

# 7

## Le rôle des collectivités dans l'accès au foncier des acteurs de l'ESS

### > Points de RepèrESS

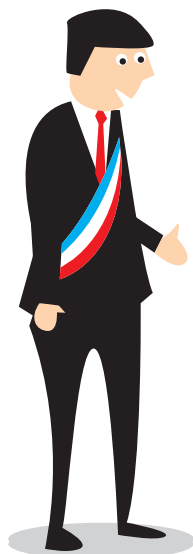
Les modalités de contractualisation des collectivités avec les acteurs de l'ESS pour l'accès au foncier et à l'immobilier sont aujourd'hui nombreuses : mise à disposition d'un local à une association non fiscalisée, bail emphytéotique avec une entreprise solidaire d'utilité sociale, convention d'occupation précaire avec une société coopérative d'intérêt collectif...

Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, exacerbé par une forte tension sur l'immobilier et le foncier dans les métropoles, la question foncière revient sur le devant de la scène des politiques publiques locales. Collectivités territoriales et acteurs de l'ESS doivent désormais (ré) apprendre à mobiliser les outils techniques et juridiques qui existent pour jouer pleinement leur rôle dans le développement d'une économie sociale et solidaire dans les territoires ruraux comme urbains.

Ce Points de RepèrESS réalisé en collaboration avec la SCIC Cité PHARES se concentre sur les aspects juridiques et financiers du rôle possible des collectivités.

Il fait suite à une étude réalisée en 2016 par le RTES auprès de ses adhérents pour mieux appréhender les enjeux et pratiques des collectivités en matière d'accès au foncier des acteurs de l'ESS, à une journée d'échange organisée le 2 décembre 2016 à Lyon sur la thématique « [Développer sur son territoire des activités d'utilité sociale : le levier de la maîtrise foncière partagée](#) », et à une formation « [Lieux partagés, lieux mutualisés, tiers-lieux : quel rôle des collectivités locales ?](#) » du 9 décembre 2016.

En complément, retrouvez également la [lettre papier n°29](#) (septembre 2017) et le [RepèrESS «L'accès au foncier des acteurs de l'ESS - Enjeux et leviers pour les collectivités locales»](#) (avril 2019) analysant des initiatives impulsées ou accompagnées par des collectivités et se basant notamment sur les échanges d'un séminaire organisé à Rennes en novembre 2018.



En partenariat avec la SCIC  
Cité PHARES



# 1

# Partenaires financiers des projets

## Les compétences par échelon territorial en matière d'aides aux projets fonciers

Les collectivités locales sont généralement des partenaires importants du financement de projets fonciers destinés aux acteurs de l'ESS, étant donné leurs réserves de trésorerie sur le long terme.

L'article 3 de la loi NOTRe (août 2015) présente les compétences de chaque échelon territorial en matière d'aides aux projets fonciers en déclarant que :

« Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les EPCI sont seuls compétents 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.

[...]La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides mentionnés au premier alinéa du présent article dans des conditions précisées par une convention passée avec la commune, la métropole de Lyon ou l'EPCI.

[...]Les communes ou les EPCI peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article. »

Les aides à l'immobilier d'entreprise doivent également être compatibles avec les SRDEII des Régions.

Au-delà de leurs propres interventions, les collectivités locales et les acteurs de l'ESS peuvent également mobiliser des partenaires publics, privés et du financement participatif.

## Les autres partenaires financiers possibles

Au-delà de leur financement direct, les collectivités peuvent mobiliser leurs **sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ou sociétés d'économie mixte (SEM)** pour investir dans la construction ou l'exploitation de locaux destinés aux acteurs de l'ESS.

La **Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)** est un partenaire financier important pour le montage de projets fonciers d'ESS. Pour exemple, le Château de Nanterre, laboratoire de la transition alimentaire (voir [fiche Déniché pour vous n°12](#)) a nécessité des travaux de rénovation d'environ 4,8 millions d'euros portés par les investissements d'une société civile immobilière (SCI) dont les actionnaires sont ETIC (51%), la Caisse des Dépôts et Consignations (35%) et la Société d'économie mixte d'aménagement de Nanterre (Semna) (14%).

Si un projet foncier participe au développement économique de quartiers prioritaires et qu'il s'inscrit dans le cadre d'un programme de renouvellement urbain, l'**Agence Nationale de Renovation Urbaine (ANRU)** peut aussi être un partenaire financier à mobiliser.

Les collectivités ou les acteurs de l'ESS peuvent également faire appel aux fonds de l'**Agence de l'environnement et de la**

**maitrise de l'énergie (ADEME)**, si le projet de construction ou de rénovation intègre une forte dimension environnementale et d'économies d'énergies.

Outre les **fondations privées** et les **partenaires bancaires**, les projets fonciers d'ESS peuvent également faire appel en complément aux **clubs d'épargne solidaire CIGALES** ainsi qu'aux **plateformes de financement participatif**. La foncière solidaire ETIC a ainsi lancé en 2017 une campagne sur la plateforme [www.lita.co](#) (ex-1001Pact) pour co-financer trois de ses futurs projets à Paris, Lille et Lyon.

Au-delà du soutien au financement de projets fonciers, l'accompagnement des collectivités locales peut également porter sur **l'émergence des projets et l'animation des lieux**.

Dans ce cadre, les **fonds européens** tels que le FSE peuvent être mobilisés en appui pour co-financer les ressources humaines nécessaires pour mener une étude de faisabilité, pour animer la concertation et le montage du projet entre les différents partenaires impliqués et accompagner l'amorçage du projet.

## Quelques illustrations de baux mobilisables pour des projets immobiliers d'ESS

### • Bail emphytéotique - l'exemple du Château de Nanterre:

La Semna a signé un bail emphytéotique de 50 ans avec la SCI dont le rôle a été de rénover le site, depuis exploité par ETIC. Avec cette configuration le bien reste dans le domaine public, la Ville de Nanterre n'a pas eu à investir dans sa réhabilitation et les porteurs du projet peuvent exploiter le lieu de manière indépendante, dans les limites établies par le bail et en partenariat avec les services de la Ville (voir [fiche Déniché pour vous n°12](#)).

### • Convention de mise à disposition à titre gracieux - l'exemple d'ESSPACE à Paris :

Cet espace de co-working visant à promouvoir l'entrepreneuriat coopératif auprès des étudiants est accueilli dans des locaux de la Ville de Paris situés dans le 13ème arrondissement, avec 400m2 mis à disposition gratuitement pendant 3 ans (voir [fiche Déniché pour vous n°8](#)).

### • Convention d'occupation temporaire - l'exemple des Grands Voisins à Paris :

Une convention d'occupation temporaire a été signée entre la SPLA Paris Batignolle Aménagement et l'association Aurore (portant le projet des Grands Voisins avec Plateau Urbain et Yes We Camp), sans loyer mais avec l'entretien à sa charge (voir [fiche Déniché pour vous n°5](#)).

## 2 Tableau récapitulatif des mises à disposition et baux (habituels et spécifiques)

Les collectivités, les entreprises publiques locales ou les bailleurs sociaux qui sont propriétaires et qui ne souhaitent pas se séparer de leur patrimoine peuvent se saisir de différents outils juridiques pour en faciliter l'accès aux structures de l'ESS.

Ce choix sera fonction du degré de maîtrise que souhaite garder la collectivité sur son bien, de la capacité contributive de la structure d'ESS et donc des recettes espérées par la collectivité ou encore des investissements nécessaires à la remise en état du bien.

Dans un contexte économique tendu pour les collectivités, il est probable que les baux emphytéotiques (durée supérieure à 18 ans) se développent à l'avenir. L'essor des projets immobiliers portés par la foncière solidaire ETIC, qui nécessitent souvent le recours au bail emphytéotique, en est une illustration.

La méfiance grandissante autour des «partenariats publics privés» (PPP) constitue une opportunité pour mettre en avant le caractère vertueux des projets immobiliers dont l'usage est destiné à l'ESS.

|                                | Convention de mise à disposition (CMD)   | Convention d'occupation précaire (COP)  | Bail de courte durée ou bail dérogatoire  | Bail commercial   | Baux spécifiques*   |   |
|--------------------------------|--|---|---|---|---|---|
|                                |  |   |   |   | Bail emphytéotique de droit privé   | Bail à construction   |
| <b>Principes et conditions</b> | Permet d'encadrer la mise à disposition gratuite d'un site et ainsi d'en confier la gestion. Compatible avec des sous-contracts (COP notamment). | La COP n'est pas un bail. La précarité du titre de l'occupant est le critère principal et déterminant. La précarité ne résulte pas de la durée de l'occupation mais de sa fragilité.                                  | Permet d'exercer une activité commerciale pendant une courte période et de ne pas poursuivre, notamment si l'affaire n'est pas rentable. A la suite du bail précaire, possibilité de signer un bail commercial 3-6-9 ans. | Activité commerciale ou économique.   | Droits réels immobiliers étendus. Possibilité de faire des améliorations ou des constructions qui augmentent la valeur du fonds. Possibilité d'hypothèque et de recours au crédit bail.                               | Droits réels immobiliers étendus. Obligation pour le preneur à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail. Possibilité d'hypothèque et de recours au crédit bail. |
| <b>Durée</b>                   | Indéterminée.  | Indéterminée (échéance liée à un événement extérieur aux parties)   | 3 ans maximum. Requalification en bail commercial au-delà de 3 ans.   | 9 ans. Possibilité de congé par le preneur tous les 3 ans.                            | 18 à 99 ans.  | 18 à 99 ans.  |
| <b>Coût</b>                    | Gratuit.   | Modicité de la participation forfaitaire.   | Inférieur à un loyer de marché.   | Loyer du marché.  | Peut être symbolique dès lors que des investissements importants sont consentis pas le preneur, ou en fonction de la durée du bail.   | Peut être symbolique dès lors que le bailleur devient propriétaire des constructions réalisées, ou en fonction de la durée du bail.   |
| <b>Avantages</b>               | Sécurisant.  | Souplesse de la durée.  | Durée limitée (expérimentation possible avant bail commercial).   | Rémunérateur.   | La signature d'un bail emphytéotique permet à la structure ESS d'élaborer un prévisionnel et une projection financière sur au moins 20 ans.   | L'intérêt du bail à construction réside pour le bailleur dans le bénéfice, en fin de bail, des constructions réalisées par le preneur, sans indemnité.  |
| <b>Inconvénients</b>           | A priori, pas d'activité commerciale ou économique.  | Absence de protection pour le locataire et absence de pérennité. Peu approprié pour des activités nécessitant travaux ou investissements ou visibilité, mais peut être adapté (franchises, échanges de courriers,...) | Absence de protection pour le locataire et absence de pérennité.  | Indemnité d'éviction en cas de non renouvellement par le bailleur au terme des 9 ans. | Difficulté à maîtriser le projet dans la durée (les usages peuvent changer sans que la collectivité ne puisse s'y opposer concrètement). La relation partenariale et la confiance sont donc des éléments primordiaux. | Difficulté à maîtriser le projet dans la durée. La relation partenariale et la confiance sont donc des éléments primordiaux.  |

\* Les spécificités des baux emphytéotiques administratifs et des occupations temporaires du domaine public ne sont pas traitées dans ce Points de RepèreSS du RTES car ces baux sont très souvent inéligibles aux projets ESS.

## Implication directe :

### 1 Connaître et valoriser son patrimoine foncier

Des **collaborations inter-services** (développement économique, vie associative, patrimoine, aménagement, etc.) peuvent être développées pour partager en interne la connaissance

de son patrimoine foncier. Les collectivités peuvent valoriser leur patrimoine existant en y installant des activités de l'ESS.

### 2 Assurer la maîtrise d'ouvrage de projets d'espaces mutualisés

Les collectivités peuvent être à l'initiative de projets immobiliers, notamment dans le cadre de projet de renouvellement urbain, et

dans lesquels peuvent être intégrées les attentes des acteurs de l'ESS.

### 3 Lutter contre la vacance dans le cadre d'une politique d'urbanisme transitoire

La durée des projets de réaménagement urbain tend généralement à s'allonger. Afin de mettre à profit ces temps de vacance immobilière, des initiatives publiques et d'acteurs de l'ESS émergent ces dernières années pour apporter une réponse socialement utile à cette vacance.

Les collectivités peuvent ainsi attribuer des affectations provisoires aux acteurs de l'ESS, par exemple dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt pour l'occupation temporaire de friches, tel que «Tempo» à Est Ensemble.

## Implication indirecte :

### 4 Comprendre et organiser la demande

Les collectivités sont très fréquemment sollicitées par des acteurs de l'ESS pour accéder à des locaux ou à du foncier. Pour éviter les sollicitations individuelles, hautement chronophages, elles sont de plus en plus nombreuses à sonder les besoins des structures ESS et à apporter en retour des réponses plus cohérentes.

Des procédures formalisées pour les demandes d'accès peuvent ainsi être mises en place. Les collectivités peuvent **favoriser la coopération et la mutualisation d'espaces** entre structures, voire servir d'**intermédiaire de confiance** avec des propriétaires privés.

### 5 S'appuyer sur un intermédiaire pour coconstruire et gérer un projet

Des acteurs de l'ESS spécialisés dans le montage de projets immobiliers solidaires se développent, tels que la **foncière solidaire «ETIC Foncièrement responsable»**. Elle crée ou rénove des espaces en limitant leur empreinte carbone, les

finance, en s'appuyant notamment sur les collectivités, et les gère dans l'optique de proposer des locations à loyers modérés dédiées aux acteurs de l'ESS (ex: Le Château de Nanterre, les Ateliers de Castres...).

### 6 S'impliquer dans des lieux partagés structurés en SCIC

Sur des projets d'implantation de lieux partagés à long terme (supérieur à 3 ans), le modèle de gestion privilégié par les acteurs est aujourd'hui celui de la SCIC. Les collectivités peuvent alors devenir sociétaires de ces lieux partagés afin d'avoir une maîtrise partielle et un droit de regard sur la gestion et les activités présentes.

Les exemples d'espaces partagés gérés en SCIC, auxquelles les collectivités sont associées, sont aujourd'hui nombreux (le Solilab à Nantes, le PHARES à L'île-Saint-Denis, la friche de la Belle de mai à Marseille, la coopérative PointCarré à Saint-Denis...).