



Note réalisée par le cabinet FCL Gérer la Cité | Gérer la Cité



DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE

## Communautés et zones d'activité

Les contours de la compétence économique  
Le transfert des zones d'activité économique  
(méthodes de valorisation)

### Introduction

Plus de quinze ans après la loi Chevènement, la loi NOTRe consacre l'intercommunalité dans son rôle d'autorité organisatrice du développement économique local. Les différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre voient leurs compétences renforcées sur chacune des composantes du développement économique. Les communautés d'agglomération et les communautés de communes accèdent, sur le champ juridique, à un niveau de responsabilités en la matière jusque là plutôt réservé aux communautés urbaines et métropoles.

Si la loi NOTRe exprime clairement son ambition de renforcer cette responsabilité communautaire, elle contient des dispositions dont la portée juridique ne manque pas de questionner les communautés. Nombreuses sont celles qui s'interrogent en effet sur les contours précis de cette compétence économique, en raison notamment de la suppression de l'intérêt communautaire en matière de zones d'activité économique (ZAE), lesquelles relèvent désormais uniquement de la communauté ou de la métropole. A travers cette note l'AdCF et le cabinet FCL Gérer la Cité ont souhaité apporter des premiers éclairages et livrer leur interprétation.

La présente note est particulièrement consacrée à la définition des ZAE et aux modalités de transfert des ZAE à la communauté ou à la métropole.

### Sommaire

- p. 2 I. Les nouveaux contours de la compétence « développement économique » des communautés et métropoles après la loi NOTRe
- p. 4 II. Processus décisionnel et calendrier
- p. 5 III. La compétence des communautés et des métropoles en matière de zones d'activité
- p. 10 IV. La valorisation financière du transfert des zones d'activité

#### RÉDACTION

Christelle Dupont  
Mathilde Arhan  
FCL Gérer la Cité

#### SUIVI

Philippe Schmit  
Simon Mauroux  
Olivier Crépin  
AdCF  
T. 01 55 04 89 00  
adcf@adcf.asso.fr



---

## I. Les nouveaux contours de la compétence « développement économique » des communautés et métropoles après la loi NOTRe (loi n° 2015-991) du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

---

A l'issue de la loi NOTRe, les différents volets de la compétence en matière développement économique se présentent en quatre domaines d'interventions :

- Les **actions de développement économique** sont entièrement de la responsabilité des EPCI à fiscalité propre, l'intérêt communautaire n'encadrant désormais plus cette compétence pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). La compétence des métropoles (hors la MGP) en matière d'actions de développement économique est en outre explicitement fléchée pour le soutien et la participation au pilotage des pôles de compétitivité situés sur leur territoire et pour la participation au capital des sociétés de capital-investissement, des sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région, existantes ou à créer, ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies.
- De même, la loi NOTRe a procédé à la mise en cohérence de la compétence des EPCI à fiscalité propre en matière de tourisme puisque les communautés de communes et les communautés d'agglomération sont désormais désignées compétentes pour la **promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme**, comme les communautés urbaines et les métropoles. Dans la mesure où la loi vise la promotion et la création des offices, il apparaît que cette nouvelle responsabilité emporte une compétence sur l'ensemble des missions obligatoires des offices de tourisme, à savoir l'accueil et l'information des touristes, la promotion touristique et la coordination des différents acteurs intervenant en la matière. Cependant, la notion de promotion du tourisme et les autres missions obligatoires d'un office de tourisme n'englobent pas certaines des actions que ce dernier peut mener en sus (la billetterie par exemple), lesquelles continuent donc de relever d'une intervention facultative des communautés. Il est aussi à noter que la loi NOTRe a laissé la possibilité au département d'exercer également une compétence en la matière de tourisme.
- **Le commerce** : la loi NOTRe fait naître une compétence nouvelle « politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire » qu'elle attribue aux communautés de communes et d'agglomération. Élément du bloc obligatoire de compétences relatives au développement économique, elle vise à renforcer l'approche intercommunale des problématiques commerciales. La loi n'apporte pas de précision particulière quant aux contours de cette nouvelle responsabilité en matière de politique locale du commerce, mais il convient de considérer qu'elle aurait trait à l'observation des dynamiques commerciales, à l'élaboration de chartes ou schémas de développement commercial, à l'expression d'avis communautaires avant la tenue d'une CDAC, à la nécessité d'un débat en communauté avant toute décision d'implantation d'un nouveau centre commercial, à l'élaboration d'une stratégie d'intervention communautaire en matière de restructuration ou modernisation des zones commerciales... La loi NOTRe maintient une notion d'intérêt communautaire applicables aux « actions » en matière de soutien aux activités commerciale. Elle préserve ainsi la capacité d'organiser entre communauté et communes les capacités d'interventions respectives : la commune pourra par exemple être désignée compétente pour l'animation des centres-villes, la sauvegarde des commerces de centre-bourg ou centre-ville, ou l'intervention sur les baux commerciaux. A noter par ailleurs les responsabilités nouvelles des communautés en matière d'ouverture dominicale des commerces : la loi du 6 août 2015<sup>1</sup> (dite loi « Macron ») dispose, d'une part, que les communautés interviennent dans le cadre de la procédure locale menée par le préfet en matière de repos dominical et, d'autre part, qu'au-delà de cinq dérogations dominicales accordées par le maire, l'avis conforme de l'EPCI est requis (dans la limite des douze autorisés par la loi).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques



→ Enfin, l'intérêt communautaire qui encadrait la compétence des communautés de communes et des communautés d'agglomération en termes de **zones d'activité** a été supprimé. Elles sont désormais, comme les communautés urbaines et les métropoles (hors la MGP), entièrement compétentes pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire du bloc local<sup>2</sup> et ce, quel que soit le régime fiscal pour les communautés de communes (à fiscalité professionnelle unique comme additionnelle).

C'est cette dernière composante de la compétence des communautés et des métropoles en matière de développement économique que la présente note technique a vocation à présenter.

### **Le cas particulier de la Métropole du Grand Paris**

La Métropole du Grand Paris (MGP) exerce pour sa part une compétence partielle puisqu'elle est soumise à la déclaration de l'intérêt métropolitain d'ici le 31 décembre 2017 en matière d'actions de développement économique et de zones d'activité. La partie de ces compétences n'ayant pas été déclarée d'intérêt métropolitain sera exercée intégralement par les EPT (établissements publics territoriaux) qui constituent la MGP. D'ici fin 2017, les compétences sont exercées selon les conditions antérieures, à savoir de façon très variable selon les territoires et pourront relever soit de l'EPT (partiellement ou totalement) soit des communes (partiellement ou totalement). La Métropole du Grand Paris (MGP) n'est ainsi pas concernée par les développements du I. et du III. de cette note technique.

---

<sup>2</sup> Constitué des communautés ou métropoles et de leurs communes membres



---

## II. Processus décisionnel et calendrier

---

### La mise à jour des statuts

Les dispositions de la loi NOTRe (et notamment la suppression de l'intérêt communautaire sur les zones d'activité pour les communautés de communes et d'agglomération) sont applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les communautés existant à la date de publication de cette loi.

Les dispositions de la loi NOTRe s'appliquent en revanche immédiatement dans les communautés et métropoles créées ou issues de fusions après la publication de la loi, par exemple dans le cas de fusions en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La première étape va consister en la mise en conformité des statuts des communautés et métropoles, avec la suppression de l'intérêt communautaire pour les zones d'activité lorsqu'il existait. Ceci pourra être l'occasion d'y adjoindre des plans des zones identifiées sur le territoire, en prévision du transfert de biens et de charges par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

### Le transfert des ZAE

Il convient ensuite de distinguer la problématique des conditions du transfert des biens, obligatoires dans le cadre des zones d'activité, de celle du transfert des charges résultant du transfert de la compétence, qui s'opère dans les conditions habituelles.

→ Les conditions financières et patrimoniales des transferts de biens attachés aux zones d'activité sont actées par délibérations concordantes du conseil communautaire ou métropolitain et des conseils municipaux des communes membres à la majorité des deux tiers. Le IV de la présente note aborde la question de la valorisation des ZAE à cette occasion.

**Ces délibérations doivent être réalisées au plus tard un an après le transfert de la compétence<sup>3</sup>.**

→ En matière de transfert de charges, le processus décisionnel est décomposé en deux temps<sup>4</sup> :

1/ La commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges (CLECT) rend ses conclusions l'année de l'adoption de la fiscalité professionnelle unique par l'EPCI et lors de chaque transfert de charges ultérieur. La charge nette est déterminée, dans le cadre posé par la loi, à la date de leur transfert par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des communes membres prévue pour la création (les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population), prises sur rapport de la commission.

2/ Le conseil communautaire vote le nouveau montant de l'attribution de compensation. Dans le cas où les modalités de calcul s'écartent du cadre posé par la loi et des seules charges telles qu'évaluées dans le rapport de la CLECT, le nouveau montant de l'attribution de compensation est validé par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux de toutes les communes membres intéressées.

La seule contrainte est budgétaire : le montant définitif de l'attribution de compensation doit être fixé avant la fin de l'année du transfert ; il permet de régulariser le montant provisoire défini en début d'année (date-limite du 15 février). Le travail de la commission doit donc s'achever au milieu du quatrième trimestre au plus tard afin que les conseils municipaux puissent délibérer avant la fin de l'année.

Ceci ne s'applique pas pour les communautés de communes qui ne sont pas dotées de la fiscalité professionnelle unique.

---

<sup>3</sup> Article L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT)

<sup>4</sup> Article 1609 nonies C du code général des impôts, respectivement au IV et au V



---

### III. La compétence des communautés et des métropoles (hors la MGP) en matière de zones d'activité

---

#### I. Qu'est-ce qu'une zone d'activité ?

Il n'existe pas de définition légale d'une zone d'activité.

**Les zones d'activité peuvent parfois être créées et aménagées dans le cadre de procédures** ayant, pour leur part, une définition légale, telles que les ZAC (zones d'aménagement concerté) ou les lotissements (permis d'aménager) par exemple ; elles ont alors un périmètre bien précis. Le recours à une procédure d'urbanisme n'est cependant une condition ni nécessaire ni suffisante à l'identification des zones d'activité sur un territoire.

**Les zones d'activité peuvent-elles alors être déterminées comme tout ensemble de parcelles à vocation économique dans le PLU (plan local d'urbanisme) ?** Si ceci est nécessaire pour pouvoir qualifier un secteur de zone d'activité économique, cela n'est pas suffisant, puisqu'un **critère de taille semble important à intégrer également dans la démarche**. Le propos n'est pas ici de fixer un seuil de superficie au-dessus duquel les zones seraient communautaires, puisque ce serait réintégrer un intérêt communautaire ou métropolitain. En revanche, il peut légitimement être avancé qu'une seule parcelle ne peut constituer à elle seule une zone, sauf pour une zone future sur une grande parcelle ayant vocation à être divisée pour être aménagée et commercialisée. Considérer qu'une entreprise implantée sur une parcelle constitue en soi une zone d'activité ne nous semble ni légitime ni représenter un intérêt quelconque en matière de gestion. En outre, si la communauté ou la métropole souhaite intervenir en matière d'animation auprès de cette entreprise, elle pourra le faire au titre des actions de développement économique.

La question de la taille doit ainsi être croisée avec celle des **actions publiques actuelles et projetées** ; à partir du moment où les collectivités ont la volonté d'intervenir en investissement (acquisition de foncier et travaux de création ou de réhabilitation des VRD<sup>5</sup>) ou en fonctionnement (animation, entretien) sur un secteur de plus de deux parcelles ou composé d'une grande parcelle à diviser à l'avenir, il peut être considéré que c'est une zone d'activité économique et que, dès lors, la communauté ou la métropole est compétente pour ce faire. A notre sens, la zone d'activité doit ainsi traduire une volonté publique de développer une action économique de façon coordonnée.

En sus des approches en matière de taille et d'actions projetées, il paraît important de se poser également des **questions en matière de cohérence d'ensemble et de continuité territoriale d'un secteur** dans sa qualification de zone d'activité. Plusieurs parcelles économiques entrecoupées de secteurs d'habitation pourront par exemple à notre sens constituer une zone d'activité économique, à la condition qu'il existe une cohérence d'ensemble dans l'aménagement et l'intervention projetée par les collectivités. Une zone pensée comme un ensemble cohérent pour le développement économique du territoire pourra être considérée comme une zone d'activité économique quand bien même elle est entrecoupée de quelques poches d'habitation (ce qui renvoie cependant à la notion précédemment développée de dominante économique) nécessaires à l'équilibre du bilan de la zone. A l'inverse, plusieurs entreprises implantées spontanément les unes à côté des autres autour d'un secteur d'habitation mais sans cohérence d'ensemble, que ce soit en termes d'aménagement, de gestion ou d'animation, pourront ne pas être retenues comme constituant une zone d'activité économique.

---

<sup>5</sup> Voirie et réseaux divers



---

→ **Synthèse : éléments pouvant être retenus pour définir ou identifier une zone d'activité**

---

- Sa vocation économique est mentionnée dans un document d'urbanisme.
- Elle présente une certaine superficie et une cohérence d'ensemble.
- Elle regroupe habituellement plusieurs établissements/entreprises.
- Elle est dans la plupart des cas le fruit d'une opération d'aménagement.
- Elle traduit une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné.

La définition d'une zone pose en outre question sur deux points particuliers :

- Le premier concerne **le sujet de l'immobilier d'entreprise**. Les questions qui vont se poser en la matière pourront être les suivantes : Est-ce qu'un programme d'immobilier d'entreprises public, tel qu'une pépinière ou un hôtel d'entreprises, doit être considéré comme une zone d'activité ? Est-il transféré de fait avec la zone sur laquelle il est implanté si celle-ci est qualifiée de zone d'activité ? A quelle composante de la compétence développement économique se raccroche-t-il si ce n'est au volet « zones d'activité » ?

La réponse à ces interrogations ne semble pas être modifiée au vu des évolutions apportées par la loi NOTRe. L'investissement des collectivités dans l'immobilier d'entreprise ne relève pas de la notion de zones d'activité, qui implique, lorsqu'elle est aménagée par les collectivités, de maîtriser du foncier, de le viabiliser puis de le revendre à des acteurs économiques. L'intervention consiste en l'espèce à construire et louer de l'immobilier d'entreprise, pour favoriser l'implantation de certaines activités et/ou permettre à des catégories d'acteurs de lancer leurs projets. Même si aucun rattachement ne semble évident, cette action publique relève ainsi plutôt des actions de développement économique. Celles-ci étant de fait exercées par les communautés et les métropoles, quelle qu'en soit la forme, l'immobilier d'entreprise relève ainsi aujourd'hui de leur compétence, qu'il soit intégré dans une zone d'activité ou pas.

- C'est enfin **l'articulation avec la compétence « tourisme »** qui peut poser question. Certaines communautés s'interrogent sur le fait de savoir si un camping, un parc d'attraction ou encore un domaine skiable constituent des zones d'activité touristique. Ces dernières n'ont jamais fait l'objet d'une définition juridique et semblent n'avoir trouvé de traduction opérationnelle que très rarement dans la réalité, contrairement aux autres zones d'activité économique. Interrogée lors des débats parlementaires sur le projet de loi NOTRe, la ministre Marylise Lebranchu a précisé que les stations de ski et les stations thermales ne sont pas des zones d'activité touristique et a rappelé que, de façon générale, la compétence en matière de promotion du tourisme ne porte pas sur les équipements touristiques. Eu égard à ces éléments, il apparaît peu aisé de donner des indications qui permettraient de définir de façon générale ce qui constitue une zone d'activité touristique. Dans l'attente de l'appréciation qu'en donnerait le juge, les communes et leurs communautés ou métropoles pourront s'accorder pour décider si un espace touristique constitue à leurs yeux une zone d'activité touristique, auquel cas cet espace relèverait dorénavant de la communauté.



## 2. Etre compétent en matière de zones d'activité, qu'est-ce que cela implique ?

Une zone d'activité, le plus souvent dite économique, est caractérisée par la loi comme une zone développant des activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires. Ceci soulève potentiellement plusieurs interrogations.

- La première relève de l'articulation entre la compétence entière et globale des EPCI à fiscalité propre sur les zones d'activités commerciales, d'une part, et la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales de compétence intercommunale seulement s'ils sont considérés d'intérêt communautaire ou métropolitain, d'autre part. Il existe en effet une contradiction en l'espèce dans la mesure où la compétence en matière de zones d'activité inclut l'animation des zones, ce qui peut recouper en partie la notion de politique locale du commerce et de soutien aux activités commerciales. Retenons de cette ambiguïté que les communautés et les métropoles ont une compétence pleine et entière sur le commerce, dès lors qu'il est exercé dans le cadre d'une zone d'activité commerciale.
- En outre, l'activité économique est souvent associée à du logement dans les projets de développement et d'aménagement du territoire des collectivités. La question qui va se poser demain sera de savoir dans quelle mesure une zone mixte (activité/logement) sera communautaire ou métropolitaine de fait. Plusieurs critères pourront être croisés pour y répondre, notamment le fait que le caractère mixte d'une zone soit de fait ou souhaité, renvoyant à la création spontanée de zones (versus les zones portées par les collectivités) ou encore à l'évolutivité des programmes des projets de développement publics au gré des exigences opérationnelles ou financières. La notion de vocation principale de la zone (économie ou habitat) devra également être retenue pour statuer dans de tels cas.

**Le code général des collectivités territoriales fixe en outre que ce sont les actions de créer, aménager, gérer et entretenir les zones d'activité qui sont de la compétence des communautés et des métropoles.**

Il s'agit à ce titre de préciser que l'action d'aménagement des zones économiques peut, dans la pratique, également relever de la compétence « aménagement » des intercommunalités, que ce soient les ZAC pour les communautés d'agglomération et les opérations d'aménagement au sens large pour les communautés de communes, les communautés urbaines et les métropoles. Cette compétence n'inclut cependant pas la gestion et l'animation et donc notamment la responsabilité en termes de gestion des voiries, réseaux et autres équipements des zones d'activité. Avec la suppression de l'intérêt communautaire de la compétence sur les zones d'activité, les communautés d'agglomération ne peuvent ainsi plus jouer sur le choix d'un rattachement des zones à l'une ou l'autre des compétences « développement économique » ou « aménagement », selon le souhait des collectivités de voir la communauté intervenir ou pas sur la gestion des équipements publics des zones d'activité. Désormais, à partir du moment où un espace est considéré comme une zone d'activité, il est *de facto* de la compétence de l'EPCI pour l'ensemble des interventions que sont la création, l'aménagement mais également la gestion et l'animation.

Diverses réponses ministérielles<sup>6</sup> ont à ce titre précisé que la compétence en matière de zones d'activité économique emportait la réalisation et la gestion des travaux nécessaires à la viabilisation et à l'aménagement de la zone, à savoir les travaux de voirie, d'alimentation en eau, gaz, électricité, la réalisation des réseaux d'assainissement et de télécommunications, l'installation de l'éclairage public, etc. Autrement dit, les communautés sont compétentes sur les voiries et réseaux divers de leurs zones d'activité (les voies par exemple) même si elles n'exercent pas la compétence correspondante par ailleurs (la compétence « voirie d'intérêt communautaire » dans ce même exemple).

<sup>6</sup> Réponse ministérielle à la question écrite n° 341, JO Assemblée nationale du 4 novembre 2002 : « La réalisation de la ZAE comprend également la réalisation des travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement de la zone situés sur la zone tels que la voirie et l'ensemble des réseaux (eau, gaz, électricité, assainissement ...). C'est donc à la communauté d'intervenir et non aux communes membres. »

Réponse ministérielle à la question orale n° 04885, JO Sénat du 19 mai 2004 : « C'est pourquoi la zone d'activité dont l'aménagement, la gestion et l'entretien appartient à la communauté doit notamment comprendre un réseau de voirie adéquat. La compétence « aménagement, gestion et entretien des zones d'activité » englobe donc la voirie. »



**L'intervention des collectivités sur les zones d'activité existantes relève souvent de la réhabilitation, requalification ou encore redynamisation.** Même si ces termes ne sont pas employés directement dans l'énoncé des compétences communautaires et métropolitaines, ces interventions n'échappent pas à la compétence des EPCI, puisqu'elles impliquent de fait tout à la fois des actions d'aménagement, de gestion et d'animation.

Il est en revanche permis de douter de la vocation des communautés et des métropoles à intervenir au titre leur compétence en matière de zones d'activité sur des espaces économiques qui seraient nés **sans intervention publique** – parce que résultant de l'implantation spontanée d'acteurs privés (entreprises, commerces, bureaux, industries...) et conservant une gestion privées des voies et réseaux – et sur lesquels aucun projet de requalification ou autre n'existe. Elles peuvent cependant vouloir y jouer un rôle d'animation, qui pourra alors être exercé dans le cadre de leur compétence en matière d'actions économiques.

La même question pourra se poser pour **les zones développées dans le passé soit par une action d'aménagement de la commune, soit en spontané par les privés, sur lesquelles la seule intervention communale réside aujourd'hui dans la gestion des voiries et réseaux, mais sur lesquelles il n'existe aucun projet d'extension ou de revitalisation.** Une lecture stricte des textes amène à penser que c'est désormais la communauté qui est compétente pour entretenir ces voies, réseaux et autres équipements de ces zones (avec les transferts de charges et potentiellement de personnels induits). On pourrait cependant envisager que si les deux collectivités (commune et EPCI) n'y voient pas d'intérêt, le pragmatisme puisse primer sur les textes dans ces cas bien précis. Dans le cas des communautés urbaines et des métropoles de droit commun, la question ne se pose pas dans les mêmes termes dans la mesure où ces EPCI sont compétents sur toutes les voies en lieu et place de leurs communes membres et que ces voies leur sont transférées en pleine propriété de plein droit ; il en est de même pour les réseaux d'eau et d'assainissement.

Enfin, doivent être soulignées **les évolutions que peut connaître une zone dont la vocation serait changée** : introduction d'un programme de logement dans un projet de zone d'activité économique pour équilibrer financièrement son bilan d'aménagement ou mutation dans le temps d'une friche industrielle vers une nouvelle zone à vocation mixte. Dans les deux cas, c'est le caractère principalement économique de la vocation future de la zone qui placera celle-ci sous la responsabilité de la communauté.

- **C'est ainsi la vocation économique présente ou future qu'il s'agit de retenir pour déterminer si une zone est de la compétence des communautés ou métropoles.**

### **Distinction entre la compétence en matière de zones d'activité et les pouvoirs de police qui y sont exercés**

Les présidents de communautés se voient transférer de façon automatique certains pouvoirs de police administrative spéciale dès lors que leur communauté est compétente dans le champ concerné, afin de favoriser la coordination entre ces pouvoirs et les compétences exercées par les communautés, sauf si les maires s'y opposent<sup>7</sup>. Il est à noter que la loi NOTRe du 7 août 2015 ne prévoit aucun changement s'agissant de ces transferts des pouvoirs de police administrative spéciale. Le pouvoir de police générale du maire, qui a pour objet le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques, n'est en revanche jamais transféré.

Par exemple, si un maire continue d'exercer le pouvoir de police de la circulation et du stationnement, lui seul sera en mesure de réglementer le stationnement sur les voies internes des zones d'activité de la communauté dont est membre sa commune.

Le transfert aux communautés et aux métropoles de l'ensemble de la compétence en matière de zones d'activité ne présente aucune incidence sur la répartition des pouvoirs de police administrative entre les différentes autorités territoriales.

<sup>7</sup> Voir : AdCF, *Les modalités de transfert des pouvoirs de police administrative spéciale*, novembre 2014 (réservé aux adhérents de l'AdCF) ; AdCF, « Pouvoirs de police spéciale : quelle répartition des rôles en cas d'opposition des maires au transfert ? », *Intercommunalités*, mensuel n° 191, août 2014



Notons enfin que **les collectivités pourront être confrontées au cas particulier des zones d'activité départementales ou de compétence des CCI** (chambres de commerce et d'industrie).

Le département s'est vu réduire ses compétences en matière de développement économique par la suppression de la possibilité :

- d'apporter des aides à une entreprise en difficulté ;
- de participer au capital d'un établissement de crédit ou d'une société de financement ayant pour objet exclusif de garantir des emprunts souscrits par des entreprises (faculté qui sera réservée à la région) ;
- d'établir librement un programme d'aide à l'équipement rural.

Par ailleurs, la loi restreint la possibilité, pour le département, de garantir ou de cautionner des emprunts contractés par des organismes d'habitation à loyer modéré, des sociétés d'économie mixte ou pour des opérations d'aménagement.

Notons tout de même que des mesures de transitions ont été prévues. Les départements peuvent conserver les participations qu'ils détenaient avant la publication de la loi NOTRe dans le capital d'établissements de crédit ayant pour objet exclusif de garantir les concours financiers accordés à des entreprises privées. Concernant les organismes départementaux concourant au développement économique de leur territoire, les conseils départementaux peuvent maintenir les financements accordés aux organismes qu'ils ont créés antérieurement à la loi NOTRe ou auxquels ils participent pour concourir au développement économique de leur territoire jusqu'au 31 décembre 2016. Pendant cette période transitoire, la région organise, en conférence territoriale d'action publique, un débat sur l'évolution de ces organismes avec les conseils départementaux concernés, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui y participent, dans la perspective d'achever la réorganisation de ces organismes. Les départements actionnaires d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peuvent continuer à participer au capital de cette société à condition qu'ils cèdent, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'ils détenaient antérieurement.

En outre, le département n'a plus de compétence directe pour créer, aménager entretenir et gérer des zones d'activité économique comme il pouvait le faire ; il existe cependant aujourd'hui de nombreux technopoles départementaux. Si la loi NOTRe prévoit des mesures concernant le devenir des financements que pouvaient octroyer les départements aux organismes en charge de ces zones d'activité économique, elle est silencieuse sur le devenir de ces zones lorsqu'elles étaient réalisées en régie par les départements ou des contrats les encadrant lorsque leur aménagement et leur gestion étaient confiés à un tiers via une concession d'aménagement. **Il paraîtrait logique, au vu de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique, qu'un transfert de ces zones aux communautés ou aux métropoles soit envisagé. Ses modalités ne sont pour autant pas encadrées (contrairement à celles prévues pour les transferts entre les communes et les EPCI).**

La réponse ne nous semble en revanche pas devoir être la même pour les zones d'activité créées, aménagées entretenues et gérées par les chambres de commerce et d'industrie. Ces zones ont en effet un statut privé, la CCI intervenant ici comme tout aménageur ou gestionnaire privé. Les EPCI n'acquiescent ainsi sur ces zones aucune compétence complémentaire à celles qu'avaient les communes jusque là avec la loi NOTRe. **Dès lors qu'il n'existe aucune intervention publique pour l'aménagement, l'entretien ou l'animation de ces « zones CCI », elles ne sont pas de la compétence des communautés et des métropoles.**



---

## IV. La valorisation financière du transfert des zones d'activité

---

### I. Les règles générales s'appliquant aux transferts de compétences

#### Rappel du droit commun des transferts

Le transfert des compétences entraîne le transfert des biens, équipements et services publics attachés à celles-ci et s'appuie sur les trois principes suivants :

- la mise à disposition automatique de l'EPCI, à titre gratuit, des biens meubles et immeubles communaux concernés, avec cependant la possibilité pour celui-ci de les acquérir en pleine propriété dans un second temps, cette possibilité d'acquisition concernant tant les biens du domaine public que ceux du domaine privé de la collectivité ;
- la substitution de la communauté aux communes dans tous les droits et obligations découlant des contrats (quelles qu'en soient la nature et la qualification) que les communes ont pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens considérés ainsi que pour le fonctionnement des services ;
- la valorisation financière des transferts de compétences via une évaluation des charges transférées, retenues sur l'attribution de compensation versée aux communes, quand la communauté dispose de la fiscalité professionnelle unique (FPU)<sup>8</sup>.

### 2. La valorisation financière des transferts de biens des zones d'activité

#### Problématique spécifique au transfert des zones d'activité : la notion d'aménagement de zones

L'aménagement de zones présente deux spécificités majeures ayant des répercussions directes sur l'approche de la valorisation de leur transfert.

Tout d'abord, les biens relatifs aux zones d'activités en cours d'aménagement par les collectivités sont des biens en devenir, puisque les terrains concernés entrent provisoirement dans le patrimoine de la collectivité afin d'être viabilisés puis revendus à des constructeurs. En termes comptables, l'aménagement d'une zone est d'ailleurs suivi via le système bien spécifique de la comptabilité de stock (dans un budget annexe aménagement en M14) se distinguant de logique générale des immobilisations.

Ainsi, alors que la valeur d'une immobilisation repose sur sa valeur comptable (brute ou nette) ou vénale (prix de marché), la valeur d'un stock de terrains est lié au résultat prévisionnel final et global du bilan d'aménagement de la zone (ensemble des dépenses et recettes prévisionnelles à terminaison) ; c'est pour cela que la loi introduit une approche spécifique du transfert des biens en zones d'activité.

La seconde particularité de l'aménagement de zones est qu'il peut être réalisé soit en régie par les services de la collectivité, soit en concession d'aménagement, contrat ouvert depuis la loi du 20 juillet 2005 indifféremment aux aménageurs privés et publics (SPL/SPLA, établissements publics) ou semi-publics (SEM/SEMOP/SEMAOP) ; dans ce dernier cas, les collectivités ne sont généralement pas propriétaires du foncier de la zone.

Cette notion d'aménagement concerne les seules zones d'activité initiées par les collectivités locales. Pour les zones d'activité dites spontanées, seules les composantes d'entretien et de gestion sont prises en compte dans la valorisation des transferts et ce via le système classique du transfert de charges (cf. point 3. ci-après).

---

<sup>8</sup> Voir II. de la présente note (« Processus décisionnel et calendrier »)



### Les principes de la valorisation financière du transfert de biens

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) précise le devenir des biens liés à l'exercice des compétences transférées. Les articles L. 1321-1 (sur le principe de mise à disposition), L. 1321-2 (sur le caractère gratuit de cette mise à disposition) et L. 5211-17 (sur le cas des biens en ZAE ou ZAC) peuvent ainsi être résumés au travers des grands principes suivants :

- Tous les biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées sont a priori mis à disposition de l'EPCI. Cette mise à disposition a lieu à titre gratuit.
  - Les biens appartenant au domaine public des communes sont inaliénables et imprescriptibles. Ils peuvent cependant faire l'objet d'une cession entre deux personnes publiques, dans le cadre posé par le code général de la propriété des personnes publiques.
  - Les biens appartenant au domaine privé des communes peuvent, d'une manière générale, être transférés en pleine propriété. Cette cession s'effectue normalement sur la base de leur valeur vénale.
- Les biens appartenant au domaine privé des communes et nécessaires à l'exercice des compétences ZAC/ZAE doivent être transférés en pleine propriété à l'EPCI, dans la mesure où il s'agit de biens destinés à être revendus à des tiers.

Le CGCT précise à l'article L. 5211-17 qu'il s'agit de déterminer les conditions financières et patrimoniales de transfert des biens transférés dans le cadre de la compétence « zones d'activité ».

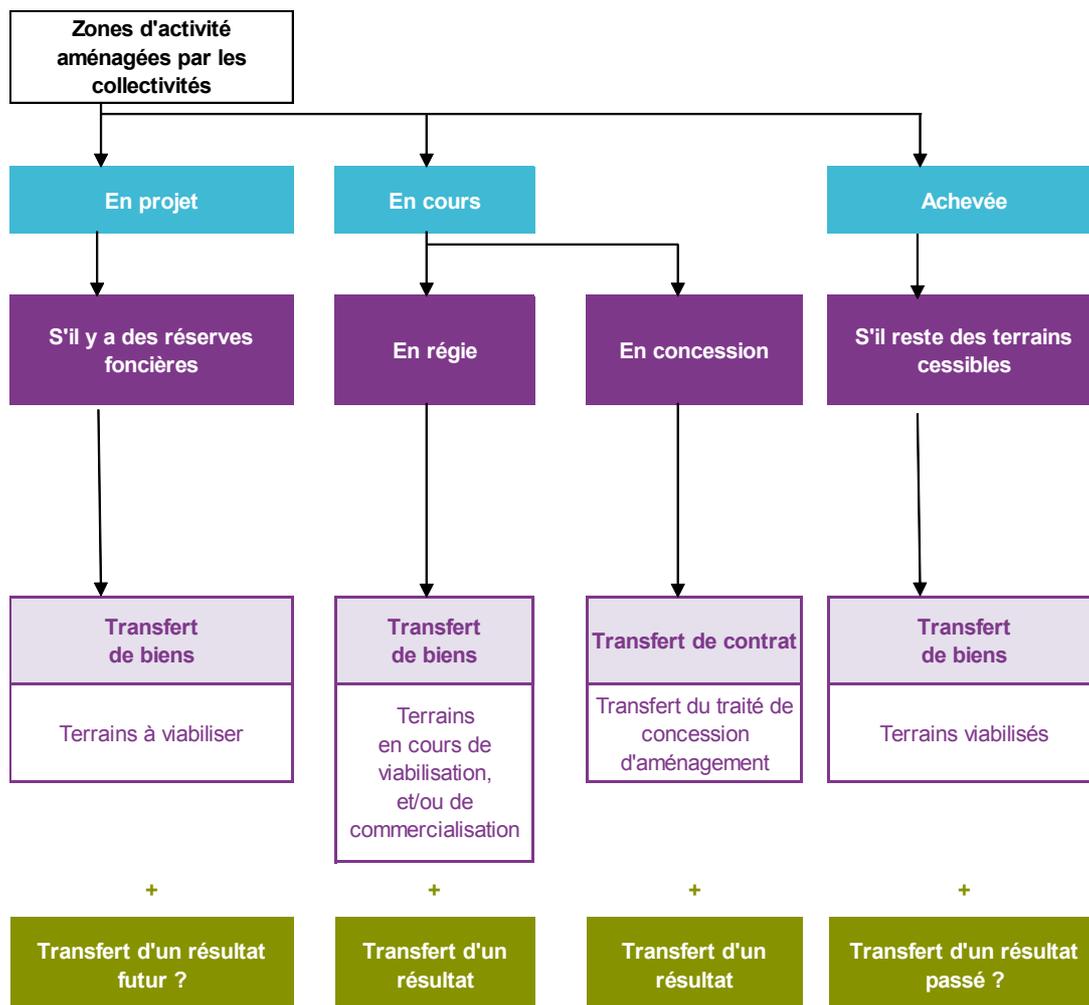
La méthode de valorisation à utiliser pour ce faire n'est cependant pas définie par les textes ; libre champ est laissé aux communes et aux communautés et métropoles.

### La nature des transferts

Selon l'état d'avancement des zones d'activité et leur mode de réalisation, leur transfert peut se traduire par :

- le transfert de terrains cessibles, à aménager, en cours d'aménagement ou viabilisés et en attente de commercialisation ;
- le transfert d'un contrat d'aménagement ;
- le transfert d'un résultat prévisionnel global à terminaison.

Le schéma ci-après synthétise l'ensemble de ces problématiques.



Source : FCL Gérer la Cité

Dans tous les cas, il semble nécessaire de se poser la question de la valorisation financière du transfert, y compris en l'absence de transferts physiques de biens, afin d'éviter que le mode de réalisation (régie ou concession) ne crée de distorsions entre les communes.

En effet, comme développé ci-après, des terrains en cours d'aménagement ont une valeur directement attachée au bilan financier prévisionnel de l'opération d'ensemble et à son résultat pour la collectivité initiatrice (méthode du compte à rebours). Si la ZAE est aménagée en régie, les biens en cours d'aménagement propriété de la commune seront transférés à la communauté ou à la métropole en intégrant une potentielle part du résultat prévisionnel à terminaison de l'opération à sa valeur (selon un partage entre la commune et l'EPCI à arrêter). Si l'opération est menée via un traité de concession, aucun bien ne sera à transférer à la communauté ou à la métropole car tous les fonciers en cours d'aménagement propriété de l'aménageur le resteront jusqu'à leur cession à des entreprises. Une valorisation financière du transfert de l'opération, via une répartition de son résultat prévisionnel global, y compris dans les cas de concessions d'aménagement, pourra ainsi permettre une approche équivalente quel que soit le mode de réalisation.



### Les modalités financières du transfert

Le préalable méthodologique consiste à distinguer la valorisation des réserves foncières et des terrains aménagés (quand le budget annexe ou le traité de concession d'aménagement encadrant l'opération d'aménagement de la zone est clôturé) de celle des terrains en cours d'aménagement.

Dans le premier cas, il est en effet possible de déterminer la valeur des terrains en tant que tel. Il peut s'agir :

- soit de la valeur comptable : généralement retenue pour les terrains nus,
- soit de la valeur vénale : pour les terrains aménagés et éventuellement pour les terrains nus.

Dans le second cas, il n'est pas possible de déterminer en tant que telle la valeur de chacun des terrains pris isolément dans la mesure où les travaux réalisés ou restant à réaliser ne peuvent être affectés à un terrain en particulier. Il faut donc raisonner en termes de bilan global.

### Différentes méthodes peuvent alors s'envisager pour la valorisation des terrains en cours d'aménagement :

#### → Valorisation des biens dans un souci de neutralité pour les communes

Dans cette hypothèse, il est considéré que la compétence zones d'activité est transférée à l'EPCI et que c'est ainsi ce dernier qui assume l'ensemble du résultat de l'opération. Cette méthode est d'autant plus pertinente pour les zones d'activité qui sont en début de vie car l'EPCI a toute latitude pour exercer sa compétence sur cette zone d'activité et pour en maîtriser le déroulement comme le résultat final. Il s'agit cependant de relativiser ce point pour les EPCI qui n'ont pas la compétence PLU et sur le territoire desquels ce sont ainsi les communes qui maîtrisent l'urbanisation future via les documents d'urbanisme.

#### → Valorisation des biens dans un souci de neutralité pour l'EPCI

La logique sous-tendant cette méthode de valorisation est que la zone d'activité a été initiée par la commune, qui en a choisi le programme et les modalités financières de réalisation et que c'est donc elle qui assume le résultat global de l'opération. A l'inverse de la méthodologie précédente, celle-ci est d'autant plus pertinente pour les zones d'activité en fin de vie, lorsque l'avancement de l'opération est tel que l'EPCI a peu de moyens d'exercer sa compétence sur cette zone, dont le résultat final découle directement des choix faits par la commune avant son transfert.

#### → Le transfert des biens dans un souci de juste équilibre entre la commune et l'EPCI, sur la base de l'avancement financier de la zone

Cette méthodologie s'appuie sur le fait que le résultat final de l'aménagement d'une zone d'activité est formé au fur et à mesure de l'avancement des dépenses et recettes, par la différence entre le prix de cession aux constructeurs d'un foncier et son prix de revient. Il est en conséquence logique de considérer que la part de résultat à assumer par la commune est à hauteur du pourcentage d'avancement financier de l'opération au moment de son transfert.

### **Au-delà du transfert des biens, une logique de charge nette récurrente liée au résultat de l'aménagement des zones d'activité ?**

La méthode de valorisation patrimoniale décrite précédemment règle le financement de l'aménagement des zones d'activité en cours au moment du transfert, mais elle ne permet pas d'assurer à la communauté ou à la métropole les moyens de financement de sa politique d'aménagement des zones d'activité à plus long terme et notamment le financement de l'aménagement des futures zones.

L'aménagement des zones d'activité peut, sur certains territoires, être appréhendé comme une compétence générant une charge récurrente, dont un coût net moyen annuel peut être déterminé – le déficit moyen annualisé ou coût d'équipement moyen ne pouvant être mis à la charge des acquéreurs des lots.

Ainsi, en sus de la valorisation attenante aux zones en cours d'aménagement, précédemment décrite, on pourra chercher à identifier un montant de charge moyenne représentée par ces zones dans les comptes des communes par le passé. Le calcul de ce coût annuel moyen passé suppose d'établir une moyenne des imputations constatées dans



les comptes des communes, sur une durée suffisamment longue pour lisser les écarts annuels constatés en matière d'aménagement.

Dans la logique du mécanisme général de transfert de charges, le coût moyen annualisé passé pourrait faire l'objet d'une retenue sur les attributions de compensations (AC) versées par l'EPCI doté de la FPU aux communes, modifiées de façon libre.

Cette solution présente deux inconvénients pour les communes par rapport à la neutralité financière recherchée dans les transferts de compétences :

- elle fait basculer une charge auparavant le plus souvent supportée en investissement (notamment pour les zones d'activité concédées) en une minoration de leurs recettes de fonctionnement de façon figée ;
- en cas de création d'EPCI, elle ne prend pas en compte le fait que le retour fiscal des futures zones sera perçu à l'avenir par l'EPCI à fiscalité propre.

### 3. Le transfert des charges liées au suivi des zones et à l'entretien ou au renouvellement des équipements induits

#### Principes d'évaluation des charges transférées

Conformément à la loi<sup>9</sup>, les charges transférées peuvent être distinguées en deux groupes :

- les charges nettes de fonctionnement non liées à un équipement :
  - o charges et recettes liées directement à la compétence ;
  - o charges indirectes de fonctionnement ;
- les charges nettes liées aux équipements transférés (investissement, entretien, dette, amortissement, etc.).

Concernant les charges nettes de fonctionnement directes non liées à un équipement, il s'agit de déterminer une moyenne annuelle des charges nettes relatives à la compétence transférée sur la période de référence (différence entre les charges et produits affectés sur la période de référence). Cette évaluation est réalisée au réel sur la base des comptes administratifs des communes sur l'année précédente ou sur la période de référence retenue par la CLECT (commission locale d'évaluation des charges transférées) si elle est plus large.

Pour ce qui concerne les charges indirectes, l'évaluation se fait soit au réel, soit, s'il s'avère difficile d'apprécier de manière exacte les charges afférentes à la compétence transférée, via des clés de répartition plus ou moins précises :

- pour les fonctions-supports (finances, ressources humaines, marchés, etc.) : ratio moyen ETP (équivalent temps-plein) support / ETP totaux de la commune, ratio moyen de nombre de marchés passés pour la compétence transférée / marchés totaux de la commune, nombre d'engagements financiers liés à la compétence transférée / nombre d'engagements financiers totaux sur la commune, autres...
- pour les charges de fonctionnement indirectes (fluides, matériel et maintenance informatiques, bureaux, fournitures, etc.) : ratio moyen de charges indirectes par ETP sur la commune ou autres.
- pour les charges nettes liées aux équipements transférés, il s'agit d'établir un coût net moyen annualisé intégrant à la fois le coût de réalisation ou d'acquisition ou de renouvellement de l'équipement, les charges financières, les dépenses d'entretien et les recettes affectées (FCTVA, subventions notamment). La durée à retenir par la CLECT doit correspondre à la durée normale d'utilisation de l'équipement (durée des amortissements fixée par la M14 ou autres).

<sup>9</sup> Article 1609 nonies C, IV, alinéas 4,5 et 6, du code général des impôts



Des questions peuvent se poser quant à la non-prise en compte par cette méthode de la distorsion induite entre les communes selon le niveau d'investissement réalisé sur les équipements transférés pendant la période de référence. Cette méthode a en effet comme conséquence de pénaliser les « bons élèves ». Des systèmes de bonus/malus ou encore le recours alternatif à un niveau moyen d'investissement sur le territoire de l'EPCI peut permettre de parer à ces inégalités.

Pour le cas particulier de l'estimation des charges financières liées aux emprunts, il est en général déterminé une quote-part de financement par emprunt de l'équipement transféré (quote-part constatée dans les comptes administratifs ou pourcentage déterminé par la CLECT) avec un calcul de frais financiers sur un emprunt réel ou théorique et rapporté à une année (durée d'amortissement identique que celle des investissements en général).

### **Application aux charges relatives aux zones d'activité**

Les charges nettes relatives aux zones d'activité sont ainsi généralement constituées :

- d'un coût de renouvellement des équipements publics de la zone (voirie, espaces verts, éclairage public, signalétique, bornes d'incendie, promotion économique des zones...) et des charges financières afférentes ;
- des charges directes correspondant aux prestations d'entretien courant et de gestion de la zone ;
- des charges semi-directes correspondant aux charges de personnel et de matériel (fluides, équipements ...) des services techniques et de développement économique des communes, impliqués dans l'aménagement, l'entretien courant et la gestion/animation des zones ;
- des charges indirectes correspondant au temps passé des services transversaux des communes (administration générale, ressources humaines, finances, marchés...) sur ces zones et à la quote-part des charges de structure à imputer aux zones d'activité (loyer, assurances, etc.).

De l'ensemble de ces charges doivent être déduites les recettes afférentes à ces dépenses (taxe sur les panneaux publicitaires, FCTVA, subventions d'investissement, etc.).

### **Principe de la fiscalité professionnelle de zone pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle**

Dans les contextes de communautés de communes à fiscalité additionnelle, la communauté instaure à sa création sur l'ensemble de son territoire un taux additionnel de fiscalité ménages et professionnelle et perçoit le produit correspondant. Cette fiscalité s'ajoute à celle des communes, qui continuent de percevoir leur fiscalité sur les quatre taxes directes. En fonction des compétences transférées, les communes abaissent cependant généralement leur taux de fiscalité en fonction du coût des compétences transférées de façon à ne pas trop impacter les redevables locaux.

Les communautés de communes à fiscalité additionnelle peuvent cependant instituer une fiscalité professionnelle de zone sur les zones d'activité sur lesquelles elles sont compétentes (à savoir l'ensemble des zones d'activité depuis la loi NOTRe). Dans le cadre de la fiscalité professionnelle de zone, l'EPCI est substitué aux communes pour la perception de la totalité de la CFE (cotisation foncière des entreprises) et de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) acquittées par les entreprises implantées dans la zone. La mise en place d'une fiscalité de zone n'est cependant pas une obligation.

En cas de mise en place d'une fiscalité de zone, la communauté peut verser une attribution de compensation aux communes concernées. Elle est égale au produit de la CFE perçu par elles l'année précédant l'institution du taux communautaire sur la zone d'activité. Des charges peuvent être retenues sur cette attribution de compensation à hauteur des charges qu'avait la commune hier et qu'aura l'EPCI demain sur cette zone d'activité (de gestion de la zone notamment), mais ce n'est pas une obligation.

L'extension de la compétence des communautés de communes sur l'ensemble des zones d'activité de leur territoire va probablement induire de nouveaux questionnements quant au passage en fiscalité professionnelle unique pour celles qui n'avaient pas adopté ce schéma fiscal jusque là, notamment lorsqu'elles possèdent de nombreuses zones et qu'elles avaient institué la fiscalité professionnelle de zone.



#### **4. L'impact des transferts de zones d'activité sur le capital détenu par les communes dans des EPL (établissements publics locaux)**

Le second alinéa de l'article L. 1521-I du CGCT, modifié par la loi MAPTAM précise que : « *La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit intégralement dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ». Par extension, cet article est applicable à l'ensemble des EPL : SEM mais également SPL et SPLA. Avec la suppression de l'intérêt communautaire sur les zones d'activité, il peut être anticipé que des cessions d'actions des communes dans des outils d'aménagement et de gestion de zones d'activité économiques (SEM, SPL, SPLA...) devront avoir lieu, au profit des communautés de communes ou d'agglomération.