

# Développement économique : ce que chan

La loi NOTRe du 7 août 2015 renforce le rôle des communautés en matière de développement économique : transfert obligatoire de la totalité des zones d'activité, de la promotion du tourisme, de la politique locale du commerce... Celles-ci s'affirment ainsi en interlocuteurs directs des régions, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux. Décryptage de cette nouvelle donne sous forme de questions-réponses.

## 1. Quelles sont les principales modifications apportées par la loi NOTRe à la répartition des compétences de développement économique ?

La loi NOTRe du 7 août 2015 renforce le rôle de coordination des régions en matière de développement économique, en limitant la capacité des départements à intervenir et en imposant un transfert quasi intégral aux communautés des compétences économiques du bloc local. En substance, là où intervenaient quatre échelons institutionnels différents, le législateur a souhaité que le développement économique repose à l'avenir sur deux niveaux pivots : les régions et les intercommunalités.

## 2. Comment évoluent les missions de la région ?

La loi accorde une compétence exclusive aux régions en matière d'aides financières directes aux entreprises. Les régions pourront déléguer leurs aides, ou voir celles-ci complétées par d'autres, mais elles seront intégralement responsables des règles du jeu. Elles voient également leurs responsabilités renforcées en matière d'internationalisation des entreprises et de pilotage de l'innovation. Elles ont vocation à copiloter avec l'État ou piloter seules les pôles de compétitivité. Elles peuvent entrer au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT). Elle seront surtout responsables de la réalisation d'un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui aura une valeur prescriptive.

## 3. Quels sont les renforcements de compétences des intercommunalités ?

Dans les communautés de communes comme d'agglomération, le développement économique faisait l'objet d'un partage entre communes et communauté. Le



Les régions voient leur rôle de coordination renforcé en matière de développement économique. / © Stéphane AUDRAS/REA

législateur a supprimé cette possibilité de partage en imposant le transfert intégral des compétences économiques et des

“ La loi accorde une compétence exclusive aux régions en matière d'aides financières directes aux entreprises ”

moyens afférents à l'intercommunalité. Il aligne ainsi toutes les catégories d'intercommunalités sur le régime des communautés urbaines et des métropoles. Cela va se traduire par une obligation de transfert, au premier janvier 2017, de l'ensemble des zones d'activité économique et commerciales mais aussi de tous les autres leviers d'intervention.

La loi NOTRe enrichit par ailleurs le libellé des compétences économiques des intercommunalités de la promotion du tourisme et de la politique locale du commerce. Sur ces deux points, les communes pourront

cependant continuer à agir. La promotion du tourisme emporte le transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2017 de la gestion des offices du tourisme, mais non de l'ensemble des activités touristiques. En matière de commerce, la loi préserve la possibilité de définir les actions d'intérêt communautaire, ce qui signifie que certaines ne le seront pas et pourront toujours relever des communes.

## 4. Quels sont les enjeux de ces nouvelles compétences ?

L'unification de la responsabilité du parcours résidentiel des entreprises, sans distinction entre types de zone d'activité, va permettre de doter les territoires d'une représentation globale de leur offre immobilière et foncière. Cette évolution était d'autant plus attendue que d'importants enjeux de requalification de notre foncier économique et de notre immobilier d'entreprise vont se manifester dans les dix prochaines années.

La responsabilité sur la « politique locale du commerce » répond à l'urgence de doter les communautés d'une capacité à agir sur un secteur en pleine recomposition. Elle doit permettre de limiter les concurrences excessives en matière d'implantation commerciale au sein des bassins de vie. La politique intercommunale du commerce ne doit pas avoir pour objectif de geler les recompositions en cours, mais de les ordonner et les rendre moins agressives. Elle doit également permettre de lutter contre certaines dérives spéculatives constatées sur les parcelles foncières et les localisations stratégiques.

Le commerce suscite par ailleurs une part croissante des flux de déplacement et des fonctions logistiques. Il est logique qu'il soit pensé en lien étroit avec les documents intercommunaux de planification tels que les programmes locaux de l'habitat

(PLH), plans de déplacements urbains (PDU), Scot et PLUi.

## 5. Que reste-t-il du rôle des départements ?

Contrairement aux régions ou aux intercommunalités, les départements n'ont jamais disposé d'une compétence économique explicitement confiée par la loi, leurs interventions se fondant sur leur clause générale de compétence. La loi NOTRe supprimant la clause générale de compétence des départements, ces derniers n'ont plus de base légale pour agir. L'Association des départements de France (ADF) a néanmoins déposé une question prioritaire de constitutionnalité sur ce sujet. Celle-ci a été transmise par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel dont est attendue la décision. En tout état de cause, la clause générale de compétence ne permet pas

“ Le législateur n'a pas voulu décentraliser la politique de l'emploi ”

d'intervenir dans un domaine que la loi réserve exclusivement à un autre échelon institutionnel. Or, la loi NOTRe attribue de manière exclusive les aides directes aux régions et les aides à l'immobilier d'entreprise au bloc local. Ces dispositions imposeront de fait le retrait des départements de ces modes d'intervention. La loi organise même ce dernier de manière précise : elle prévoit un calendrier détaillé pour leur retrait du financement des outils d'appui au développement (agences, comités d'expansion...) et leur impose de vendre la majorité de leurs parts dans les sociétés d'économie mixte (SEM) ou sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

La loi NOTRe reconnaît toutefois aux départements une capacité à agir dans des domaines limitativement énumérés comme la forêt, la pêche ou l'agriculture. Ils pourront également continuer à agir

## L'article 2 de la loi NOTRe redéfinit les objectifs des schémas régionaux

### Article L. 4251-13 du CGCT :

« Ce schéma [le SRDEII] définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Le schéma 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 collectivités territoriales et leurs groupements, en application des articles L. 1511-3, L. 1511-7 et L. 1511-8, du titre V du livre II de la deuxième partie et du titre III du livre II de la troisième partie.

Les orientations du schéma favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein.

Le schéma fixe les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Le schéma peut contenir un volet transfrontalier élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes.

Le schéma peut contenir un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières. »

# ge la loi NOTRe

## Les prérogatives des métropoles

Les métropoles ont les mêmes compétences que les autres catégories d'intercommunalités, mais disposent en outre de capacités équivalentes à celles des régions sur l'innovation (possibilité d'entrer au capital des SATT). Le volet du SRDEII portant sur une métropole devra être coproduit. À défaut, les métropoles pourront réaliser leur propre schéma qui aura pour seule obligation de prendre en compte le schéma régional. Cette articulation est assez complexe mais signifie, de manière claire, que les métropoles joueront d'égal à égal avec les régions.

en matière de tourisme puisqu'il demeure une compétence partagée pour laquelle le législateur a renoncé, après de longs débats, à désigner un chef de file.

### 6. En quoi les nouveaux SRDEII seront-ils différents des précédents schémas régionaux ?

Les schémas régionaux de développement économique (SRDE) n'avaient qu'une valeur expérimentale et conditionnaient la décentralisation aux régions de certains systèmes d'aides aux entreprises gérés par l'État. Ils ont permis de disposer d'un recensement exhaustif des régimes d'aides définis par les collectivités et d'en renforcer la cohérence d'ensemble. De nombreuses régions ont ensuite renouvelé et approfondi l'exercice, en lui donnant une portée plus stratégique et moins exclusivement réglementaire.

Les SRDEII redéfinis par la loi NOTRe ont pour effet d'élargir les thèmes traités par ces documents mais surtout d'en renforcer le caractère prescriptif. Contrairement aux SRDE de 2004, la loi NOTRe impose la réalisation d'un SRDEII et en fait, de plein droit, un document

de la collectivité régionale. Le SRDEII devient en outre directement prescriptif sur les autres acteurs, et notamment les communautés qui devront exercer leurs propres compétences économiques « dans le respect des orientations du SRDEII ». Ce mode d'écriture du Code général des collectivités territoriales, relativement inédit, crée une sorte de compétence communautaire « subordonnée » à des orientations régionales. Il est ainsi attendu des nouveaux schémas régionaux qu'ils

portent une véritable stratégie de développement économique.

### 7. Que signifie un schéma « prescriptif » et en quoi le SRDEII va-t-il contraindre les autres collectivités ?

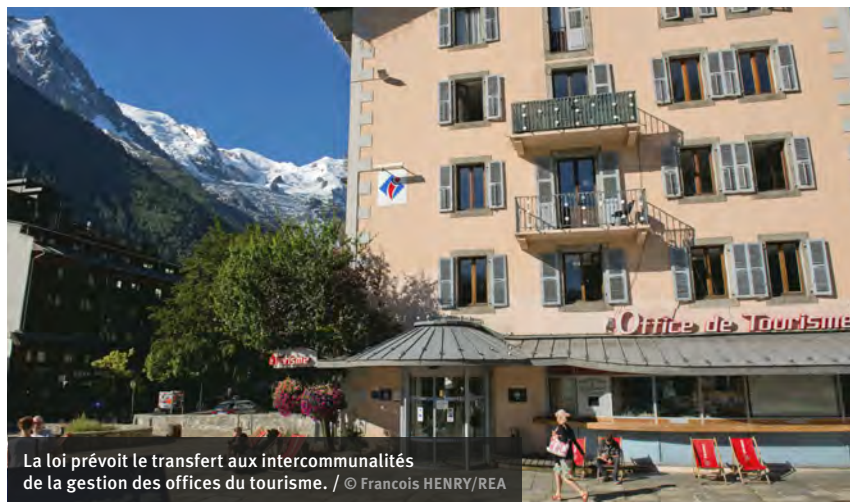
Objet de longs débats parlementaires, la « prescriptivité » sur les compétences exclusives reconnues aux métropoles et aux communautés a pu être assimilée par certains à une forme de tutelle. Les parlementaires ont pour cette raison prévu que le SRDEII soit arrêté par le préfet de région, qui pourra contrôler le respect de la légalité du document et de la procédure d'élaboration mais aussi celui des intérêts nationaux.

L'autre contrepartie de la « prescriptivité » renforcée du schéma régional repose dans la clause de concertation prévue avec les intercommunalités compétentes. Un SRDEII qui se voudrait très directif sur les aides à

“ Le législateur a imposé le transfert intégral des compétences économiques et des moyens afférents à l'intercommunalité ”

l'immobilier d'entreprise devra faire l'objet d'une concertation nécessairement plus approfondie avec les autorités compétentes en la matière, sauf à porter atteinte à leur libre administration.

Il est à noter que les intercommunalités (avec la Métropole de Lyon) sont les seules institutions locales à bénéficier, au titre de la loi NOTRe et de l'instruction ministérielle qui en découle, d'une obligation de concertation de la part de la région. Cette dernière sera libre d'en élargir le champ



La loi prévoit le transfert aux intercommunalités de la gestion des offices du tourisme. / © François HENRY/REA

mais ne pourra omettre les intercommunalités, au risque de fragiliser juridiquement son document.

### 8. Quels sont les délais de mise en œuvre du volet économique de la loi NOTRe ?

La date limite de mise en œuvre de la compétence de développement économique dans sa nouvelle formulation est établie au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (ou dès leur date de création pour les communautés qui auraient été créées entre le 7 août 2015, date de publication de la loi NOTRe, et le 1<sup>er</sup> janvier 2017). Le calendrier est serré, mais cohérent, en organisant l'ensemble des échéances au 1<sup>er</sup> janvier 2017, tant pour les transferts de compétences aux intercommunalités (au sein du bloc local) et le retrait des départements (interruption de leurs aides, fin du financement des agences, cession de parts dans les SEM ou SPLA) que pour la réalisation du SRDEII. Le second semestre 2016 sera par conséquent très dense sur cette question de la réorganisation des compétences économiques et des outils d'appui. La loi prévoit un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) : « 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. »

### 9. Que prévoit la loi NOTRe au sujet des compétences de l'État ?

Durant les débats parlementaires, le législateur a clairement souhaité que les compétences des collectivités s'exercent de manière décentralisée. Le SRDEII sera approuvé par arrêté préfectoral (pour lui donner sa force prescriptive) mais le préfet ne pourra que contrôler sa légalité, notamment le respect des obligations procédurales de concertation avec les communautés

et le fait qu'il ne porte pas atteinte aux intérêts nationaux. Les services déconcentrés de l'État ne pourront pas imposer leur vue ou leur propre stratégie. Sur ce point, la loi de 2015 marque une avancée importante de la décentralisation et va beaucoup plus loin que la loi de 2004.

Cette évolution doit être mise en regard des changements en sens contraire qui tendent à recentraliser certains outils. La création de Bpifrance comme le programme d'investissements d'avenir (PIA) ont eu des effets très recentralisateurs. Il reste beaucoup à faire pour que Business France, outil national issu de la fusion de l'AFII et d'UbiFrance, se régionalise et tienne compte des stratégies d'internationalisation des entreprises figurant dans les SRDEII. Les régions prennent le pas sur les services déconcentrés de l'État ; mais elles n'ont que peu de prise sur les grands opérateurs nationaux créés ces dernières années.

### 10. Que dit la loi en matière de politique de l'emploi ?

Malgré la volonté du Sénat de régionaliser Pôle emploi, le législateur n'a pas voulu décentraliser la politique de l'emploi et son principal opérateur. Il a néanmoins prévu la possibilité pour l'État de transférer

“ Le SRDEII sera approuvé par arrêté préfectoral mais le préfet ne pourra que contrôler sa légalité ”

aux régions un rôle de coordination des outils territorialisés de la politique de l'emploi (maisons de l'emploi, PLIE, missions locales). Ce rôle de coordination reste néanmoins à préciser et dépendra beaucoup des règles de cofinancement. L'État ne peut guère déléguer des outils qu'il finance de moins en moins ; c'est pourquoi il ne pourra donner qu'un rôle de coordination. Il est à noter que sur le sujet de l'insertion et de l'emploi, les départements conserveront un rôle actif via le RSA, mais aussi de nombreux autres dispositifs, ainsi que la gestion d'une part du Fonds social européen.

Nicolas Portier

POUR ALLER PLUS LOIN

Retrouvez sur le site de l'AdCF des notes juridiques consacrées à la compétence tourisme, à la politique locale du commerce et au transfert des zones d'activité.

Rendez-vous sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org), rubrique Éditions & annuaires, dossier Notes techniques et juridiques.



Les départements conserveront un rôle actif en matière d'insertion et d'emploi. / © Marta NASCIMENTO/REA