



Pour rappel, selon l'article L 5211-5 CGCT : « le transfert de compétences entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à cet exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert (...) »

Si la conformité des documents d'urbanisme avec la volonté locale de créer une ZAE, elle n'est pas en soit un argument suffisant à la qualification de la ZAE, ni même indispensable.

## TRANSFERT DES ZONES D'ACTIVITES ECONOMIQUE, PREMIERS CONSTATS D'UN TRANSFERT DE COMPETENCES ORIGINAL

*Parmi les nombreux transferts de compétences prévus par la loi NOTRe entre les communes et leur communauté, le transfert des zones d'activité économique, apparaît comme un transfert original, puisqu'il emporte normalement transfert de propriété de la zone.*

*Pourtant, sous la rédaction, a priori, simple et encadrée, des articles référents, apparaissent dans la pratique, différentes options pour aborder ledit transfert.*

Par principe, le transfert d'une compétence entraîne la mise à disposition des biens, équipements et services nécessaires à cet exercice ; mais l'article L 5211-17 du CGCT a prévu que pouvait être transféré en pleine propriété les zones d'activités économiques, dont l'EPCI est compétent. Si la rédaction de cet article s'est fait avant la loi NOTRe, il est toujours applicable, à l'exception près de la condition liée à l'intérêt communautaire, la loi NOTRe prévoyant explicitement le transfert de l'intégralité des zones d'activité économique.

Dès lors, un certain nombre d'interrogations se sont soulevées parmi les acteurs locaux, quant à la qualification de la zone d'activité économique, mais aussi quant à l'impérativité du transfert de propriété.

Se mêlent dès lors, dans ce cas de figure particulier, le pragmatisme lié à l'effectivité de l'exercice de la compétence, et les opportunités permises par la formulation des textes, le tout dirigé par les contraintes financières actuelles des communes et des EPCI.

Ainsi, le tout est de savoir ce qui doit être transféré (I), mais aussi, que si le transfert de propriété est en général recommandé (II) il n'est en rien impératif (III), car bien souvent, ce choix est conduit par la faculté de la communauté à trouver un financement pour acquérir ou même gérer la zone (IV).

### I/ Un transfert de compétence et de propriété d'une zone sans définition juridique

Une des principales et premières subtilités est alors de déterminer ce qui est qualifié ou qualifiable de zone d'activité économique, et, de fait, ce qui doit être transféré.

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

La ZAE n'a pas de définition juridique, sa qualification est, dès lors, soumise à interprétations. Toutefois, un certain nombre d'éléments, précisés par les réponses ministérielles ou la jurisprudence, permettent de préciser le contour de sa définition.

- Tout d'abord, les zones d'activité économique sont animées par une volonté des acteurs locaux, d'aménager et de commercialiser un terrain, pour en faire un espace où viennent s'implanter les entreprises. Cet élément lié à la destination du terrain est important, car la ZAE ne peut, dès lors, être une qualification de fait, où, par le biais du hasard, deux entreprises acquièrent des parcelles isolées mais juxtaposées. En revanche, si la cession de telles parcelles juxtaposées, se suit d'une volonté de la commune d'aménager les espaces reliant les terrains (voirie, création de parcs de stationnement...) pour développer l'attractivité des entreprises, il y a vraisemblablement lieu de considérer que cet espace est une ZAE.
- Découlent de ce premier point qu'une viabilisation et un aménagement du terrain, sont a priori nécessaire pour qualifier un terrain de ZAE. La volonté de la commune est ainsi traduite, par des actions matérielles. Le recours à un aménageur apparaît alors comme un indice probant dans la qualification de la ZAE.
- Enfin, une ZAE suppose une logique d'ensemble, c'est à dire qu'elle doit être un ensemble continu et cohérent de parcelles, ou bien un terrain en cours d'aménagement ayant vocation à être divisé en lots pour être cédés. Dès lors, la présence d'une entreprise isolée, sur une parcelle, ne permettant pas l'installation d'autres entreprises ne saurait être considéré comme une ZAE.

## Les cas des réserves foncières

Il peut arriver que des communes aient l'intention de créer une ZAE sur une réserve foncière de leur domaine privé afin de dynamiser leur territoire, mais n'aient entrepris aucune démarche, permettant de démontrer matériellement leur volonté de créer une ZAE. Ainsi, si l'absence de travaux n'est en soit pas un obstacle à la qualification de ZAE, l'absence totale de démarche, permettant de démontrer l'ambition des acteurs locaux, peut se présenter comme un frein au transfert de la réserve foncière. En effet, la loi ne prévoit que stricto sensu, le transfert des ZAE, mais non des zones, ayant vocation à devenir des ZAE. Alors, au-delà de la problématique de la cession en pleine propriété, c'est la problématique même de la gestion par l'EPCI, et donc l'aménagement, de la zone, qui se pose.

Il semble que, dans ce cas de figure, l'accord impérieux entre la commune, qui souhaiterait céder, et la communauté, qui serait consentante pour assurer l'aménagement, et le rachat de la zone, soit la seule option envisagée par les textes.

La question inverse peut aussi se poser, lorsqu'une communauté revendiquerait, au nom de la qualification de ZAE, un terrain, sur lequel aucune démarche d'équipement, ou d'études diverses en vue d'un aménagement, n'aurait été entreprise par la commune. L'accord de volonté entre les parties, semble également à l'heure actuelle, la seule réponse à apporter à ce cas de figure.

Cette interrogation est importante car, s'il est clairement précisé, que le fait qu'un EPCI, soit compétent sur une ZAE, emporte la gestion de ces dernières, l'aménagement de zones futures, n'a pas été clairement posé dans les textes. Or, de nouvelles ZAE seront logiquement amenées à se créer après la date du transfert, ce qui emporte la question de la cession spontanée, de réserves foncières à la communauté, et l'acceptation des deux parties, de céder ; soit de laisser l'entière mainmise de la communauté, pour un aménagement sur le territoire de la commune, et de l'autre, d'entreprendre de lourds investissements, et d'acquérir le terrain. C'est une compétence qui, bien qu'intégralement transférée, devra évoluer entre les jeux de volontés de deux acteurs locaux différenciés, et souffrir d'éventuels blocages politiques.

## II/ Un transfert emportant a priori transfert de propriété

Dans la mesure où ils sont nécessaires au bon exercice de la compétence, les biens immeubles (les terrains) peuvent être transférés en pleine propriété à l'EPCI qui reçoit la compétence gestion des ZAE. Cette possibilité s'explique également en raison de la nature de ces biens, appartenant au domaine privé de la commune et destinés à être vendus. Toutefois, dans un objectif de gestion effective de la zone, il peut être envisagé de céder à titre gratuit des biens du domaine public, sans déclassement préalable, tel que la voirie reliant les différentes parcelles de la zone, possibilité permise par le code général de la propriété des personnes publiques. A fortiori, la règle selon laquelle les biens nécessaires à l'exercice d'une compétence sont mis à disposition gratuitement s'applique au transfert des ZAE.

En pratique, le choix d'un transfert en pleine propriété ou en la seule mise à disposition, peut également dépendre de l'état d'avancement de la zone. Un transfert en pleine propriété impulsé par l'état d'avancement de la zone Il conviendra de distinguer les situations, selon que la zone est :

- déjà aménagée ou commercialisée
- aménagée et en cours/attente de commercialisation
- en cours d'aménagement ou de viabilisation.

En effet, un intérêt certain réside dans le transfert de pleine propriété de la zone d'activité économique à la communauté lorsque des parcelles restent à vendre, puisque seul le propriétaire pourra procéder à cette cession. Si la communauté exerce l'intégralité de la compétence elle doit donc être propriétaire des parcelles, et en détenir l'abusus, pour pouvoir les céder.

A contrario, si aucune cession ne doit intervenir, notamment dans le cas de zones intégralement commercialisées, le transfert en pleine propriété se révèle moins impératif et la mise à disposition seule, permet à la communauté de procéder à la gestion « courante » de la zone et même d'y réaliser des aménagements complémentaires ou de rénovation (la mise à disposition ne faisant pas obstacle à la réalisation de travaux par l'entité bénéficiaire).

## Une méthode d'évaluation du prix de cession influencée par l'état d'avancement de la zone

Que la zone soit intégralement achevée, ou au contraire, vierge de tout aménagement, la

### Un transfert de propriété lié à la nature de la compétence

Toute la logique du transfert en pleine propriété réside dans l'exercice même de la compétence, qui consiste à aménager des terrains pour les céder par la suite, à des entreprises.

Cependant, le transfert en pleine propriété n'est, ni obligatoire, ni indispensable à la gestion de la zone, ni même toujours possible.

manière de déterminer le prix de cession, ne sera pas la même, pour permettre une neutralité financière entre les coûts et recettes, passés et à venir, entre la commune et la communauté.

### La cession à titre gratuit, ou à l'euro symbolique

Par dérogation aux articles R 1511-4 et suivants du CGCT, qui prohibent les cessions à titre gratuit ou à un prix inférieur à la valeur vénale du bien, la cession d'une ZAE peut être effectuée à titre gratuit ou à titre onéreux, la loi prévoyant que la commune et la communauté délibèrent sur les conditions de vente.

- Cette solution peut cependant apparaître comme rarement avantageuse, ou même souhaitable, pour la commune, si celle-ci a engagé des dépenses, au titre de l'aménagement, mais n'a pas encore perçue les recettes, liées à la commercialisation. Cette solution ne semble envisageable que dans le cas de figure où la commune aurait entièrement couvert les dépenses engagées, par la vente de terrains, et que celle si accepte l'enrichissement de la communauté, sur les derniers terrains à céder, qu'elle a pourtant aménagée.

### La cession à la valeur nette comptable

Cette méthode soulève la problématique liée à l'exhaustivité du bilan réalisé par la collectivité : toutes les charges et produits n'apparaissant pas toujours dans un bilan mais permet donc de garantir une neutralité pour la commune (qui se voit remboursée au niveau des dépenses qu'elle a engagé) bien que privée par définition des recettes liées aux cessions futures. De plus, ce type d'évaluation nécessite de disposer d'un suivi détaillé des opérations/investissements réalisées (analyse du bilan).

- Cette méthode, qui a néanmoins l'avantage de reposer sur un document officiel (le bilan du budget annexe de la ZAE) est, nous semble-il, à privilégier lorsque la zone est en cours d'aménagement et de commercialisation, afin d'assurer à la commune, une compensation de ses dépenses engagées, ou lorsque le terrain s'apprête à être aménagé, et que des études, ou autres frais, ont déjà été entrepris dessus sans pouvoir être valorisé par le biais de la valeur vénale.

### La cession à la valeur vénale

L'inconvénient de cette méthode est que par définition le bien n'est évalué qu'à partir de sa seule valeur marchande.

Cette méthode ne tient ainsi pas compte :

- Des dépenses engagées par la commune : notamment les frais financiers et remboursements liés à la dette contractée pour aménager la zone.
  - Ni des recettes perçues / à percevoir La référence à une « valeur de marché » suppose également que la valorisation de l'aménagement se rapproche de celle du marché (ce qui n'est pas le cas lorsque l'objectif est de minimiser le coût d'implantation des entreprises).
- Cette méthode est alors avantageuse dans le cas, où, l'aménagement est suffisamment avancé pour permettre une valorisation du m<sup>2</sup>, par la présence d'infrastructures achevées. Elle peut donc paraître approprié quand une zone est aménagée et entre dans la phase de commercialisation.

### L'estimation du coût à terme de l'opération

La spécificité de cette méthode est de valoriser les recettes futures, en général sur la base d'un bilan prévisionnel de l'opération et donc de valoriser la cession sur la base du solde à terme.

Cette méthode a l'avantage d'évaluer la charge nette de l'opération et de prendre en compte l'avancement de l'aménagement de la zone par la commune (si celle-ci a commencé à percevoir des recettes ou seulement engagée des dépenses).

L'opération est neutre pour la commune à l'instant du transfert et surtout elle transfère de fait le risque de commercialisation et de perception des recettes à la communauté qui, corrélativement, peut bénéficier d'une augmentation des prix de cession.

- Cette solution est surtout adaptée lorsque la zone est en début d'aménagement et que la commune n'a pas encore réalisé l'essentiel des dépenses et/ou que le solde à terme est significatif ce qui rend nécessaire de l'anticiper dès la cession.

Elle est également plus adaptée lorsque l'aménagement a été confiée à un aménageur qui en assure le portage financier et qui n'aurait in fine fait supporter à la commune que le déficit à terme ou lui aurait reversé le bénéfice à terme.

#### Cession à la valeur nette comptable

Définition : l'évaluation correspond selon cette méthode, à la valeur des biens inscrits à l'actif du bilan de la commune, après déduction des amortissements comptables.

#### Cession à la valeur vénale

Définition : correspond à l'évaluation au prix du marché. Cette évaluation repose sur une estimation du prix du terrain selon les conditions de vente sur le marché au moment de la cession. Le prix de la zone, contenant les terrains non cédés, peut être évaluée par exemple à partir du m<sup>2</sup>.

#### Evaluation au coût à terme

Définition : Cette méthode, qui repose financière du transfert, correspond à la somme des dépenses engagées de laquelle sont déduite l'ensemble des recettes de l'opération, y compris celles restant à percevoir.

Pour éviter les contestations sur le montant du solde à terme, il est conseillé de se référer à un bilan financier prévisionnel de la ZAE, dont les hypothèses de coût d'aménagement et de recettes de commercialisation sont étayées. Ce qui en renforce l'intérêt lorsque l'opération est confiée à un aménageur qui doit établir un tel bilan et l'actualiser.

Mais la question de la cession de la zone, dans le cas de figure où la zone est intégralement aménagée, et commercialisée, et dont la gestion, ne s'apparente qu'à un entretien courant des parties communes, peut nuancer la nécessité du transfert en pleine propriété.

### **III/ Un transfert de compétence n'imposant pas de transfert de propriété**

La cession en pleine propriété de la ZAE est non seulement permise par les textes, mais recommandée, par les textes officiels et les praticiens. Toutefois, un certain nombre d'obstacles peuvent survenir à la cession.

#### **Un transfert en pleine propriété exclusivement permis par accord des parties**

Ce transfert de propriété n'étant pas impératif, l'article L 5211-17 du CGCT n'a prévu aucune situation intermédiaire pour parer à l'éventuel blocage de l'accord entre les parties. Le texte prévoit en effet que :

*« Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences. »*

Dès lors, si dans un délai d'un an, les parties n'arrivent pas à s'accorder sur la vente, celle-ci n'a pas lieu, et la commune conserve la pleine propriété du bien. Aucune résolution par le préfet n'est par exemple prévue, ce qui se justifie notamment par la protection au niveau constitutionnel de la propriété.

#### **La nécessité de trouver un accord sur le prix de cession**

Le principal enjeu dans la cession de la zone réside dans le choix du prix de cession. Si la cession à titre gratuit ou à l'euro symbolique est possible, elle n'est pas impérative, et même ne saurait être avantageuse pour la commune qui a entrepris des aménagements sur la zone qu'elle transfère.

Il faut donc que la communauté soit en mesure de payer le prix de cession de la zone, mais aussi que la cession n'entraîne pas de difficultés économiques pour la commune.

En raison de la situation financière actuelle des communes et des EPCI, l'accord sur le prix de cession peut s'avérer délicat dans certains cas, d'autant que, dans ce cas de figure précis, les communautés se voient amenées à poursuivre, ce qui apparenté comme un choix politique personnel de la commune, de développement de l'attractivité économique du territoire communal. Si la présence d'une zone, emporte également des effets bénéfiques, notamment en matière fiscale, pour la communauté, cette décision d'aménagement est primordialement prise selon les disponibilités financières de la commune, pas nécessairement en adéquation avec celles de la communauté au moment du transfert.

Les communautés se voient ainsi dans l'obligation de supporter des budgets annexes, parfois avec de lourds emprunts, parce que la situation financière de la commune lui permettait d'investir, mais ne corolle pas toujours avec les moyens financiers de l'EPCI.

De fait, acquérir un terrain, en plus de l'aménagement de la zone, peut parfois s'avérer financièrement délicat pour la communauté, d'autant que, si l'aménagement peut être compensé par l'attribution de compensation, l'achat de la zone relève des seules disponibilités financières de la communauté.

Des solutions intermédiaires à la vente ont donc vu le jour depuis quelques mois, certaines sous le simple accord entre la communauté et la communes, d'autres sous l'égide même des représentants de l'Etat.

#### **Les solutions intermédiaires à la cession de la zone**

Tout d'abord, comme évoqué précédemment, la cession n'est pas indispensable, à la gestion récurrente d'une zone déjà aménagée et commercialisée. Il ne nous semble pas donc indispensable, de procéder à de telles ventes, surtout quand les marges de manoeuvres financières des entités, apparaissent comme un frein à la cession.

De manière générale, si les parties n'arrivent pas à s'accorder sur le prix de cession de la zone, la propriété demeure dans les mains de la commune.

Alors, la vente d'un terrain à une entreprise, sera nécessairement soumise à la signature de l'acte de vente, par la commune. Cette situation, peut apparaître contraignante, même être perçue comme un frein à gestion de la zone, la commune gardant en partie mainmise sur le choix des entreprises. Aussi, cette option a le désavantage de ne pas permettre à la communauté, à moins d'accord avec la commune, de couvrir par la vente, le coût des dépenses engagées pour l'aménagement de la zone.

S'est donc développée dans certains cas, une solution intermédiaire, non prévue par les textes, d'une cession « au fil de l'eau » des parcelles de la ZAE. Concrètement, la cession en pleine propriété entre la communauté et la commune, n'intervient que lorsque la communauté a trouvé un acquéreur. Celle-ci n'est donc amenée à dépenser la somme nécessaire à l'achat du terrain, que lorsqu'elle a trouvé l'acquéreur permettant de couvrir la dépense. Cette solution, qui reste contraignante, et soumise à la volonté impérieuse de la commune, sur la vente de son domaine privé, coup à coup, permet dans certains cas, où l'achat de la zone, dans son ensemble, n'est pas possible pour la communauté, d'être pallié par des avances financières étalées.

#### **IV/ Trouver un financement à la gestion de la zone**

##### **Y a-t-il attributions de compensation pour la gestion des ZAE ?**

La gestion des zones d'activité économiques s'inscrit dans la compétence « développement économique » et dont le transfert, comme toute compétence, est soumis à une évaluation des charges par la CLECT, pour les communautés en FPU, et permet donc une compensation financière, pour l'aménagement de la zone par la communauté.

Il s'agit, dans ce cas de figure, principalement des charges liées au personnel, les dépenses de fluides, la valorisation des services support, et une estimation, bien que délicate car non linéaire sur la période d'aménagement, d'un coût récurrent, de travaux effectués sur la zone.

Dans le cas d'une communauté en fiscalité additionnelle, rien n'interdit, comme cela se pratique pour tout transfert, que la communauté réévalue le taux de ses taxes additionnelles, pour couvrir la nouvelle compétence, et à la commune, de les revoir à la baisse.

##### **La mise en place d'une fiscalité de zone est-elle obligatoire ?**

La mise en place d'une fiscalité professionnelle unique ou fiscalité de zone, n'est pas impérative, pour les communautés en fiscalité additionnelle, pour la gestion des zones, mais peut permettre à la communauté, de se voir fiscalement intéressée à l'aménagement et la commercialisation d'entreprises. L'objectif d'une ZAE est de dynamiser le territoire, et, au-delà du bien vivre pour les citoyens, d'amener de nouvelles recettes fiscales à la collectivité. Le choix de procéder à l'aménagement d'une ZAE, intègre donc des prévisions de recettes liées aux ventes de parcelles, mais aussi des retombées fiscales, pour la commune en FA.

Mettre en place une fiscalité de zone, peut à la fois permettre à la communauté d'aménager à hauteur des espérances communales, la zone, mais aussi de l'inciter à un aménagement actif de celle-ci. Pour l'heure, de nombreuses communes sont dans l'incertitude de voir leur communauté poursuivre activement les aménagements entrepris sur leur ZAE, dans le cas où ce transfert, apparaît pour certaines communautés, davantage comme une contrainte financière que comme une possibilité de développer une nouvelle politique sur leur territoire.

##### **Le partage de fiscalité conventionnel**

Si la mise en place d'une fiscalité de zone ou fiscalité professionnelle unique s'avère difficile pour les entités, car celle-ci ne concerne pas que la commune et la communauté concernée par le transfert de la ZAE, mais par toutes les communes membres de la communauté, il est possible de recourir, par convention, à un partage de fiscalité, prévu par la loi de 1980.

Par cette convention, la commune peut reverser une partie la fiscalité sur le foncier bâti à la communauté. A cet effet, l'article 29 de la loi du 10 janvier 1980 dispose que :

*« Lorsqu'un groupement de communes (...) gère une zone d'activités économiques, tout ou partie de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée par les entreprises implantées sur cette zone d'activités peut être affecté au groupement (...) par délibérations concordantes de l'organe de gestion du (...) et de la ou des communes sur le territoire desquelles est installée la zone d'activités économiques »*

Cette disposition vaut également pour la part commune de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Si cette solution prive la commune des recettes fiscales qu'elle escomptait, elle offre à la communauté la possibilité de poursuivre l'aménagement de la ZAE avec des moyens financiers prévisibles.

Le transfert de toutes les zones d'activité économique au 1er janvier 2017 laisse un an à toutes les communes et communautés pour délibérer sur les modalités de cession des zones. Au-delà d'un transfert ponctuel, c'est une logique d'échange perpétuel qui s'inscrit entre les communes et leur communauté, sur la cession des zones, actuelles et à venir ; conduisant de fait à un exercice de compétence partagé, entre les communes propriétaires d'un domaine privé sur le territoire intercommunal, qu'elles devront être amenées à céder en partie, pour assurer la poursuite de la compétence développement économique et des zones d'activité économiques.



**Emma ROUGIER**  
Consultante en finances  
Locales chez Partenaires  
Finances Locales