

## AJ Collectivités Territoriales 2015 p.556

### Loi NOTRe - Le développement économique : un peu d'ordre dans les compétences ? (1)

Gilles Le Chatelier, Avocat à la Cour, professeur associé à l'ENS de Lyon

\*  
\*\*

#### L'essentiel

Dans un contexte législatif foisonnant que certains ont pu qualifier d'« hystérie législative », la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), adoptée en plein cœur de l'été et annoncée comme l'Acte III de la décentralisation semble être surtout une nouvelle étape de la réforme territoriale. Même si, comme le signalent des auteurs « depuis près de cinq ans, les réformes territoriales se succèdent [...], et parfois se complètent, mais pour une grande part se contredisent, se neutralisent... Difficile, dans ces conditions, de prétendre connaître le cap, et par voie de conséquence, de parler d'étape » (Y. Goutal et A. Aveline, Loi NOTRe : les agents au cœur de la réforme de l'organisation territoriale, AJCT 2015. 494), cette nouvelle loi procède à une tentative d'éclaircissement des rôles de chaque niveau de collectivité, en tenant compte des historiques et en laissant la possibilité de recourir à des délégations de compétences, dans certains domaines. Fruit de longues négociations ayant donné le tournis aux commentateurs, cette loi est essentiellement le résultat d'un consensus, en présentant ainsi toutes les caractéristiques et les faiblesses.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) procède à une réaffirmation de la place des régions dans le panorama institutionnel des collectivités locales, en lui consacrant symboliquement son titre 1<sup>er</sup> intitulé « Des régions renforcées ».

Compensant la perte de la clause générale de compétence, plusieurs dispositions de la loi viennent accroître la densité des compétences accordées à la région dans le paysage institutionnel français, leur nombre réduit du fait des fusions mises en oeuvre par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 (2) étant présenté également comme ayant vocation à accroître leur « force de frappe ».

Naturellement, ce mouvement devait d'abord s'exprimer par un renforcement de leurs compétences dans le domaine du développement économique. La loi du 2 mars 1982 avait ainsi donné à la nouvelle collectivité territoriale régionale un rôle important dans ce domaine. Malgré les hésitations qui avaient entouré sa conclusion, la loi du 13 août 2004 (3) avait confirmé cette vocation.

La loi du 7 août 2015, par de nombreux aspects, parachève ce mouvement. Ainsi, par la reconnaissance du leadership régional en matière de planification de l'action, comme pour ce qui a trait à la compétence en matière d'attribution des aides aux entreprises, elle procède à une clarification des compétences des collectivités territoriales au profit de la région en matière de développement économique. Toutefois, les autres collectivités sont loin d'être totalement évincées de l'action publique en ce domaine, même si des différences notables existent selon le niveau de collectivités étudié (4).

#### La région, responsable du développement économique sur son territoire

Le rôle premier de la région en matière de développement économique résulte de ses responsabilités à la fois en matière de planification, mais également dans l'attribution des aides économiques aux entreprises.

#### Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

La loi du 13 août 2004 avait déjà prévu l'existence d'un schéma régional de développement économique (5). Mais ses dispositions sur ce sujet, non codifiées au code général des collectivités territoriales (CGCT), prévoyaient qu'il s'agissait d'un document élaboré à titre expérimental pour une période de cinq ans. Ce document non prescriptif n'avait pas été confirmé dans son existence malgré les demandes réitérées des régions à la fin des années 2000.

La loi du 7 août 2015 tire les leçons de cette expérimentation en ajoutant au titre V du livre II de la quatrième partie du CGCT un nouveau chapitre qui lui est consacré (6).

Le nouvel article L. 4251-12 du CGCT prévoit ainsi que « la région est la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique ».

A ce titre, il lui revient d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) dans l'année qui suit le renouvellement général des conseils régionaux (7).

**Contenu** - Le schéma doit définir 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 celles relatives à l'attractivité du territoire régional. Il doit également définir les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire et celles destinées à favoriser un développement économique durable et équilibré du territoire, tout en oeuvrant au maintien des activités économiques déjà exercées. Il fixe les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle hommes/femmes. Il peut enfin comporter un volet transfrontalier et un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières (8).

**Portée prescriptive** - Ce champ particulièrement étendu et détaillé constitue déjà une avancée majeure. Mais, celle-ci apparaît très nette dans les relations avec les autres collectivités locales. Ainsi, le schéma organise la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec celles conduites par les autres collectivités (9). Plus encore, l'article L. 4251-17 du CGCT prévoit que les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être « compatibles » avec les orientations du schéma.

Ces deux dispositions affirment la portée prescriptive du SRDEII. Même si l'article L. 4251-17 n'établit qu'un rapport de compatibilité et non de conformité entre les actes des collectivités et le schéma, la contrainte ici posée est significative, surtout si la région dans cet exercice s'attache à définir avec précision ses orientations, voire à les fixer dans des cartes qui seront d'autant plus contraignantes pour les autres collectivités. Nul doute que la loi fera naître des contentieux sur le respect des dispositions de l'article L. 4251-17 où ne manquera pas d'être invoqué le principe constitutionnel selon lequel une collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

**Processus d'élaboration** - Certes, l'élaboration du schéma n'est pas le fruit de la seule action de la région. L'article L. 4251-14 prévoit que le projet de schéma est élaboré en concertation avec les métropoles et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et qu'il fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) - dont on rappellera qu'elle est présidée par le président de la région - auxquelles sont associés les chambres consulaires et la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (ESS) (10). La région peut également consulter tout organisme ou personne de son choix. A l'issue de la procédure de concertation et de consultation, elle adopte le schéma, normalement dans l'année qui suit le renouvellement du conseil régional.

Le SRDEII est ensuite approuvé par arrêté du préfet. L'article L. 4251-16 définit les éléments sur lesquels doit principalement porter le contrôle de légalité exercé par le préfet, ce qui témoigne d'une démarche pour le moins inhabituelle dans le CGCT :

- il s'assure du respect des règles d'élaboration sus-rappelées et du respect par le schéma des intérêts nationaux ;
- si le préfet refuse d'approuver le schéma, il notifie à la région les raisons de son refus et le conseil régional dispose alors d'un délai de trois mois pour modifier son projet.

Bien que le texte soit muet sur ce point, il faut sans doute l'interpréter comme donnant au préfet le pouvoir de bloquer l'application du schéma tant que ses modifications ne sont pas prises en compte par le conseil régional.

**Durée** - La durée du schéma est calée sur le mandat régional : la région dispose d'un an à compter de l'élection du conseil régional pour adopter le schéma. Ce document est donc applicable normalement pour cinq à six ans, l'article L. 4251-19 autorisant toutefois sa révision partielle ou totale en cours d'exécution. De même, le nouveau conseil régional issu des urnes peut choisir, dans les six mois de son élection, de maintenir le schéma existant. On indiquera, à cet égard, que les dispositions relatives au nouveau SRDEII sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, mais l'article 136 de la loi du 7 août 2015 prévoit que, pour les nouvelles régions issues des fusions, celles-ci disposent d'un délai de trois ans pour réviser les schémas existants, lorsqu'elles disposent à la date d'entrée en vigueur de la loi d'un SRDE « ancienne formule ».

La région est bien maîtresse du processus d'élaboration du SRDEII et de la définition de son contenu. Le législateur n'a pas retenu les amendements du Sénat permettant à une majorité de collectivités de faire obstacle au projet de schéma. Quant au contrôle du préfet, si le pouvoir d'approbation qui lui est reconnu peut apparaître étrange au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales, il restera centré sur les questions de procédure. Si la loi ne peut être lue comme limitant le contrôle du préfet, qui pourra bien évidemment invoquer tout moyen de légalité pour refuser d'approuver le schéma, les sujets justifiant une telle démarche seront nécessairement restreints, sauf en présence d'orientations clairement discriminatoires à l'égard de certains agents économiques ou en cas de méconnaissance directe des règles européennes en matière d'aides d'État.

#### **Les aides aux entreprises**

**Rôle conforté** - La responsabilité de la région dans la définition des régimes d'aide aux entreprises constitue historiquement une des premières compétences attribuées aux collectivités régionales par la loi du 2 mars 1982. Sur ce point, la loi du 7 août 2015 innove moins qu'elle ne conforte le leadership régional. Le rôle de coordination qui résultait des anciennes dispositions de l'article L. 1511-1 du CGCT est remplacé par les nouvelles dispositions impératives de l'article L. 1511-2 qui prévoient que « le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides dans la région ».

Sont concernés :

- les prestations de service ;
- les subventions ;
- les bonifications d'intérêts ;
- les prêts et les avances remboursables.

La novation toutefois réside dans le fait que les autres collectivités locales ne peuvent plus, en conventionnant avec l'État, contourner la compétence régionale en matière de régimes d'aides, l'article L. 1511-5 du CGCT étant abrogé par la loi NOTRe.

De plus, la région se voit investie seule du pouvoir d'accorder des aides aux entreprises en difficulté « lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige ». Une convention conclue avec l'entreprise aidée prévoit les conditions de remboursement de l'aide en cas de « reprise de l'activité ou de retour à meilleure fortune ». L'interrogation principale de ce mécanisme réside bien évidemment dans sa conformité aux règles européennes en matière d'aide d'État.

Pour le reste, le dispositif en matière d'aide aux entreprises ne connaît pas de changement majeur dans son architecture d'ensemble. Les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre demeurent compétents pour définir les régimes d'aide en matière d'immobilier d'entreprise (11). La région peut participer au financement de ces aides dans les conditions définies par convention.

De même, les communes, la métropole de Lyon et les EPCI à fiscalité propre peuvent participer au financement des aides déterminées par la région, sur le fondement d'une convention. La région peut également déléguer à ces collectivités l'octroi de tout ou partie de ces aides aux entreprises, là encore sur la base d'une convention.

**Extension de compétences** - La région connaît également une extension de ses compétences en matière d'interventions économiques du fait d'une modification significative des dispositions de l'article L. 4211-1 du CGCT. La loi en particulier étend la possibilité pour la région d'entrer au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT ; 8°). A noter que la loi ouvre très largement la possibilité pour les régions d'entrer au capital de sociétés commerciales « pour la mise en oeuvre du SRDEII », là où jusqu'à présent cette possibilité nécessitait une autorisation donnée par décret en Conseil d'État, rarement accordée au demeurant (8° bis). De même, la région est autorisée à soutenir et à participer au pilotage des pôles de compétitivité (14°) et à attribuer des aides à des actions collectives (15°), la loi entérinant ici des pratiques régionales déjà éprouvées.

#### **Les autres collectivités restent présentes même si leur situation peut être variable**

La reconnaissance d'une compétence affirmée aux régions de développement économique pose nécessairement la question de la présence résiduelle des autres collectivités locales. Si elles continuent de jouer un rôle significatif, leur situation est cependant hétérogène. Si la loi reconnaît un rôle particulier aux métropoles et maintient la

situation des communes et des EPCI à fiscalité propre, elle entérine en revanche l'effacement des départements.

### **La situation particulière des métropoles**

Le législateur a entendu préserver les pouvoirs des métropoles en matière de développement économique par rapport à l'extension des compétences de la région.

Cette tendance est surtout remarquable s'agissant du SRDEII.

L'article L. 4251-15 du CGCT prévoit ainsi que les orientations du schéma applicables aux métropoles, à la métropole d'Aix-Marseille Provence et à la métropole de Lyon sont « élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional ».

A défaut d'accord, la métropole doit alors adopter un « document d'orientations stratégiques » qui « prend en compte » le schéma régional. En réalité, malgré cette obligation de prise en compte, la loi prévoit expressément que les orientations ainsi définies se substituent à celles définies par la région sur le reste de son territoire. Pour le dire autrement, c'est donner aux métropoles le pouvoir de faire obstacle à l'application du SRDEII sur leur territoire, pour y substituer leur propre schéma qui doit être adressé à la région dans les six mois qui suivent l'adoption du schéma régional.

Le reste de la procédure suit celle du SRDEII : approbation par arrêté du préfet qui dispose du même pouvoir de demander des modifications au conseil de la métropole.

La seule limite tient au fait que la métropole ne peut définir son propre régime d'aide au sens des dispositions de l'article L. 1511-2 du CGCT. Ainsi, elle reste tenue par le régime arrêté par la région et ne peut ici y substituer le sien propre.

En revanche, la région peut déléguer l'octroi des aides qu'elle détermine en application de cet article aux métropoles. De même, les métropoles sont compétentes pour définir sur leur territoire les régimes d'aide à l'immobilier d'entreprise, la région pouvant participer au financement de ces actions après conclusion d'une convention avec la métropole concernée.

Le pouvoir reconnu aux métropoles de définir en réalité leur propre schéma de développement économique peut constituer une limitation importante des compétences dévolues aux régions. En particulier dans la situation de régions comptant plusieurs métropoles (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes/Auvergne, notamment), le risque est bien, à défaut d'accord, de déterminer un schéma régional dont seraient exclues les principales zones urbaines, pourtant nécessairement motrices en matière de développement économique. Si le partenariat voulu par le législateur ne pouvait se mettre en place, c'est la crédibilité même du SRDEII qui serait atteinte. L'avenir nous dira si ces craintes sont ou non fondées...

### **Les intercommunalités et les communes conservent des responsabilités substantielles**

Si le risque de concurrence existe avec les métropoles, c'est bien une relation de partenariat que le législateur a souhaité mettre en place entre la région et les EPCI à fiscalité propre.

**EPCI** - Ces derniers, concertés lors de la procédure d'élaboration du schéma, peuvent conclure des conventions avec la région pour la mise en œuvre du schéma régional (12). Ils peuvent également octroyer les aides déterminées par le conseil régional par délégation, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du CGCT. Ils définissent aussi les aides à l'immobilier d'entreprise sur leur territoire.

La loi leur donne en outre d'autres compétences qui sont loin d'être négligeables en matière de développement économique. Ainsi, les EPCI se voient investis de la responsabilité en matière de promotion du tourisme et de création d'offices du tourisme (13) qui doit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, aboutir au regroupement de tous les offices existants dans une organisation intercommunale, sauf si une commune peut se prévaloir d'une des exceptions prévues par la loi.

De même, la loi conforte leurs compétences en matière de création, d'entretien et de gestion de zones d'activité, en supprimant la condition de « l'intérêt communautaire » pour reconnaître la compétence des EPCI à fiscalité propre dans ce domaine (14). En revanche, la nouvelle compétence en matière de « politique locale du commerce et de soutien aux activités communautaires » restreint ce nouveau champ aux seules actions « d'intérêt communautaire ».

**Communes** - Les communes ne disparaissent pas cependant du dispositif. Outre la possibilité de délégation de l'octroi des aides décidées par la région (15) et la détermination des aides à l'immobilier d'entreprise (16), il convient ici de rappeler que dans le dispositif issu de la loi NOTRe, la commune est la seule collectivité territoriale - avec la métropole de Lyon - à disposer de la clause générale de compétence dont sont désormais privés les régions et les départements.

Or, sur cette base, l'action des communes en matière de développement économique peut être particulièrement étendue, y compris dans des hypothèses où la compétence en matière de développement économique aurait été transférée à une intercommunalité. La seule contrainte à cet égard demeurera celle de prendre des mesures devant rester compatibles avec les orientations du schéma régional, en application des dispositions de l'article L. 4251-17 du CGCT.

### **L'effacement des départements**

La loi du 7 août 2015 fait clairement le choix de réduire de manière drastique les compétences du département en matière économique. Symbolisant ce mouvement, le département perd la clause générale de compétence (17), qui peut constituer un levier important en matière d'intervention dans le domaine économique, et les articles L. 3231-2 et L. 3231-3 du CGCT qui fondaient la compétence économique du département, sont abrogés.

Plusieurs dispositions illustrent cette tendance dans le nouveau dispositif. Ainsi, les départements ne sont pas inclus dans la concertation prévue à l'article L. 4251-14 du CGCT, sauf à travers leur participation à la conférence territoriale de l'action publique. De même, ils ne peuvent participer à la mise en œuvre du SRDEII par convention avec la région, contrairement aux EPCI à fiscalité propre (18).

En matière d'aides, le changement est encore plus radical : la région ne peut plus déléguer au département l'octroi des aides dont elle définit le régime, pas plus que le département ne peut dorénavant intervenir pour aider les entreprises en difficulté. Le département ne conserve une compétence qu'en matière d'octroi de subventions dans le domaine agricole, mais là aussi en complément des aides accordées par la région et après avoir conventionné avec cette dernière (19).

En matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, le département perd là aussi sa compétence, ne pouvant plus intervenir que sur délégation des communes ou des EPCI à fiscalité propre (20).

La loi NOTRe impose également aux départements de revoir la situation des agences départementales de développement économique. Le V de son article 2 prévoit en effet que les conseils départementaux peuvent maintenir les financements

aux organismes qu'ils ont créés antérieurement ou auxquels ils participent, pour concourir au développement économique jusqu'au 31 décembre 2016. L'année 2016 doit permettre l'organisation par la région d'un débat au sein de la conférence territoriale d'action publique portant sur « l'évolution de ces organismes » dans la perspective d'en achever la réorganisation. Nul doute que ces dispositions particulièrement ambiguës peuvent faire naître des interprétations diamétralement opposées. Là où certains verront la disparition programmée de ces agences au 31 décembre 2016, d'autres y liront sans doute la possibilité de leur perpétuation, sous une nouvelle forme. Là encore, l'application concrète de la loi sera intéressante à suivre.

**Mots clés :**

**ORGANISATION TERRITORIALE** \* Compétence \* Réforme \* Développement économique \* Métropole \* Région \* Département \* Commune \* Réforme des collectivités territoriales \* Région \* Compétence \* Développement économique

(1) Dans son dossier intitulé « Loi NOTRe, redistribution des rôles », l'AJCT publie, outre la présente contribution, les études suivantes :

- Le service public de l'emploi : quel rôle réel pour les régions ?, par Olivier Didriche ;
- La « nouvelle » planification environnementale (déchets et SRADDET), par Marianne Moliner-Dubost ;
- La compétence « mobilité » : des transferts au goût d'inachevé, par Emmanuel Roux ;
- Les solidarités territoriale et humaine, par Virginie Donier ;
- Les mécanismes de financement des transferts de compétences entre collectivités territoriales, par Matthieu Houser ;
- Des intercommunalités (véritablement) renforcées ?, par Samuel Dyens ;
- Quel périmètre pour la délégation de compétences de l'article L. 1111-8 du CGCT, par Samuel Dyens et Teddy Maurel .

(2) V., not., F. Hourquebie, La nouvelle carte des régions : question de bon sens ou de baronnie ?, AJDA 2015. 626 ; M. Guillou, AJCT 2015. 56 .

(3) L. n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(4) V. égal. B. Faure, Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales ?, AJDA 2015. 1898 .

(5) A ce sujet, L. Benoit, Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences, AJDA 2005. 1878 .

(6) Sur le projet de loi, P. Villeneuve, Une nouvelle régionalisation ? Le discours et la méthode, AJCT 2014. 418 .

(7) CGCT, art. L. 4251-14.

(8) CGCT, art. L. 4251-13.

(9) CGCT, art. L. 4251-13.

(10) Sur la CTAP, S. Dyens, La « clarification » des compétences dans la loi MAPAM : coordonner avant d'imposer ?, AJCT 2014. 291 ; D. Mabin, Quels enjeux pour la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ?, AJCT 2014. 232 ; Sur l'ESS, S. Dubiton, Les politiques publiques en faveur de l'économie sociale et solidaire : quel rôle pour les collectivités dans le cadre de la réforme territoriale ?, AJCT 2015. 239 .

(11) CGCT, art. L. 1511-3.

(12) CGCT, art. L. 4251-18.

(13) L. n° 2015-991, 7 août 2015, art. 68.

(14) L. n° 2015-991, 7 août 2015, art. 64 à 66.

(15) CGCT, art. L. 1511-2.

(16) CGCT, art. L. 1511-3.

(17) L. n° 2015-991, 7 août 2015, art. 94.

(18) CGCT, art. L. 4251-18.