

Publié le 30 octobre 2024

Bail à construction : un outil pour préserver le foncier public à vocation économique

« Passer d'une logique d'aménagement-commercialisation à un modèle de maîtrise publique du foncier ». C'est tout l'enjeu du bail à construction qui permet aux collectivités de mettre leur foncier à disposition d'entreprises, pour une durée allant de 18 à 99 ans. Avantages pour les deux parties : l'une dispose d'un loyer garanti et d'un droit de regard sur les activités qui s'implantent sur son territoire, et l'autre peut investir dans la construction de ses locaux et dans ses équipements, tout en les amortissant dans la durée. Mais malgré ces points forts, le bail à construction reste peu utilisé, car méconnu. Dans un contexte de sobriété foncière et de lutte contre les friches, le Cerema remet en avant cet outil vieux de 60 ans, mais qui reste plus d'actualité que jamais.



Nerf de la guerre dans le domaine de l'aménagement et de l'immobilier, le foncier est également devenu une denrée précieuse depuis l'instauration de la trajectoire ZAN. Les collectivités désireuses de réguler les prix du foncier, de constituer des réserves foncières, de limiter les friches et la vacance, de diversifier les types d'activités dans le temps ou encore d'aider à l'émergence de jeunes entreprises ont ainsi tout intérêt à conserver des terrains en patrimoine. Parmi les outils qui permettent de répondre à l'ensemble de ces problématiques, le bail à construction peut constituer, d'après le Cerema, « une solution pertinente ».

Le bail à construction n'est pas un dispositif nouveau. Il est cependant peu utilisé car méconnu, explique le Cerema. D'après une enquête menée par ce dernier, seuls 14 % des EPCI l'utilisent. Instauré en 1964 dans le Code de la construction et de l'habitat, il prend la forme d'un contrat juridique qui lie la collectivité bailleur à un preneur locataire. A travers ce « partenariat », la collectivité perçoit un loyer sur un terrain appartenant à son domaine privé. L'investisseur développe, quant à lui, son activité sans avoir à supporter le coût du foncier. Autre avantage pour le preneur : il peut louer, hypothéquer ou vendre le(s) bâtiment(s) qu'il aura construit sur ce terrain. Mais à la fin du bail, la collectivité reprendra possession de son terrain, tout comme des bâtiments construits dessus, sauf dispositions contraires stipulées dans le contrat. Une bonne occasion pour elle de se constituer un patrimoine immobilier, l'essentiel étant toutefois de conserver la maîtrise publique de fonciers stratégiques qui pourraient accueillir, à terme, des programmes diversifiés.

Bail à construction, mode d'emploi

Le loyer perçu par la collectivité peut être périodique, lui assurant ainsi des recettes stables, ou versé en une seule fois. Cette dernière option lui permettra notamment de rééquilibrer rapidement son opération d'aménagement. En plus du loyer, le preneur devra notamment s'acquitter des charges (taxe foncière, taxe d'aménagement, impôts sur les revenus tirés de la location, etc.). D'ailleurs, le Cerema attire l'attention sur le fait que « le loyer est considéré comme une charge et non comme un investissement ». A ce titre, il peut être

déduit du résultat comptable de l'entreprise. A noter que le terrain peut être nu ou accueillir des bâtiments. Dans ce dernier cas, le bail devra définir si leur rénovation ou extension seront à la charge de l'entreprise.

En terme de durée, le bail à construction est établi sur une période allant de 18 à 99 ans. Le Cerema conseille cependant de choisir une durée supérieure ou égale à 30 ans afin que le preneur puisse amortir les coûts de construction, mais aussi avoir une visibilité suffisante sur le cycle de vie de son entreprise. De son côté, la collectivité sera exonérée d'impôts à la fin du bail au-delà de 30 ans. A noter que le contrat ne peut être reconduit. Si la collectivité et l'entreprise souhaitent continuer à travailler ensemble, un nouveau contrat devra être rédigé. Mais pour les contrats de très longue durée, il est toujours possible de rédiger des avenants au bail afin de le prolonger. Il ne pourra cependant pas être étalé au-delà de 99 ans.

Bon à savoir : il est possible pour le preneur de céder ses droits au bail, mais si et seulement si la collectivité est d'accord. En outre, le bail peut être résilié si la collectivité estime que les activités développées ne sont pas conformes à ce qui était prévu dans le contrat. Attention tout de même : les clauses régissant le bail à construction ne peuvent être trop restrictives, sous peine de requalifier ce dernier en contrat de commande publique.

Chambéry-Grand Lac Economie et Annemasse Agglo ont sauté le pas

Certaines collectivités ont trouvé un équilibre grâce au bail à construction. Il est par exemple devenu l'unique méthode de commercialisation du foncier économique de Chambéry-Grand Lac Economie depuis 2022. Le syndicat mixte propose ainsi ses terrains à la location pour une durée de 60 ans, avec versement d'un loyer en une seule fois afin de rembourser plus rapidement les prêts contractés pour l'aménagement du foncier. Chambéry-Grand Lac Economie ne souhaite pas pour autant devenir propriétaire du foncier à la fin du bail. Le règlement inclut ainsi des clauses de prolongation et/ou de priorité si le projet reste en phase avec les objectifs du territoire, et/ou s'il génère des investissements majeurs pour celui-ci.

Autre exemple avec Annemasse Agglo qui a encouragé les Communauté de communes voisines d'Arve et Salève, ainsi que celle du Genevois, de signer collectivement une convention d'engagement en 2017 afin que leurs fonciers à vocation économique soient commercialisés via le bail à construction. Elles se sont ainsi mises d'accord sur la durée de bail, sur le prix de cession, sur le retour du terrain et des constructions, ou encore sur le versement du loyer. Une initiative qui a permis aux collectivités de gagner en cohérence territoriale en matière d'implantations économiques, mais aussi de sobriété foncière.

D'autres articles, publiés par Cadre de Ville, pourraient vous intéresser :

[Permis de construire : un édifice en péril pour la Cour des comptes](#)

[Logement neuf ou ancien : le marché durablement grippé sur la Métropole lyonnaise](#)