

La dissociation foncier-bâti

*Garantir une ressource
foncière renouvelable
et abordable pour
le développement
économique*

Éditorial

Face à l'urgence d'agir, compte tenu de la raréfaction du foncier disponible et des enjeux de sobriété foncière, les pratiques de développement immobilier et foncier à vocation économique doivent se réinventer en profondeur. Les logiques à l'œuvre depuis une cinquantaine d'années derrière l'aménagement des zones d'activités économiques, reposant sur l'abondance d'un foncier vierge et peu coûteux, et l'ensemble du modèle économique induit, sont désormais obsolètes.

Ce livre blanc vise à éclairer les parties prenantes du développement économique dans les territoires (collectivités, entreprises, investisseurs...), sur le nouveau paradigme qui s'impose et sur l'un des leviers d'action opérationnels de l'aménagement économique : la dissociation foncier-bâti.

Table des matières

4

Introduction

6

La dissociation foncier-bâti :
définition juridique
et grands principes

7

Les montages dissociants :
des outils polyvalents face aux
différents contextes territoriaux

18

Nos savoir-faire
et nos préconisations

Introduction

Changer de paradigme

Malgré les efforts d'ores et déjà consentis en faveur d'une plus grande sobriété foncière, les ressources semblent s'amenuiser. Si la consommation d'espaces pour le développement de l'activité économique a diminué de 30 % en 15 ans, ces économies ne permettent pas d'envisager l'avenir de manière radieuse. À l'inverse, le constat¹ peut apparaître alarmant :

93 %

des parcs d'activités seront saturés à horizon 2030

2/3

des territoires refusent des projets d'implantation et font face à des départs d'entreprises faute de place pour les conserver

+50 %

sur le prix du foncier d'activité en 10 ans dans certaines régions : la raréfaction du foncier économique a pour conséquence une hausse des prix

64 %

des entreprises craignent que le manque de foncier ne les oblige à renoncer à des projets



Ces chiffres invitent à repenser collectivement la pratique de l'aménagement du foncier économique.

D'une part, la logique de sobriété foncière doit inciter non seulement à « consommer moins » mais surtout à « consommer mieux ». En ce sens, une tendance de fond, à l'amélioration de l'efficacité de la consommation d'espace, peut être observée : entre 2010 et 2023, l'efficacité de la consommation foncière pour le développement économique a augmenté de 30 %.

D'autre part, elle doit nous inviter à repenser le foncier artificielisé comme une ressource renouvelable et ainsi questionner la notion de propriété foncière. Un changement de paradigme est déjà à l'œuvre² :

62 %

des professionnels interrogés estiment que les acteurs de l'aménagement et de l'immobilier ont pris conscience des enjeux liés à la sobriété foncière

25 %

des EPCI déclarent à l'avenir opter pour un modèle d'aménagement fondé sur la location du foncier économique ou sur un modèle hybride

Si la plupart des professionnels de l'aménagement ont déjà pris conscience du besoin de faire évoluer leurs pratiques, il reste à convaincre une grande partie des collectivités territoriales compétentes et des acteurs économiques, la question de la propriété foncière étant centrale dans les stratégies des acteurs publics et privés.

Appréhender le patrimoine public comme une ressource

Fin 2021, le patrimoine des collectivités territoriales et de l'État, principalement constitué de terrains (51 % de la valeur totale), était évalué à 1 901 milliards d'euros³. Souvent perçu comme une charge, ce patrimoine fait l'objet de nombreuses cessions pour alléger les dépenses de fonctionnement. En 2021, près de 22 000 évaluations ont été sollicitées par les propriétaires publics au service des Domaines (désormais Direction de l'immobilier de l'État ou DIE), en vue de céder des biens représentant un montant total d'environ 7 milliards d'euros. Or ce patrimoine pourrait devenir une ressource de plus en plus stratégique sur le long terme, à condition d'en organiser la gestion. Les revenus issus de la location d'immeubles, des redevances pour l'utilisation du domaine public, des concessions et des ventes de produits forestiers, représentent d'ores et déjà près de 4 % des recettes de fonctionnement des communes. Ce sont ces recettes de fonctionnement qui connaissent la plus forte progression pour les finances locales (+6,1 % depuis 2023), un atout considérable dans un contexte budgétaire contraint, marqué par la baisse des dotations de l'État.

Au-delà de l'aspect financier, la maîtrise foncière confère aux collectivités un levier d'action essentiel pour influencer l'aménagement du territoire et mettre en œuvre des politiques publiques ambitieuses, notamment en matière de sobriété foncière (et répondre ainsi aux objectifs « zéro artificialisation nette », ou objectifs ZAN).

« Cette appréhension du patrimoine public en tant que ressource me semble importante parce qu'il n'est pas toujours perçu comme tel par les acteurs publics, alors que cela induit des champs d'application liés au pilotage de la ressource patrimoniale qui me semblent essentiels. Le patrimoine, de ce point de vue, se présente comme un levier interne aux organisations, vecteur important d'amélioration et de la transformation de l'action publique⁴. »



Dans ce contexte, la mise en place d'outils contractuels de dissociation du foncier et du bâti, et le passage d'une logique d'aménagement / commercialisation à un modèle patrimonial de maîtrise publique du foncier, pourrait générer des effets positifs pour les territoires, en permettant de :

- **Exercer une action régulatrice**, en soustrayant certains fonciers de la logique spéculative, et agir sur l'évolution des prix ;
- **Se doter d'une capacité de captation d'une partie de la valeur créée** par l'initiative privée ou publique, en valorisant son foncier et en restant propriétaire ;
- **Reprendre en main et faciliter la mise en œuvre de stratégies territoriales de développement économique** : maîtrise des mutations, maintien d'activités productives, développement de filières économiques clés, accompagnement de l'ESS etc. ;
- **Maîtriser la qualité du projet** : la mise à disposition du foncier sans charge foncière associée (en dehors de la redevance) permet d'être plus exigeant sur la qualité des aménagements et des constructions, ou sur l'ambition architecturale et urbaine (superposition / verticalisation des locaux d'activités, normes environnementales, etc.). Le bail à construction encadre également les conditions d'entretien et de maintien en état des biens dans le temps ;
- **Garder une capacité d'organisation du recyclage urbain en fin de cycle immobilier**, ce qui contribue à la limitation du risque de vacance et de création de friche.

« Le portage public de l'aménagement semble devoir être amené à prendre de l'ampleur dans les années qui viennent, voire à une forme de dissociation durable du foncier et du bâti dans les ZAE⁵. »

¹ Intercommunalités de France, Cerema et Délégation aux Territoires d'industrie, « Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : état des lieux et perspectives dans le cadre de l'objectif ZAN », septembre 2022 ; Délégation sénatoriale aux entreprises, Rapport d'information « Difficultés d'accès au foncier économique : l'entreprise à terre ? », janvier 2024

² Source : enquête de la SCET menée auprès de 344 acteurs de l'aménagement de juin à août 2024

³ FIPECO, « Le patrimoine des collectivités locales à la fin de 2021 », 2022

⁴ Yann Queyroi, « Patrimoine immobilier public : quels enjeux notamment dans le contexte de la transition écologique », *Action publique. Recherche et pratiques*, n° 20, 2024

⁵ Délégation sénatoriale aux entreprises, Rapport d'information « Difficultés d'accès au foncier économique : l'entreprise à terre ? », janvier 2024

La dissociation foncier-bâti : définition juridique et grands principes

Au-delà d’une « simple » dissociation entre le foncier et le bâti, qui suppose une répartition claire du droit de propriété entre le propriétaire du foncier et le propriétaire du bâti, ce sont l’ensemble des modèles permettant un démembrement des droits réels de propriété qui peuvent être utilisés pour atteindre ce changement de paradigme en matière d’aménagement.

De nombreux contrats permettent ce démembrement des droits réels de propriété : le bail à construction, le bail emphytéotique, le bail emphytéotique administratif, mais aussi des outils plus spécifiques comme le bail réel solidaire d’activité, ou encore le démembrement en usufruit.

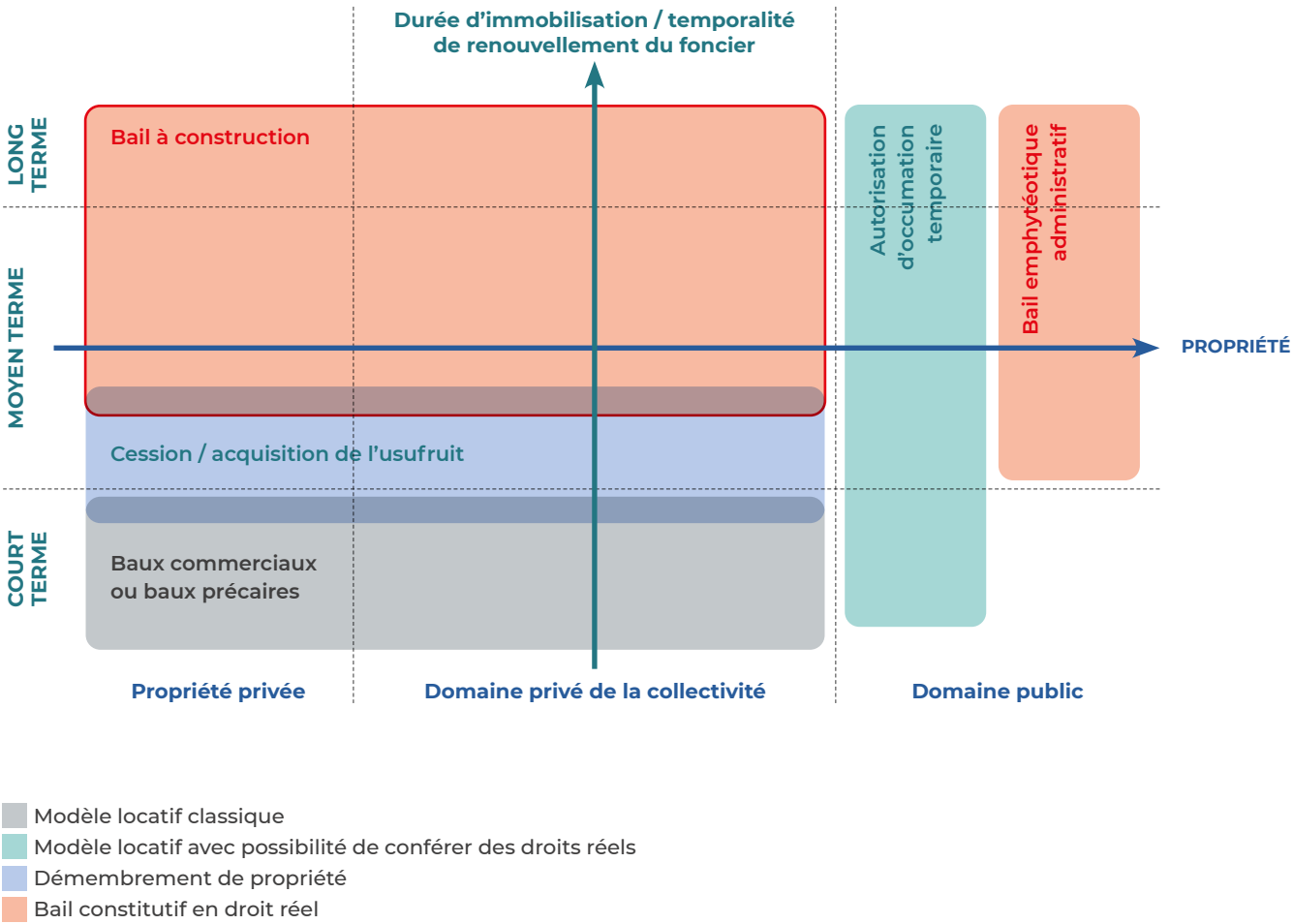
Il s’agit principalement de contrats de location de longue durée, relativement variés et « adaptables », permettant notamment de contraindre davantage les usages et la revente.

Ces outils de démembrement doivent être vus et utilisés comme les moyens de la mise en œuvre d’une stratégie politique et foncière.

À ce titre, le bail à construction, outil générique, apparaît souvent le plus adapté à la poursuite des objectifs ci-après développés.



Quelques baux et contrats de concession constitutifs de droits réels immobiliers



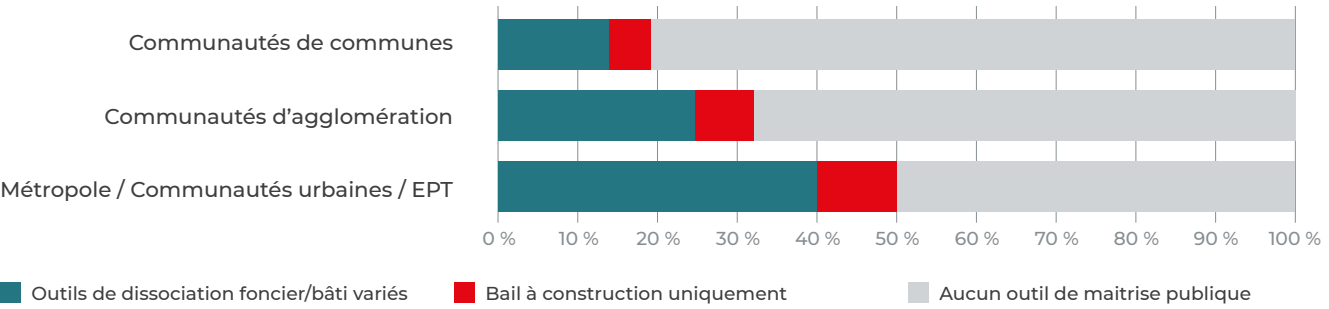
Les montages dissociants : des outils polyvalents face aux différents contextes territoriaux

L’usage des dispositifs de dissociation foncier-bâti se développe encore timidement en France, et ces derniers sont principalement mobilisés dans les secteurs les plus urbains (communautés urbaines et métropoles) où la pression foncière pousse la puissance publique à l’action⁶.

Pourtant, les montages dissociants (et en particulier son outil phare qu’est le bail à construction) sont des outils polyvalents, adaptés à des territoires diversifiés – du plus urbain au plus rural, avec des contextes de marché parfois opposés – et pouvant être utilisés pour répondre à des objectifs variés.



Analyse de la mobilisation des outils de maîtrise publique du foncier économique dans les territoires



Trois grandes familles d’enjeux pour le recours aux baux long terme



⁶ Intercommunalités de France, Cerema et Délégation aux Territoires d’industrie, « Le foncier économique à l’heure de la sobriété foncière : état des lieux et perspectives dans le cadre de l’objectif ZAN », septembre 2022



1

Régulation de marché : maîtriser le foncier stratégique à long terme

Dans les zones dites « tendues », où la demande excède largement l'offre et où la pénurie immobilière et foncière fait grimper les prix (grandes métropoles de l'arc ouest / sud-ouest principalement), la maîtrise du foncier constitue un levier essentiel pour réguler le marché et garantir le (re)développement économique. Le bail à construction trouve toute son évidence dans ce type de contexte, permettant à la puissance publique de conserver la maîtrise des terrains tout en générant des ressources financières à long terme.

En mobilisant le bail à construction, les collectivités peuvent assurer la disponibilité de terrains stratégiques et attractifs, tout en régulant la spéculation foncière pour garantir un accès au foncier à des conditions abordables pour les entreprises.

Véritable outil de conservation et de valorisation du foncier, le bail à construction est particulièrement stratégique pour les collectivités.

En effet, les fonciers conservés ou maîtrisés aujourd'hui vont devenir, à terme, des outils de gestion foncière et de développement économique pour les collectivités. La dissociation foncier-bâti est plus facilement acceptée par une entreprise dans la mesure où il n'existe pas de terrains alternatifs permettant d'exercer la même activité et de tirer le même profit de positionnement. La « perte » patrimoniale liée à l'investissement en bail à construction ou bail emphytéotique est compensée par une activité commerciale plus favorable que si l'entreprise se positionnait ailleurs.

La dissociation foncier-bâti sur des terrains stratégiques à vocation économique permet ainsi :

- D'éviter la dégradation et la paupérisation de fonciers attractifs du fait d'un investissement de départ trop important des entreprises et de l'impossibilité de conserver le foncier en bon état ;
- D'anticiper et cadrer les changements de destinations et d'usages nécessaires au développement de zones économiques de qualité et adaptées aux demandes et exigences de demain, et donc de permettre un recyclage du foncier dans des conditions favorables ;
- Mais aussi, pour les collectivités, de capter une partie de la valeur générée par ces projets d'implantation au-delà des recettes fiscales collectées.

L'atteinte de ces objectifs passe notamment par les clauses insérées dans le bail à construction. En effet, tout projet de construction ou de changement d'affectation nécessitera non seulement une autorisation d'urbanisme, mais aussi l'accord explicite du propriétaire. Celui-ci pourra conditionner son consentement à des engagements concernant la qualité des constructions, le type d'emplois générés, ou la remise en état des bâtiments existants. De même, lors des demandes de prorogation du bail à construction, le propriétaire peut exiger des travaux de rénovation avant de consentir à une extension de la durée du contrat. Le bail à construction peut aussi prévoir des clauses de résiliation en cas de défaut d'entretien ou de changement d'usage, permettant ainsi au propriétaire de récupérer le bien sans frais à la fin du contrat.

Exemple de la ZAC de Franczal « Futur campus des mobilités innovantes et décarbonées »



L'ancienne base militaire de Franczal, située sur la commune de Cugnaux, a été libérée en 2010 et déclassée militairement en 2012. Acquis par Toulouse Métropole auprès de l'État en 2020, cette friche constitue une opportunité foncière stratégique pour mettre en œuvre un projet de développement économique d'envergure. Dans le cadre de l'étude urbaine menée sur le site, la mise en place d'une ZAC a été conseillée tout comme l'hypothèse d'une commercialisation de tout ou partie des fonciers sous forme de baux à long terme.

En effet, ces terrains, situés à proximité de l'aéroport, sont très stratégiques pour la Métropole et celle-ci devait confirmer l'intérêt financier de conserver de tels terrains en propriété, au-delà de leur intérêt patrimonial.

La SCET/Ville en Œuvre a mené une mission d'expertise destinée à identifier les spécificités du montage sous forme de baux à long terme, étudier leur articulation avec la procédure de ZAC et analyser les conditions de

mise en place de ces baux et leurs caractéristiques.

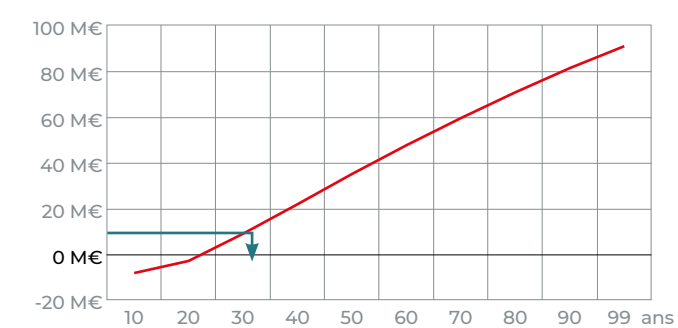
Cette étude a pu aboutir à :

- Une analyse de l'articulation de ces commercialisations avec le processus « classique » de commercialisation foncière en ZAC avec CCCT opposable et règlement de chantier (comment intégrer les mêmes garanties et capacités de contrôle au sein des baux) ;
- La présentation des modalités de fixation du prix et de la redevance (avec potentiellement recours à des emphytéoses de très longue durée accompagnées d'un versement du loyer capitalisé en une seule fois à la signature).

La principale conclusion de cette analyse a été la suivante : les durées de baux devaient être de l'ordre de 30 à 40 ans pour devenir rentables, tant pour la collectivité que pour le preneur – la redevance et la durée du bail pouvant varier selon le programme ou le type d'opération (construction ou réhabilitation).

Estimation de la durée de bail par la méthode de l'apport net bailleur

Recettes propriétaire selon durée de bail (Ilot A)



Bail de 31 ans minimum pour atteindre la valeur du terrain par comparaison

Redevance de 5 €/m² foncier ou 17 €/m² SDP
Valeur annuelle = X k€





Equilibre économique et juste valorisation : garantir un modèle économique pérenne pour les opérations complexes

2,3 M€

c'est le déficit moyen d'une opération de recyclage de friches pour des opérations industrielles⁸.

Dans les territoires détendus où la demande est moins forte, dans le cas de friches nécessitant d'importants travaux de réhabilitation, ou dans des secteurs exposés à des risques (zones inondables, littoraux soumis au recul du trait de côte etc.), les fonciers disponibles peinent à trouver preneur faute d'équilibre économique et de sécurisation de l'investissement.

L'effet ciseau entre la dépréciation du marché et les contraintes foncières (coûts élevés de réhabilitation, de dépollution et prix de sortie faibles) mènent soit au blocage des projets et à des situations de vacance structurelle, soit à d'importants déficits d'opération supportés par la subvention publique et/ou par la cession de foncier public au rabais.

Le bail à construction peut ici offrir une solution pour retrouver un équilibre économique à moyen-long terme. Il permet

aux collectivités d'accompagner la revitalisation de ces espaces tout en conservant une maîtrise foncière sur le long terme. D'un point de vue économique, cette approche permet d'éviter à la puissance publique de brader son foncier et assure une juste valorisation des terrains sur le temps long. Elle permet également d'amortir les coûts liés aux contraintes techniques et environnementales qui pèsent sur certains sites, et de garantir la viabilité financière des projets engagés.

Sur un grand nombre de territoires, notamment ruraux, où la tension foncière est relativement faible mais où la croissance de l'activité économique est engagée et portée politiquement, le recours au bail à construction peut donc être la solution pour :

- Viser un équilibre sur le temps long pour la collectivité-bailleur et éviter que la valorisation foncière ne soit « absorbée » par le déficit d'opération ;
- Optimiser le montage pour permettre à la puissance publique d'assurer l'impulsion du projet, et d'être en capacité (notamment financière) d'attirer des entreprises ;
- Mieux partager l'engagement financier et opérationnel entre les parties (collectivité, investisseur, entreprise).

Exemple du renouvellement et de l'extension du parc d'activité de la Saussaye à Saint-Cyr-en-Val (Loiret)



Le projet de la ZAC de la Saussaye prend place au sud de la commune de Saint-Cyr-en-Val, sur un secteur partiellement boisé, contraint par des enjeux de zone humide. Malgré la demande et le portage politique fort autour du développement économique, le marché des locaux d'activités affiche des prix relativement faibles sur le secteur. Le bilan d'aménagement prévisionnel réalisé en 2021 conduisait à l'estimation d'un déficit de l'ordre de -10 M €. Le déficit d'opération avait donc conduit à explorer un montage alternatif en dissociation foncier-bâti de sorte à éviter la perte de valeur de l'investissement public lié à l'aménagement de ses fonciers.

Dans le cadre de cette étude, la SCET/Ville en Œuvre a invité la métropole d'Orléans et ses partenaires à se poser la question d'une maîtrise foncière de long terme permettant de limiter le coût d'accès au foncier pour les investisseurs, et donc de favoriser la réussite commerciale de l'opération, sans renoncer à la valorisation de l'emprise *in fine*. Ce montage permettait à la collectivité de passer d'une logique de subventionnement à une logique d'investissement.

La redevance du bail à construction a été simulée via la méthode de l'apport net bailleur. Cette méthode donne une base objective de négociation autour du montant de la redevance : la différence entre la valeur du terrain apportée par le bailleur (Vi) et celle des constructions réalisées par le preneur (Vf) donne l'apport net du bailleur. Pour que la mise à disposition de son foncier soit rentable, le bailleur attend un certain rendement sur cet apport net (r). La redevance peut donc être calculée par la formule : $(Vi - Vf) * r$.

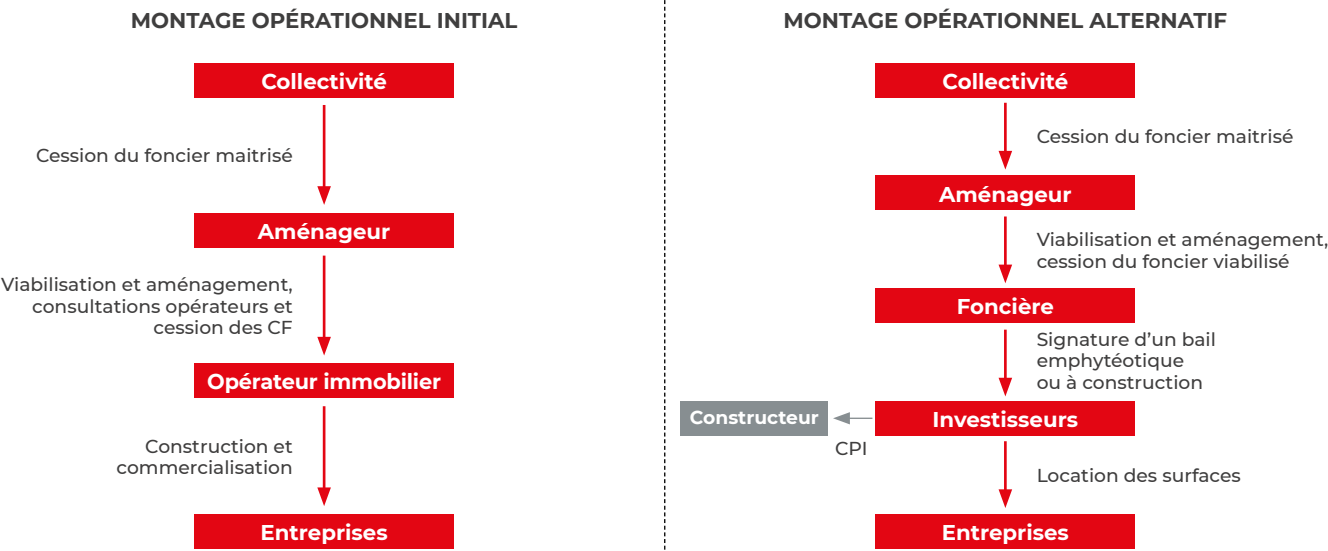
La durée du bail a ensuite été établie de sorte à permettre au bailleur de retrouver la valeur initiale de son terrain, tout en tenant compte du fait qu'il récupérera également la pleine propriété des constructions à l'issue du bail.

Enfin, une simulation financière entre le montage traditionnel et le montage en dissociation a été réalisée pour s'assurer de la soutenabilité et de l'attractivité du bail à construction pour le preneur. Il en résulte qu'un montage en bail à construction de 31 ans avec une redevance de 4,3 €/m²SU permet à la collectivité de rentabiliser son investissement foncier, et au preneur de réaliser des économies d'investissement et de les amortir.

⁸ Délégation sénatoriale aux entreprises, Rapport d'information « Difficultés d'accès au foncier économique : l'entreprise à terre ? », Janvier 2024



Comparaison des montages contractuels entre le modèle classique et avec intervention d'une foncière de portage



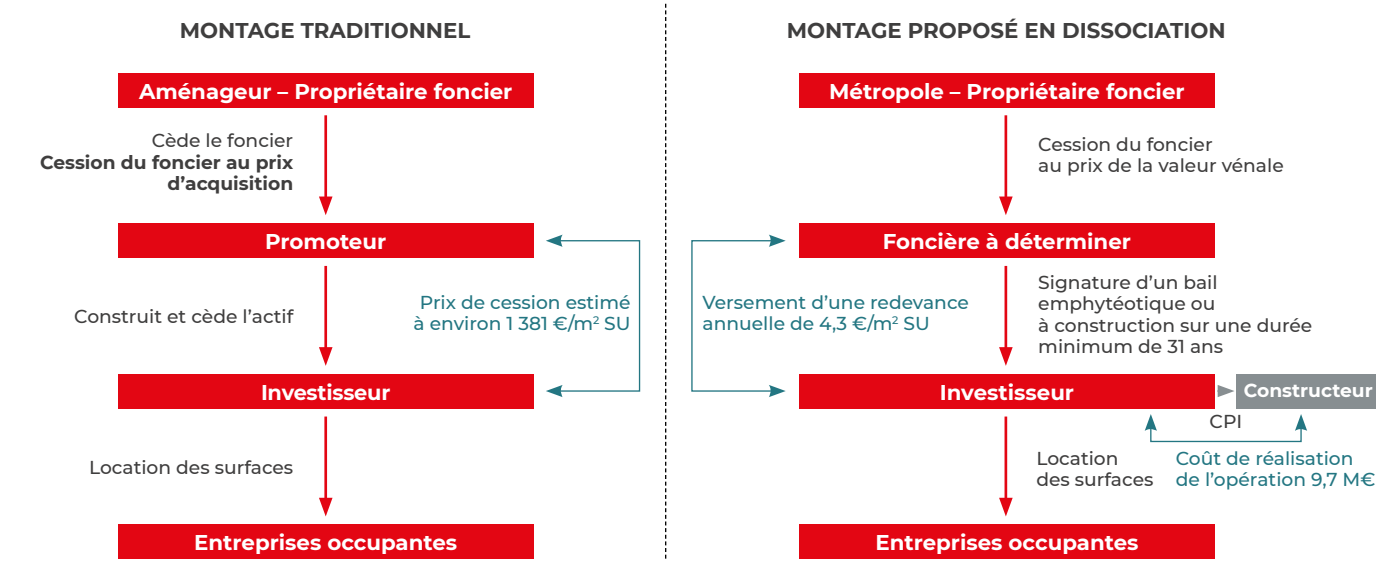
- Atouts**
- Montage traditionnel, connu et maîtrisé par l'ensemble des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier
 - Permet une propriété pleine et entière des locaux d'activités par les entreprises, en lien avec la stratégie patrimoniale usuelle des chefs d'entreprises

- Faiblesses**
- Ne permet pas d'assurer une gestion pérenne de l'optimisation foncière – chaque entreprise disposant de la pleine propriété de sa parcelle
 - Ne favorise pas la réalisation d'équipements mutualisés à l'échelle de la zone (car absence d'investisseur unique)

- Atouts**
- Permet d'optimiser la gestion du foncier en zone d'activités sur le long terme – en lien avec les objectifs du ZAN
 - Permet la maîtrise publique du foncier dans un contexte de rareté et de spéculation foncière
 - Permet la perception d'une « rente » foncière

- Faiblesses**
- Montage méconnu des acteurs, nécessitant un effort pédagogique
 - Des acteurs restant à identifier (foncière et investisseurs)
 - Une attention à avoir sur le montant de la redevance foncière pour assurer que celle-ci ne dissuade pas le positionnement d'investisseurs

Vérification de l'attractivité prix pour l'investisseur



- Synthèse de l'analyse**
- Un montage en dissociation qui apparaît très légèrement préférentiel, d'un point de vue financier, pour l'investisseur, lui permettant de faire une économie d'environ 0,4 M€ par rapport au montage traditionnel
 - Compte tenu de l'écart financier relativement faible entre les deux montages, il pourrait être envisagé de confronter l'attractivité du montage en dissociation en ciblant une redevance foncière moins élevée



Interventionnisme économique : soutenir et orienter les activités économiques

La dissociation foncier-bâti peut être mise au service de politiques publiques visant à orienter le tissu économique d'un territoire vers le développement de secteurs d'activités spécifiques.

À titre d'illustration, le bail à construction permet non seulement aux collectivités de conserver la maîtrise du foncier, mais aussi d'encadrer la destination des constructions prévues sur ce dernier.

Il constitue ainsi un outil puissant d'interventionnisme économique pour les collectivités, qui peuvent le mobiliser pour favoriser la structuration de filières stratégiques et/ou innovantes, privilégier l'implantation d'activités adaptées aux besoins du territoire, ou encore soutenir les acteurs de l'économie sociale et solidaire en leur garantissant un accès facilité au foncier.

Le recours aux montages dissociants doit alors s'inscrire dans une stratégie globale, en articulation avec les politiques publiques menées plus largement dans les champs de l'aménagement du territoire et du développement économique.

L'ensemble des outils permettant à la collectivité de conserver une maîtrise du foncier sur le long terme doit être mobilisé, et les divers acteurs publics intervenant aux différents niveaux et stades du montage doivent se coordonner.

Un portage politique fort est par ailleurs indispensable pour asseoir la légitimité de la dissociation foncier-bâti, qui représente encore pour beaucoup – et notamment pour les acteurs économiques – un changement de paradigme majeur.

Ce changement de paradigme nécessite également de repenser plus largement l'action publique en matière de développement économique.

Lorsque les acteurs publics s'interrogent sur le recours à des outils de dissociation foncier-bâti sur du long (voire très long)

terme, ils doivent penser les terrains concernés sur vingt, trente, cinquante, ou même soixante-dix ans, et donc réfléchir dès à présent à l'évolution ou au renouvellement de leur occupation.

La logique court-termiste de conclusion d'opérations de cession au coup par coup cède ainsi le pas à une approche plus prospective du territoire, au service de l'attractivité, de la souveraineté économique, et *in fine* de l'intérêt général (via la création d'emplois) dans un contexte de raréfaction du foncier.

Les collectivités ont alors pour rôle de réguler l'accès à ce foncier de plus en plus rare, de définir les conditions – notamment financières – de son utilisation, et de favoriser la souplesse voire la réversibilité de son occupation en encadrant l'affectation *ab initio* des terrains.

Il s'agit plus largement d'animer le foncier économique : intermédiation, mobilisation de communautés, création de partenariats, facilitation, négociations, activation et coordination d'outils comme les foncières, etc.

Cette maîtrise publique du foncier économique peut en outre constituer une réponse efficace aux appels, lancés ces dernières années, à un retour d'un plus grand interventionnisme économique de l'État et des collectivités face à la fragilisation du tissu industriel français.

Plus largement, la dissociation foncier-bâti peut permettre de réinvestir les politiques d'accompagnement des pôles de compétitivité et/ou d'excellence, de structuration de filières ou encore de mutation d'activités économiques.

Ainsi, à la faveur de l'activation des montages dissociant le foncier du bâti, la contrainte que pourrait représenter la nécessité d'une maîtrise publique d'un foncier raréfié cède le pas à une opportunité réelle pour les collectivités de réinventer leurs politiques de soutien aux activités économiques.



Exemple de développement d'un Village d'Artisans au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) à Vénissieux



Dans le cadre du NPNRU des Minguettes, la Métropole de Lyon a souhaité proposer une offre de locaux attractive et répondant aux besoins des petites entreprises artisanales locales.

Cette programmation bénéficie d'un soutien partiel de l'ANRU, mais dans la mesure où la collectivité ne souhaitait pas s'engager en direct ou via une de ses structures, il a été retenu un portage privé dont la soutenabilité financière permet de garantir l'engagement des financeurs.

La programmation projetée pour l'étude de faisabilité est celle d'un Village d'Artisans de 14 cellules de 50 à 200 m² de surface utile, ainsi qu'un restaurant solidaire. Les valeurs de transaction préconisées doivent permettre à des artisans en recherche de locaux abordables de s'installer, et sont donc légèrement en-deçà du marché. Le foncier d'assiette est celui issu d'une démolition par un bailleur social.

Le montage qui a émergé est une maîtrise foncière conservée par la Métropole, qui met en place un bail à construction avec un investisseur privé en charge de réaliser l'opération et d'assurer la gestion locative.

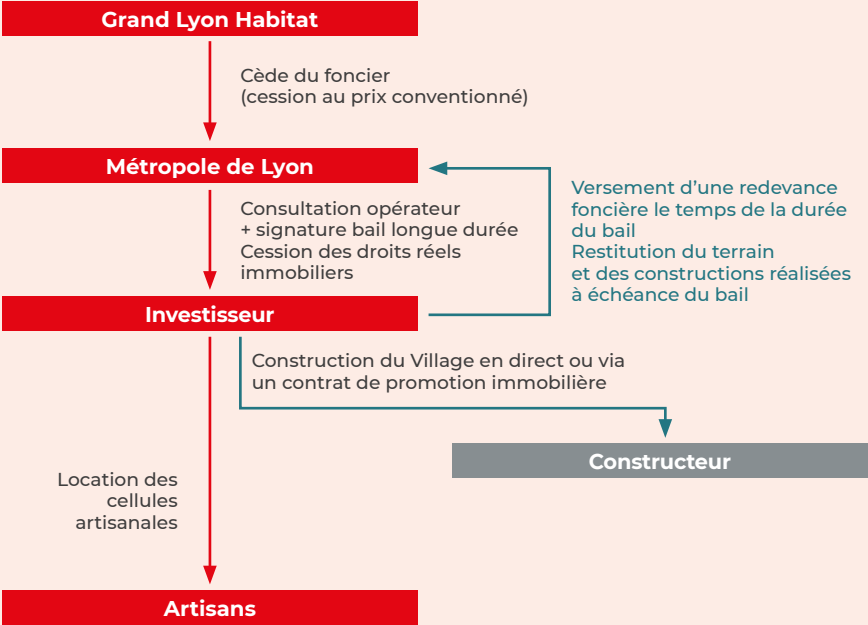
Pour cette opération, il n'apparaît pas pertinent de construire selon le montage classique (cession du fon-

cier à un promoteur / réalisation de l'opération / cession des cellules à un investisseur / gestion locative par le privé). Le montage en dissociation permet de conserver une maîtrise foncière publique du site (localisé en entrée de quartier et considéré comme un emplacement stratégique dans le plan guide) et d'améliorer le taux de rendement de l'investisseur privé pour sécuriser son positionnement sur l'opération.

Du point de vue contractuel, il a été privilégié le recours au bail à construction, plus prescriptif pour le preneur vis-à-vis des caractéristiques du projet autorisé. En outre, la commercialisation se ferait par une consultation selon un formalisme commande publique, qui permet de verser un cahier des charges tout en sécurisant le risque juridique (contentieux et de requalification éventuelle).

Ce montage permet à la Métropole de bénéficier d'une redevance foncière le temps du bail, tout en conservant la maîtrise d'un foncier jugé stratégique. Il est à noter que la Métropole retrouve la pleine propriété du terrain et des constructions réalisées à échéance du bail.

Le coût d'investissement est par ailleurs plus limité pour l'investisseur (absence de coût d'acquisition foncière), ce qui autorise une programmation abordable.



Nos savoir-faire et nos préconisations

Conditions de réussite et recommandations pour la maîtrise d'ouvrage :
les bonnes questions à se poser et la méthodologie à mettre en place

	Collectivité / bailleur	Investisseur ou entreprise / preneur
Avantages	▪ Permet de ne pas brader son foncier tout en percevant une redevance ▪ Entrer dans une logique d'investissement et sortir de la logique de subventionnement d'équilibre ▪ Retour sur investissement possible à moyen terme ▪ Permet aussi au bailleur de lutter contre la vacance, avec la possibilité pour la collectivité d'insérer une clause imposant au preneur une activité continue	▪ Coûts d'accès au foncier limités donc capacités d'investissement accrues (diminution des capitaux propres mobilisés) ▪ Pour les investisseurs, proposer des programmes plus attractifs en « prix de sortie/loyer » et garantir l'attractivité du site ▪ Limitation du risque opérationnel et financier ▪ Redevance calibrée au regard du bilan investisseur ▪ Diversification des financeurs et « emprunt » au bailleur
Inconvénients	▪ Montage parfois méconnu des acteurs dans les territoires ▪ Nécessite potentiellement de créer une structure de portage	▪ Pour les entreprises, nécessite de sortir de la logique patrimoniale, d'autant plus sur des secteurs où le foncier et l'immobilier économiques devraient prendre de la valeur face à la raréfaction globale de la ressource

Conditions de réussite et recommandations :

- Commercialiser l'ensemble des fonciers disponibles via des baux à construction pour limiter les effets de concurrence.
- Fixer la redevance de façon à assurer l'attractivité financière de ce montage (comparativement au montage traditionnel) pour l'investisseur.
- Prévoir la possibilité de « recharger » la durée du bail, lors de la signature du contrat de bail.
- Prévoir une durée de bail suffisante pour permettre à l'investisseur de générer suffisamment de flux de trésorerie afin d'amortir son opération, en l'absence de constitution d'un patrimoine. Différents paramètres sont à prendre en compte :
 - Pour le preneur : durée de vie du bâtiment, ainsi que de l'amortissement comptable (durée au bout laquelle la valeur de la cession et la valeur de la location convergent). L'ordre de grandeur de durée classiquement admissible est autour de 2 à 3 cycles immobiliers (varie selon la programmation et le marché associé).
 - Pour le bailleur : valeur des droits cédés équivalente à la valeur de cession du bien.
- Ou permettre à l'investisseur d'entrevoir une option d'achat, en formalisant un droit de préférence du preneur (dans l'hypothèse où le bailleur, en cours d'exécution du bail, déciderait de céder le terrain).

La mise en œuvre de la dissociation foncière nécessite :

- L'acceptation d'une absence de propriété pleine et entière du preneur.
- La coordination de l'ensemble des acteurs publics et privés impliqués au service du projet : portage public fort et inscription dans une stratégie globale.
- Une approche juridique sur mesure : souplesse et capacité d'adaptation juridique, inventivité contractuelle et approche casuistique (variété des outils du démembrement/dissociation).
- Une modélisation et un plan de financement sur le long terme : capacité du preneur à se projeter sur une longue durée.

Quelques recommandations en retours d'expérience
pour le développement économique en contexte de sobriété foncière

Sur la configuration bâtiminaire
et foncière

- Favoriser la modularité, afin de proposer aux entreprises un « parcours résidentiel » complet, susceptible de s'adapter à leurs demandes évolutives dans le temps, et favoriser ainsi leur ancrage sur le territoire
- D'un point de vue constructif, privilégier des dispositifs permettant une standardisation en réalisation et de retrouver les cellules divisibles une fois le bâti livré : trames poteaux/poutres, systèmes préfabriqués, etc.
- Proposer des gabarits globalement adaptables et traduisant une activité banalisée en ville semi-dense à dense
- Préférer une dissociation des accès véhicules légers et poids lourds, mais une mutualisation du stationnement et des espaces de livraison
- Porter une attention spécifique à la chaîne logistique : arrivée → transformation → desserte (des mesures correctives observées dans plusieurs projets pour leur gestion en traitement à l'intérieur du lot)
- Interroger l'attractivité et la faisabilité d'une implantation sur les étages supérieures doivent être démontrées : efficacité constante, atouts supplémentaires (notamment un prix / m² SDP inférieur à celui du rez-de-chaussée)

Sur le montage

- Privilégier une approche par filière avec des spécifications
- Anticiper les éventuels surcoûts :
 - Un surcoût mesuré sur la construction (horizontale ou verticale) d'immobilier mixte d'activité
 - Les opérations mêlant activité et résidentiel sont sensiblement plus coûteuses à réaliser (division des volumes et des flux, aménagements pour limiter les nuisances...)
- Associer le plus en amont les acteurs publics et privés :
 - Des investisseurs qui interviennent de plus en plus en amont, à associer au montage
 - Un accompagnement en aval des aménageurs / opérateurs, jusqu'au portage des murs du foncier
- Envisager un panachage de modes de commercialisation et de prospects ciblés pour sécuriser les opérations et la commercialisation
- Garantir des loyers abordables et limiter au maximum les charges d'exploitation : les taux d'efforts des entreprises ne permettent pas toujours une contribution à l'immobilier
- Dans tous les cas, et quel que soit le montage, en l'absence d'expertise dédiée en interne, envisager un accompagnement pour s'assurer de l'adéquation à ses besoins du montage concerné

De l'idée neuve à l'action, s'engager ensemble pour ceux qui transforment les territoires



La **SCET, filiale à 100 % de la Caisse des Dépôts** accompagne les initiatives locales publiques et privées sur les nouveaux enjeux des territoires, des équipements et leurs transitions.

À travers ses quatre entités, la **SCET** (conseil aux collectivités et appui à l'économie mixte à travers son Réseau de 350 EPL), **CITADIA** (conseil en urbanisme et aménagement), **Ville en Œuvre** (Conseil & ingénierie de projets), **Aatiko Conseils** (conseil aux bailleurs sociaux), **le Groupe SCET constitue le seul acteur intégré de conseil et d'appui au développement des territoires.**

Le groupe SCET est mobilisable à travers les principaux canaux structurant la commande publique :

- **UGAP** : Lot 1 Conseil en Stratégie en partenariat avec PWC
- **RESAH** : Lot 2 Urbanisme favorable à la santé pour les collectivités locales
- **ANCT** (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires) : Lots d'ingénierie amont en appui aux collectivités locales
- **Banque des Territoires** : Lots d'ingénierie amont dans le cadre de grands programmes (ACV, PVD, ...)

VOS CONTACTS

Yvain DOBEL

SCET

Directeur BU Aménagement

✉ y.dobel@ville-en-oeuvre.com

☎ 06 52 19 93 55

Stéphanie BERAUD-GUENARD

SCET

Directrice pôle Montage et Modélisation

✉ stephanie.beraud-guenard@scet.fr

☎ 07 88 86 23 47

Cette étude a été réalisée par **Bruno PETRESCU, Margaux KUHN, Maud ONDET, Yvain DOBEL**

www.scet.fr