

Un instrument de développement économique

Le bail à construction

Le foncier à vocation économique s'inscrit désormais dans une stratégie globale intégrant urbanisme et développement économique.

Les collectivités sont en train d'évoluer vers une approche patrimoniale de la gestion de leurs sites d'activités. Elles passent d'une logique d'aménageur/commercialisateur, à une logique d'investisseur travaillant sur le devenir à long terme de leurs emprises. En quoi l'utilisation du bail à construction peut-il participer de cette logique ?

Les stratégies de développement économique dans les stratégies d'urbanisme : rétrospective

Le bail à construction est un outil ancien de l'action foncière puisqu'il a été instauré en 1964, avant même la Loi d'orientation foncière de 1967. On pourrait donc croire que les collectivités publiques, comme les opérateurs privés, en ont une pratique ancienne et qu'ils maîtrisent bien les avantages et les limites de cet instrument. Or, il apparaît qu'en dehors d'un nombre restreint de collectivités qui l'utilisent couramment dans leurs interventions foncières, la plupart n'en ont aucune connaissance ou du moins ne l'ont jamais utilisé au cours des dernières décennies. Pourquoi ?

Une vision aménagiste des emprises d'activité économique

Longtemps, les politiques de maîtrise foncière des collectivités publiques ont reposé sur des actions d'acquisitions – reventes qui leur permettaient de mobiliser les terrains nécessaires puis de leur donner, après aménagement, les affectations voulues, sans

qu'il y ait lieu d'avoir recours à des outils alternatifs pour gérer les stocks de foncier acquis. La collectivité disposait de réserves foncières suffisamment importantes pour ne pas chercher à conserver des terrains dont elle ignorait les coûts de gestion et d'entretien à long terme. Les terrains acquis étaient aménagés puis revendus rapidement, afin de financer l'acquisition d'autres terrains. Ce mouvement qui reposait sur une vision aménagiste des collectivités et de l'État, convenait bien dans une période où les acquéreurs souhaitaient investir et pouvaient le faire à des coûts et des risques relativement limités. Le bail à construction ne constituait pas, ordinairement, une alternative intéressante pour la collectivité, même s'il a pu être utilisé dans quelques cas, notamment, pour la gestion d'emprises publiques considérées comme stratégiques (ports fluviaux et maritimes, aéroports, hôpitaux).

L'offre de terrains d'activité aux entreprises est rapidement apparue comme le principal levier pour la défense de l'emploi local. Elle s'articulait idéalement avec une politique d'acquisitions foncières desti-

Évolution de l'offre de terrains d'activité

Pour simplifier, deux périodes peuvent être distinguées dans les transformations du paysage de l'offre de foncier économique.

Durant les Trente Glorieuses (1945-1975), les politiques d'aménagement du territoire national ont été principalement axées sur la réalisation d'équipements d'infrastructures de communication, permettant à l'État de rester le « maître des horloges » en régulant les implantations des activités industrielles sur le territoire. Ainsi, les entreprises industrielles qui faisaient le choix de quitter l'Île-de-France, se voyaient offrir des primes pour aller s'installer en Province.

Cette politique a été poursuivie dans les années 1980 et 1990, alors que la crise éco-

nomique, due aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, puis aux récessions de 1982 et 1993, avait profondément marqué l'économie française.

La réponse de l'État à ces mutations a été de décentraliser en renforçant les compétences des collectivités territoriales (lois de 1982 et 1983, puis loi de 1986). Les collectivités territoriales sont devenues compétentes à la fois dans le domaine de l'aménagement et celui du développement local alors que le pays traversait une période économique difficile. Les mairies, les départements et les régions ont réagi en intervenant massivement pour créer des zones d'activité afin de montrer qu'elles pouvaient se substituer à un État défaillant et aux fermetures puis aux délocalisations d'entreprises industrielles sur leur territoire. ■

nées à la revente à des entreprises ou à des banques.

Un frein lié à la rationalisation budgétaire du foncier et une prise de relais par les SEM

Les collectivités territoriales ont limité le recours aux baux à construction en raison de fortes contraintes budgétaires. Elles se sont désengagées du portage foncier qui alourdissait leurs charges d'investissement. L'intervention publique était envisagée comme une action transitoire face aux marchés et à l'efficacité d'une gestion externalisée ou privée. L'intérêt du bail à construction passait au second plan. Cette période fut marquée par des objectifs de développement et d'autonomisation des collectivités territoriales par rapport à l'État, avec des intentions managériales affirmées en matière de gestion publique. Les sociétés d'économie mixte (SEM) prirent le relais, notamment en se lançant dans l'aménagement subventionné de parcs d'activités dont les terrains, une fois équipés, étaient revendus à des entreprises. Les SEM, étaient les « bras armés » des collectivités, dans le domaine de l'aménagement. Elles leur permettaient d'atteindre les objectifs de développement local qu'elles s'étaient fixés.

À ce constat s'ajoutent les conséquences du développement des parcs d'activités tertiaires et technologiques en périphérie des villes. Les valeurs foncières étant censées exprimer l'attractivité des agglomérations et leur rôle de pôles économiques, l'intervention publique ne cherchait pas à avoir d'effets sur les prix fonciers. C'étaient les critères d'implantation des entreprises en fonction de leur recherche de proximité des aménités, des infrastructures et des équipements publics ou privés qui déterminaient leurs besoins fonciers. Or, le foncier est abondant et sa charge relativement faible pour des entreprises qui recherchent de l'espace en périphérie. Ce fut le cas pour de nombreuses entreprises qui choisissaient des localisations périphériques pendant les années 1990 et 2000. Ce n'était plus le cas pour les implantations de sièges sociaux, d'entreprises du secteur financier, etc., qui privilégiaient les centres-villes.

Des coûts d'entrée juridiques et financiers conséquents

Le bail à construction suppose une gestion juridique et financière particulière dont les collectivités, mais aussi les banques et les entreprises, sont peu coutumières. Il s'agit de

Les baux de longue durée : des outils anciens

Les baux de longue durée présentent des avantages que les collectivités et leurs opérateurs peuvent saisir. L'intérêt du bail à construction est souvent mal perçu, car, les opérateurs publics (collectivités, SEM, SPL) sont persuadés qu'il ne leur permettra pas d'amortir les dépenses d'investissement consenties initialement pour l'aménagement des terrains. Pourtant, ils peuvent compenser partiellement ou totalement cette somme en fixant le niveau et les conditions de versement de la redevance foncière. Pour l'entreprise, la propriété de son foncier constitue parfois une « garantie » de développement de son activité ou, pour le dirigeant, une forme de protection par séparation de l'exploitation et du patrimoine du dirigeant en cas de dépôt de bilan ou de départ à la retraite. Cela est particulièrement vrai de l'entreprise « mature », peu encline à la mobilité géographique ou à l'externalisation de son patrimoine immobilier. C'est beaucoup moins vrai pour une entreprise récente (moins de 8 ans) dont le parcours peut nécessiter un développement ultérieur sur un autre site et qui aura intérêt à ne pas alourdir son bilan par la détention d'actifs immobiliers ou qui n'a pas les moyens d'investir.

Les baux de longue durée permettent au propriétaire d'un terrain de garder la propriété du sol tout en autorisant le preneur, qui dispose d'un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque, à construire ou à gérer les ouvrages édifiés. Ils sont conclus pour des durées de 12 à 99 ans (60 ans en moyenne). Ces baux de longue durée donnent au preneur des droits réels immobiliers (obligation de construire), alors que

les baux commerciaux habituels de courte durée ne donnent que des droits sur l'exploitation des locaux (formule du bail commercial de 3, 6 ou 9 ans, ou de bail précaire de moins de 3 ans).

Le bail emphytéotique de droit commun est le plus ancien : il fut créé pour la mise en valeur de terrains agricoles. Il s'applique aujourd'hui à tout type d'usage, sur des terrains vierges ou déjà bâtis, pour tout type de preneur et de bailleur. Lorsque le bail emphytéotique est conclu sur un terrain appartenant au domaine public d'une collectivité ou de ses établissements – ou au domaine privé si l'usage du terrain prévu dans le bail inclut de fait le terrain dans le domaine public de la collectivité (domanialité publique virtuelle) –, en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité, il s'agit d'un bail emphytéotique administratif (BEA).

Le bail à construction, instauré en 1964, est presque identique au bail emphytéotique, mais le preneur s'engage à construire le terrain loué, puis à maintenir les constructions en bon état pendant toute la durée du bail.

Ces baux de longue durée assurent la maîtrise publique du foncier économique, en organisant ce qu'on appelle le « démembrement de la propriété » : le privé dispose de la propriété des constructions tandis que la collectivité, propriétaire des terrains, garde la main sur le devenir la zone. Au-delà de principes assez simples, dans les détails le montage peut cependant se révéler complexe et il requiert un savoir-faire juridique particulier pour assurer l'articulation entre l'intérêt public de la collectivité et l'intérêt privé du preneur. ■

négocier les conditions de signature du bail entre le bailleur et le preneur. Or, les acteurs sont habitués à des relations de commercialisation et de transactions plutôt qu'à des relations contractuelles sous la forme d'un bail. Cela réévalue les coûts d'accès à l'information et à la recherche d'une sécurisation des intérêts respectifs du bailleur comme du preneur. Il s'agit de coûts reposant sur des négociations complexes et l'adoption de comportements liés à une culture différente.

Dans un tel contexte économique et institutionnel, cet outil n'apparaissait guère avantageux :

- ni aux collectivités territoriales qui souhaitaient subventionner l'aménagement des zones d'activités économiques, pour un coût de gestion minimal (entretien des voiries et signalétique) ;
- ni pour les entreprises, qui voulaient acquérir des terrains pour se développer ou s'implanter sur les territoires, sans contraintes financières autres que l'acquisition.

Aujourd'hui, cette tendance à se détourner du bail à construction évolue. Les modalités d'intervention publique et d'aménagement du foncier économique deviennent plus variées. Elles offrent une réelle alter- ➔

→ native pour rendre intéressant le bail à construction dans des territoires où le foncier coûte cher et où l'attractivité économique et résidentielle est forte.

Passage d'une stratégie « concurrentielle » à une stratégie patrimoniale ? Concurrence territoriale et charge foncière comme indicateur

Le foncier économique peut être valorisé selon deux modes d'action :

- Les acteurs publics font émerger des orientations stratégiques pour le foncier économique (filières ciblées, quantité et qualité des terrains proposés, parcours résidentiel d'entreprises envisagés, etc.) et formulent une offre marketing du territoire. Les acteurs publics s'arrêtent à ce stade, faute d'ingénierie suffisante ou de volonté politique. La valorisation s'opère alors par la confrontation de leur offre de charge foncière à l'analyse des acteurs privés des perspectives de valorisation de la charge foncière.
- Les acteurs publics recherchent et suscitent l'adhésion et la coopération d'acteurs privés (investisseurs, promoteurs, utilisateurs) pour faire émerger des orientations stratégiques (filières ciblées, quantité et qualité des terrains proposés, parcours résidentiel d'entreprises envisagés, etc.) pour le foncier économique. Cette adhésion est facilitée dans les cas où le territoire est attractif pour les ménages et les entreprises, mais fait l'objet d'un travail de proximité constant (animation économique du territoire, offre de services aux entreprises déjà implantées, etc.). Les acteurs publics et privés définissent alors l'usage qui peut être fait du foncier économique et les perspectives de valorisation procurées aux investisseurs.

Dans ce dernier cas, la condition de réussite est d'obtenir l'adhésion des acteurs privés (banques, entreprises PME-PMI). Une telle adhésion est facilitée quand ces acteurs ont déjà testé la validité et la qualité des outils de démembrement de la propriété. Les investisseurs présents sur les marchés internationaux connaissent généralement ces outils et les avantages qu'ils procurent aux financeurs, aux promoteurs, aux négociateurs, aux propriétaires ou aux utilisateurs. C'est ainsi que la proportion d'entreprises propriétaires de leurs locaux est nettement plus faible en Grande-Bretagne, en Suisse ou en Allemagne, pays où ils sont détenus à plus de 60 % par des

Un retour d'expérience : le parc d'activités de Rovaltain

Prenons l'exemple du parc d'activités de Rovaltain (Drôme), situé dans la vallée du Rhône où la logique du bail à construction pour activités économiques s'appréhende facilement. Le parc de Rovaltain jouxte un grand équipement, la gare TGV de Valence) qui se valorise sur le long terme avec la création prévue de 2 000 emplois, 120 entreprises et 80 000 m² construits sur les dix dernières années. C'est aujourd'hui un « site attractif » pour les grands comptes qui représente une « vitrine » dont il faut maintenir l'attractivité. La mise en œuvre d'un agrément avec les chefs d'entreprise favorise cet objectif de maintien dans la mesure où la décision appartient aux entreprises qui font déjà partie du parc d'activités.

Un bâtiment récent de 4 200 m² a été mis en bail à construction et pris par deux organismes bancaires sur 99 ans. La division en

volume du bâtiment a permis au syndicat mixte de Rovaltain de prendre la propriété des rez-de-chaussée (900 m²) pour garantir à terme la mutation en commerces de ces surfaces. Les investisseurs versent au promoteur 50 % du montant total lorsque le niveau de pré-commercialisation équivalent est atteint par le promoteur. Le versement de la redevance a été précoce : 80 % versés la première année et le solde sur les deux années suivantes. Enfin, un surloyer est exigé par le propriétaire pour vérifier la mise en œuvre des caractéristiques de performance énergétique. Le syndicat mixte met à disposition un énergéticien-conseil afin de concevoir un bâtiment qui corresponde aux besoins des entreprises : le coût est de 4 000 € à 10 000 € par projet. Ces modalités sont intégrées au cahier des charges du bail à construction que négocient le bailleur et le preneur. D'autres aspects tels que la signalétique, le stationnement, la gestion des déchets et la participation aux services collectifs du parc d'activités, peuvent aussi être intégrés.

Technoparc de Rovaltain (Drôme)

© J. Robert



investisseurs et des fonds de pensions privés, alors que cette proportion n'est que de 20 % en France, avec cependant une nette progression depuis la législation de 2005 sur les « sociétés d'investissement immobilier cotées » (SIIC).

Au niveau national, le contexte est marqué par une concurrence territoriale et la vente de charges foncières comme indicateur pour les collectivités et les investisseurs locaux. Un territoire qui ne dispose pas d'une offre foncière économique à court ou moyen terme, est moins attractif aux yeux des négociateurs

qui recherchent des implantations pour des entreprises sur des bassins d'emploi d'au moins 100 000 habitants. Il peut s'agir de territoires ne recouvrant pas les périmètres d'intervention des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou d'études socio-économiques traditionnelles. La stratégie des opérateurs privés consiste à identifier des pôles de développement et des infrastructures avec des investissements massifs, pour lesquels l'accompagnement par la collectivité suppose une vision claire des projets. Ces pôles se définissent par la

vocation du foncier dans les documents d'urbanisme et par la destination finale du foncier (industrie, commerce, tertiaire) dans le périmètre de l'agglomération. À cela s'ajoutent les projets programmés par les collectivités, et souvent présentés à l'occasion des événements professionnels de l'immobilier d'entreprise¹.

Un instrument de « contrôle » du preneur et de veille sur l'emploi

Lorsque la collectivité donne à bail un terrain à une entreprise, elle noue une relation directe avec celle-ci. La redevance foncière étant fixée dans le bail à construction, la collectivité possède un contrôle relatif sur les activités implantées sur son territoire, sur leurs mutations, et connaît avec précision les entreprises détentrices de locaux. Dans le schéma traditionnel, la collectivité est alertée des difficultés rencontrées par les entreprises après que leurs perspectives économiques les ont conduites à un dépôt de bilan, une fermeture ou une restructuration de site. Dans le cas du bail à construction, les difficultés à régler la redevance foncière ou à trouver un locataire lorsque le propriétaire n'occupe pas les bâtiments (cas fréquent aujourd'hui) sont autant de situations qui peuvent alerter la collectivité. Elle peut aussi être amenée à privilégier des activités et des entreprises qui sont créatrices d'emplois pour son territoire, plutôt que d'accéder à des demandes d'implantation « opportunistes » (recherche d'un terrain sans lien avec l'économie du territoire).

Une stratégie patrimoniale appuyée sur le bail à construction

Une forme de coopération se noue à l'occasion de la rédaction et de la négociation du bail à construction : le bailleur, le preneur, les avocats, les notaires et les agents de commercialisation et les promoteurs qui peuvent influencer le contenu de la coopération jusqu'à sa réussite. Le bail à construction confère un droit réel immobilier au preneur en échange d'une obligation de construction et d'entretien du bâtiment érigé sur le terrain. Le bailleur perçoit une redevance foncière qui peut être indexée pendant la durée du bail (comprise entre 18 et 99 ans). En fin de bail, il récupère le terrain et les bâtiments érigés par le preneur.

Dans les années 1980 et 1990, les collectivités ont souvent dû acheter le foncier au prix



fort, à leurs propriétaires (agriculteurs, propriétaires locaux) pour le revendre ensuite à bas prix aux entreprises et aux investisseurs qu'elles voulaient attirer, sans avoir aucune garantie de réussite ou de retour sur investissement. En réalité, le modèle foncier traditionnel alimente le système local sous forme de rémunération des propriétaires fonciers et de valorisation des élus locaux pour leurs aménagements. Le bail de longue durée renverse la perspective : il faut travailler avec le privé et s'engager dans une dynamique de projet dans laquelle le retour sur investissement public est déterminé par le niveau de la redevance foncière.

La redevance participe à la stabilité des prix de l'immobilier (loyers versés pour des locaux neufs/m²) et renforce la fonction économique et urbaine de pôles d'activités très typés. Cette stabilité des prix fonciers et de l'immobilier est observable même si les sources de données sont encore trop rares : les collectivités ne souhaitent pas forcément « afficher » publiquement les terrains ou les secteurs qu'elles inscrivent dans leur objectif d'acquisition, ni faire apparaître le montant des moins-values dont certains acquéreurs ont pu bénéficier. Les professionnels de la vente (agences immobilières, négociateurs) souhaitent également garantir la confidentialité des conditions de la vente à leurs

clients (investisseurs, entreprises en compte propre) et « protéger » leurs marchés sur lesquels d'autres professionnels pourraient exercer une concurrence.

Une stratégie patrimoniale intégrant de nouvelles modalités dans les bilans d'opération

L'ordre de grandeur des dépenses par poste de bilan peut être de l'ordre de 1 000 €/m² pour les coûts de construction ; 140 €/m² de loyer sont versés par le preneur au titre de la redevance foncière ; le preneur reçoit 150 €/m² en loyer de l'occupant, réalisant ainsi une plus-value de 10 €/m² hors coût de construction et par an tandis que la collectivité reçoit, sur 3 ans, 140 €/m² et doit financer les dépenses d'aménagement du site.

Autre exemple : un projet de 10 000 mètres carrés en deux bâtiments dont l'un de 4 600 m² en bail à construction de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) issu de surfaces récupérées par le syndicat mixte sur une emprise foncière dont la construction n'a jamais aboutie. Compte tenu des difficultés budgétaires des CCI, il a été fait appel à un promoteur avec lequel il a été signé un bail à construction : la CCI prend 1 000 m² pour y créer une pépinière d'entreprises et le promoteur construit →

¹ Le Simi et le Mipim ont lieu tous les ans à Paris et à Cannes. D'autres événements locaux existent aussi.

Avantages et inconvénients du bail à construction pour le foncier économique

Acteur du foncier économique	Avantages	Inconvénients	Commentaires
Collectivité propriétaire du foncier	<ul style="list-style-type: none"> • Recettes de la redevance foncière • Intégration de modalités dans le cahier des charges du bail (normes environnementales) • Visibilité accrue de la santé financière des acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Délais de négociation allongés • Récupération d'un patrimoine immobilier à réhabiliter à la fin du bail 	
Investisseur/preneur du bail	<ul style="list-style-type: none"> • Rendement financier élevé pour des produits standardisés (plateaux) • Liquidité de l'actif en fin de bail • Exonération de taxe sur la publicité foncière et de la TVA sur le bail 	<ul style="list-style-type: none"> • Frais d'ingénierie juridique et fiscale • Absence d'optimisation fiscale liée à la séparation entre la propriété détenue par une SCI et la location des locaux 	Les entreprises « matures » (PME ou ETI familiales, et/ou industrielles) n'auront pas intérêt à prendre un bail si leur patrimoine immobilier est déjà amorti ou géré en SCI
Utilisateur des locaux construits	<ul style="list-style-type: none"> • Souplesse d'utilisation par entrée/sortie sur des cycles correspondants à des entreprises en forte croissance • Régime fiscal des loyers plus favorables pour l'utilisateur (bilan allégé à l'actif) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contraintes liées au système des baux commerciaux 3/6/9 • Pas de constitution de patrimoine pour l'entreprise 	Les entreprises utilisatrices les plus concernées : <ul style="list-style-type: none"> • TPE et PME récentes tertiaires et technologiques à forte valeur ajoutée • Entreprises à la recherche de baisse des coûts immobiliers pour investir sur leur outil de production
Financeur de l'opération de promotion-construction	<ul style="list-style-type: none"> • Risques financiers faibles sur les sommes empruntées par l'investisseur 	<ul style="list-style-type: none"> • Garanties d'hypothèque plus faibles pour les banques que sur une opération traditionnelle 	

Source : Nicolas Gillio, 2017.

➔ pour un investisseur 5 000 m² avec un bail à construction de 30-40 ans.

L'équilibre financier dépend de la maîtrise des coûts, mais aussi de la commercialisation des locaux. Le niveau de la redevance foncière doit être établi en fonction des loyers « prime » en vigueur sur le marché local de l'immobilier d'entreprise afin d'offrir la crédibilité nécessaire auprès des investisseurs nationaux ou régionaux. Si ces derniers pratiquent déjà ce type de montage ou ont déjà acquis des locaux sur ce site, ils connaissent les prix en vigueur. Si ce sont de nouveaux investisseurs, un délai de négociation sera nécessaire pendant lequel leur expert juridique et fiscal examinera les conditions de mise en place du bail avec les services de la collectivité. La maîtrise des coûts s'opère aussi grâce à l'intégration des parkings dans les loyers versés au titre de la redevance foncière et selon le nombre de places prises par les nouveaux occupants.

La gestion d'un patrimoine foncier d'activité sur long terme

Les élus locaux justifient l'aménagement de zones d'activités par les emplois créés sur leur territoire. La vente de charges foncières permet aux entreprises de s'implanter sans supporter de coûts d'aménagement

et de bénéficier de plusieurs sortes d'aides foncières et immobilières directes ou indirectes. Elles permettent de « fixer » les entreprises sur les territoires tout en disposant librement du foncier et sans avoir de compte à rendre à la collectivité.

Le bail à construction conserve ces avantages : il permet de limiter la mobilité des capitaux et des utilisateurs puisque ceux-ci sont engagés par la redevance foncière à verser les sommes dues à la collectivité tout en veillant eux-mêmes à ce que les locaux soient occupés par un utilisateur. Ce bail exige une meilleure visibilité à long terme du projet politique du territoire aux yeux des investisseurs qui ne prennent un bail sur 40, 50 ou 99 ans que dans la mesure où ils sont certains que leur investissement sera rentabilisé avant la fin du bail. C'est aussi un moyen d'anticiper les mutations économiques et urbaines en récupérant le foncier quelques décennies après pour y réinvestir dans l'aménagement, y modifier éventuellement le parcellaire pour accueillir d'autres établissements et d'autres activités. Les entreprises qui ont atteint un bon niveau de développement ou disposent déjà d'un patrimoine immobilier n'auront pas d'intérêts à intégrer un parc d'activités ou un foncier géré par baux à construc-

tion. Enfin, les recettes pour la collectivité sont, *a minima*, équivalentes entre une ZAE aménagée puis commercialisée et une ZAE aménagée et soumise au bail à construction. En fait, les recettes se révéleront souvent, au final, plus élevées dans le cas du bail à construction, les terrains pouvant être à nouveau commercialisés en fin de bail auprès d'un autre preneur. ■