quelques exemples ont également été évoqués. Il en est ainsi, des départements et des communes qui ont perdu la compétence d'apporter une aide à une entreprise en difficulté, la prise de participation des régions dans le capital des sociétés privées avant la loi NOTRe, etc.

⁶⁷⁰ L'art. L. 1511-5 du CGCT, par lequel l'État pouvait conclure une convention avec une collectivité autre que la région ou un groupement pour compléter les aides ou régimes d'aides mentionnés aux art. L. 1511-2 et L. 1511-3, est abrogé.

⁶⁷¹ Spéc., Rapp. Queyranne, " Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité ", loc. cit. ; rapp. Cour des comptes 2007, loc. cit.

⁶⁷² MAUREL T. " Action économique des collectivités : les aides économiques ", loc. cit.

Ensuite, il a été l'occasion de dénoncer les imperfections du système juridique qui peuvent conduire à la violation de la réglementation ainsi que le difficile contrôle assuré par l'autorité préfectorale. Cette violation était facilitée par l'absence de définition de critères permettant de distinguer concrètement les aides directes et les aides indirectes, rendant ainsi difficile l'interprétation de la réglementation. Théoriquement celle-ci n'existe plus, mais on continue à s'y référer dans la pratique. Cette violation peut résulter d'un chantage provoqué par un chef d'entreprise, du réaménagement de la dette de certaines entreprises qui peut avoir des effets anticoncurrentiels, etc. De plus, nous avons mentionné comme cause, le fait d'accorder un avantage à une entreprise alors que celui-ci ne se rattache ni à un dispositif ni à aucun texte.

Nous avons également relevé la difficulté pour le préfet de déférer à la justice un acte illégal (portant sur des aides) alors que des emplois sont à sauver. De plus, le contrôle administratif de légalité des actes des collectivités territoriales est jugé de plus en plus difficile à exercer, dans la mesure où le déféré préfectoral est devenu un " recours concurrence " par le biais de la procédure du référé-liberté.

Il a été démontré combien, aujourd'hui, les collectivités territoriales sont devenues majeures. Elles ont compris l'opportunité ou non d'aider une entreprise sans forcément suivre strictement les textes.

La deuxième constatation est qu'il convient d'apporter des remèdes.

Faut-il plus ou moins de droit ? Deux grands axes peuvent être empruntés. D'une part, nous avons abordé l'adaptation des textes à la crise économique. Celle-ci nécessite qu'ils soient allégés et de nouvelles stratégies soient adoptées.

En ce qui concerne l'allègement des textes quelques cas ont été cités. L'autorisation donnée aux régions d'entrer directement dans le capital des sociétés privées, le régime d'aide au sauvetage et à la restructuration des PME en difficulté en sont l'illustration. Pour améliorer le dispositif, nous suggérons d'alléger les charges des entreprises et d'apporter plus de flexibilité.

L'adoption de nouvelles stratégies nécessite une grande prudence. Les collectivités doivent éviter de se plonger dans des interventions trop risquées. Nous avons également préconisé de favoriser le partenariat entre ces collectivités et les autres acteurs intervenants. La formation des salariés doit être privilégiée car celle-ci contribue à réduire le chômage.

D'autre part, nous avons retenu que le renforcement des textes peut être un moyen permettant de maintenir la concurrence sur le marché, et, dans une certaine mesure, de limiter les

transgressions. Nous avons suggéré de renforcer le contrôle de l'usage de l'aide. L'introduction de la clause de remboursement dans la convention d'aide a également été préconisée. Nous militons également pour le fractionnement de l'aide, le contrôle des factures voire l'usage de l'aide.

Ainsi, l'appréciation de l'étendue de ces écarts permet de mettre en évidence l'importance et l'originalité d'un tel sujet.

Il faut donc un droit plus souple.

Conclusion du titre II

Tout au long de ce titre, il a été démontré combien, le cadre juridique est inefficace, sa complexité montrant ainsi les écarts pouvant exister entre la théorie et la pratique. L'inefficacité du cadre juridique est accentuée, d'une part, par les effets décevants des aides. Ces effets ne devraient pas avoir une importance exagérée. En effet, la question de la responsabilité des collectivités a été soulevée. Il semble bien que celle de type commercial (action en comblement de passif) puisse être retenue à leur encontre. Nous avons trouvé ce raisonnement assez juste dans la mesure où, si une collectivité est considérée comme dirigeante de droit ou de fait d'une entreprise en difficulté, son statut de personne publique ne doit aucunement faire obstacle à ce qu'on lui applique des règles du droit de la faillite. Lorsque certaines conditions sont remplies, le juge judiciaire est compétent pour connaître cette action.

Même si le risque demeure relativement rare, les collectivités doivent davantage être prudentes. De plus, la conjonction entre plusieurs partenaires pour sauver l'entreprise peut contribuer à réduire considérablement ce risque.

L'efficacité relative des aides peut également contribuer à rendre le cadre inefficace. Il semblerait donc que ces aides aient un impact incertain sur le comportement des dirigeants d'entreprise. Cette faille a d'ailleurs renforcé le risque de détournement du système par ces derniers. Il a été noté que cette efficacité relative est due à une intervention de multiples acteurs à différents échelons. Aussi, les aides peuvent recouvrir une multitude de formes. La loi NOTRe a résolu le problème en accordant à la région une compétence exclusive en la matière. Néanmoins, pour que l'aide soit efficace, nous suggérons qu'elle se fasse dans le

cadre d'un multi partenariat. Mais avant tout, il faut rappeler que le recours à l'audit peut être bénéfique.

Ensuite, nous avons évoqué la question de la complexité des textes communautaires et nationaux. Pour autant, ces textes aussi complexes qu'ils soient, ne doivent pas être non plus complètement " occultés ". Cette complexité est, d'une part, caractérisée par l'opacité des textes nationaux ainsi que par des points mal éclairés et imprécis. Cette opacité a été marquée par l'enchevêtrement des structures et dispositifs d'aides qui a été facilité par l'absence de délimitation précise entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales. Mais, nous avons aussi souligné que l'absence de délimitation peut être bénéfique dans la mesure où l'intervention de l'État ainsi que les autres structures peuvent parfois être utiles à l'entreprise. Pour soulever les points mal éclairés et imprécis l'accent a été mis sur certains cas. Parmi eux, on peut citer le partage de compétences. Même si la loi NOTRe l'a clarifié, celui-ci reste flou. Nous avons relevé que le bloc communal conserve une compétence exclusive pour les aides indirectes comme l'immobilier d'entreprise alors que la région détient celle qui est relative aux aides directes. D'où la nécessité de signer une convention si l'on veut jouer sur les deux " manettes".

Par ailleurs, le rôle de chef de file de la région a été abordé. Mais, l'objectif n'est pas réellement atteint dans la mesure où les pouvoirs de la région ont certes été renforcés, mais diverses dispositions montrent que sa prééminence n'est pas exclusive, et qu'elle ne pourra remplir son rôle d'animation du développement régional qu'en coopération avec l'État et les autres collectivités territoriales.

Enfin, la suppression de la clause de compétence générale n'a, en tout état de cause, été que partielle, car elle n'a à ce jour jamais concerné les communes.

La question de la complexité est, d'autre part, démontrée par une fréquente méconnaissance des textes. Tout ceci a pour conséquence de rendre erronée l'application des textes. Ce qui sera considéré comme un manquement aux dispositions. Les conséquences financières qui en découlent seront bien sûr supportées par les collectivités territoriales.

Le constat est que ces collectivités ne sont ni suffisamment, ni précisément informées, des obligations de notification qui sont susceptibles de s'imposer au regard du droit de l'Union européenne. Pour y remédier, il est nécessaire de proposer des formations aux agents de la collectivité mais aussi de recruter des experts capables de les guider.

Par ailleurs, se pose un réel problème des écarts entre la théorie et la pratique. Ici, les causes ont été soulevées et des remèdes ont été proposés. Le rôle que jouent les collectivités

territoriales et leurs groupements se trouvent être limité par ces écarts. Par conséquent, la qualité des interventions de ces entités est moins efficace. Pour réduire ces écarts, nous avons suggéré d'avoir recours à l'audit quand il est nécessaire, de faire respecter l'exigence de la convention d'aide par les parties, enfin de privilégier le partenariat entre les différents intervenants. La tâche est loin d'être aisée. Il faut s'inscrire dans la durée pour une nette amélioration de leur action. Constance et une persévérance sont nécessaires.

Conclusion de la deuxième partie

À l'issue de la seconde partie de ce travail, il faut reconnaître ce qui peut paraître comme une évidence : l'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements peut se faire en collaboration avec des organes extérieurs, mais il importe avant tout de connaître la nature et la taille de l'entreprise aidée. D'autres facteurs sont pris en compte. La collectivité doit ainsi vérifier si l'entreprise a un impact très solide pour le développement du territoire et si la fermeture de celle-ci n'aura pas d'effets néfastes sur le tissu économique et social. De plus, en fonction des difficultés, ces collectivités ont le choix entre une intervention financière ou indirecte (c'est-à-dire sur l'environnement de l'entreprise).

Ainsi, il était important de suggérer une éventuelle collaboration de la collectivité avec le tribunal de commerce (notamment le président) afin de connaître et de mieux traiter les difficultés de l'entreprise. Toutefois, la collectivité peut se rapprocher de celui-ci à condition de respecter scrupuleusement la confidentialité lorsque l'entreprise est en prévention. La CCI joue également un rôle important en coordonnant ses actions avec celles de ces collectivités dans le sauvetage des entreprises en difficulté. Par ailleurs, une coordination est souhaitée entre ces collectivités et le médiateur du crédit ou le commissaire au redressement productif. Celle-ci peut se limiter à une simple information mais elle peut aller plus loin et porter sur les murs de l'entreprise lors de sa restructuration. Ces différentes collaborations seraient d'autant plus efficaces si elles se faisaient avant la déclaration de cessation des paiements. Dans le but de faciliter l'adoption du plan de sauvegarde ou la reprise de l'activité au cours des procédures judiciaires, la collectivité peut intervenir seule, en apportant son soutien à l'entreprise. Des aides financières sont donc admises.

Notons que l'action économique de ces collectivités est d'une plus grande efficacité si elle se réalise dans le cadre d'un partenariat. D'où l'idée d'une concertation entre les différentes

personnes publiques (État, collectivités locales) ou autres partenaires de l'entreprise dans le but d'élaborer des solutions de redressement.

Il importe aussi de reconnaître que les collectivités territoriales ont des pouvoirs limités en ce qui concerne leur action financière. L'État et ses organismes sont plutôt compétents pour accorder des moratoires ou échelonner les dettes fiscales aux entreprises en difficulté. Certains praticiens ont pu critiquer ces pratiques car ils considèrent que l'obtention de ces moratoires ne faisait que reculer l'échéancier et aboutissait finalement à une déclaration de cessation des paiements. Ce système d'intervention est réputé être dangereux. Il favorise l'implantation des entreprises opportunistes, " l'acharnement thérapeutique " ainsi que la concurrence déloyale. Ces inconvénients ont certainement contribué au quasi-abandon des aides financières par les collectivités territoriales. Pour y remédier nous avons préconisé un allègement temporaire du taux d'impôt.

Ces collectivités sont toutefois beaucoup à l'aise lorsqu'il est décidé d'avoir recours à l'action indirecte parce que cela engendre généralement de bons résultats. De plus, leurs budgets sont mieux protégés. Au lieu de verser des liquidités, elles assurent la formation des salariés, pratiquent le " lease back " voire le crédit bail.

Dans cette partie, nous avons pu relever que la pertinence du cadre juridique est discutable.

Intervenant dans ce cadre, les aides aux entreprises en difficulté font apparaître des effets décevants. Ainsi, les collectivités peuvent voir leur responsabilité engagée pour des fautes qui auront commises dans le cadre de leur intervention. Le droit des procédures collectives peut leur être appliqué si elles font l'objet d'une action en comblement de passif. En plus de cette responsabilité, les aides sont d'une efficacité relative due au fait de la confusion du système et du nombre considérable d'acteurs pouvant intervenir. Tout ceci est jugé positif aujourd'hui. Une bonne aide doit se faire dans le cadre d'un multi partenariat. Les aides financières sont encore une fois jugées dangereuses car pouvant créer des effets d'aubaines. De plus, il existe un risque de détournement du système par les "chasseurs de primes". Il est vrai que ces effets peuvent avoir un impact sur la décision d'intervention des collectivités territoriales, mais cela ne devrait pas les empêcher d'agir dans la totalité des cas. Néanmoins, pour renforcer l'efficacité des aides, il est nécessaire qu'elles soient soumises à un contrôle juridictionnel efficace de la part des autorités de l'État.

Le système est également jugé complexe rendant ainsi difficile son interprétation. Certains points restent mal éclairés même si la loi NOTRe a apporté quelques clarifications. Le pire est

que certains échelons infrarégionaux ne connaissent pas la réglementation européenne. Ce qui va engendrer des conséquences comme les sanctions financières pouvant y découler.

Le cadre que nous venons de souligner fait apparaître les écarts pouvant exister entre le droit et la pratique. Cela s'explique par la confrontation des dispositions textuelles et la réalité. Nous avons apporté les possibles observations critiques et les aménagements du cadre juridique. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces écarts. Il s'agit des raisons économiques, réglementaires en plus des imperfections du système juridique. Nous avons à ce stade suggéré des remèdes comme l'allègement des textes, le contrôle de l'exigence de la convention d'aide, le renforcement du partenariat.

Par ailleurs, en se référant aux faits, on peut relever une complexité qui règne sur le droit des aides.

Il nous semble intéressant de nous interroger sur la mise en œuvre de la loi NOTRe. En d'autres termes, est-ce si simple pour les collectivités territoriales ainsi que leurs groupements d'appliquer ce texte ? La réponse à cette question est sans doute positive puisque nous avons relevé un cas de délégation de la compétence en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise. Ainsi, par une convention⁶⁷³, le conseil communautaire de la communauté de communes COTE LANDES NATURE a délégué le 11 juillet 2016 la compétence d'octroi d'aides à l'immobilier d'entreprise au département des LANDES. Au regard de cet exemple, nous pouvons dire que les règles concernant la délégation de compétence ont été aisément appliquées. Par ailleurs, nous avons constaté que le SRDEII a été adopté dans la région Grand Est le 28 avril 2017 par le Conseil régional du Grand Est. Les entreprises en constituent le cœur de cible avec, pour principaux défis, la compétitivité, la modernisation des outils de production, l'accroissement de la valeur ajoutée et les retombées en termes d'emploi. Il faut retenir qu'à partir de cette date toutes aides qui seront accordées par ce conseil régional devront respecter ce schéma.

On ne s'aurait occulter le partenariat qui pourrait exister entre les régions et les métropoles. Le cas de Toulouse et Montpellier constitue une parfaite illustration. Les deux métropoles ont en effet signé le 29 janvier 2016 un accord de partenariat économique et culturel, qui avait été

⁶⁷³ Il s'agit d'une subvention pour la construction de bâtiments d'exploitation et pour l'acquisition et l'aménagement de bâtiments existants. L'aide sera mobilisée pour les entreprises industrielles dont l'activité consiste dans la fabrication de biens ou de produits inclus dans la section C de la nomenclature des d'activités et de produits actualisés au 1 janvier 2008 pour les programmes directement liés au processus de transformation ou de conditionnement d'un produit naturel ou semi-fini

voté par leurs assemblées respectives en décembre dernier. Le développement économique est l'un des actes les plus importants de cette coopération.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Conclure l'étude portant sur le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté nous paraît presque impossible. Ce sujet est en perpétuelle évolution. D'ailleurs, toute conclusion n'est que temporaire et prospective. Le but de cette étude est d'ordre pratique : montrer le véritable rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté. Différents moyens ont été choisis pour analyser leur intervention. Une étude portant sur la notion et les problèmes de l'entreprise en difficulté, le droit d'aider nous paraît, a priori, la meilleure façon d'aborder le sujet. En outre, une telle étude nous a permis de mieux évaluer la pertinence de l'intervention de ces collectivités en faveur de ces entreprises et, par la suite, d'éclairer la faisabilité de celle-ci.

Une étude sur la question de l'efficacité du cadre juridique a également été abordée. Cela a été l'occasion, pour nous, de mettre en exergue la pratique des collectivités territoriales et de leurs groupements et de remettre en cause la pertinence du cadre juridique actuel. Cette étude nous permet de percevoir de manière plus concrète l'étendue de leur intervention. La question générale de la recherche vise donc à analyser et critiquer le cadre juridique ainsi que son efficacité. Cette démarche se voulant axée sur la pratique a nécessité paradoxalement un travail assez considérable sur le plan théorique. Cela se justifie. L'intervention de ces collectivités en faveur des entreprises en difficulté est strictement encadrée aussi bien en droit communautaire qu'en droit interne.

Au regard de toutes ces considérations, nous avons constaté que l'étude de la définition de l'entreprise en difficulté comporte donc des imprécisions voire des incertitudes, s'agissant

notamment du moment où les difficultés s'avèrent suffisamment importantes pour autoriser les aides locales ou régionales.

Si l'incertitude est généralement source de problèmes pour le juriste, elle permet aussi de plus larges initiatives aux acteurs locaux ainsi qu'une capacité d'appréciation non négligeable.

Pour bien connaître les difficultés et les moyens de les surmonter, un audit est donc indispensable.

Au-delà de cette définition, mesurer les problèmes d'une entreprise en difficulté demeure pour les collectivités territoriales un important moyen pour assurer d'une manière efficace leur intervention. Donc, cette méthode constitue pour une large part la garantie de celle-ci.

Nous savons que l'intervention des collectivités territoriales est encadrée par le droit communautaire. L'affirmation de cet encadrement communautaire est soutenue par deux thèses à savoir la réticence et la tolérance. La première est relative à l'interdiction des " aides d'État " qui sont jugées incompatibles avec les objectifs du traité afin de préserver la concurrence. La deuxième renvoie à l'autorisation qui est faite à l'égard de certaines aides comme c'est le cas de celles au sauvetage et à la restructuration ainsi que celles qui sont inscrites dans le cadre de " Minimis ".

Les aides pour ces entreprises sont également bien accueillies en droit interne à condition de satisfaire à certaines exigences.

Par ailleurs, nous avons jugé nécessaire de nous interroger sur une possible intervention des différents échelons territoriaux. Cette étude demeure un moyen permettant de connaître qui doit intervenir en faveur de ces entreprises. Donc, elle permet d'éviter, pour une large part, une confusion des rôles entre ces échelons. Pour cela, nous avons jugé nécessaire de bien cerner la nature des aides pouvant permettre à certains échelons d'intervenir auprès des entreprises en difficulté dans le cadre d'une convention passée avec la région. La loi NOTRe a apporté une solution à ce problème en restreignant le nombre de collectivités pouvant intervenir. La région a désormais la compétence exclusive pour accorder des aides aux entreprises en difficulté, ce qui ne l'empêche pas, par voie de convention, de faire participer les communes et leurs groupements au financement de ces aides.

Outre la question de l'intervention des différents échelons, il nous semble utile de souligner que leur intervention peut donc prendre la forme d'action financière et indirecte, en fonction bien sûr, du type de difficulté. En raison de son efficacité, nous avons observé que

l'intervention des collectivités locales est plus souvent indirecte que directe dans la pratique. L'action directe notamment financière est jugée trop dangereuse, on comprend aisément que cela puisse engendrer des effets néfastes.

En effet, en 1982, il était question d'aides financières parce qu'elles étaient en adéquation avec les besoins du moment. La question du sauvetage des entreprises en difficulté méritait d'être posée au moment où le nombre de faillites et le poids des sociétés en cause n'a jamais été aussi élevé en France (22708 en 1983, soit 140% de plus que dix ans auparavant), au moment aussi où certaines entreprises (Creusot-Loire, Dunlop-France, La chapelle-Darblay, par exemple) ne poursuivaient leurs activités que grâce à des concours exceptionnels, alors enfin que l'environnement de ces entreprises n'avait jamais été aussi mauvais⁶⁷⁴.

Aujourd'hui, il est beaucoup plus aisé d'attribuer des aides indirectes non seulement en raison de la crise économique et financière qui a secoué l'Europe mais également parce que les élus se sont rendus compte de l'utilité que cela pourraient apporter. Ainsi, au lieu de verser de l'argent à l'entreprise ayant eu des difficultés, les collectivités préfèrent apporter une aide sous des formes différentes comme l'accompagnement vers un repreneur, l'orientation vers d'autres choix comme la reprise d'entreprise pour les salariés, organiser des stages de formation, de reconversion ou acheter des matériels.

D'autres causes peuvent également être à l'origine de la préférence aux aides indirectes. Pour illustrer ces propos, on peut évoquer la décision du gouvernement, en date du 20 juillet dernier, supprimant 301 millions d'euros de dotations inscrits dans la loi de finances 2017 à destination des collectivités locales et des territoires. Les crédits supprimés étaient destinés à financer, notamment, la Dotation de Soutien à l'Investissement Local⁶⁷⁵. À travers cet exemple, nous pouvons retenir que ces collectivités vont probablement être prudentes voire réticentes concernant l'attribution des aides financières, qui très certainement ont vocation à disparaître.

Il convient de relativiser ce raisonnement. Aujourd'hui, il semble que nous nous trouvons dans une situation de dénaturation de l'aide financière. À la place de l'argent liquide, l'entreprise

⁶⁷⁴ DE THOMAS B., " Faut-il sauver les entreprises en difficulté ? ", *Le Monde -Économie*, Mardi 6 mars 1984, p.13

⁶⁷⁵ LISNARD D., " MACRON sabre le budget des collectivités locales... mais pas celui de l'Élysée ! (en ligne) ", *Le Figaro*, le 07 août 2017, consulté le 8 août 2017, disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/08/07/31001-20170807ARTFIG00192-macron-sabre-le-budget-des-collectivites-locales-mais-pas-celui-de-l-elysee.php>

pourrait bénéficier d'un échelonnement de ses dettes ou du financement pour la formation de son personnel. L'idée sous-jacente à ces propos est que les aides indirectes conservent un aspect financier mais à travers d'autres dispositifs moins onéreux.

En ce qui concerne l'aide attribuée, elle est plus efficace lorsqu'elle a été faite dans le cadre d'un multi partenariat. En d'autres termes, c'est la conjonction de plusieurs partenaires qui est efficace pour sauver l'entreprise.

Outre le multi partenariat, il nous semble utile de souligner que le système juridique semble être plus souple du moment où apparaissent d'autres types d'aides accompagnatrices. On pourrait donc espérer qu'il y ait moins de détournement et par conséquent moins de risque pour les intervenants.

Nous avons observé que la pratique des collectivités territoriales a tendance à s'éloigner de ce que disent les textes. Il est peut-être grand temps que l'on puisse les alléger et les adapter au contexte actuel. Autrement dit, la Commission européenne chargée de réguler l'intervention des aides en faveur des entreprises en difficulté doit pouvoir renforcer le contrôle en la matière. Ceci dans le but d'éviter les dérives.

Au-delà de cette sphère de compétence encadrée par le législateur, il y a lieu de préciser que ces collectivités sont confrontées à des défis particuliers, tels que le déficit de moyens financiers, le manque d'experts pouvant les guider dans l'interprétation des textes communautaires et la complexité des législations actuelles.

Pour terminer une question importante mérite d'être posée. Y a-t-il réellement eu des sauvetages ? En d'autres termes, les collectivités et leurs groupements ont-ils réussi à sauver les entreprises en difficulté ? À notre sens, on peut répondre par l'affirmative dans la mesure où ils ont pu intervenir en attribuant de l'immobilier d'entreprise, en recherchant un repreneur pour l'entreprise, en leur facilitant l'accès à certains financements.

Si leur tâche n'est donc pas facile, leur intervention peut aussi parfois être incommode. On comprend aisément que celle-ci soit limitée. Et pourtant, force est de reconnaître que l'efficacité de celle-ci découle pour une large part du partenariat avec les autres collectivités ou organismes. Il est donc souhaitable, de renforcer ce partenariat en améliorant les règles qui le régissent. Aussi, il faut que les collectivités, dans le cadre de leur compétence, puissent être dotées du pouvoir de choisir ou de collaborer avec les partenaires qu'ils souhaitent en toute indépendance sans emprise.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

A. Ouvrages généraux

1. ATLAN P., *Reprendre une entreprise en difficulté*, les éditions D'organisation, 1997, 396 p.
2. AUBIN E., " Contrôle administratif de légalité. – Différents types de contrôles ", *JurisClasseur Collectivités territoriales*, 30 Avril 2010, dernière mise à jour : 15 Janvier 2016
3. AUBY J-F., AUBY J-B. et NOGUELLOU R., *Droit des collectivités locales*, 5e édition, Paris, Presses Universitaires de France - Puf, 2009, 400 p.
4. AUBY J.-B., et RENAUDIE O., *Réforme territoriale et différenciation(s)*, 7e édition du Rendez-vous du local, Paris, 2016, 134 p.

5. BARBIER E., *L'audit interne Pourquoi ? Comment ?*, Paris, les éditions d'organisations, 1989, 78 p.
6. BARGE P., *L'intervention économique de la commune*, Paris, Syros, 1983, 202 p.
7. BASTIN J., *La défaillance de paiement et sa protection, l'assurance-crédit*, 2eme éd, Paris, L.G.D.J, 1993, 376 p.
8. BELVAL B., *Gérer une entreprise en difficulté*, 23e édition, Levallois-Perret, Studyrama, 2009, 1 vol. 191 p.
9. BERGERES M.-C., "Les juridictions nationales et les aides d'État contraires au droit communautaire", *Recueil Dalloz*, 1998 p. 27.
10. BODINEAU P., *La confusion des territoires : essai sur une réforme baroque*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 2015, 103 p.
11. BOIZARD M., et RAIMBOURG P., *Ingénierie financière, fiscale et juridique*, 3e édition, Dalloz, 2015/2016, 1832 p.
12. BRILMAN J., *Gestion de crise et redressement d'entreprise*, Paris, hommes et techniques, 1985, 294 p.
13. CABRILLAC M., et MOULY C., *Droit des suretés*, 5 éd, Litec, 1999, 772 p.
14. CALANDRI L., *Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français*, LGDJ, 2009, 752 p.

15. CATALA N., *Droit du travail, L'entreprise*, tome 4, Dalloz, 1980
16. CAUDAL Sylvie., et SESTIER J-F, *Les collectivités locales et l'entreprise*, 23e édition, Paris, LGDJ, 2002, 197 p.
17. COLSON J.-P., et IDOUX P., *Droit public économique*, 8e éd., Paris, LGDJ, 2016, 832 p.
18. Commissariat Général du Plan, *Évaluation des aides à la création d'entreprises*, Paris, La Documentation Française, 1996, 162 p.
19. CHAPUS R., *Droit administratif général*, 15^e édition, t. 1, L.G.D.J, 2001, 1440 p.
20. CHAPUT Y., (dir), *L'apurement des dettes, Solution au surendettement*, Paris, Litec, 1988, 513 p.
21. CHOUVEL F., *La responsabilité des collectivités locales du fait des garanties ou cautions accordées à des personnes morales de droit privé*, PUF, 1995, 133 p.
22. COIFFIER E., CROZET Y., et DEHOUX D., *Théories et pratiques de l'intervention économique de l'État*, Paris, Scodel, 1987, 79 p.
23. COMMUNIER J-M., *Le droit communautaire des aides d'État*, Paris, LGDJ, 2000, 176 p.
24. COQUELET M-L., *Entreprise en difficulté, Instruments de paiement et de crédit*, 6^e édition, Dalloz, 2017, 598 p.

25. COURET. A., *Ingénierie financière des cessions et acquisitions d'entreprises*, Toulouse, éd, Liaisons, 1991, 215 p.

26. DAIDAIGNE J.-F., *Dynamique du redressement d'entreprise*, Paris, les Éditions d'Organisations, 1986, 340 p.

27. DELBECQUE P., GERMAIN M. , RIPERT Georges., et ROBLOT René, *Traité de Droit Commercial*, Tome 2, 17e édition, Paris, LGDJ, 2004, 1324 p.

28. DERRIDA F., GODE P., et SORTAIS J.-P., *Redressement et liquidation judiciaire des entreprises*, 3eme édition, Dalloz, 1991, 676 p.

29. DESCHAMPS, B., *Reprendre une entreprise : ... saine ou en difficulté*, 2e édition, Paris, Dunod, 2005, 264 p.

30. DESPAX M., *L'entreprise et le droit*, Paris, LGDJ, 1957, 443 p.

31. DE TAISNE B., *Réussir le redressement de votre entreprise*, Paris, "L'Entreprise" : Express Roularta, 2009, 395 p.

32. DEVÈS C., " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", Chapitre 8 (folio n° 4192), *Encyclopédie des collectivités locales*, juin 2016

33. D.G.C.L., *L'action économique des collectivités territoriales*, Paris, Ministère de l'intérieur, 1992, 146 p.

34. Direction générale des collectivités locales., et Délégation à l'aménagement du territoire et de l'action régionale., *Taxe professionnelle et intercommunalité [Texte imprimé] : dix exemples / Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales ; Ministère de l'aménagement du territoire et des reconversions, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*, Paris, Direction générale des

- collectivités locales, Service des publications, de l'information et de la documentation, 1990, 60 p.
35. Direction des Affaires juridiques (DAJ - MINEFE). Vade-mecum des aides d'État, 6e édition, Paris, La Documentation française, 2014, 368 p.
36. DOUENCE J.-C., *L'action économique locale, décentralisation ou recentralisation ?*, Paris, Economica, 1988, 1 vol., 430 p.
37. DREYFUS J.-D., GROUD H., et PUGEAULT S., " L'application du droit des aides économiques aux relations collectivités-associations ", in " *Associations et collectivités territoriales : les liaisons dangereuses* ", Paris, L'Harmattan, 2009, 1 vol, 180 p.
38. DREYFUS J.-D., " Récupération des aides d'État et responsabilité financière des collectivités ", *AJ Collectivités territoriales*, 2017, p. 254
39. EISENMANN C., *Cours de droit administratif*, Tome 1, Paris, LGDJ, 1983, 786 p.
40. FALZON M., *Les interventions économiques des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 1996, 115 p.
41. FAVIER C., *Coup d'État contre les départements : réforme territoriale : l'impasse technocratique*, Ivry-sur-Seine, Atelier-les Éditions ouvrières, 2014, 159 p.
42. GROUD H., *Le cadre juridique de l'intervention économique des collectivités locales*, Voiron, La Lettre du cadre territorial, 2002, 197 p.
43. GROUD H., *L'encadrement juridique des dépenses économiques des collectivités locales*, in " *Le Financement du développement local* ", ouvrage collectif, sous la direction de RANGEON F., P.U.F., 1995, 208 p.
44. HUBRECHT H.-G., *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1997, 366 p.

45. HULBERT F., *Millefeuille territorial et décentralisation : de la commune à la région, plaidoyer pour une réforme*, Paris, l'Harmattan, 2014, 72 p.
46. JANSSENS-PEYREGA V.-A., *L'influence du Droit communautaire sur la pratique des aides locales aux entreprises*, Paris, l'Harmattan, septembre 2008, p. 214.
47. JÈZE G., *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 1, 3e éd., Dalloz, 1925, 486 p.
48. KEPPELNE J.-P., *Guide des aides d'État en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 693 p.
49. KOUEVI A.-G., *Le droit des interventions économiques des collectivités locales*, Dexia édition, Paris, LGDJ, 2003, 334 p.
50. Laboratoire collectivités locales (Orléans), *Les interventions économiques des collectivités locales : ouvrage collectif à la mémoire de BESSON J.-F.*, Paris, LITEC, 1981, 239 p.
51. LE CORRE P.-M., *La réforme du droit des entreprises en difficulté ; commentaire de l'ordonnance du 18 décembre 2008 et du décret du 12 février 2009*, 1e édition, Paris, Dalloz, 2009, 480 p.
52. LEGEAIS D., *Droit commercial des affaires*, 22e édition, Paris, Sirey - Sirey université, 2015, 654 p.
53. LIENHARD A., *Procédures collectives*, 5e édition, Paris, Delmas, 2013, 646 p.
54. LIENHARD A., *Procédures collectives*, 7e édition, Delmas, 2014, 615 p.

55. LINOTTE D., et ROMI R., *Droit Public économique*, 7ème édition, Litec Lexis Nexis, 2012, 482 p.
56. LINOTTE D., MESTRE A., ROMI R., *Services publics et Droit Publics économique*, Tome I, Litec, 1992, 369 p.
57. LUCHAIRE Y., *Réforme territoriale : des métropoles aux grandes régions*, Paris, Économica, 2016, 122 p.
58. MADIOT Y., et GOUSSEAU J-L., *Collectivités locales et développement économique : élus locaux, entreprises et territoires*, Paris, Dexia : Impr. nationale, 2002, 343 p.
59. MORVAN Y., et MARCHAND M-J., *L'intervention économique des régions*, Paris, LGDJ, 1994, 156 p.
60. MOYSAN E., *Les compétences financières locales dans le système juridique Français*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2015, 531 p.
61. NICINSKI S., *Droit public des affaires*, 5e éd., Paris, LGDJ, 2016, 780 p.
62. NICINSKI S., *Droit public des affaires*, 4e édition, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2014, 799 p.
63. POMMIER P., BERGERE J.- M. et THIERRY D., *Entreprises et territoires : un destin commun, entreprises et développement économique local*, Paris : la Documentation française ; DATAR, 2004, 103 p.
64. SABBADIN P.-M., *Les aides d'État*, Éditions Larcier, 24 mai 2015, 186 p.
65. SAINT-ALARY-HOUIN C., *Droit des entreprises en difficulté*, 8 éd, LGDJ, 2013, 1008 p.

66. SAVY R., et FROMONT M., *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, Étude de droit comparé tome 1 Institutions et Politiques, Paris, presses Universitaires de France, 1978, 518 p.
67. SORTAIS J-P, *Entreprises en difficulté : les mécanismes d'alerte et de conciliation*, 2e édition, Paris, LGDJ, 2015, 176 p.
68. TOURJANSKY-CABART L., *Le développement économique local*, 1e édition, Paris, Presses universitaires de France - PUF, 1998, 127 p.
69. TROPER M., *Interventionnisme économique et pouvoir local en Europe : séminaire constitutionnel tenu à Paris en 1998*, Paris, Économica, 2000, 301 p.
70. VIDAL D., et GIORGINI G C., *Droit des entreprises en difficulté*, Issy-les-Moulineaux, Gualino-Lextenso éditions, 2015, 621 p.
71. VLACHOS G., *Droit public économique français et communautaire*, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2001, 414 p.
72. VOGEL L., *Contrôle des aides d'État*, 1^{re} édition, Paris, Bruylant, 2017, 473 p.
73. ZENNAKI D., et SAINTOURENS B., *Droit des entreprises en difficulté : Perfectionnement juridique et efficacité économique*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2015, 196 p.

B. Ouvrages spécialisés

1. AUJALEU G., *Les aides des collectivités locales aux entreprises*, Paris, Le Moniteur, 2002, 400 p.

2. GRÉGOIRE M., et PASTEGER D., *La cession d'une entreprise en difficulté*, Bruxelles, Larcier, 2015, 332 p.
3. LIKILLIMBA G.-A., *Le soutien abusif d'une entreprise en difficulté*, 2^e édition, Paris, LexisNexis, 2001, 622 p.
4. PAILLUSSEAU J., et Gérard PETITEAU G., *Les difficultés des entreprises. Prévention et règlement amiable*, Paris, Armand Colin, 1985, 271 p.
5. RENARD G., *Les règles communautaires en matière d'aides d'État et la fiscalité*, Paris, L'harmattan, 2005, 188 p.
6. VOINOT D., *Droit économique des entreprises en difficulté*, 23^e édition, Paris, LGDJ, 2007, 1 vol. 361 p.

II. Articles

A. Articles consultés dans les revues scientifiques

1. ADERNO A., " Déléguer sa compétence d'attribution légale ", *Le Courrier des maires*, n° 321, Mars 2018, p. 39
2. ALEXIS A., "Aide à la Restructuration : Dans le cadre de l'appréciation du caractère minimal de l'aide, la Commission doit prendre en compte toutes les rentrées financières dont bénéficie l'entreprise, même si leur montant est limité (TPICE, 15 juin 2005, Corsica Ferries France SAS c. Commission, aff. T-349/03)", *Concurrences* n° 3, 2005, Chroniques I Aides d'État.
3. ARCELIN L., " Notion d'entreprise en droit interne et européen de la concurrence", *JurisClasseur Concurrence - Consommation*, 1er Septembre 2016, Fasc. 35

4. ARHEL P., " Activité des juridictions de l'Union Européenne en droit de la concurrence ((octobre 2013), *Les petites affiches*, 01 mai 2014, n° 87, p. 7-18
5. ARHEL P., Activité des juridictions de l'Union européenne en droit de la concurrence (Octobre-Novembre 2016), *Petites affiches*, 03 août 2017, n° 154
6. ARHEL P., "Activité des juridictions de l'Union européenne en droit de la concurrence (janvier 2015)", *les petites affiches*, 20 juillet 2015, n° 143
7. ARHEL P., "Activités des juridictions de l'Union européenne en droit de la concurrence", (octobre-novembre 2014), *les petites affiches*, 15 juin 2015, n° 118
8. ARNOULD N., " Aides fiscales ou aides directes : le cas du pôle européen de développement ", *courrier hebdomadaire du CRISP*, octobre 2008, n° 1995, pp. 6-52.
9. AUBY J.-B., " Tutelle d'une collectivité sur une autre ? ", *Droit Administratif*, Janvier 2015, n° 1, repère 1
10. AUBY J.-F., " La commune et la loi du 2 mars 1982", *AJDA*, 20 mai 1982, pp. 303-306.
11. AVICE F., "Vers un renouveau des aides directes locales aux entreprises ? ", *JCP coll. terr.* 2003, n° 1393.
12. AYACHE L., et MICHELLET C., " Chronique de la jurisprudence française et européenne relative aux aides d'État ", *Revue de l'Union européenne*, 2017, p.53
13. BARMANN L., " Les collectivités territoriales peuvent-elles céder des terrains gratuitement ou à prix préférentiel au titre des aides économiques ", *Les Petites Affiches*, 1996, n° 91, pp. 13-16.

14. BAZEX M., "La régulation des aides publiques accordées aux entreprises en difficulté", *Droit administratif*, Mars 2015, n° 3, comm. 24
15. BAZEX M., " Les garanties d'emprunt accordées par les personnes publiques ", *Revue du Trésor*, juin 1989, p. 321
16. BEJAJI P., "L'intervention des collectivités locales en immobilier d'entreprise", *Dossier d'experts la lettre du cadre territorial*, Voiron, Territorial éditions, août 2008, p. 27
17. BENOIT L., "Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences", *AJDA*, 2005, p. 1878
18. BENOIT L., " Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences ", *AJDA*, 2005, p. 1878.
19. BERGER-PERRIN B., " Évaluation des procédures collectives de traitements des difficultés des entreprises" *Option finance*, 07 décembre 2015, n° 1344, p. 28-29
20. BERTUCCI J.-Y., "Le contrôle des interventions économiques des collectivités locales", *AJDA*, 1994, p. 883
21. BERTUCCI J.-Y et DOYELLE A., " L'activité des chambres régionales des comptes ", *AJDA*, 20 décembre 1994, p. 883 et s. Spéc. p. 885
22. BERTUCCI J.-Y., et DOYELLE A., "Le contrôle des interventions économiques des collectivités territoriales par les Chambres régionales des comptes", *AJDA*, 1994, p. 883.
23. " Bilan de l'action économique des collectivités locales depuis 1982", étude 558, in *Gestion et Finances des collectivités locales*, *Lamy*, novembre 2001.

24. BLAISE J.-B., " Notion d'entreprise ", *Répertoire de droit Européen*, janvier 2016
25. BORDONALI T., et VARLOT F., "Les interventions économiques des départements et régions", Université de Reims Champagne-Ardenne UFR de Droit et de Science Politique
26. CADIC C., " Modernisation de l'intervention du CIRI et du CODEFI ", *RTD Com.*, 2015, p. 357
27. CAMPANA M.-J., et TEBOUL G., "Les aides d'État aux entreprises en difficulté", *Petites Affiches*, 21 novembre 2003, n° 233, pp.5-12
28. CHAMPAUD C., " Droit administratif et droit des affaires ", *AJDA*, 1995, p. 82
29. CHAMPAUD C., " La responsabilité des organismes publics et para- publics ", *Revue Française de Comptabilité*, Mai 1976, pp. 488-498
30. CHARITE B., " La participation des régions au capital de sociétés privées : une faculté nouvelle ? ", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 11 Janvier 2016, n° 1, p. 2004
31. CHEVALLIER J., " La loi du 19 décembre 1961 sur le maintien de l'indivision et l'attribution préférentielle ", *JCP G* 1962, I, p. 1687
32. CHOUVEL F., "Les garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales aux entreprises : critères de détermination de la nature juridique du contrat", *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires*, 16 Octobre 1997, n° 42, p.1003
33. COLMANT S., et LISSAJOUX C., "Une contribution au renouveau de l'interventionnisme local : les SEMOP" , *JCP A (Administrations et collectivités territoriales)*, 22 mai 2017, n° 20, pp. 36-42

34. CONSEIL D'ÉTAT, " L'action économique des personnes publiques", *Étude annuelle, Dossier de presse Conférence de presse*, Lundi 21 septembre 2015, p. 6
35. CORREIA V., " Obligation de récupération d'une aide d'État illégale et incompatible avec le marché- impossibilité absolue ", *JCP (Administrations et collectivités territoriales)*, 2016, n° 1, p. 37.
36. COUSSIRAT-COUSTERE V., " Les aides locales aux entreprises face au droit communautaire ", *AJDA*, 1985, p. 121.
37. DANTONEL-COR N., " Les paradoxes de la compétence économique locale ", *JCP (Administrations et collectivités locales)*, 2010, n° 44, p. 23-30.
38. DEBBASCH R., " L'intervention économique des collectivités locales après les lois de décentralisation ", *RDP*, 1986, p. 497-560
39. DE BEAUFORT V., et MAILLOT-BOUVIER C., " Adaptation du droit de l'UE au cas de l'entreprise en difficulté ", *Revue de l'Union européenne*, 2012, p. 93
40. DE CASTELNAU R., et DE FAY P., " Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales ", *AJDA*, 2005, p. 121
41. DE CASTELNAU R., " Les aides indirectes aux entreprises aux entreprises privées", *Rev. Fr. de décentralisation*, 1995, n° 2, p. 153.
42. DE CASTELNAU R., " Le nouveau régime des interventions économiques des collectivités territoriales " *AJDA*, 2005, p. 121.
43. DEDEURWAERDER G., " Les mesures fiscales en faveur de la conciliation : inventaire et bilan ", *Revue des procédures collectives*, Janvier 2014, n° 1, dossier 9

44. DEDEURWAERDER G., " Loi de finance pour 2013 et 3e loi de finance rectificatives pour 2012 : les mesures fiscales en faveur des entreprises en difficulté ", *Bulletin Joly Entreprises en difficulté*, 01 mars 2013 n° 2
45. DEDEURWAERDER G., " Les habits neufs du régime fiscal de la reprise d'une entreprise industrielle en difficulté À propos de la réforme de l'article 44 septies du CGI ", *Revue de droit fiscal ex droit fiscal*, 03 décembre 2015, hebdomadaire, n° 49, p. 31
46. DELATTRE C., " Le pouvoir d'investigation du président du tribunal de commerce en matière d'alerte et de conciliation ", *Revue des procédures collectives*, Janvier 2013, n° 1, étude 5
47. DERUY L., " La portée des délibérations des conseils municipaux en matière de garanties d'emprunts ", *RFDA*, 1996, p. 364.
48. DEVÈS C., " Les interventions économiques des collectivités territoriales ", *Encyclopédie des collectivités locales*, § 2 - Les aides aux entreprises, juin 2016, Chapitre 8 (folio n°4192)
49. DIALLO I., " L'avenir du déféré préfectoral en droit public français ", *AJDA* 2005, p. 2442
50. " Diversité des aides économiques", étude 554, in *Gestion et Finances des collectivités locales*, *Lamy*, novembre 2001.
51. DOUENCE, J.-C., " L'action économique locale ", N° spécial, *AJDA*, 1992, p. 68.
52. DOUENCE J.-C., " Garantie d'emprunts et loi du 12 avril 1996 ", *RFDA*, 1996, p. 1141.
53. DRUMMEN J.-B., Table ronde sur " Les aides d'État, le droit de la concurrence et les entreprises en difficulté ", *Revue des procédures collectives*, Mai 2012, n° 3, entretien 2.

54. DYENS S. et MAUREL T., " Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT ? ", *AJCT*, 2015, p. 582
55. ECKERT G., " Aides publiques aux entreprises en difficulté ", *JurisClasseur Commercial*, 1er Octobre 2017, Fasc. 3110
56. ECKERT G., " De la garantie implicite à la mise en cause explicite des EPIC ", *JCP A* 2014, p. 2160
57. ECKERT G., "Aides d'État - Aides aux entreprises en difficulté : un encadrement européen renforcé pour des aides plus sélectives", *Lettre d'actualité des Procédures collectives civiles et commerciales*, Octobre 2014, n° 15, repère 265
58. ECKERT G., " La récupération des aides d'État illégales et incompatibles et les transformations du droit public interne ", *Rev. UE*, 2015, p. 370
59. FALZON M., " L'action économique des collectivités locales ", *ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales*, avril 1992, p.9
60. FAURE B., " Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ? ", *AJDA*, 2015, p. 1898
61. FAURE B., " L'épisode constitutionnel de la réforme des collectivités territoriales (2014-2015) ", *RD publ.*, 2015, n° 5, pp. 1173 s.
62. FERREIRA N., " La loi NOTRe : l'enchevêtrement des compétences, suite et... fin ? ", *AJCT*, 2016, p. 79
63. FOUQUET T., " Les critères spécifiques d'identification des aides d'État aux entreprises en difficulté ", *RMCUE*, septembre 2002, n° 461, pp. 532-546

64. FROMONT M., " La récupération des aides versées en violation du droit communautaire ", *RAE*, 1993, p. 5-14
65. FROMONT M., " Aides économiques octroi. exécution ", *JurisClasseur Administratif* 10 Mars 2011, Fasc. 257
66. FROMONT Michel, " Aides économiques de l'État " et " Aides économiques des collectivités territoriales", *Juris-Classeur adm.* 3 Novembre 2016, fasc. 257 et fasc. 258.
67. GALOKHO C., "Les atteintes à la liberté de commerce et de l'industrie résultant de la prévention et du traitement des difficultés des entreprises", *Revue Trimestrielle de droit commerciale*, Juillet-Septembre 2011, p. 489 -507.
68. GAUTIER-AUDEBERT A., " Les collectivités territoriales face au droit de l'Union européenne : quelle responsabilité ? " *Revue de l'Union européenne*, 2015, n ° 585, pp. 102-103
69. GEFFROY J.-B., " Le cadre communautaire des aides d'État : du long fleuve tranquille du régime des aides d'État au choc de la crise ", *Revue française de finances publiques*, 01 janvier 2010, n° 109, p. 27
70. GOHIN O., "Quels prolongements pour la réforme territoriale ?", *Revue Générale des Collectivités Territoriales (RGCT)*, 01 mars 2016, n° 58, p.41-46
71. GRARD L., " Aides d'État et sauvetage des compagnies aériennes en difficulté : de l'importance d'un plan de restructuration bien construit", *RTD eur.* 2014, p. 205
72. GROUD H., "Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté", *Droit Administratif*, 2013, n° 6, étude 11

73. GROUD H., " La sécurisation des aides publiques locales aux entreprises", *AJDA* 2003, p. 1584
74. GROUD H., "Questions sur le droit des interventions économiques des collectivités territoriales", *AJDA*, 2005 p. 457
75. GROUD H., " La " sécurisation " des interventions économiques locales : contrôle par les collectivités territoriales de l'usage de leurs aides aux entreprises", *AJDA*, 15 novembre 2003, n° 30/2003, p. 1584.
76. GROUD H., " Réflexions sur le nouveau droit de l'interventionnisme économique local et régional ", *Revue du Droit Public et de la Science Politique (R.D.P.)*, septembre-octobre 2005, n° 5, p. 1247
77. GROUD H., " Questions sur le droit des interventions économiques des collectivités territoriales", *AJDA*, 7 mars 2005, n° 9/2005, p. 457.
78. GROUD H., "Le droit des interventions économiques est-il applicable ?" *Juris associations*, 2007, n° 367, p.19
79. GROUD H., " Relance économique : les régions partenaires de l'État ? ", *AJDA*, 15 décembre 2008, n° 42/2008, p. 2305.
80. GROUD H., " Sociétés de Développement Régional et autres sociétés financières régionales", *Fascicule, in Encyclopédie Dalloz, Répertoire Sociétés*, septembre 2006
81. GROUD H., " Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté ", *Droit administratif, Juris-Classeur, Lexis Nexis*, juin 2013, n°6, pp. 12-16.
82. GROUD. H " Questions sur le droit des interventions économiques des collectivités territoriales ", *AJDA*, 7 mars 2005, p. 1

83. GROUD H., " *Relance économique : les régions partenaires de l'État ?* ", *AJDA*, 2008
p. 2305
84. GROUD H., " Garanties de passif des collectivités locales. Légalité ? ", *Dr. adm.* 2000,
chron. n° 3.
85. GROUD H., " La sécurisation des aides publiques locales aux entreprises" : *AJDA*,
2003, p. 1584.
86. GROUD H., " Les aides locales et régionales aux entreprises en difficulté ", *Dr. adm.*
2013, étude 11
87. HECQUART M., et Théron., " La contractualisation des actions et moyens publics
d'intervention ", *AJDA*, 1993, p. 451
88. HELIN J.-C., " Le nouveau régime de l'intervention des communes auprès des
entreprises ", *Mélanges Péquignot*, 1984, t.2, p. 365.
89. HÉLIN J.C., " Le département et le droit de l'intervention économique ", *RFDA.*,
1985, pp.719-729.
90. HÉLIN J.-C., " La régulation administrative du contrôle de légalité et le droit",
RFDA., 1987, pp. 765-777.
91. HELIN J.-C., " Les contrôles sont-ils efficaces ? ", *Pouvoirs*, n°60, Décentralisation,
1992, pp. 115-134.
92. HELLOT E., " Les financements publics", *Revue de Droit bancaire et financier*, Mai
2013, n° 3, p. 31

93. HOUIN-BRESSAND C., "Déclaration des créances par le débiteur pour le compte du créancier", *Revue de Droit bancaire et financier*, Septembre 2014, n° 5, comm. 179
94. IDOT L., " Les aides aux entreprises en difficulté et le droit de l'union Européenne ", *RTDE*, juillet-septembre 1998, n° 34, pp. 295-315.
95. IDOT L., "La notion d'entreprise", *Rev. sociétés*, 2001, p. 191, spéc. p. 194
96. IDOUX P., " Les régions et le développement économique ", *RFDA*, 2016, p. 467
97. IDOUX P., GLASER E., NICINSKI S., " Actualité du droit de la concurrence et de la régulation", *AJDA*, 2015, n° 44 p. 2494-2498
98. JEANTIN M., " Le paradoxe de la prévention " *LPA*, 1993, p. 12
99. JOSSELIN L., " Interventions économiques - Les aides des collectivités territoriales et de leurs groupements pour la restructuration des entreprises en difficulté et le régime européen des aides d'État ", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 28 Novembre 2011, n° 48, p. 2378
100. KARPENSCHIF M., " Regard sur le droit des aides d'État ", *Petites affiches*, 29 novembre 2007, n° 239, p. 48
101. KARPENSCHIF M., " Les aides publiques face à la crise ", *RFDA*, 2010, p. 750
102. KARPENSCHIF M., " Que reste-t-il du colbertisme ? A propos de l'étude annuelle 2015 du conseil d'État sur l'action économique des personnes publiques ", *JCP Administrations et collectivités territoriales*, 2015, n° 41, p. 49-54.
103. KARPENSCHIF M., " La carence de l'initiative privée est-elle encore un critère de légalité d'une aide publique à une entreprise ? ", *Semaine juridique - administrations et collectivités territoriales*, 24 janvier 2011, n° 4, pp. 31-40

- 104.** LADOUX L., " Aides " de minimis " : le point sur les nouveaux règlements ", *Les Nouvelles Fiscales*, 01 avril 2014, p.1131
- 105.** LAGRANGE R., "CEE et action économique des collectivités locales", *AJDA*, 1991 p. 846
- 106.** LAMBERT-FAIVRE Y., " L'entreprise et ses formes juridiques ", *Rev. Trim. Dr.com.* 1968, p. 907
- 107.** *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 27, 4 Juillet 2005, p. 1259
- 108.** *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 17 Mai 2002, n° 20, p.1284
- 109.** *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 5 Octobre 2015, n° 40, act. 806
- 110.** LEBOFF D., et MAHY S., " Aides aux entreprises en difficulté : Quelle déduction fiscale ? " 29 juillet 2013, *option finance*, n° 1232/1233
- 111.** LE CANNU P., " Pour un signifiant unique de l'entreprise, combien de signifiés ! ", *Petites affiches*, 1986, p. 20.
- 112.** LE CHATELIER G., " Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? ", *AJCT*, 2015, p. 556
- 113.** LEGRAND G., " Entreprises en difficulté et fiscalité : état des lieux, entre aides et exonérations ", *option finance*, 4 avril 2016, n° 1360, pp. 32, 33, 34.

114. LEROY D., " Union Européenne - Aides de minimis - Le changement dans la continuité ", *Juris associations*, 2014, n°493, p.9
115. LE ROY M., " Récupérer une aide publique ", *Revue du droit public*, 2009, n°4, p. 1007
116. LEVENEUR L., MALAURIE-VIGNAL M., DECOCQ G., RAYMOND G., "Interventions économiques des personnes publiques", *contrats concurrence-consommation*, décembre 2009, n° 12, chronique n° 4, p. 9
117. LUCAS F-X., " Les interventions économiques des collectivités locales, quelles évolutions récentes ? ", *Petites affiches*, 14 mai 2001, n° 95, p. 90
118. MARCOU G., " Les enjeux de la réforme territoriale ", *RFAP*, 2015, n° 156, p. 883
119. MARCOU G., " Intervention économique locale et droit de l'Union européenne " in les collectivités locales et le droit, les mutations actuelles (ouvrages collectif rédigé sous la dir.de Jean-Bernard. AUBY et Bertrand. FAURE) Paris, Dalloz-Sirey, 2001, p. 203
120. MARKUS J.-P., " Aides aux entreprises affectées par la crise financière ", *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 28 Juin 2010, n° 26, p. 2211
121. MARKUS J.-P., "Aides locales aux entreprises - Notion. Conditions de fond. Compétences", *JurisClasseur Collectivités territoriale*, 13 Décembre 2010 Fasc. 725
122. MASTRULLO T., " Aides d'État : nouvelles lignes directrices de la Commission ", *Revue des procédures collectives*, Juillet 2015, n° 4, comm. 92
123. MASTRULLO T., "Récupération d'aide publique illégale, procédure collective et relevé de forclusion", *Revue des procédures collectives*, Janvier 2014, n° 1, comm. 9

124. MAUGUE C., et STAHL J.-H., " Le cadre juridique des relations financières entre les sociétés d'économie mixte et les collectivités locales ", *AJDA*, 1996, pp. 475-488.
125. MAUREL T. " Action économique des collectivités : les aides économiques ", *AJCT*, 2017, p. 240
126. MENJUCQ M., " Perspective européenne et approche internationale de la prévention ", *Revue des procédures collectives*, Janvier 2014, n° 1, dossier 4
127. MICHEL J.-C., " Des sociétés d'économie mixte locales à capitaux publics minoritaires : utopie, évolution ou révolution ? ", *Rev. fr. fin. publ*, 1996, pp. 117-129.
128. MILLET J.-F., SIMLER P., et DOUENCE J.-C., " Les engagements financiers des collectivités locales " *RFDA*, 1996, pp. 1131 à 1142.
129. MOLET V., " La réforme de l'action de l'État en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises ", *actualité économie et politique*, Mi-juin 2006, pp. 622-623
130. MOREAU J., " La notion d'aide publique ou deux ou trois choses que je sais d'elle ", *les cahiers de l'administration territoriale*, 1987, n° 10, pp. 22-35
131. NEMERY J.-C., " Le nouveau régime juridique des interventions économiques des collectivités locales", *AJDA*, 20 février 1983, pp. 65-72.
132. NEMERY J.-C., " L'interventionnisme économique des collectivités locales ", *Les Annales de la recherche urbaine*, 1985, Vol. 28, n° 1, pp. 139-146.
133. NGUIHE KANTE P., " Réflexions sur la notion d'entreprise en difficulté dans l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif ohada

", *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, Université Montesquieu - Bordeaux IV, Numéro 3 : juin 2003, p. 1

134. NITSCH, N., " Les principes généraux du droit à l'épreuve du droit public économique ", *R.D.P.*, 1981, pp. 1549ss.
135. ORY L., " Aides des collectivités locales à l'investissement immobilier des entreprises : quels changements après le décret du 27 mai 2005 ? " *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 4 Juillet 2005, n° 27, p. 1259
136. PAILLUSSEAU J., " Qu'est-ce qu'une entreprise en difficulté ? ", *Revue de Jurisprudence Commerciale Ancien journal des Agrées*, septembre-octobre 1976, numéro spécial des entreprises en difficulté, pp. 259-270
137. " Partenariat et interventions économiques", étude n° 552, in *Gestion et Finances des collectivités locales*, *Lamy*, mai 2002.
138. PATARIN J., " Égalité, finalité économique et finalité sociale dans la loi du 19 décembre 1961 sur le partage et la réduction " , *RTD civ.* , 1962, p. 421
139. PAULIAT H., " La loi NOTRe le troisième volet de la grande réforme territoriale est publié", *La Semaine Juridique Edition Générale*, 31 Août 2015, n° 36, p. 919
140. PAULIAT H., " L'action économique des personnes publiques une capacité d'agir sous – estimée et mal connue " , *Droit Administratif*, 2015, n° 15, p. 9-13.
141. PECQUEUR B., " Le financement des entreprises par les collectivités locales " , *Correspondance municipale*, 1985, n° 250, p. 45
142. PÉROCHON F., " Coût, transparence et confidentialité de la prévention", *Revue des procédures collectives*, Janvier 2014, n° 1, dossier 3

143. PEROCHON F., Présentation du colloque "*Procédures d'insolvabilité, aides publiques et droit de la concurrence*", 2008, *LPA*, 11 Juin 2008, n° 117, p.13
144. PONTIER J.-M., "Nouvelles observations sur la clause de compétence générale", *Dalloz*, 2006, p. 366 et S
145. PONTIER J.-M., "La redistribution des compétences entre les collectivités territoriales", *Revue Générale des Collectivités Territoriales (RGCT)*, 01 mars 2016, n°58, p. 31-40
146. PONTIER J.-M., " La redéfinition des compétences : à la recherche de la cohérence ", *RD publ.*, 2015, pp. 1241 s.
147. POUJADE B., " Les interventions économiques des collectivités locales : quelles évolutions récentes ? ", *Les Petites Affiches*, 14 mai 2001, p. 90.
148. POUJADE B., " La loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation et l'interventionnisme économique des collectivités territoriales ", *JCP*, 1988, n° 1, p. 3354
- 149." Prévention des difficultés et confidentialité ", *La Semaine Juridique Edition Générale*, 11 Janvier 2016, n° 1-2, p. 12
150. PUGEAULT S., et GROUD H., " Les nouvelles conditions d'intervention des collectivités territoriales dans le secteur des télécommunications (C.G.C.T., art. L. 1425-1)", *Droit Administratif*, octobre 2004, n° 10, pp. 12-20.
151. RAPP L., " La collectivité locale, caution d'une personne privée ", in *Aspects contemporains du cautionnement, Cahiers de droit de l'entreprise, JCP*, 1992, Ed E, suppl. n° 2, p. 33

152. RAVANEL J., " Les pouvoirs des collectivités locales en matière d'aide aux entreprises ", *ECDE*, 1990, p. 159.
153. RICHER L., " L'application du droit privé aux collectivités locales ", *Revue française de décentralisation*, mars 1996, n° 4, pp. 123-131.
154. RIVEL G., "Les nouvelles modalités d'intervention des collectivités territoriales auprès des entreprises en matière immobilière", *La Semaine Juridique Notariale et Immobilière*, 30 Novembre 2007, n° 48, p. 1308.
155. RIVERO J., " Les deux finalités du service public industriel et commercial ", *C.J.E.G.*, 1994, p. 376
156. ROSSELOT J., " La réforme de la décentralisation. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ", *Rev. Adm.* 1982, n° 208, pp. 369-381.
157. ROUSSEL GALLE P., " À propos du décret du 30 juin 2014 pris en application de l'ordonnance du 12 mars 2014 réformant le droit des entreprises en difficulté ", *Revue des procédures collectives* n° 4, Juillet 2014, étude 15.
158. ROUSSEL GALLE P., " Le dirigeant de société et le "nouveau" droit des entreprises en difficulté issu de la réforme du 18 décembre 2008 ", *Recueil Dalloz*, 2011, p. 2069
159. ROUSSEL GALLE P., " Une seule date de cessation des paiements !", *Revue des procédures collectives*, Novembre 2014, n° 6, repère 6
160. SATANOWSKY M., " Nature juridique de l'entreprise et du fonds de commerce ", *RID comp.* 1955. p. 726
161. SERRANNO A., " L'intervention économique des départements ", in *Étude de l'assemblée des départements de France*, Septembre 2007, p.4

- 162.SOUSSE M., " L'interventionnisme économique dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales ", *Petites affiches*, 19 août 2005, n° 165, p. 3
- 163.TULARD M.-J., " La loi d'amélioration de la décentralisation ", *AJDA*, 1988, p. 197
- 164.VALLANSAN J., " prévention et traitement des difficultés des entreprises. – ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives ", *JurisClasseur Procédures collectives*, 9 Septembre 2014, Fasc. 1705
- 165.VERNIÈRE J.-M., " Les pouvoirs publics locaux et le financement des pme-pmi ", *Revue d'économie financière*, 1995, vol. 5 - n° 1, pp.305-309
- 166.VERPEAUX M., " Les nouvelles libertés et responsabilités locales, La loi du 13 août 2004 : le demi succès de l'acte II de la décentralisation ", *AJDA*, 25 octobre 2004, n° 36, p. 1960
- 167.VERPEAUX M., " Pavane pour une notion défunte - La clause de compétence générale ", *RFDA*, 2014, p. 457
- 168.VIDAL D., " prévention des difficultés des entreprises ", *JurisClasseur Commercial*,
Date du fascicule : 31 Décembre 2005 - Date de la dernière mise à jour : 27 Avril 2017,
Fasc. 2025
- 169.WALINE M., " L'œuvre de Gaston JEZE en droit public ", *RDP*, 1953, pp. 882-883.

B. Articles consultés sur internet

1. BARON J., PARTOUCHE N., ROUSSEL GALLE P., " Restructurations d'entreprises : Les aspects financiers ", *Cahiers de droit de l'entreprise* (en ligne), Mars-Avril 2015, n° 2, p. 10, consulté le 04 septembre 2016, disponible à l'adresse : http://www.cbfassociés.com/uploads/files/actualite/presse_pdf.pdf
2. CADET J.-P. et KIRSCH E., " Les aides à la formation du fond national de l'emploi. Plasticité et ambiguïtés d'une intervention publique négociée (en ligne) ". In : *Formation Emploi*, n° 48, 1994, p. 21, consulté le 30 octobre 2016, disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_1994_num_48_1_2078
3. CHANUT J.-C., " L'investissement des collectivités locales connaît une légère reprise (en ligne) ", *La Tribune -économie*, 03 novembre 2016, consulté le 20 décembre 2016, disponible sur : <http://www.latribune.fr/economie/france/l-investissement-des-collectivites-locales-connaît-une-legere-reprise-613434.html>
4. C.H, Senillé-Saint-Sauveur : l'association solidaire " les Jardins du Dolmen en difficulté (en ligne) ", le 03 octobre 2017, consulté le 5 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/vienne/senille-saint-sauveur-association-solidaire-jardins-du-dolmen-difficulte-1339229.html>,
5. CHIRON R., et STERLÉ C., " Bobigny : au secours des entrepreneurs en difficulté (en ligne) ", 21 septembre 2017, consulté 30 septembre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.leparisien.fr/bobigny-93000/bobigny-au-secours-des-entrepreneurs-en-difficulte-21-09-2017-7276593.php>
6. " Claas Tractor bénéficiera de 660 000 € d'aide de Le Mans Métropole (en ligne) ", 13 octobre 2017, consulté le 18 octobre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.ouest-france.fr/pays-de-la-loire/le-mans-72000/claas-tractor-beneficiera-de-660-000-eu-d-aide-de-le-mans-metropole-5310389>,
7. COHEN-BACRIE B., " Le régime des aides publiques locales ", *Finances locales, Journal des Maires*, février 2013, p. 55, consulté le 03 mars 2017, disponible à l'adresse : www.journaldesmaires.com

8. COSNARD D., " L'État tente d'éviter le naufrage d'une grande usine de la Creuse (en ligne), *Le Monde*, vendredi 27 janvier 2017, consulté le 12 mars 2017, disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/01/27/l-etat-tente-d-eviter-le-naufrage-d-une-grande-usine-de-la-creuse_5070093_3234.html
9. QUIRET M., " La guerre est relancée entre les départements et le gouvernement (en ligne) ", le 23 novembre 2016, consulté le 29 janvier 2017, disponible sur : <http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0211515238973-les-departements-refusent-de-lacher-laide-aux-entreprises-letat-menace-2044881.php#y4ahctv1mFOwgO1i.99>
10. DELPECH D., " La participation d'une collectivité locale au capital d'une société privée (en ligne) ", 01 août 2016, consulté le 29 septembre 2016, disponible sur : [Avocat.fr](http://www.avocat.fr) > [Blog des avocats](#) > Blog de Me Dimitri DELPECH - <https://consultation.avocat.fr/blog/dimitri-delpech/article-12486-la-participation-d-une-collectivite-locale-au-capital-d-une-societe-privee.html>
11. DRAY J., " Autorisation de découvert et facilité de caisse (en ligne) ", Article juridique, le 03 mai 2012, consulté le 15 juillet 2016, disponible sur : <http://www.legavox.fr/blog/maitre-joan-dray/autorisation-decouvert-facilite-caisse-8383.htm#.V4jtLcvVyrM>
12. GIERSE C., Financer la création de son entreprise - " Entreprise en difficulté : identifier les signaux d'alertes (en ligne) ", consulté le 7 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://www.studyrama.com/pro/creation-d-entreprise/la-boite-outil-de-l-entrepreneur/creer-ou-reprendre-une-entreprise/financer-la-creation-de-son-entreprise/entreprise-en-difficulte-identifier-les-signaux-d-alertes-17923.html>
13. HUGUEN P., " Calais : opérations coup de poing pour réclamer le démantèlement de la "Jungle" (en ligne)", *Actu France-Monde*, consulté le 11 septembre 2016, disponible sur : <http://www.larepubliquedespyrenees.fr/2016/09/05/calais-operations-coup-de-poing-pour-reclamer-le-demantelement-de-la-jungle,2051979.php>.

14. JOB C., " Les collectivités territoriales désormais actionnaires des Sociétés (en ligne) ", Actualité juridique, 18 septembre 2015, consulté le 20 novembre 2015, disponible sur : le blog de Calvin JOB - <https://www.legavox.fr/blog/calvin-job/collectivites-territoriales-desormais-actionnaires-societes-18654.htm>
15. KERROUX S. et RIVIERE I., " La médiation du crédit : Une solution pour éviter les fermetures d'entreprises ? (en ligne) ", le 29 juin 2016, consulté le 30 juillet 2016, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/bourgogne/cote-d-or/dijon/la-meditation-du-credit-une-solution-pour-eviter-les-fermetures-d-entreprises-en-difficulte-1037341.html>
16. KINDERMANS M., " Les régions prêtes à entrer au capital des entreprises (en ligne) ", Les Echos, Le 30 octobre 2012, consulté le 20 novembre 2017, disponible à l'adresse : https://www.lesechos.fr/30/10/2012/LesEchos/21302-028-ECH_les-regions-prettes-a-entrer-au-capital-des-entreprises.htm#8Qymgcd7xJWjRHdS.99
17. LAUWERS M., " Avocat, graphiste, architecte ...pourquoi ces PME sont-elles en difficulté ? (en ligne) " le 21 septembre 2017, consulté le 28 septembre 2017, disponible à l'adresse : <https://www.lecho.be/entreprises/general/Avocat-graphiste-architecte-pourquoi-ces-PME-sont-elles-en-difficulte/9934816?ckc=1&ts=1507968894>
18. Le Bien Public " Peugeot se redresse et récompense ses salariés (en ligne), le 25/02/2016, consulté le 26 mars 2016, disponible à l'adresse : <http://www.bienpublic.com/actualite/2016/02/25/peugeot-se-redresse-et-recompense-ses-salaries>
19. " L'efficacité des aides publiques aux entreprises : Quelles priorités pour la compétitivité Française ? (en ligne) ", Février 2013, consulté le 03 mars 2015, disponible à l'adresse : <http://www.ey.com/fr/fr/industries/government---public-sector/aides-publiques-aux-entreprises>

20. LEROUSSEAU N., " Les collectivités territoriales et l'élaboration du droit de l'Union européenne (en ligne) ", p. 43-63, consulté le 09 juin 2017, disponible à l'adresse : <http://books.openedition.org/pufr/839#ftn20>
21. LISNARD D., " MACRON sabre le budget des collectivités locales... mais pas celui de l'Élysée ! (en ligne) ", *Le Figaro*, le 07 août 2017, Consulté le 8 août 2017, disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/08/07/31001-20170807ARTFIG00192-macron-sabre-le-budget-des-collectivites-locales-mais-pas-celui-de-l-elysee.php>
22. LE MAIGNEN C.-E., " Nous avons maintenant une clarification des compétences des collectivités (en ligne) ", *les échos.fr*, mercredi 12 octobre 2016, consulté le 20 octobre 2016, disponible à l'adresse : https://www.lesechos.fr/12/10/2016/lesechos.fr/0211380853014_charles-eric-lemaignen---nous-avons-maintenant-une-clarification-des-competences-des-collectivites-.htm
23. LG., " Le tribunal de commerce de Sedan valide la liquidation judiciaire de Tecsom (en ligne) ", Champagne-Ardenne, France 3 Champagne – Ardennes, le 20 juin 2014, mis à jour le 30 juillet 2015, consulté le 12 septembre 2016, disponible à l'adresse : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/champagne-ardenne/ardennes/le-tribunal-de-commerce-de-sedan-valide-la-liquidation-judiciaire-de-tecsom-502603.html>
24. MARCOU G., " Développement économique : la région, chef de file ? ", *Revue française d'administration publique* (en ligne), 2015, vol. 156, n°. 4, pp. 1037-1048, consulté le 27 juin 2016, disponible à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-4-page-1037.htm>
25. MARI N., " Développement économique : Les Chambres consulaires et l'ADEC se coalisent pour mieux aider les entreprises (en ligne) ", le 13 Juillet 2017 - modifié le 14 Juillet 2017, consulté le 18 juillet 2017, disponible à l'adresse : https://www.corsenetinfos.corsica/Developpement-economique-Les-Chambres-consulaires-et-l-ADEC-se-coalisent-pour-mieux-aider-les-entreprises_a28348.html

26. NGUIHE KANTE P., " réflexions sur la notion d'entreprise en difficulté dans l'acte uniforme portant organisation des procédures collectives d'apurement du passif ohada", consulté le 19 juillet 2016, disponible sur : afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/3doc9kante.pdf
27. PECQUEUX O., " La fermeture définitive de l'usine Tioxide devrait être annoncée ce vendredi ", *La Voix Du Nord*, 14 mars 2017, consulté le 20 mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lavoixdunord.fr/132581/article/2017-03-14/la-fermeture-definitive-de-l-usine-tioxide-devrait-etre-annoncee-ce-vendredi#>
28. PETIT J.-M., " Création d'un fonds régional de 20 millions d'euros pour aider les entreprises en difficulté (en ligne) ", 04 octobre 2017, consulté 10 octobre 2017, disponible à l'adresse : <http://www.lavoixdunord.fr/233974/article/2017-10-04/creation-d-un-fonds-regional-de-20-millions-d-euros-pour-aider-les-entreprises>
29. PLANTY M., " La loi NOTRe et la survenance de nouvelles difficultés dans la délimitation d'une compétence importante des intercommunalités : le développement économique (en ligne) ", 31 Déc. 2015, consulté le 14 décembre 2016, disponible à l'adresse : <https://blog.landot-avocats.net/2015/12/31/la-loi-notre-et-la-survenance-de-nouvelles-difficultes-dans-la-delimitation-dune-competence-importante-des-intercommunalites-le-developpement-economique/>,
30. REY M., " La prévention du suicide des entrepreneurs en difficulté s'organise (en ligne)", le 30 juin 2015, consulté le 19 juillet 2016, disponible sur : http://lentreprise.lexpress.fr/gestion-fiscalite/budget-financement/la-prevention-du-suicide-dans-les-entreprises-en-difficulte-s-organise_1694921.html
31. RUSSELL G., " Nombre, statut, recrutement : les vrais chiffres sur les fonctionnaires (en ligne) ", 03 décembre 2016, consulté le 25 décembre 2016, disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/12/03/29006-20161203ARTFIG00118-nombre-statut-recrutement-les-vrais-chiffres-sur-les-fonctionnaires.php>

32. SANCERRE O., " RATP : baisse du chiffre d'affaires en 2016 (en ligne) " , Journal de l'économie , 27 mars 2017, consulté le 19 novembre 2017, disponible à l'adresse : http://www.journaldeleconomie.fr/RATP-baisse-du-chiffre-d-affaires-en-2016_a4571.html

III. Thèses - Mémoires - Rapports de stage

A. Thèses

1. BOTTELIN E., *Des Restrictions au principe de la liberté du commerce et de l'industrie en matière de fonds de commerce*, Thèse de doctorat : droit, Nancy : Université de Nancy. Faculté de droit, 1906.
2. DEWAILLY S., *Droit compare et communautaire européens des interventions économiques des collectivités locales*, thèse de doctorat : Droit public, Paris, Paris 12, 1999.
3. DROIN E., *Les personnes morales de droit public dans les procédures collectives*, thèse de doctorat : Droit privé, Paris : Université Paris 9, 1996.
4. GOUYOMGBIA- KONGBA- ZEZE C., *La cession d'actif comme solution de sauvetage des entreprises commerciales et industrielles en difficulté*, thèse de doctorat : sciences de gestion, Orléans : Université d'Orléans, 1982.
5. GROUD H., *Aménagement du territoire et politique industrielle : le rôle des collectivités locales*, thèse de doctorat : Droit public, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 1990, 2 vol.
6. JANSSENS-PEYREGA V.-A., *L'influence du droit communautaire sur le droit interne des aides aux entreprises*, thèse de doctorat : Droit public, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2007.

7. KONSTANTINIDIS N., *L'intervention du secteur public dans les entreprises privées en difficulté en droit grec*, thèse de doctorat : Droit privé, Poitiers : Université de Poitiers, 1994.
8. MOYSAN E., *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, thèse de doctorat : Droit Public et droit fiscal, Paris : Université Paris 1, 2014.
9. REVEL B., *Le contrôle juridictionnel des interventions de l'État dans les entreprises privées en difficulté*, thèse de doctorat : Droit des affaires, Marseille : Université d'Aix-Marseille 3, 1987.
10. RONET D., *Les créances de sécurité sociale et l'entreprise en difficulté : vers la contribution des organismes percepteurs au soutien de l'activité économique*, thèse de doctorat : sciences juridiques, Marseille : Université Aix Marseille 3, 2011.
11. TOURJANSKY-CABART L., *L'interventionnisme économique des collectivités locales et la localisation des entreprises en France*, thèse de doctorat : Science économique, Paris : institut d'études politiques de Paris, 1994.

B. Mémoires - Rapports de stage

1. CHEVILLARD S., *Les prêts et avances remboursables dans le dispositif d'intervention économiques des collectivités locales*, Mémoire : DESS DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005.
2. LEFRANC A., *L'aide aux entreprises en difficulté en droit interne et en droit communautaire* , Mémoire D.E.S.S D.E.D.L, Reims, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2000

3. MAIGNE C., *Les entreprises en difficulté : Réagir avant la défaillance*, Rapport de stage : Master 2 CCA, Poitiers : Université de Poitiers - Institut d'Administration des Entreprises, 2013
4. MAIORANO L., *Audit dans la PME : Un véritable Outil de Gestion*, Mémoire : D.E.S.S Gestion et Développement des PME, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 1991.
5. MALHERBE L., *Le financement de l'entreprise en difficulté*, Mémoire : DESS Droit des Affaires et des PME, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 1998.
6. MIZON M.-L., *Les aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : DESS DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2005.
7. MOUTALIBI M., *Le soutien à la création et à la difficulté d'entreprise en France : Quels enjeux et quel rôle pour les acteurs publics*, Mémoire : Master 2 Droit des affaires - Droit des PME-PMI, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne 2011.
8. PINCIN J.- M., *L'articulation des interventions économiques des communes des départements et de la région en champagne Ardenne*, Mémoire : DESS : Administration territoriale décentralisée, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 1985.
9. RIABI E., *Les aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : Master II DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2011.
10. TRAULE N., *La responsabilité des collectivités locales du fait de leurs aides aux entreprises en difficulté*, Mémoire : DESS DEDL, Reims : Université de Reims Champagne-Ardenne, 2002, pp. 68-69.
11. WUILLEMME A., *La stratégie de Lisbonne et les aides d'États*, Mémoire : Master 2 recherche droit public économique, Paris : Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2006.

IV. Documents officiels

1) Textes légaux

a) Les lois

- Loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes , JORF 14 juillet 1967.

- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF du 03 mars 1982

- Loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises, JORF 26 Janvier 1985, p. 1097

- Loi n° 2014-744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique, JORF n°0151 du 2 juillet 2014 p. 10897, texte n° 3

- Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, JORF n° 0181 du 7 août 2015 p. 13537, texte n° 1

- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF n°190 du 17 août 2004 p. 14545, texte n° 1

- Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF n°0189 du 18 août 2015 p. 14263 texte n° 1

- Loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratie du secteur public, JORF du 27 juillet 1983 p. 2326

- Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 janvier 1988 p. 208

- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015 p. 13705

- JOCE C 368 du 23 décembre 1994
- Loi n° 83-607 du 8 juillet 1983 portant diverses dispositions relatives à la fiscalité des entreprises et à l'épargne industrielle.
- Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF du 6 janvier 1988 p. 208
- Loi n° 84-148 du 1 mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, JO du 2 mars 1984.

b) Décrets, directives et ordonnances

- Décret n°82-808 du 22 septembre 1982 relatif aux conditions d'attribution de prêts, d'avances et de bonifications d'intérêt par les régions, JORF du 24 septembre 1982, p. 2853
- Décret n° 2012-716 fixe le cadre réglementaire relatif aux interventions financières des collectivités locales après la réforme opérée par la loi du 16 décembre 2010.
- Décret n° 55-579 du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, Recueil Lebon - Recueil des décisions du conseil d'État 1985.
- Décret n°83-590 du 5 juillet 1983 n° 83-590 du 5 juillet 1983 relatif aux modalités d'octroi par les régions de leur garantie ou de leur caution pour les emprunts contractés par des personnes de droit privé.
- Décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les régions
- L'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, JORF n°0062 du 14 mars 2014 page 5249, texte n° 3

- Directive 80/723/CEE de la commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, J.O n° L 195 du 29 juillet 1980, pp. 0035-0037
- Décret n° 2001-607 du 9 juillet 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à certaines aides directes et indirectes aux entreprises, JORF n°159 du 11 juillet 2001, p. 11048 texte n° 30
- Décret n° 2005-1270 du 12 octobre 2005 relatif à la création du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, JORF 13 octobre 2005
- Décret n°88-366 du 18 avril 1988 relatif aux modalités d'octroi par les régions, départements et communes de leur garantie ou de leur caution pour les emprunts contractés par des personnes de droit privé
- Décret n°82-809 du 22 septembre 1982 relatif aux aides à l'achat ou à la location de bâtiments accordées par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les régions.
- Le décret 2008-1354 du 18 décembre 2008, JORF n°0296 du 20 décembre 2008 - Texte n°11
- Décret n° 2016-1910 du 27 déc. 2016 pris pour l'application de l'art. L. 1611-10 du CGCT, JO 29 déc. 2016, texte n° 67.
- Décret n° 2009-385 du 6 avril 2009 pris en application de l'article L. 626-6 du code de commerce, JORF n°0083 du 8 avril 2009 page 6198 - texte n° 37
- Décrets-lois Poincaré du 5 novembre 1926 et du 28 décembre 1926

c) Circulaires et instructions

- Circulaire n° 82-102 du ministère de l'intérieur et de la décentralisation du 24 juin 1982 sur les interventions des collectivités locales et des régions en faveur des entreprises en difficulté, Moniteur des Travaux Publics, 16 août 1982, p.25.
- Circulaire du 22 juillet 1982, relative aux nouvelles conditions d'exercice du contrôle de légalité des actes administratifs des autorités communales, départementales et régionales, J.O du 23 juillet 1982, p. 2354
- Instruction du gouvernement du 22 décembre 2015 relative aux incidents de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions dans l'exercice des compétences des collectivités territoriales.
- Une circulaire du 27 sept. 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes , JORF n° 230 du 2 octobre 2004, p. 16920
- Circulaire du ministre de l'intérieur « Aides des collectivités locales aux entreprises » 17 août 2000 P 1-23
- Circulaire du 9 janvier 2015 relative aux modalités d'accueil et de traitement des dossiers des entreprises confrontées à des problèmes de financement : C. Cadic, Modernisation de l'intervention du CIRI et du CODEFI, Dict. perm. diff. entrep., Bull. 6 mars 2015.
- Instruction NOR INTB1505607N du 9 mars 2015 relative à la mise en œuvre de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales : rapport annuel sur les dépenses consacrées aux aides d'État en 2014 par les collectivités.
- Instruction du gouvernement 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).
- Circulaire du Ministre de l'intérieur en date du 2 avril 2002 sur les prêts et avances entre collectivités locales.

- Circulaire du ministre de l'intérieur, de l'outre mer, des collectivités territoriales et de l'immigration du 5 avril 2012 adressée à messieurs les préfets de région, mesdames et messieurs les préfets de départements.
- La circulaire Poniatowsky du 1^{er} décembre 1976 qui rappelle que " toute aide directe des collectivités locales à des entreprises privées est interdite ".
- Circulaire du 10 mai 1988 d'application de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988
- Bulletin Officiel du ministère de l'intérieur-Circulaire n° 82-102 du 24 juin 1982.

d) Sélection de la jurisprudence étudiée

- CJCE, 16 mai 2002, France c/Commission(Stardust), aff. C-482/99, pt.24
- CJCE, 23 avr.1991, aff. C-41/90, Klaus Höfner: Rec. CJCE 1991, I, p. 1979
- CJCE, 16 nov. 1995, aff. C-244/94, Féd. Française sociétés d'assurance, point 21
- CJCE, 11 juill. 2006, aff. C-205/03, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) c/ Comm.
- CJCE, 4 juillet 2000, Haim, aff. C-424/97, Rec. I - 5148
- CJCE, 24 oct. 2002, aff. C-82/01 P, ADP c/ Comm. et Alpha Flight Services: Rec.
- CJCE 2001, I, p. 2105.
- CJCE, 24 oct. 2002, aff. C-82/01 P, ADP c/ Comm. et Alpha Flight Services: Rec.
- CJCE 2001, I, p. 2105.
- CJCE, 23 avr. 1991, aff. C-41/90, Höfner et Elsner : Rec. CJCE 1991, I, p. 1979.

- CJCE, 16 nov. 1995, aff. C-244/94, Féd. fr. soc. assurance et a. Rec. CJCE 1995, I, p. 4013.
- CJCE, 11 déc. 1997, aff. C-55/96, Job Centre : Rec. CJCE 1997, I, p. 7119
- CJUE, 19 mars 2013, Bouygues SA et Bouygues Télécom / Commission et Commission/ France, aff. C-399/10P et C-401/10P
- CJCE, 5 février 1963, Van Gend en Loos, aff. C-26/62, Actualité de l'impact des règles relatives aux aides d'État sur le droit fiscal, *Petites affiches*, 05 décembre 2006, n° 242
- CJCE, 21 mars 1991, Italie c/ Commission, aff. C-303/88, pt 57 et CJCE, 29 avril 2004, Allemagne c/ Commission(SMI), aff. C-277/00, pt 75.
- CJCE, 17 juin 1999, Belgique c/ Commission, aff. C-75/97, pt 65, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf
- CJCE, 14 septembre 1994, Espagne c/ Commission, aff. C-278/92, pt 75, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf
- CJCE, 10 juin 1993, Commission/ Grèce, aff. C-183/91, pt 16, consulté le 12 octobre 2016, disponible sur : www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/...aides...aides.../Fiche20.pdf
- CJCE, 12 juill. 1973, aff. 70/72, Commission/ Allemagne, pt 13, Rec. CJCE 813, *Rev. UE* 2015, p. 370
- CJCE, 8 mars 1988, exécutif reg. Wallonne, aff.62/87, Rec. p.1573
- CJCE, 30 Janvier 1985, Commission/France, Rec., p.446.

- CJCE, 17 mars 1993, Sloman Neptun/Bodo Ziesemer, aff. C-72-91, Rec. pp. I-887

- CJCE, 21 décembre 2011, ACEA SpA, aff.C- 319/09 ; V. CE, 23 juillet 2012, Région Île-de-France, req. n° 343440

- CJCE, 20 novembre 2003, GEMO, aff. C-126-01, Rec. p. I-13769.

- CJCE, 12 octobre 2000, Espagne c/ Commission, aff. C-480-98, Rec. p. I-8717

- CJCE, 12 sept. 2000, Pavolov, aff. jointes C-180 à 184/98, Rec. I. 6451, pt 75.
-
- CJCE, 25 oct. 2001, Ambulanz Glöckner, aff. C-475/99, Rec. I. 8089, pt 19

- Décision 87/585/CEE, 15 juillet 1987 Boussac, *JOCE* L 352, 15 décembre 1987 p. 42.

- Décision n° 2012/397/UE, JOUE L195 du 21 juillet 2012, pp. 1-18

- TPICE, 10 mars 1992, aff. T-11/69, Shell c/ Commission : Rec. CJCE 1992, II, p. 757.

- TPICE, 15 Juin 2005, Corsica Ferries France c/ Commission, Aff. T-249/03 : *Rev .Concurrences*, n° 3/2005, p. 111, obs. ALEXIS A.

- TCJUE, 12 septembre 2013, l’affaire T-347/09 Allemagne c. Commission, *Revue juridique de l’environnement*, 2014, Vol. 39, p. 204

- Trib. UE, 12 mai 2011, Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d’agglomération du Douaisis c/ Commission européenne, pt-140 et s

- Trib. UE, 12 mai 2011, aff. jointes T-267/08 et T-279/08, Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne : Europe 2011, comm. 261, note IDOT L
- TUE, 8ème Chambre, Arrêt du 15 janvier 2015, Affaire n° T-1/12, République française c / Commission européenne.
- Cons. const. 16 janvier 2001, 2001-439 DC, *Pet. Aff.* 2001 n° 258, p. 24 obs. F.S
- Cass. Civ. 1^{re}, 5 avr. 2005, n° 01-12.810 et n° 01-15.367, Bull. civ. I, n° 175.
- Cass première civ. 7 juin 2006, " ville de NICE " *BJCL*, juillet 2006, p. 533.
- Cass. Com., 10 décembre 2003, n° 01-03-746, *JCP E*, 2004, p. 783, § 18, obs. CABRILLAC M.
- C.E, 15 mai 1981, Banque de la construction et des travaux publics, *R.D.P.*, 1982, p. 201 ; C.E. 13 avril 1981, District de Forbach, *Lebon*, p. 147
- CE 30 nov. 1994, préfet de la Meuse, réq. n° 145 198, *Lebon*, p. 518
- CE, collectivités publiques et concurrence, Rapport public, EDCE n° 53, 2002, p. 365
- CE, 2 Juin 1993, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, *Lebon*, p.165
- CE, 10 mai 1985, Sté Boussac Saint-Frères, 31604, publié au recueil *Lebon*
- CE, C(2005) 2716, 20 juillet 2005, aide à la restructuration de l'imprimerie Nationale, *Rev. Concurrence*, n° 4/2005, p.107, obs. CHEROT J.-Y.
- CE, n° 31604, du 10 mai 1985, Société Boussac Saints Frères, *Rec. Leb* 1985, p. 145

- CE, 26 juin 1974, société la maison des isolants de France, Rec. CE, p.365 ; RDP 1974, p. 1486, note AUBY.
- CE 18 novembre 1991, Département des Alpes Maritimes c/Assoc. Agri 06, RDP 1992, conclusions POCHARD, p.531.
- CE, 26 juin 1974, no 80940, Sté La Maison des isolants-France, Rec. CE 1974, p. 365
- CE Ass. 30 décembre 2014, Société Armor SNC, req. n° 355563, Ferrari, Sébastien, *Bulletin Juridique des Collectivités Locales (BJCL)*, 01 mars 2015, n° 03/15, pp. 187-199
- CE, 3 novembre 1997, commune de Fougerolles, *AJDA*, 1997, p. 2010
- CE Sous-sections 3 et 8 réunies 15 Mars 2000, Commune de Romilly-sur-Seine, n° *Juris Data* : 2000-060187
- CE, 14 déc. 1988, SA Gilbert Marine : Rec. CE 1988, p. 444 ; *Dr. adm. 1989*, comm. 74 ; *AJDA* 1989, p. 266, note J.-B. Auby
- CE, n° 197018, 26 octobre 2001, Ternon, *AJDA*, 2001, p. 1037 ; *RFDA*, 2002 , p. 77, obs. F SENERS F.
- CE, 30 mai 1930, chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, Rec. Lebon, p. 583
- CE, 26 juill. 2011, n° 329818, Sté Air France, Rec. CE 2011, p. 734, 830 et 1176
 - Les juridictions inférieures de l'ordre administratif
- CAA Marseille, mars 2001, n° 96MA11813, *Gazette du Palais*, 08 août 2002, n° 220

- CAA Nantes, 30 janv. 2015, n° 13NT02457, SARL Turkish Kebab, note CLAMOUR G., *Revue Lamy de la concurrence*, n° 43, 1er avril 2015

- CAA Bordeaux, 28 nov. 2014, n° 12BX02642, Société d'affichage martiniquais, note Guylain CLAMOUR, *Revue Lamy de la concurrence*, n° 43, 1^{er} avril 2015

- CAA NANCY, 2ème chambre - formation à 3, 05 août 2016, 15NC01361, Inédit au recueil Lebon

- CAA Paris, 15 juin 2016, n° 15PA00034.

- CAA Bordeaux, 3 avr. 2007, n° 04BX02077, SARL Vital Form.

- CAA Nantes 2e ch. 08 novembre 1995, n° 95NT00286, *AJDA* 1996, p. 331

- CAA Nantes, n° 95NT00286, 8 novembre 1995, commune de Faye - d'Anjou, *AJDA*, 1996, p. 331, obs. CHOUVEL F.

- CAA Paris, 23 janv. 2006, n° 04PA01092, Sté Groupe Salomon Arc-en-ciel : *JurisData* n° 2006-294636

- CAA Paris, 25 mai 2009, n° 07PA01787, Sté Allemand Industries et CAA Paris, 25 mai 2009, n° 07PA01788, Sté Confection Sèvres Vendée.

- CAA Bordeaux, 7 mai 2008, n° 06BX00030, Région Guyane, *BJCL*, oct. 2008, p. 502, concl. DORÉ G.

- CAA Paris, 12 juill. 2010, Région Île-de-France c/ SATV, *BJCL*, 2010, n° 10, p. 683, concl. DESCOURS-GATIER confirmé par CE, 23 juill. 2012, n° 343440, Région Île-de-France

- CAA de Paris, 9 août 2000, n° 96PA01232, Dr. adm. 2001, comm. 131

- TA Lyon, 27 juin 2001, Assoc. Contre extension et nuisances aéroport de Lyon-Satolas : *AJDA* 2002, p. 170, note CHOUVEL F.

- T.A. Paris, Sté Boniface Frères c/État Français, *Gazettes du Palais*, 14-15 mai 1986, p. 13 ; T.A. Paris, 15 mai 1984, Etabl. Constant et autres, *Leb.*, 1984, p. 532
- T.A. Paris, 15 mai 1984, Etabl. Constant et autres, *Leb.*, 1984, p. 532
- T. A. Nantes 15 mai 1984, *Rec.* p. 508.
- T.A. Amiens, 15 février 1994, Crédit Foncier et Communal d'Alsace-Lorraine contre commune de Gamaches, n° 93-1739.
- T.A. Grenoble, 22 mars 1983, " préfet de la Savoie c/commune de saint- Rémy de Maurienne ", req. n° 19798.
 - Les juridictions inférieures de l'ordre judiciaire (civiles)
- Cour d'appel de Nancy - 5ème Chambre commerce, 15 décembre 2015, n° 78/2015
- T. com. Paris, 2 déc. 1985, Sté Ashland Avebene c/ État français, *Gaz. Pal.* 1986. 1. 131, note MARCHI.
- T. com. Rouen, 10 mars 1981, *Rev. jur. com.*, 1982, p. 153, note MESTRE ; *D.*, 1981, inf. rap, p. 337, obs. VASSEUR
- T.com Arras, 12 décembre 1986, SA Société alsacienne de télématique et d'informatique, *Rev. Proc. Coll.*, 1987, n°4, p. 32, Obs. ALFANDARI.
- TGI Orléans, 11 juin 1983, *RTD Com.* 1983, n° 17, p. 573, obs. ALFANDARI et JEANTIN
 - Tribunal des conflits
- Tribunal des Conflits, 15 novembre 1999, " comité d'expansion de la Dordogne c/Département de la Dordogne ", *AJDA*, 1999, p. 1042

- Tribunal des conflits, 23 octobre 2000, M. Matois c/Préfet de la région P.A.C.A., *RFDA* 2001, p.514

2) Rapports

- Rapport de la cour des comptes, 1983, p.84
- Rapport de la cour des comptes, 1987, p.199
- Rapport de la commission bancaire pour l'année 1994
- Cour des Comptes, *Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises*, Rapport public particulier, Les éd. du Journal Officiel, nov. 1996, pp. 8-15
- Rapport sur *la situation économique et financière des PME*, janvier 2014.
- Rapport D'activité, Comité Interministériel de Restructuration Industrielle, 2011
- Rapport d'activité 2014, Le Médiateur national du crédit, *les grandes lignes : résultats, tendances et perspectives*, pp.1-2

3) Autres documents

- Régime d'aide notifié à la commission européenne relatifs aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté, décision de la commission européenne - Bruxelles, le 15 juillet 2015
- Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté n° 2004/ C244/02, JOUE du 1er octobre 2004, 368, 1^{er} octobre 2004.

- Communication de la Commission, Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides illégales et incompatibles avec le Marché Commun, JOUE, n° C. 272/4, 15 nov. 2007.
- Protocole sur le Marché Intérieur et la concurrence annexé au traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'union européenne et le traité instituant la communauté européenne, JOUE, 17 décembre 2007, C -306/156.
- Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté - JO C 368 du 23.12.1994
- Décision de la commission européenne n° 2007-374, 24 janvier 2007, relative à l'aide d'État octroyée par la République italienne sous forme de subvention à l'achat de décodeurs numériques, JO L 147, 8 juin 2007, pp. 1-28.
- Règlement communautaire CEE n° 659/1999 du 22 mars 1999 portant " modalités d'application de l'article 93 du traité " CE, JOL 83, 27 mars 1999
- Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, (2014/C 249/01), p. 6, point 20, J O de l'U.E, 31 juillet 2014
- Règlement (UE) No 717/2014 du 27 juin 2014 sur l'application aux aides de minimis, dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
- Règlement (UE) No 1408/2013 du 18 décembre 2013 sur l'application aux aides de minimis, dans le secteur de l'agriculture, des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.
- Règlement (UE) No 360/2012 du 25 avril 2012 sur l'application des Articles 107 et 108 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne aux aides de minimis accordées aux entreprises prestataires de services d'intérêt économique général, JO L 114, 26.4.2012, p. 8

V. Journées d'études, Colloques et communication à un colloque

1.) Journées d'études

- l'U.E.R. " Urbanisation-Aménagement" en collaboration avec l'Agence d'Urbanisme de la région grenobloise, *L'intervention Économiques des Collectivités Locales : Réflexion Inspirée de L'expérience de Praticiens* : journée d'Études le 20 juin 1980
- Compagnie nationale des experts-comptables judiciaires France Congrès national 16 1977 Reims, Marne, *Les problèmes posés à l 'expert comptable judiciaire devant les irrégularités commises en vue du maintien en activité des entreprises en difficulté* *Compte rendu sténographique Compagnie nationale des experts judiciaires en comptabilité,...* *XVIe Congrès national* : journée d'étude, 4 novembre 1977, Reims, Compagnie nationale des experts judiciaires en comptabilité DL, Paris, 1978.
- Centre de recherches et d'études administratives de Montpellier, *Les Communes face aux entreprises en difficulté* : journée d'études, 26 avril 1985, Faculté de droit et des sciences économiques de Montpellier, CREAM.

2.) Colloques et communication à un colloque

- Centre universitaire de recherches ... sciences sociales (Amiens) ; Centre régional d'études et de recherches administratives et politiques (Picardie), *Le financement du développement local* : actes du colloque, 21 janvier 1994, Amiens, Paris, Presses universitaires de France, 1995.
- DEBBASCH C., Fondation internationale pour l'enseignement du droit des affaires, *La survie des entreprises privées en difficulté* : actes du colloque, 2-5 octobre 1981, Québec, Université de Laval.
- DEMAZIÈRE C., Développement économique local et politique de la ville : quelques réflexions, In. Centre de Ressources pour la Politique de la Ville - PACA, *Politique d'emploi ? Développement économique ? Quels enjeux pour la Politique de la Ville ?*, : actes du colloque, 1er avril 2005, au Centre Régional de Documentation Pédagogique - Marseille pp. 1-21

- GRAND- JEAN P., KUMPS A.-M., WTTTERWULGHE R. *Entreprises en difficulté et initiative publique* : actes du colloque, les 28 et 29 Avril 1977, Facultés universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1978.
- GROUD H., Vers une clarification des compétences en matière de développement économique ?, in : communication, Colloque, *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises* : actes du colloque, 25 et 26 novembre 2009, Université de Reims.
- GROUD H., " La responsabilité des collectivités locales du fait de leurs interventions économiques". In : ordre national des avocats, *Les collectivités entre le droit public et le droit privé* : actes du colloque, 5 et 6 décembre 1991, Châlons -sur-marne, pp.85-135.
- POUGOUE P.-G., Compte-rendu de colloque du XXIe congrès de l'I.D.E.F. sur le thème *Du droit des entreprises en difficulté* : actes du colloque, 6-13 Mai 1990, Libreville (Gabon), Rev. Jur. Afr., 1990/2., p. 179.

VI- Liste de personnes rencontrées

- Mi-avril 2017- entretien avec AUFAUVRE Mathieu (commissaire au redressement productif de la région d'ile de France. Nous avons discuté sur la question d'une éventuelle collaboration des CRP avec les collectivités territoriales dans le sauvetage des entreprises en difficulté.
- Mi avril - entretien téléphonique avec Yves LELIÈVRE (président de la conférence générale des juges consulaires de France). Nous avons évoqué le rôle du tribunal de commerce dans le soutien des entreprises en difficulté. L'accent a été mis sur les différentes procédures amiables et judiciaires que les entreprises peuvent bénéficier ainsi que les mécanismes d'alertes.

- Fin mars 2017- entretien avec Jean-Luc SAUVAGE (médiateur national délégué - médiateur des entreprises). Chargé d'être à l'écoute et à la disposition des entreprises connaissant des difficultés de financement, il évoquait la manière dont les entreprises en difficulté sont détectées et aidées. Ce sont généralement celles qui sont confrontées à des problèmes de financement. En outre, nous avons soulevé la question de la collaboration du médiateur avec les collectivités locales.
- Début Avril- entretien avec Jean-Bertrand DRUMMEN, ancien Président Honoraire du Tribunal de Commerce de Nanterre, pour également évoquer la question de la collaboration.
- Mi-février - entretien avec Thierry MONTERAN, avocat associé, membre du Conseil de l'Ordre m'a fait part de ses observations sur le sujet.
- Début février - entretien téléphonique avec VIGNOT Franck, Commissaire au redressement productif pour les départements Ardennes, Aube, Marne et Haute-Marne. Il avait apporté une réponse sur la question de la collaboration des CRP avec les collectivités territoriales.
- Début mars 2016 - entretien avec ABRAMOWITZ Delphine, Adjointe du chef du bureau des politiques européennes d'innovation et de financement au Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi. Elle avait évoqué la question des aides d'État illégalement accordées.
- Mi mai 2016 - entretien téléphonique avec LEPOUTRE Charlotte, Chargée de mission "Aides d'État", CGET, service Premier ministre. Elle a eu à discuter sur des exemples concrets d'aides qui se sont qualifiées en aides d'État.
- Début mai 2016- 2eme entretien avec Nicolas FOURRIER, Commissaire au redressement productif en Champagne-Ardenne à la DIRECCTE (Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi). Il m'a donné des conseils sur l'élaboration du plan de la thèse.
- Mi avril 2016 - entretien téléphonique avec LANDREA Rémi, Chargé de mission à la Direction du Développement Économique -Région Alsace Champagne-Ardenne

Lorraine. Il m'avait présenté une série de remarques sur diverses questions que je lui ai soumises.

- Mi avril 2016, entretien téléphonique avec BAUMANN Pierre-Marie, Service du Financement des Entreprises à la Direction de la Compétitivité et de la Connaissance - Région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine. Il avait apporté une réponse sur la question de l'efficacité des aides financières aux entreprises en difficulté.
- Début mai 2015 - entretien avec Nicolas FOURRIER, Commissaire au redressement productif en Champagne-Ardenne à la DIRECCTE (Les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi). Il m'avait fait part de ses connaissances aussi bien théoriques que pratiques sur le sujet.
- Fin mai 2015- entretien avec Dominique MARI, responsable de la division Expertise et Action Économique et Financières à la Direction Régionale des Finances Publiques de Champagne-Ardenne et de la Marne. Il m'avait expliquée les moyens d'action du CODEFI et de la CIRI pour accompagner les entreprises qui ont des difficultés de financement.
- Début juin 2015- entretien avec Stéphane RUMMEL, Inspecteur des Finances Publiques Division Expertise et Action Économiques et Financières à la Direction Régionale des Finances Publiques de Champagne-Ardenne et de la Marne. Il a traité le même sujet que son collègue MARI.
- Début juillet 2015- entretien avec PECHEUX Sophie, Directrice d'Ardennes Expansion à la Chambre de Commerce et d'Industrie des Ardennes. Nous avons discuté sur la nature des aides qui ont été attribuées par le département des Ardennes.
- Fin juillet 2015- entretien avec LOBET Alain, Directeur adjoint de la Direction du Développement Économique de la Région Champagne-Ardenne. Nous avons discuté sur la législation communautaire sur les PME de juillet 2015.
- Fin août 2015 -entretien avec MAURY Gérard, Président du tribunal de commerce de Pontoise. Il a évoqué les procédures permettant d'assurer le redressement d'entreprises en difficulté et la mise en place d'une "cellule psychologique" pour les dirigeants d'entreprise en difficulté.

- Début octobre 2015- entretien avec DE SAINTE MARESVILLE Laurence, Directrice départementale de l'Aube - URSAAF Champagne-Ardenne, Elle a soulevé la question du rééchelonnement des dettes permettant d'apporter une " bouffée d'oxygène " aux chefs d'entreprise qui rencontrent des difficultés de trésoreries.
- Mi octobre - entretien avec Virginie COUVERCELLE, Responsable Pôle Social Chargée de Communication RSI Champagne-Ardenne. Elle avait évoqué les possibilités de rééchelonnement des dettes des entrepreneurs en guise d'aide.
- Mi octobre - entretien avec HAUSSAIRE Jean-Yves, Directeur régional Champagne-Ardenne de la Banque de France. Il avait évoqué une possibilité d'apporter une aide au chef d'entreprise afin qu'il puisse trouver des solutions à son problème d'endettement.
- Fin 2015- entretien avec GROUD Éric, Président de la CCI Maine et Loire. Nous avons échangé sur la question du bienfondé des soutiens qu'apportent les collectivités aux entreprises en difficulté.
- Fin octobre 2015 - entretien avec DIAS Filipe, Responsable Service Développement et Territoires CCI Reims/Épernay et BEUVIN Thibaut, Conseiller en Développement CCI Reims/ Épernay. Ils m'ont apportée des réponses sur la question de l'efficacité des aides financières.
- Fin octobre 2015 - entretien avec BOURBOULOUX Hélène, l'administratrice judiciaire. Dans un premier temps, elle a discuté la manière dont elle se met au chevet des entreprises qui se débattent dans des difficultés économiques et financières. Dans un deuxième temps, elle a évoqué l'idée de la collaboration des collectivités territoriales avec l'État afin d'apporter une meilleure solution aux difficultés des entreprises.
- Fin octobre 2015- entretien avec LEVEQUE Dominique, Expert Comptable diplômé, Commissaire aux Comptes. Il a évoqué le traitement précoce des difficultés des entreprises.

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	7
I) Le contexte général de l'étude.....	15
A) Sauvetage et entreprise en difficulté, deux notions à définir	15
B) L'historique de l'intervention économique des collectivités territoriales..	19
II) Une étude de droit public économique.....	26
III) La méthodologie de la recherche	28
A) Objet de notre recherche	29
B) Une démarche de recherche juridique et analytique	30
1) Une approche juridique	30
2) Une approche analytique	31
3) L'intérêt global des approches.....	32
4) Le recueil et traitement des données.....	32
C) La problématique	33
Première Partie : Le cadre juridique d'intervention	38
Titre I : Connaître la notion et les problèmes de l'entreprise en difficulté	40
Chapitre I : L'absence de définition juridique de la notion d'entreprise en difficulté	41
Section 1 : La définition d'entreprise en difficulté en droit interne.....	41
I : Une définition imprécise de la notion d'entreprise	41
A : Une définition faisant apparaître une mosaïque de sources : un vrai problème de cadrage	42
B : Tentative de conciliation des approches juridiques et économiques : une solution cohérente ?	48
II : Absence de définition légale d'entreprise en difficulté	54
A : Des concepts restrictifs fournis par les textes : un apport insuffisant ?	54
B : Les raisons et les éventuelles conséquences de ce vide juridique.....	57

Section 2 : La définition de l'entreprise en difficulté en droit communautaire	62
I : Une tentative de définition de la notion d'entreprise en difficulté.....	62
A : La référence à des critères concrets à raison de la forme de l'entreprise : une meilleure visibilité de la notion.....	63
B : Le renvoi à des critères nationaux pour mieux cerner la notion de difficulté : un objectif judicieux ?.....	66
II : Le constat d'une notion complexe.....	67
A : L'existence d'une notion hétérogène : une difficulté d'appréhension de la notion	68
B : La question de l'adoption d'une notion juridique uniforme pour définir une entreprise en difficulté : un objectif atteint ?	69
Conclusion chapitre I	72
Chapitre II : Mesurer les problèmes d'une entreprise en difficulté.....	74
Section 1 : Les causes et la nature des difficultés	75
I : Les causes internes	75
A : L'origine financière des difficultés ou les difficultés de financement.....	76
B : Les difficultés liées à l'activité de l'entreprise	82
II : Les causes externes : Des hypothèses assez fréquentes.....	87
A : Le fait de son environnement et de la concurrence étrangère.....	88
B : Une éventuelle survenance d'une loi ou d'un règlement et de la force majeure	91
Section 2 : Le nécessaire audit pour cerner la nature des difficultés	96
I : Un outil indispensable.....	96
A : En quoi consiste l'audit ?.....	97
B : L'intérêt de l'audit pour la collectivité.....	99
II : Un recours parfois inopportun	102
A : Des types de difficultés tout à fait palpables	102
B : Le recours à des données publiques : un moyen facilitant l'identification des difficultés	104
Conclusion du chapitre II	107
Conclusion du titre I.....	107
Titre II : Le droit d'aider	109
Chapitre I : Les moyens de l'action économique des collectivités territoriales et de leurs groupements	111

Section 1 : L'encadrement communautaire des aides aux entreprises en difficulté : un guide pour toute forme d'intervention en faveur des entreprises en difficulté	111
I : Un Droit communautaire réticent en faveur des aides aux entreprises en difficulté	112
A : Le principe d'interdiction des " aides d'État " incompatibles avec les objectifs du traité : préserver la concurrence	113
B : Un garde-fou : la récupération des aides illégales comme gage de sanction .	119
II : Un droit communautaire tolérant en faveur des aides aux entreprises en difficulté : une limite à la distorsion de concurrence ?	127
A : La tolérance de la Commission européenne pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté	128
B : Des aides inscrites dans le cadre de " Minimis "	135
Section 2 : L'encadrement interne des aides aux entreprises en difficulté	140
I : Un droit interne apparemment favorable à l'interventionnisme public en faveur des entreprises en difficulté	141
A : L'existence d'un régime d'aides à finalité spécifique aux bénéficiaires des entreprises en difficulté : un moyen d'action justifié ?	142
B : La soumission à la contractualisation des actions et des moyens d'intervention : un frein au détournement de l'aide ?	150
II : Les contraintes classiques	157
A : Le contrôle de la légalité des délibérations des collectivités territoriales : un outil nécessaire mais insuffisant	157
B : Une intervention soumise au respect des principes généraux du droit ?	162
Conclusion du chapitre I	166
Chapitre II : La question de l'intervention des différents échelons territoriaux en faveur des entreprises en difficulté	168
Section 1 : Un pouvoir d'intervention affirmé au plan juridique	168
I : Une capacité restreinte de collectivités et de groupements pouvant intervenir ..	169
A : La compétence exclusive de la région pour définir des " régimes d'aides " et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région	169
B : Délégation ou cofinancement, une collaboration judicieuse entre la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre	174
II : Une intervention très réduite pour les communes et les départements	177
A : La prise d'initiative quasi interdite : des avancées tout à fait justifiées ?	178
B : La nécessaire recherche d'un partenariat : une exigence utile ?	183

Section 2 : Une capacité d'intervention justifiée	187
I : Une intervention motivée tant pour des raisons économiques que sociales	187
A : L'intervention : un moyen pour sauver l'emploi et préserver les deniers de la collectivité ?	188
B : Un facteur de développement du territoire : est-ce toujours le cas ?	192
II : Une intervention parfois liée à des raisons politiques	196
A : La confrontation des collectivités territoriales aux pressions des entreprises	197
B : Le risque politique	200
Conclusion du chapitre II	204
Conclusion du titre II	205
Conclusion de la première partie	206
Deuxième partie : Pour quelle efficacité ?	207
Titre I : La pratique des collectivités territoriales et de leurs groupements	208
Chapitre I : La nécessaire collaboration avec les organes extérieurs et la nature de l'entreprise aidée	209
Section 1 : Le moment de la collaboration ?	210
I : Avant la déclaration de la cessation des paiements de l'entreprise : un besoin plus que souhaitable	211
A : Une éventuelle collaboration des collectivités territoriales ou de leurs groupements avec le tribunal de commerce : quelle utilité dans la pratique ?	211
B : Une possible coordination avec le médiateur du crédit ou le commissaire au redressement productif	215
II : L'intérêt d'une intervention au cours des procédures judiciaires	221
A : L'accompagnement des collectivités territoriales dans l'adoption du plan de sauvegarde ou de redressement devant le tribunal	221
B : L'accompagnement des collectivités au cours ou après la liquidation ou la cession de l'entreprise : une intervention pour la survie de l'entreprise	228
Section 2 : À destination de quelle entreprise ?	232
I : La question de la nature et de la taille de l'entreprise	233
A : La non dépendance de l'intervention à la nature publique ou privée de l'entreprise	233
B : La prise en compte de la taille de l'entreprise : un élément déterminant par rapport à la faisabilité de l'intervention	237
II : La question de la motivation de l'intervention des collectivités et de leurs groupements	240

A : Une entreprise ayant un impact très solide pour le développement du territoire : PME, PMI ou Grand Groupe ?	241
B : Une entreprise dont la fermeture aura des effets néfastes sur le tissu économique et social.....	246
Conclusion du chapitre I	250
Chapitre II : Le choix entre intervention financière et intervention indirecte selon la nature des difficultés.....	252
Section 1 : L'action financière en faveur des entreprises en difficulté.....	252
I : Les moyens financiers généralement mis en œuvre par les collectivités locales et les services de l'État.....	253
A : Le dispositif de l'échelonnement ou moratoires des dettes fiscales : une pratique sûre et protectrice.....	253
B : Les autres soutiens ou aides à connotation financière : un renforcement immédiat des fonds propres de l'entreprise.....	257
II : Les excès et les dangers de ce système d'intervention.....	265
A : Les inconvénients pouvant résulter de l'action financière	266
B : Un désintérêt de plus en plus fréquent pour les aides financières : un constat quasi généralisé.....	270
Section 2 : L'action indirecte auprès des entreprises en difficulté.....	273
I : Les méthodes indirectes fréquemment employées.....	274
A : L'action indirecte apportant une facilité de crédit à l'entreprise	274
B : Le sauvetage du personnel : une nécessité économique, sociale et politique	278
II : Une technique permettant un traitement efficace des difficultés de l'entreprise	282
A : La nature efficiente des interventions indirectes	282
B : L'usage de l'intervention indirecte : une tendance de plus en plus approuvée	285
Conclusion du chapitre 2.....	287
Conclusion du titre I.....	287
Titre II : La remise en cause de la pertinence du cadre juridique actuel	289
Chapitre I : Un cadre inefficace ?.....	290
Section 1 : Les effets décevants des aides.....	290
I : Les éventuels risques liés à la responsabilité des collectivités	290
A : Une collectivité peut-elle être considérée comme dirigeante de droit ou de fait d'une entreprise en difficulté ?	291

B : L'imbrication des compétences contentieuses et les cas de responsabilité quasi-délictuelle pour faute.....	295
II : Le constat d'une efficience relative des aides	304
A : Un impact incertain sur le comportement des entreprises	305
B : Risque d'un détournement du système par les entreprises	308
Section 2 : La question de la complexité des textes communautaires et nationaux....	311
I : Une difficulté d'interprétation très fréquente des textes nationaux.....	312
A : L'opacité des textes nationaux en matière d'aides aux entreprises en difficulté	313
B- Des points mal éclairés et imprécis.....	315
II : La connaissance de la réglementation communautaire par certains échelons territoriaux : un manque avéré.....	321
A : La fréquente méconnaissance des textes par certaines collectivités territoriales et leurs groupements.	322
B : Les conséquences : la mauvaise application ou des manquements aux textes	326
Conclusion du chapitre I	329
Chapitre II : Les écarts importants entre les textes et la pratique	331
Section 1 : Les causes de ces écarts	331
I : La question de l'opportunité d'apporter une aide	331
A : Impossibilité d'apporter une aide pour des raisons économiques	332
B : Impossibilité d'apporter une aide pour des raisons réglementaires ou législatives.....	335
II : Les imperfections du système juridique	337
A : La violation fréquente de la réglementation	337
B : Difficulté de contrôle de la part de l'autorité préfectorale.....	342
Section 2 : Propositions de remèdes : faut-il plus ou moins de droit ?	344
I : Adapter les textes à la crise économique actuelle.....	345
A : La nécessité d'alléger les textes.....	346
B : Adopter de nouvelles stratégies	348
II : Le renforcement des textes	351
A : Un moyen permettant de maintenir la concurrence sur le marché.....	351
B : Un moyen permettant de limiter la fréquence des transgressions.....	353
Conclusion du chapitre 2.....	355
Conclusion du titre II.....	357

Conclusion de la deuxième partie	359
CONCLUSION GÉNÉRALE	362
BIBLIOGRAPHIE	366
TABLES DES MATIERES	418

Le rôle des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le sauvetage des entreprises en difficulté

La réglementation européenne a un réel impact sur l'octroi des aides publiques aux entreprises en difficulté. Elle encadre principalement celui-ci dans le but de garantir le respect de la concurrence sur le marché intérieur. Ces aides sont, ensuite, mises en œuvre par les règles d'origine interne qui précisent les modalités d'intervention des autorités publiques locales. Mais, d'importants écarts peuvent être observés entre les textes et la pratique.

Depuis la légalisation, en 1982, de l'intervention économique de ces collectivités en faveur des entreprises, leur rôle s'est transformé et renforcé. Cette évolution a été facilitée par différentes réformes de la décentralisation ayant affecté leurs interventions. La plus récente date de 2015 (loi NOTRe). Également, en raison des différentes crises économiques successives que connaît la France, l'État a progressivement délégué à ces collectivités un nombre croissant de compétences. Ceci a, sans doute, justifié le nombre d'acteurs qui pouvaient intervenir. Aujourd'hui, la loi NOTRe est venue "verrouiller" la situation en accordant à la région la compétence de plein droit pour accorder des aides aux entreprises en difficulté. Néanmoins, certaines collectivités infrarégionales sont autorisées à participer au financement de l'intervention régionale.

Mots-clés en français : Action économique - Collectivités territoriales- Groupements de collectivités territoriales - Entreprises en difficulté

The role of the local and regional authorities territorial collectivities and their groupings in the rescue of the firms in difficulty

European regulation has a real impact on the granting of public aid to companies in difficulty. It mainly frames this one in the maize but to guarantee the respect of the competition on the internal market. This aid is then implemented by the rules of internal origin, which specify the methods of intervention of the local public authorities. Discrepancies can be observed between texts and practice.

Since the legalization, in 1982, of the economic intervention of these communities in favor of the companies, their role has been transformed and strengthened. This evolution has been facilitated by decentralization reforms having their interventions. The most recent date of 2015 (NOTRe law). Also, because of the different successive economic crises that France is experiencing. This, without doubt, justifies the number of actors who question themselves. Today, the law OUR place is "lock" the situation in agreement with the region the right jurisdiction to help companies in difficulties. However, some subregional communities are allowed to participate in the regional intervention.

Mots-clés en anglais: Economic action - Local Authorities - Groups of regional or Local Authorities - Firms in difficulty

Discipline : SCIENCES JURIDIQUES

Spécialité : Droit public