

Développement économique : les outils juridiques à la disposition des collectivités pour favoriser leur territoire

Par Jean-Louis Vasseur, avocat associé, SCP Seban & associés

La crise économique a amené les collectivités territoriales à intervenir plus massivement afin d'attirer des entreprises et de créer des emplois sur leur territoire. L'adoption récente des lois « Maptam » et « Notre » a modifié les moyens juridiques dédiés à l'essor économique et à la lutte contre la crise sociale. Revue de détails.

Aborder la question des moyens juridiques dont disposent les collectivités territoriales pour favoriser le développement économique de leur territoire c'est évoquer ces dispositifs juridiques eux-mêmes, naturellement, mais également évoquer leur distribution selon les collectivités, en raison des compétences différentes qu'elles se sont vu attribuer ces dernières dans le cadre de la décentralisation.

On évoquera, ici, les principaux moyens juridiques existant en signalant, au fur et à mesure, dans quel type de collectivité décentralisée ils sont applicables.

Parmi les principaux moyens juridiques d'aide au développement économique, seront retenues les dispositions relatives aux aides à la création et à l'extension des activités économiques locales, aux aides sous la forme d'une entrée dans le capital de diverses entreprises participant à la création ou à la reprise d'entreprises, aux aides aux entreprises en difficulté, aux aides à l'immobilier d'entreprise, au maintien de services en milieu rural destinées à éviter la désertification rurale, aux aides sous forme de garanties d'emprunt et enfin aux actions en matière d'emploi.

Aides à la création ou à l'extension d'activités économiques

Il s'agit du régime d'aide au développement économique classique. Ces aides

consistent, en général, en des prestations de service, des subventions, des bonifications d'intérêts, des prêts et des avances remboursables.

Aux termes de l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), actuel, il revient au conseil régional et à lui seul de définir ce régime d'aide et de décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. C'est là la traduction de la responsabilité nouvelle qu'il assume depuis l'adoption de la loi du 7 août 2015 (Notre) et qui se trouve codifiée à l'article L.4251-12 du CGCT.

La région décide donc des aides à la création ou l'extension d'activités économiques en adoptant son schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation (SRDEII).

Ce schéma nouveau, le SRDEII, est élaboré par la région, en concertation avec les métropoles, et les établissements publics de coopération intercommunale (CGCT, art. L.4251-14), ainsi que les chambres consulaires.

Il est présenté devant la Conférence territoriale de l'action publique, elle-même présidée par le président de la région. L'adoption des premiers SRDEII aura lieu avant le 31 décembre 2016. Le schéma, qui doit, pour finir, être approuvé par le préfet de région, doit précisément définir les orientations de la région pour une durée de cinq ans (CGCT, art. L.4251-13).

La région prend, ainsi, l'initiative en matière



© fototrm12 - fotolia

d'aide aux entreprises, de soutien à l'attractivité de la région, de soutien à l'internationalisation, d'aide à l'investissement immobilier, à l'innovation.

Elle a l'initiative, également, en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, du développement économique durable, de maintien des activités économiques existantes.

Elle a l'initiative en matière d'égalité professionnelle hommes-femmes, d'aide au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières.

Il convient de souligner que le schéma fait autorité. Il impose, en effet, un rapport de compatibilité avec les actions des autres collectivités territoriales, qui doivent donc en tenir compte (CGCT, art. L.4251-17). Il y a lieu de penser, cependant, que ces dispositions qui apparaissent contraignantes feront naître des contentieux sur le respect des dispositions de l'article 4251-17 où ne manquera pas d'être le principe constitutionnel selon lequel une collectivité ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Le schéma organise, en outre, des actions complémentaires avec les autres collectivités en matière d'aides aux entreprises.

Mais, aux termes de l'article L.1511-2 du CGCT, « le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides aux entreprises ».

Le transfert de l'autorité en matière de gestion des fonds européens dès 2014, a permis,

de plus, aux régions de créer des stratégies de développement local en appui des territoires.

Aides sous la forme d'intervention en capital ou en faveur d'organismes participant à la création ou à la reprise d'entreprises

Les régions ont, désormais, la possibilité d'entrer au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie – les SATT – (article L.4211-1).

Elles ont également celle d'entrer au capital de sociétés commerciales pour la mise en œuvre du SRDEII. Auparavant, une telle possibilité nécessitait une autorisation donnée par décret en Conseil d'État. Cette dernière possibilité est, cependant, encadrée par deux exigences : la prise de participation doit non seulement correspondre à une mise en œuvre du SRDEII, mais de plus, être conforme aux dispositions d'un décret et le cas échéant être soumise à la Commission des participations et transferts.

Les autres collectivités ne peuvent pas prendre de participations dans les sociétés commerciales.

Communes, métropoles, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre conservent, néanmoins, des compétences dans ce domaine. Les collec-

tivités restent compétentes, par exemple, pour définir des aides en matière d'immobilier d'entreprise et peuvent participer au financement des aides déterminées par la région ou bénéficier de délégations de la région pour octroyer ces aides.

Les métropoles peuvent, tout comme les régions, prendre des parts dans les sociétés d'accélération du transfert de technologie.

Cas des aides aux entreprises en difficulté

L'aide (CGCT, art. L.1511-2 II), qui vise à accompagner les entreprises dans leur plan de sauvetage et pendant leur période de difficultés structurelles, est accordée par la région, sur la base d'une convention avec l'entreprise prévoyant des contreparties et dans le seul but de protéger des intérêts économiques et sociaux de la population.

Les départements se voient retirer leur compétence de plein droit dans ce domaine (abrogation de l'article L.3231-3). Il s'agit d'une compétence exclusive de la région qui n'a plus l'obligation de consulter les collectivités sur le territoire desquelles se trouve l'entreprise en difficulté.

Sur convention avec la région, les communes, leurs groupements, la métropole de Lyon, peuvent participer au financement des aides. Comme toute aide publique, les aides aux entreprises en difficulté doivent être conformes aux règles européennes en matière d'aide d'État.

.../...

.../... Elles doivent ainsi être conformes aux dispositions des lignes directrices de la Commission européenne du 31 juillet 2014 concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers. Les aides sont octroyées à des entreprises de tailles très différentes. Les règles à observer varient, selon ces paramètres. Les notifications nécessaires doivent être faites à la Commission européenne lorsque les montants excèdent le seuil de minimis.

Aides à l'immobilier d'entreprise

Les communes, les EPCI à fiscalité propre, la métropole de Lyon sont, seules, compétents de plein droit pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.

Les régions ne peuvent qu'intervenir en complément des communes, EPCI et métropole de Lyon, sous convention.

Le département ne peut plus intervenir, sauf à agir par délégation accordée par communes ou EPCI à fiscalité propre (CGCT, art. L.1511-3).

L'article L.1511-3 du CGCT, issu de la loi « Notre » du 7 août 2015, étend le champ des aides possibles. Jusque-là, les aides consistaient uniquement en subventions, rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés.

Désormais, les communes et les EPCI peuvent octroyer des aides sous forme de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

Aides au maintien de services en milieu rural destinées à éviter la désertification rurale (CGCT, art. L.1511-3)

Elles consistent en la fourniture d'usines clés en main moyennant le paiement d'un loyer, en des prêts, crédit-bail, subventions, rabais sur le prix de vente et la création de zones d'activités industrielles.

La région n'est pas compétente dans ce domaine. La compétence revient au bloc local (communes, EPCI, métropole de Lyon), qui doit, cependant, tenir compte du schéma régional. La région ne peut intervenir qu'en complément des communes, EPCI et métropole de Lyon et sur convention.

La banque publique d'investissement, créée

début 2013, agit, en direction des entreprises, en appui des politiques conduites par l'État et les régions.

Ce sont aussi les aides visant à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé (CGCT, art. L.1511-8). Les communes, départements et régions peuvent mettre en œuvre ces aides.

Aides sous forme de garanties d'emprunt

Les régions et le bloc communal (communes et EPCI) ont conservé leur capacité de garantir des emprunts souscrits par les sociétés privées dans les conditions fixées aux articles L.2252-1 et 4253-1 du CGCT. La loi du 7 août 2015 n'a pas apporté de modification sur ce point.

La compétence des départements à ce propos, en revanche, est limitée à certaines personnes privées ou publiques définies par le code général des impôts (CGCT, art. L.3231-4), parmi lesquelles les organismes d'intérêt général, les organismes d'habitation à loyer modéré, ou les sociétés d'économie mixte réalisant des opérations de construction, acquisition ou amélioration de logements, les personnes de droit privé construisant des logements, les acquérant ou les améliorant.

Actions en matière d'emploi

On peut, enfin, évoquer les actions des collectivités en direction de l'emploi.

En matière d'emploi, la région participe à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur son territoire (code du travail, art. L.5311-3). Les départements, les communes et leurs groupements peuvent également concourir à l'exercice de cette compétence. Elle passe par la signature, par le président du conseil régional et le préfet de région avec Pôle Emploi, les représentants régionaux des missions locales, des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées et des présidents de maisons de l'emploi et de structures gestionnaires de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, d'une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation (code du travail, art. L.6123-4).

Elle prend la forme également de l'élaboration, avec le préfet de région, d'une stratégie coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, en cohérence avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (code du travail,

art. L.6123-4-1), de la participation par convention au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes. L'État peut déléguer à la région, après avis du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles, la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, ainsi que de mettre en œuvre la GPEEC (code du travail, art. L.5311-3-1). L'État délègue à la région la participation par convention au financement d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'une entreprise et pendant les trois années suivantes (code du travail, art. L.5141-5). Cette disposition entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017. En 2016, les régions participent aux instances de pilotage et de programmation régionales des actions d'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprise.