



## « Questions-réponses »

# Les transferts de zones d'activité économique aux communautés de communes et d'agglomération

La loi n°2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) renforce les compétences des communautés de communes et d'agglomération. Elle prévoit notamment le transfert obligatoire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, de l'ensemble des zones d'activité économique (ZAE). Il peut s'agir de zones industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires. Ainsi, il n'est désormais plus possible de définir l'intérêt communautaire de telles zones.

En complément de la note AMF relative aux *conséquences de la loi NOTRe en matière d'intervention économique des collectivités territoriales*, le présent document précise, sous la forme de « questions-réponses », les modalités pratiques du transfert des ZAE aux intercommunalités.

### 1- Quelle est la procédure de transfert des ZAE ?

Le transfert des ZAE est opéré dans les conditions de l'article L. 5211-17 du CGCT c'est-à-dire par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux se prononçant dans les conditions de majorité requise pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale<sup>1</sup> (2/3 des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse dont l'accord de la commune la plus peuplée si elle représente au moins le quart de la population totale). Le conseil municipal de chaque commune membre dispose d'un délai de trois mois, à compter de la notification au maire de la commune de la délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, pour se prononcer sur les transferts proposés. A défaut de délibération dans ce délai, sa décision est réputée favorable. La modification statutaire est constatée par arrêté préfectoral.

L'obligation de délibérer avant la fin de l'année s'applique en réalité uniquement aux communautés dont le périmètre reste inchangé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ainsi que celles dont le périmètre sera étendu

---

<sup>1</sup> Article L.5211-5 du CGCT.

à cette date. Les communautés issues d'une fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 inscriront quant à elle le nouveau libellé de la compétence « développement économique » dans leurs statuts.

**Nota :** dans l'hypothèse où une communauté n'aurait pas opéré la modification de ses statuts au 1<sup>er</sup> janvier 2017, le préfet procèdera d'office aux modifications nécessaires avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017<sup>2</sup>.

## 2- Comment définir les conditions financières et patrimoniales du transfert des ZAE ?

Dans le cadre des transferts de compétences, le principe est celui de la mise à disposition gratuite et de plein droit de l'ensemble des biens et équipements nécessaires à l'exercice des compétences transférées<sup>3</sup>.

Cependant et s'agissant du transfert des ZAE, la loi permet un transfert en pleine propriété des biens immeubles des communes, *ce qui est conseillé notamment pour les terrains disponibles qui ont vocation à être cédés à des entreprises*. Dans ce cas, les conseils municipaux et le conseil communautaire délibèrent :

- d'une part, sur les modalités patrimoniales du transfert des biens immobiliers c'est-à-dire le principe d'une cession des terrains communaux disponibles, la mise à disposition de la voirie interne ou des espaces verts *par exemple* ;
- et d'autre part, sur les modalités financières de ces transferts, c'est-à-dire la méthode d'évaluation du prix des cessions, le principe de la gratuité des cessions etc....

Les modalités du transfert sont déterminées par délibérations concordantes de l'organe délibérant de la communauté et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée (2/3 des communes représentant la moitié de la population totale ou l'inverse dont l'accord de la commune la plus peuplée si elle représente au moins le quart de la population totale).

**Nota :** cette dérogation au principe de mise à disposition, bien que facultative est juridiquement indispensable lorsque les biens (terrains nus ou disponibles) ont vocation à être revendu à des tiers (entreprises). Une telle cession s'avère impossible si les biens font l'objet d'une simple mise à disposition.

## 3- Quand définir les conditions financières et patrimoniales du transfert des ZAE ?

Il est de jurisprudence constante<sup>4</sup> que les délibérations relatives à la fixation des conditions financières et patrimoniales du transfert doivent intervenir **postérieurement** à l'arrêté préfectoral constatant la création ou l'extension du périmètre d'une communauté. Dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), les conditions financières et patrimoniales du transfert des ZAE ne pourront être déterminées que postérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté de périmètre (fusion ou extension). Il reviendra

<sup>2</sup> Article 68 de la loi n°2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

<sup>3</sup> Articles L.1321-1 alinéa 1 à 3, L.1321-2 alinéa 1 et 2 et L.1321-3, L.1321-4 et L.1321-5 du CGCT.

<sup>4</sup> CE 18 déc. 2002, Commune de Hyères-les-Palmiers, requête n° 243453 ; CE 10 oct. 2003, Commune des Angles, requête n° 250116.

donc à l'organe délibérant de la communauté issue de la fusion ou dont le périmètre aura été étendu de se prononcer.

#### **4- Les modalités financières et patrimoniales du transfert doivent-elles être identiques pour toutes les ZAE ?**

**Non.** Les articles L. 5211-5 (en cas de création d'un EPCI), L. 5211-17 (en cas d'extension de compétence) et L. 5211-18 (en cas d'extension de périmètre) du CGCT prévoient que les conseils municipaux et le conseil communautaire déterminent « les conditions financières et patrimoniales du transfert » des zones d'activité économique. L'emploi du pluriel suppose que les conditions du transfert puissent être différentes. En outre, cette solution semble logique au regard des différentes situations dans lesquelles peuvent se trouver chaque ZAE. Suivant l'état d'avancement des aménagements ou de la commercialisation des lots, certaines zones pourront être mises à disposition alors que d'autres devront nécessairement être cédées. Les conditions financières peuvent ainsi être fixées différemment pour chaque zone. Ces conditions devront nécessairement être acceptées à la majorité qualifiée des conseils municipaux.

#### **5- Quel est impact du transfert d'une zone d'activité sur la fiscalité économique ?**

Les conséquences majeures du transfert d'une zone d'activité sur la fiscalité d'un EPCI concernent ceux étant sous le régime de la fiscalité additionnelle.

Dans un EPCI à FA, le transfert des zones n'entraîne pas automatiquement l'institution d'une fiscalité professionnelle de zone. Les recettes fiscales seront partagées entre les communes et la communauté dans ces zones. Il est important de prévoir dans ce cas un pacte financier et fiscal permettant à la communauté en FA d'assumer les coûts que représentent ce transfert (diminution des taux communaux permettant à l'EPCI d'augmenter les siens *par exemple* ...).

L'EPCI peut d'ailleurs opter pour la fiscalité professionnelle de zone (l'option pour la FPZ doit être prise avant le 1<sup>er</sup> octobre N-1 pour être applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier N) par le conseil communautaire à la majorité simple (voir page 93 du Guide du président d'intercommunalité 2014).

Dans ce cas, il est possible de prévoir des reversements de fiscalité afin que les communes aient une compensation financière. Ce reversement est facultatif : la communauté peut verser à la (ou aux) commune(s) sur le territoire de laquelle est implantée la ZAE une attribution de compensation. Le montant de cette attribution ne peut pas excéder le produit de CFE que percevait la commune sur le territoire de cette zone l'année précédant l'institution du taux de CFEZ. Il est fixé par le conseil communautaire, après consultation des communes concernées (art. 1609 quinquies C, III, 3 du CGI).

#### **6- Doit-on procéder à une évaluation des charges transférées suite au transfert d'une ZAE ?**

Deux cas sont possibles :

- 1) si le transfert des zones d'activité est effectué sur le principe de la mise à disposition gratuite et de plein droit de l'ensemble des biens et équipements, il sera nécessaire d'évaluer les charges que représentent les zones concernées pour la communauté à travers les attributions de compensation (sur le rapport de la CLECT) ;
- 2) si le transfert est effectué sous le régime de la cession en plein propriété (ce qui est le cas le plus probable), il ne sera pas nécessaire de réviser les attributions de compensation car le transfert de charges est défini dans les conditions financières et patrimoniales du transfert des ZAE.

## 7- Quels sont les biens des ZAE qui peuvent être cédés ?

Les biens appartenant au domaine privé comme ceux appartenant au domaine public de la commune peuvent être mis à disposition, à titre gratuit, à la communauté ou faire l'objet d'un transfert de propriété à la communauté.

Dans un objectif de simplification, il est conseillé de préférer le transfert de propriété. Peuvent être cédés les terrains qui sont « non aménagés » (par exemple les réserves foncières destinées à des zones futures), « en cours d'aménagement » (c'est-à-dire entrés dans un cycle de production de terrains à bâtir) ou encore « aménagés et en cours de commercialisation ».

Les biens du domaine public, comme la voirie et ses dépendances, l'éclairage public, les parkings, les réseaux divers etc...) peuvent être mis à disposition, à titre gratuit, à la communauté ou faire l'objet d'une cession (article L. 3112-1 du CGPPP : « *les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L. 1, qui relèvent de leur domaine public, peuvent être cédés à l'amiable, sans déclassement préalable, entre ces personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public* »).

Il convient cependant de veiller à ne pas « fractionner » le domaine public entre plusieurs propriétaires pour pouvoir en assurer une gestion efficace (cette question est également liée à celle de l'organisation des compétences et des moyens de la communauté).

**Nota :** Les équipements internes aux ZAE suivent un régime différent suivant la procédure d'aménagement utilisée :

- l'opération de lotissement (articles L. 442-1 et suivants du code de l'urbanisme) comprend la réalisation des travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement du lotissement, en général préalablement à la commercialisation des lots. La réalisation de ces équipements communs constitue des travaux de nature privée, qui peuvent concerner notamment la voirie, l'alimentation en eau, gaz et électricité, les réseaux de télécommunication, l'évacuation et le traitement des eaux usées, l'éclairage, les aires de stationnement, les espaces collectifs, les aires de jeux et les espaces plantés. La propriété, la gestion et l'entretien de ces équipements collectifs sont dévolus à une association syndicale des acquéreurs de lots jusqu'à leur transfert dans le domaine public de la collectivité compétente. Le cahier des charges du lotissement peut également prévoir un tel transfert (articles R.442-7 et R. 442-8 du code de l'urbanisme) ;
- les zones d'aménagement concertées (ZAC) sont des opérations d'aménagement foncier qui peuvent notamment avoir pour objet d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques. L'article L. 311-1 du code de l'urbanisme les définit comme des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics

ou privés. Cette procédure consiste donc à la fois à produire des constructions et à réaliser des équipements publics d'infrastructure (voiries et réseaux...) et de superstructure (classe supplémentaire dans une école, etc...).

## 8- Doit-on consulter le service des France Domaines lors de la cession de biens des ZAE ?

### Pour la communauté :

Le transfert de propriété des terrains situés dans les ZAE prend la forme d'une acquisition immobilière.

La consultation de France Domaines<sup>5</sup> (Direction régionale des finances publiques) est obligatoire avant toute acquisition d'immeuble à l'amiable d'une valeur totale ou supérieure à 75 000 euros, conformément à l'arrêté du 17 décembre 2001.

Avant de décider l'acquisition des terrains communaux situés dans les zones, la communauté doit se prononcer au vu de l'avis de France Domaines.

### Pour les communes :

Le transfert de propriété des terrains situés dans les ZAE s'analyse en une cession d'immeubles. Selon l'article L.2241-1 du CGCT toute cession d'immeuble par une commune de plus de 2000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de France Domaines. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de ce service.

La consultation de France Domaines n'est requise que dans ces deux cas et peut être demandée une seule fois pour une même opération. En dehors de ces hypothèses, elle reste facultative.

## 9- Quelles sont les formalités à respecter et les droits à acquitter ?

La cession se fait dans le respect des formalités liées à toute mutation de propriété : cela peut être un acte notarié ou un acte en la forme administrative.

**Nota :** il peut être conseillé de s'en remettre à un notaire pour les biens du domaine privé car la rédaction d'un acte de vente est toujours délicate (recherche des origines de propriété etc...). La cession des biens immobiliers est soumise aux formalités de publicité foncière prévues par le décret n°55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Cette formalité est satisfaite par le dépôt de deux copies certifiées conformes de l'acte constatant le transfert des biens (circulaire DGCL, novembre 2000, l'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999, aspects budgétaires, comptables, financiers, fiscaux et institutionnels).

Dans le cas d'un transfert de biens entre communes et communauté, l'article 1043 du code général des impôts prévoit un régime dérogatoire exonérant le transfert de toute imposition : droits de mutation, taxes locales additionnelles, taxe de publicité foncière et droit de timbre.

## 10- Que deviennent les contrats en cours attachés à une ZAE ?

Les articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du CGCT prévoient notamment que « (...) l'établissement public de coopération intercommunale est substitué de plein droit, à la date du transfert de compétence, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale

---

<sup>5</sup> L.2241-1 du CGCT.

*aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe le cocontractant de cette substitution ».*

Dès lors, les contrats conclus préalablement par la commune et relatifs à une ZAE seront transférés à la communauté (exemple : une convention conclue par la commune confiant la réalisation d'une ZAC à un aménageur<sup>6</sup>).

## **11- Comment évaluer le prix de cession d'une ZAE ?**

La cession des terrains des ZAE peut se réaliser à titre gratuit ou à titre onéreux. Plusieurs méthodes d'évaluation du prix de cession peuvent être envisagées : l'évaluation à la valeur comptable nette, évaluation au prix du marché, évaluation au coût réel, voire à l'euro symbolique avec reprise des emprunts affectés.

On notera que ce sont des méthodes théoriques qui peuvent valablement être discutées d'autant que la loi permet des marges de négociation importantes entre communes et communauté. Les arbitrages seront différents qu'il s'agisse de terrains non aménagés ou en cours d'aménagement.

Si la commune a souscrit un ou plusieurs emprunts, différentes situations peuvent être envisagées :

- si les emprunts sont affectés au financement des zones : dans ce cas, les contrats d'emprunts doivent être transférés à la communauté en même temps que les zones. Ainsi les annuités restant à payer, qui seront prises en charge par la communauté, sont logiquement évaluées dans le calcul du prix de cession.

- si aucun emprunt n'est affecté au financement de l'opération (emprunts globalisés), la commune n'est pas tenue de transférer l'encours de la dette, le transfert des contrats d'emprunts à la communauté n'étant pas obligatoire.

Dans cette hypothèse, elle peut valablement estimer que l'un de ses emprunts équivaut à la charge financière des équipements transférés et proposer son transfert. Ainsi les annuités restant à payer seront prises en charges par la communauté et évaluées dans le coût de la cession.

Par ailleurs, l'évaluation du coût de cession des biens peut prendre en compte les charges financières (intérêts de la dette) afférentes à la réalisation et à l'aménagement des zones, même si aucun emprunt n'est transféré.

### **L'évaluation au prix du marché : la valeur vénale**

Le prix de cession de la zone (c'est-à-dire des terrains non cédés) peut être évalué à partir d'un prix de vente au m<sup>2</sup>. L'évaluation reposera sur une estimation du prix du terrain selon les conditions de vente sur le marché au moment de la cession.

Cette méthode présente l'inconvénient de réduire la valeur d'un bien à sa seule valeur marchande. En effet, on ne tient pas compte des dépenses réellement engagées par la commune, ni des recettes perçues.

### **L'évaluation à la valeur comptable nette**

Dans cette hypothèse, le prix de cession est égal à la valeur du bien inscrite à l'actif du bilan de la commune, après déduction des amortissements comptables (amortissements des réseaux d'assainissement, des collecteurs d'eaux pluviales, des bâtiments construits par la commune –ex : atelier relais...).

---

<sup>6</sup> Articles L.300-4 et 300-5 du code de l'urbanisme.

Cette méthode présente cependant plusieurs inconvénients, puisqu'elle ne tient pas compte du mode de financement de l'opération (part financée par des ressources propres / part financée par l'emprunt) et certaines charges ou produits n'apparaissant pas dans le bilan.

### **L'évaluation au coût réel de l'opération**

Dans ce cas, le prix de vente est égal à la somme des dépenses engagées par la commune (coût d'acquisition des terrains, frais de viabilisation, coût de construction des VRD, frais financiers, etc.) de laquelle sont déduites les recettes perçues (subventions d'investissement, produits de cession des terrains, etc...). Cette méthode permet d'évaluer la charge nette supportée par la commune à la date de la cession. Elle permet de plus de faire apparaître le bilan de l'opération négatif ou positif au moment de la cession.

Cette méthode se traduit parfois par un transfert intégral du déficit ou du bénéfice de l'opération à la communauté. L'opération est neutre pour la commune.

D'autres opérations existent, elles consistent, pour la plupart, à répartir les risques entre communes et communauté suivant l'état d'avancement de la zone et du financement de l'opération.