



La SCET et son réseau. l'expertise au service des territoires

## Analyse prospective pour la mise en place d'un outil d'aide à la réalisation d'opérations en centre-bourg adapté au contexte local



**François BRUN**

*Consultant  
Direction des Expertises et de l'Ingénierie de Projets  
Service Montages juridiques opérationnels*

**Janvier 2016**



AUVERGNE – Rhône-Alpes\*



cget





## SOMMAIRE

1	DONNEES D'ENTREE	3
1.1	<b>Rappel du contexte local et des enjeux</b>	<b>3</b>
1.2	<b>Identification des points de blocage</b>	<b>4</b>
1.3	<b>Pertinence d'une structure permettant des participations publiques et privées</b>	<b>7</b>
2	SCENARIO ACADEMIQUE : MISE EN PLACE D'UN OUTIL DE TYPE SEM OU SPL	8
2.1	<b>Principales caractéristiques des entreprises publiques locales</b>	<b>8</b>
2.1.1	La société d'économie mixte (SEM).....	8
2.1.2	La société publique locale (SPL).....	9
2.1.3	Les aides des collectivités locales aux EPL.....	10
2.2	<b>Les limites de ces outils</b>	<b>11</b>
2.2.1	Les limites du champ d'intervention des SEM.....	11
2.2.2	Les limites du champ d'intervention des SPL.....	11
2.2.3	L'obligation générale de mise en concurrence des prestataires.....	12
3	SCENARIO ALTERNATIF : MISE EN PLACE D'UNE SCIC	12
3.1	<b>Principales caractéristiques de la société coopérative d'intérêt collectif</b>	<b>12</b>
3.1.1	La nécessité d'un agrément préfectoral compte tenu de l'objet.....	13
3.1.2	Le sociétariat et la répartition des pouvoirs.....	13
3.1.3	La distribution des bénéfices.....	13
3.1.4	Les aides des collectivités locales aux SCIC.....	14
3.2	<b>Rôle pouvant être confié à une SCIC dans le contexte local</b>	<b>15</b>
3.2.1	Elaboration et montage de projets.....	16
3.2.2	Conduite de projets.....	17
3.2.3	Une mission transverse d'accompagnement des porteurs de projet.....	17
3.2.4	Une fonction de gestionnaire à confirmer.....	17
3.3	<b>Le positionnement des acteurs locaux</b>	<b>18</b>
3.3.1	Les communes et l'intercommunalité.....	18
3.3.2	Le Département.....	19
3.3.3	La Région.....	19
3.3.4	Le secteur bancaire, notamment coopératif.....	19
3.3.5	Les professionnels et notamment les artisans.....	20
3.3.6	Les particuliers dans le cadre du crowdfunding.....	21
4	CONCLUSION OPERATIONNELLE	21

ANNEXE 1 : note sur le régime de cession des biens communaux ou intercommunaux avec charges

ANNEXE 2 : extraits de la circulaire du 18 avril 2002 sur les subventions des collectivités locales aux SCIC



## 1 DONNEES D'ENTREE

### 1.1 Rappel du contexte local et des enjeux

Le programme « Habiter autrement les centres bourgs en Massif central » a été porté par le Syndicat mixte du Parc naturel régional Livradois-Forez avec le soutien financier du Conseil général du Puy-de-Dôme, de l'Etat, et de la Région Auvergne entre 2011 et 2013. Six communes du Parc naturel régional Livradois-Forez ont participées : Courpière, Châteldon, Cunlhat, La Monnerie-le-Montel, Saint-Dier d'Auvergne et Saint-Germain-l'Herm.

Il ressort du document d'études rédigé à l'issue de ce programme que le territoire du Syndicat mixte du Parc naturel régional Livradois-Forez est largement occupé par des activités humaines, d'origine principalement agricole, sylvicole et industrielle.

Plusieurs hameaux, parfois jusqu'à une soixantaine par commune, sont rattachés à des bourgs qui concentrent les services et activités de la commune.

Densément peuplés jusque dans les années 1950, ces centres habités ont vu leur population décliner au fur et à mesure que périllicitaient les activités économiques. À partir des années 1970, les maisons individuelles, implantées en milieu de parcelle dans des zones pavillonnaires souvent éloignées de tout tissu urbain constitué, ont permis de maintenir, voire d'attirer des populations.

L'abandon progressif des centres-bourgs pose aujourd'hui la question de la préservation d'un important héritage culturel, de l'adaptation du bâti ancien aux besoins des populations actuelles, ainsi que la question de l'instauration de pratiques de consommation plus raisonnées et plus durables.

En effet, ces ensembles bâtis portent en eux le socle du développement durable car ils représentent :

- des réserves foncières déjà équipées et viabilisées à la différence des secteurs périphériques d'extension (enjeu économique) ;
- une alternative à l'étalement périphérique lui-même (enjeu environnemental) ;
- un espace facilitant les échanges humains (enjeu social).

L'attractivité des centres-bourgs et leur capacité à accueillir et à maintenir une population et des activités diversifiées sur le long terme reposent fortement sur la qualité et la complémentarité de toutes les composantes de l'habitat (logements, espaces publics, monuments, commerces, services, structures permettant les déplacements, etc.) et surtout sur la capacité des centres anciens à valoriser leurs atouts.

En ce sens, l'étude réalisée met en exergue la nécessité d'offrir aux occupants des centres-bourgs des espaces extérieurs faciles d'accès, notamment des jardins, des cheminements piétons permettant une circulation rapide entre les quartiers, des vue sur certains bâtiments ou éléments paysagers de qualité en créant, ou plus souvent en recréant, des percées, ainsi que des ouvertures sur la lumière naturelle, ce qui tendrait à privilégier un mouvement de dédensification contrôlée des centres-bourgs.

Le rapport souligne également la pertinence de redonner une fonction à des constructions qui n'en ont plus.

**Pourtant et quelles que soient leurs priorités, les petites communes rurales ne peuvent généralement pas se lancer dans de très importantes phases de renouvellement de l'habitat en centre-bourg, tant pour des motifs financiers que pour des raisons techniques ou pratiques.**



Dans ce contexte, travailler à l'échelle d'îlots ou de groupes d'îlots modestes serait pertinent et favoriserait le repérage, dans chaque centre-bourg, de petits ensembles de parcelles, privées et/ou publiques, pouvant jouer un rôle moteur pour la reconquête d'espaces urbains plus larges.

La mise en œuvre de projets exemplaires pourrait ainsi être un levier pour amorcer, à court terme, un processus de renouvellement de l'habitat et inciter les propriétaires privés à agir : réhabilitation, acquisition de parcelles mitoyennes afin de disposer, pour leur usage propre ou en vue d'un investissement, d'un ensemble foncier valorisable, échanges de parcelles, AFUP, etc.

## 1.2 Identification des points de blocage

Plusieurs freins à la réalisation de projets pouvant servir d'exemples existent. Parmi ceux-ci notamment, l'érosion de l'autofinancement des projets par les collectivités territoriales, l'inadaptation des outils d'urbanisme opérationnel existants et la faible capacité d'investissement des particuliers concernés nous semblent jouer un rôle déterminant.

### ■ **Atonie des finances publiques locales**

Selon les dernières études publiées par la Banque Postale, si la crise de liquidités des années 2012-2013 est terminée, c'est une crise de solvabilité qui risque désormais d'apparaître marquée par des ressources locales atones, des dépenses de fonctionnement qui décèlent, une épargne brute qui continue de décliner, un repli de l'investissement, de fortes baisses des subventions au bloc local, un encours de dette en hausse ainsi qu'une détérioration de la capacité de désendettement.

Globalement, les recettes de fonctionnement des collectivités locales progressent de 0,6 % en 2015 (après une progression de 0,9 % en 2014 et de 2 % sur 2012 et 2013). Alors que les dotations de l'Etat connaissent une forte baisse (-3,67 Mrd€ en 2015), cette légère progression s'explique par la fiscalité, avec des assiettes favorables et des hausses des taux à +1,6 % pour le bloc local en 2015.

Toutefois, les dépenses de fonctionnement des collectivités, représentant 35 % des dépenses, progressent toujours plus vite que les recettes (+0,8 % pour les régions, contre +3,1 % en 2012 / +2,2 % pour les départements contraints par le versement des allocations de solidarité mal compensé par l'Etat).

L'épargne brute des collectivités poursuit son érosion pour la 4<sup>ème</sup> année consécutive, avec une baisse de 4,0 % en 2015 (-5,3 % en 2014, -2,4 % en 2013), le phénomène touchant tous les niveaux de collectivités : la baisse cumulée, par rapport à 2011, est de 14 % pour les régions, 33 % pour les départements et de 20 % pour le bloc local. L'épargne nette (hors remboursements d'emprunts) diminue de 10,9 % en 2015. Ainsi, l'épargne brute des collectivités locales se dégrade de manière continue depuis plusieurs années.

Le repli de l'investissement est estimé par la Banque postale à 6,2 % pour 2015, après 8,8 % en 2014. Si l'investissement des régions est à peu près stable, la baisse la plus forte concerne le bloc local, avec - 21 % en deux ans.

Pour la Banque Postale, ce repli a plusieurs causes : le cycle électoral (pour 60 % de la baisse), une possible baisse des besoins, les incertitudes liées à la réforme territoriale et au vote tardif de la loi Notre et enfin, **l'érosion de l'autofinancement.**

Selon Moody's, le besoin annuel de financement du secteur public local devrait se maintenir entre 18 et 20 Mrd€. Fin 2017, la part des institutions publiques (Caisse des Dépôts et Consignations, Banque postale et BEI) pourrait ainsi assurer 40 % des besoins de financement des collectivités, contre 31 % fin 2014. Le financement direct sur les marchés devrait connaître un certain succès, puisque sa part passerait de 7 % à 11 %, en partie du fait de la montée en puissance de l'Agence France locale. A l'inverse, les banques privées verraient leur part de marché reculer de 55 à 44 %.



En conclusion, il ne peut plus être attendu, de la part des collectivités locales, un financement intégral des projets et ceux-ci doivent désormais bénéficier de financements très largement croisés.

■ **Profil sociologique prévisible des futurs occupants**

L'élaboration d'une méthode d'intervention pragmatique doit dûment prendre en compte le faible degré d'attractivité et d'aménité de certains secteurs ou îlots des centres-bourgs pour d'éventuels futurs habitants, voire pour les habitants déjà installés.

En ce qui concerne le projet « Habiter Olliergues en 2030 », l'îlot Gouttefangeas choisi pour constituer la première étape du renouvellement de cette commune présente, à titre d'exemple, un bâti continu relativement dégradé et faiblement occupé situé entre la rivière de la Dore et la route départementale.

Dans ce type de schéma, les futurs habitants se trouvent confrontés, en première approche, à un espace exposé au bruit, à l'humidité, à des difficultés de stationnement, à une insuffisance d'espaces extérieurs, voire à des limitations d'ensoleillement.

Si un projet de réhabilitation et de création d'espaces extérieurs par le vide peut permettre de réduire ces désagréments (meilleur ensoleillement et création de vues, création d'espaces de stationnement, de jardins ou de terrasses par la dédensification, amélioration de la performance énergétique du logement et du confort d'isolation compte tenu la réglementation thermique actuelle, diminution de l'exposition au bruit par la pose de menuiseries performantes, etc.), il n'en demeure pas moins que ces espaces demeureront, pour la plupart, affectés par des éléments d'inconfort absents la plupart du temps des secteurs périphériques d'extension pavillonnaire.

Ces éléments peuvent être la présence d'une infrastructure de transport génératrice de nuisances (routes principales, voies de chemin de fer, etc.), d'une forte pente limitant les aménagements envisageables, d'une rivière ou de canaux d'irrigation situés sous le bâti, de constructions remarquables dont la démolition ne peut être envisagée mais qui limitent l'ensoleillement, ou encore de voies d'accès de faibles dimensions ou présentant des difficultés pour le retournement des véhicules, etc.

**Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de pouvoir proposer des produits à des prix ou loyers abordables, réalisés sur la base de méthodes innovantes (habitat participatif, éco-habitat, etc.) ou présentant une plus-value au regard des constructions pavillonnaires standard (maisons en pierres, éléments d'architecture ou points de vue remarquables, proximité des commerces etc.)**

Il conviendrait également de concevoir une partie de ces produits pour un public composé de personnes âgées, jeunes travailleurs, célibataires, parents célibataires ou foyers à faibles revenus à même de consentir plus facilement à certains désagréments existants en centre-bourg. Ce public cible se heurte en outre fréquemment à des difficultés d'accès à l'immobilier en centres-bourgs faute de biens disponibles en bon état et, tout à la fois, mis en vente ou location à des prix abordables. Ce constat général rejoint celui dressé par l'étude du programme « Habiter autrement les centres bourgs en Massif central ».

Selon cette étude, les personnes âgées sont souvent fortement représentées en centre-bourg. Pourtant, les logements qu'elles occupent sont souvent peu adaptés à leurs besoins. Ils nécessitent principalement une accessibilité facilitée aussi bien du logement vers les services et commerces du centre, qu'à l'intérieur même du logement (logements de plain-pied ou accessibles par ascenseur ou escaliers aménagés).

Pour atteindre un objectif de mixité générationnelle, il serait également indispensable de proposer une offre en adéquation avec les besoins des jeunes ménages, à la recherche tendanciellement de logements type T3-T4 avec jardin, ou de jeunes travailleurs sans enfant, à la recherche de locations type T2-T3, éventuellement meublées.

**Or, précise l'étude, ce type de produit est quasiment inexistant en dehors des locations touristiques.**



**Il existe également une demande de logements temporaires pour les personnes isolées vivant dans les hameaux et qui souhaitent, en période hivernale, se rapprocher des commodités et de la vie sociale des centres habités.**

**En conclusion, l'outil à mettre en œuvre doit permettre de construire ou de réhabiliter des biens immobiliers présentant une valeur ajoutée et commercialisables à des prix abordables.**

A notre sens, le public doit éventuellement pouvoir tester le produit avant de songer y investir une part significative de ses revenus présents ou à venir, compte tenu des éléments d'inconfort identifiés au regard des standards modernes et qui peuvent se traduire par une démarche excessivement prudentielle de sa part (idée par exemple de la location-vente).

Le public intéressé peut, en outre se révéler, assez volatile (changement d'état de santé chez les personnes âgées, de situation professionnelle chez les jeunes travailleurs, de situation matrimoniale chez les personnes célibataires ou les couples en difficultés financières, etc.).

Sans écarter naturellement la possibilité de pouvoir vendre les biens réhabilités ou construits, il nous semble donc préférable de privilégier un scénario dans lequel la participation financière des futurs bénéficiaires des constructions ne serait qu'extrêmement marginale en dehors du versement d'un loyer.

Le montant du loyer doit lui-même demeurer relativement faible compte tenu de la faible attractivité actuelle des lieux.

Or, les schémas classiques d'aménagement ou de promotion immobilière reposent sur des prévisions de marges significatives au profit de l'aménageur ou du promoteur immobilier, et à défaut sur de fortes participations de la collectivité à l'équilibre des opérations.

#### ■ **Inadaptation des outils juridiques traditionnels d'intervention**

Le recours au mécanisme de la zone d'aménagement concerté (ZAC) ou de la convention de projet urbain partenarial (PUP) afin de financer le renouvellement d'un secteur urbain, et en particulier les équipements publics rendus nécessaires par le projet - mécanismes qui entraînent en principe une inexigibilité de la taxe d'aménagement sur leurs périmètres - présente de sérieuses limites.

En effet, si le montant de la participation financière de l'aménageur et des constructeurs y est, en principe, limité en vertu du principe de proportionnalité et doit correspondre à la seule prise en charge de la quote-part du coût des équipements publics correspondant à la satisfaction des besoins propres des habitants ou usagers du secteur d'opération, plus fondamentalement encore ces mécanismes supposent des recettes de commercialisation suffisamment importantes pour permettre le financement de la majeure partie des ouvrages, sauf à envisager là encore une participation financière importante de la collectivité publique.

Le contrat de revitalisation commerciale instauré par la loi n°2014-626 du 18 juin 2014, dite loi Pinel (décret d'application publié au JO du 5 juillet 2015) soulève les mêmes difficultés et sa mise en œuvre sera difficilement envisageable en centre-bourg rural sans participation publique conséquente.

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat – revitalisation rurale (OPAH-RR) dédiée aux territoires ruraux confrontés à des problèmes de dévitalisation et de paupérisation permet une intervention sur le cadre de vie et l'habitat. Elle doit toutefois s'accompagner d'un projet d'ensemble de développement local et constitue une convention par laquelle l'Etat, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat s'engagent à mobiliser des moyens en vue de requalifier et de réhabiliter un quartier bâti (*article L.303-1 du code de la construction et de l'habitation*). La collectivité locale doit donc pouvoir mobiliser suffisamment de fonds pour la conduite du projet.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou les opérations de restauration immobilière (ORI) prévues par le code de l'urbanisme nécessitent là encore que la collectivité publique soit en mesure de faire





face financièrement à des frais découlant des éventuelles procédures d'expropriation à diligenter et à la réalisation des travaux de démolition ou de réhabilitation prescrits.

### 1.3 Pertinence d'une structure permettant des participations publiques et privées

En conclusion de ce qui vient d'être dit, dès lors que les centres-bourgs des communes présentes sur le territoire du Parc naturel régional du Livradois-Forez ne sont généralement pas concernés par les programmes nationaux liés à la politique de la ville (Programme national de rénovation urbaine – PNRU, Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés – PNRQAD etc. – à l'exception du Programme national Habiter mieux visant à l'amélioration du confort thermique des logements des ménages aux ressources modestes), les instruments juridiques traditionnels qui permettraient leur requalification supposent un effort financier important, voire prépondérant de la part de la collectivité publique.

Les collectivités territoriales ne pouvant fréquemment plus soutenir de tels efforts, la mise en place d'une structure permettant un partage entre personnes publiques et privées du risque financier induit par la mise en œuvre des projets nous apparaît opportune.

Les différentes catégories de sociétés civiles prévues par le code de la construction et de l'habitation présentent des objets certes intéressants, mais trop limités pour satisfaire à l'objectif ambitieux de mise en place d'un outil pérenne d'aide à la réalisation d'opérations en centre-bourgs ruraux.

S'agissant des sociétés d'habitat participatif créées par l'article 47 de la loi ALUR du 24 mars 2014 (*CCH, art. L.200-1 à L.202-11*) :

- la coopérative d'habitants a pour objet de fournir aux personnes associées la jouissance d'un logement ;
- la société d'attribution et d'autopromotion a pour objet de fournir aux personnes associées la jouissance ou la propriété d'un logement.

S'agissant des autres sociétés prévues par le code de la construction et de l'habitation :

- la société civile de construction vente a pour objet de permettre à des personnes de se grouper en vue de la construction d'un immeuble destiné à être vendu à des tiers (*CCH, art. L.211-1*) ;
- la société coopérative de construction a pour objet de permettre à des personnes de se grouper en vue de la construction d'un immeuble à partager entre associés (*CCH, art. L.213-1*) ;
- la société pour attribution d'immeubles aux associés a pour objet de permettre à des personnes de se grouper pour acquérir ou construire un immeuble destiné à être divisé entre associés (*CCH, art. L.212-1*).

Ces outils ne sauraient donc être utilisés que ponctuellement.

Par ailleurs, en application du code général des collectivités territoriales, **les communes ne peuvent prendre de participations dans le capital d'une société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif** n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues à l'article L. 2253-2 relatif aux sociétés d'économie mixte (*CGCT, art. L.2253-1 – pour les départements v. CGCT, art.L.3231-6*). Les textes en vigueur élargissent cette possibilité offerte aux collectivités locales en leur permettant de participer également au capital des sociétés publiques locales (SPL) et des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).



Sur la base du principe d'interdiction susvisé, le juge administratif a été amené à annuler la prise de participation minoritaire d'une commune au capital d'une société civile immobilière (CE, 24 novembre 1989, Commune d'Iffindic, rec. p.418), dans la mesure où **la notion d'organisme à but lucratif ne saurait être assimilée et réduite à la notion d'organisme à but commercial et concerne aussi les sociétés civiles.**

Dans le même sens, une réponse ministérielle indique qu'une commune ne peut participer à un groupement d'intérêt économique - GIE (C. commerce, art. L.251-1) qu'après y avoir été autorisé spécifiquement par décret en Conseil d'Etat, peu important que ledit groupement soit constitué avec ou sans capital (Rép. min. n°2657, JOAN Q, 23 août 1993 – un tel groupement présente aussi le désavantage de rendre ses membres indéfiniment et solidairement responsables des dettes contractées).

La création de sociétés d'économie mixte ou de sociétés publiques locales en vue de la conduite d'opérations d'aménagement ou de construction pourrait constituer une démarche académique pour les collectivités territoriales présentes dans le périmètre du Parc naturel régional. Toutefois, cette option présente de sérieuses limites dans le contexte local qui seront ici rappelées (2).

La mise en place d'une SCIC nous paraîtrait, en revanche, pouvoir constituer une démarche de projet alternative beaucoup plus efficiente compte tenu du contexte actuel du Livradois-Forez et permettre d'engager une démarche à la fois participative et soutenue, voire encadrée, par les collectivités locales ou les autres partenaires institutionnels présents (3).

## 2 SCENARIO ACADEMIQUE : MISE EN PLACE D'UN OUTIL DE TYPE SEM OU SPL

### 2.1 Principales caractéristiques des entreprises publiques locales

#### 2.1.1 La société d'économie mixte (SEM)

Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) sont des sociétés anonymes ; en tant que telles soumises à la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales codifiée au code de commerce.

En vertu du code général des collectivités territoriales, les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, **dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi**, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général.

Lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires (CGCT, art. L.1521-1).

Le nombre minimum d'actionnaires est désormais fixé à deux. Les actionnaires de la SEML comprennent d'une part les collectivités territoriales et leurs groupements lesquels doivent détenir au minimum 50% (plus de la moitié) et au maximum 85% du capital social, et d'autre part des actionnaires privés ou publics à hauteur de 15% minimum du capital. Ces derniers peuvent donc détenir jusqu'à près de 50 % du capital.

Le montant minimum du capital social d'une SEML est de 37.000 €. Néanmoins ce montant doit être de 225.000 € pour les SEML ayant dans leur objet social la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location et de 150.000 € pour les SEML ayant dans leur objet social l'aménagement.

D'une façon générale les fonds propres de la société doivent être dimensionnés en fonction du besoin de financement initial mais aussi du besoin de financement durable





La représentation des collectivités au sein d'une SEM est organisée par des dispositions spécifiques quant à la répartition des sièges et des voix et quant aux modalités de désignation des représentants. Celle des actionnaires privés est déterminée par les dispositions du code de commerce.

L'article L.1522-1 2° du code général des collectivités territoriales fait obligation aux collectivités territoriales de détenir séparément ou à plusieurs plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants des SEML : conseils d'administration et assemblée générale. Toute collectivité territoriale actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration désigné en son sein par l'assemblée délibérante. Le nombre de sièges au conseil d'administration est fixé dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales actionnaires par rapport au capital de la société. Les sièges sont ensuite attribués en proportion du capital détenu respectivement par chaque collectivité actionnaire (CGCT, art. L.1524-5).

Il faut rappeler que le conseil d'administration est composé de trois membres au moins et de dix-huit au plus et que si le nombre de postes ne suffit pas à assurer la représentation directe des collectivités qui ont une participation réduite au capital, ces dernières sont réunies au sein d'une assemblée spéciale qui désignera un représentant au conseil d'administration.

**Une SEML peut se voir confier une ou plusieurs opérations par une ou plusieurs collectivités actionnaires. Toutefois, le champ d'action territorial des SEML n'est pas limité en ce sens qu'elles peuvent intervenir pour d'autres clients que leurs actionnaires ainsi que pour leur propre compte (« opérations propres »), voire prendre des participations dans d'autres sociétés commerciales.**

En synthèse, le recours à une SEML peut permettre aux collectivités locales :

- de réaliser un projet d'entreprise en adéquation avec un projet de territoire, les collectivités locales actionnaires étant majoritaires dans les organes dirigeants et pouvant ainsi déterminer une stratégie locale marquée par la recherche de l'intérêt général ;
- d'exercer un pouvoir de contrôle soit en qualité de cocontractant soit en qualité d'actionnaires et administrateurs de la structure ;
- de disposer d'un outil doté de moyens d'intervention et de fonctionnement relativement souples, (application des règles de droit privé le plus souvent, comptabilité commerciale, personnel soumis au code du travail).

## 2.1.2 La société publique locale (SPL)

La SPL est une société anonyme composée exclusivement de collectivités territoriales et de leurs groupements qui en détiennent la totalité du capital. La présence de deux actionnaires minimum est exigée pour la constitution de la société.

Cette société possède un objet social comparable à celui des SEM et ses modalités de fonctionnement sont alignées sur celles des sociétés d'économie mixte, la loi renvoyant, sous réserve des dispositions spécifiques aux SPL, à l'application de l'ensemble des articles régissant les SEM figurant au code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L.1521-1 à L.1525-3).

**Ne pouvant travailler que pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, cette société constitue un organisme « in house » (dit désormais de quasi régie), ce qui signifie qu'elle peut contracter avec eux sans être mise en concurrence, ce qui constitue son principal avantage.**



A titre d'exemple, les SPL peuvent bénéficier des dispositions de l'article L.300-5-2 du code de l'urbanisme, relatif aux concessions d'aménagement, qui exclut expressément, pour ces organismes, les mesures de publicité et de mise en concurrence prévues au deuxième alinéa de l'article L.300-4 du même code.

La collectivité bénéficie d'un double contrôle sur les opérations, en qualité d'actionnaire de l'opérateur et en qualité de cocontractant de ce même opérateur.

### 2.1.3 Les aides des collectivités locales aux EPL

Les collectivités territoriales peuvent accorder aux SEML comme à toute entreprise privée des aides dans le cadre des dispositions prévues par les textes nationaux et communautaires et notamment par le code général des collectivités territoriales (*CGCT, art. L.1511-1 et suivants relatifs aux aides économiques aux entreprises*). Ces aides sont soumises aux principes généraux régissant les interventions économiques des collectivités territoriales, à savoir le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe d'égalité des citoyens devant la loi et le respect des règles communautaires.

Les collectivités territoriales peuvent participer aux augmentations de capital et accorder des avances en compte courant aux SEML. Ces concours financiers sont strictement encadrés par les textes.

Elles peuvent verser des participations financières dans le cadre des opérations qu'elles confient aux SEML, qu'il s'agisse d'opérations d'aménagement réalisées en concession, ou de délégation de service public (*C. urb. art. L.300-5 – CGCT, art. L.2224-1*). Les participations sont encadrées par ces contrats.

Elles peuvent garantir les emprunts des SEML dans les conditions prévues aux articles L.2252-1 à L.2254 du code général des collectivités territoriales pour les communes et aux articles L.3231-1 pour les départements.

Enfin les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements des subventions ou des avances destinées à des programmes de logements, et à leurs annexes, dont les financements sont assortis de maxima de loyers ou de ressources des occupants, déterminés par l'autorité administrative.

Les programmes immobiliers des sociétés d'économie mixte au sens du présent article comprennent la réalisation de logements sociaux par la voie de la construction d'immeubles neufs, de la réhabilitation ou des grosses réparations effectuées sur des immeubles leur appartenant ou acquis.

Les assemblées délibérantes des départements et des communes votent ces subventions au vu d'une étude financière détaillant le coût total de l'investissement immobilier, ainsi que l'équilibre prévisionnel d'exploitation, accompagnée d'un rapport sur la situation financière de la société. La subvention accordée est au plus égale à la différence entre le coût de l'opération et le total des autres financements qui lui sont affectés. Une convention fixe les obligations contractées par les sociétés en contrepartie des financements accordés pour les logements (*CGCT, art. L.1523-5*).

Dans ce cadre, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les mêmes conditions, céder des terrains ou des constructions, la valeur attribuée aux constructions cédées ne pouvant être inférieure à la valeur fixée par le service des domaines, quel que soit le prix de cession effectivement retenu. Le tableau récapitulatif visé aux articles L. 2241-2, L. 3213-2 et L. 5211-38 du code général des collectivités territoriales mentionne alors la valeur de cession des terrains et, à titre indicatif, la valeur estimée par le service des domaines.

Lorsqu'une société d'économie mixte locale ayant pour objet une activité de construction ou de gestion de logements sociaux est confrontée à des difficultés dues à un déséquilibre grave et durable des programmes immobiliers les départements et les communes peuvent, seuls ou conjointement, lui accorder des subventions exceptionnelles pour la mise en œuvre de mesures de redressement dans le cadre d'une



convention passée avec celle-ci qui fixe la nature, le montant et la durée des subventions ainsi attribuées (CGCT, art. L.1523-6).

En dernier lieu, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accorder aux sociétés d'économie mixte des subventions ou des avances destinées à des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises (CGCT, art. L.1523-7).

A la lumière des débats et des rapports parlementaires, les activités susvisées correspondent essentiellement à des prestations relevant du secteur des services, à caractère collectif (ne visant pas en particulier une entreprise ou un groupe d'entreprises) et au bénéfice direct des entreprises.

Selon la circulaire NOR/LBL/B/02/10028/C du 20 novembre 2002 relative au régime juridique des SEML, sans en fixer une liste exhaustive, ces activités peuvent être regroupées en deux catégories :

- activités générales de promotion en faveur du développement économique des territoires : par exemple, réalisation de rapports, d'études économiques et financières, d'expertise sur des dossiers particuliers d'implantation, prospection d'entreprises, actions de promotion touristique ;
- organisation et gestion de services communs en faveur des entreprises : mise en place d'actions collectives telles que, notamment, l'organisation de salons professionnels, de foires, de réunions techniques d'information ; mise à disposition des entreprises d'information juridiques et financières.

A contrario, le champ d'application de cette disposition n'englobe pas la réalisation par les SEML de programmes visant à favoriser l'immobilier d'entreprise, c'est-à-dire la construction et la gestion pour le compte des collectivités locales de bâtiments professionnels destinés à être mis à la disposition d'entreprises.

Sur le plan de la procédure, l'attribution de subventions ou avances par la collectivité locale à la SEML, lesquelles ne s'inscrivent pas dans le régime général des aides aux entreprises défini aux articles L. 1511-1 à L.1511-7 du code général des collectivités territoriales, est fondée sur l'existence d'une convention préalable qui fixe les obligations de la SEML en contrepartie de l'aide financière accordée. La loi ne prévoit pas de limitation de montant des subventions ou avances consenties dans ces conditions. Toutefois, il doit être proportionné aux missions d'intérêt général exercées par la SEML.

## 2.2 Les limites de ces outils

### 2.2.1 Les limites du champ d'intervention des SEM

Les SEM, compte tenu de la prise de risque consentie par les collectivités locales en participant à leur capital, sont tenues de respecter un certain nombre de règles visant à l'encadrement de leurs activités.

Lorsqu'elles interviennent au profit des collectivités actionnaires au titre des opérations d'aménagement initiées par ces dernières, une convention passée après mise en concurrence (C. urb., art. L.300-4) liant la SEM à la collectivité concernée détermine notamment les missions confiées à l'opérateur, ses conditions de rémunération ainsi que les conditions de financement de l'opération. Lorsqu'elles interviennent au titre de la gestion d'une activité de service public que la collectivité a décidé de déléguer, les SEML interviennent dans le cadre d'une convention de délégation de service public passée après mise en concurrence dans le cadre des dispositions de la loi SAPIN. Ces conventions sont autorisées par le conseil d'administration. Elles peuvent également intervenir en qualité de mandataire dans le cadre des dispositions de la loi MOP ou en qualité de prestataire de services dans le cadre des dispositions du code des marchés publics.



Lorsqu'elles interviennent pour le compte d'autres actionnaires que les collectivités territoriales, elles le font dans le cadre d'une convention dont la passation doit être autorisée par le conseil d'administration.

Lorsqu'elles interviennent pour le compte de personnes publiques ou privées non actionnaires, les personnes pour le compte desquelles elles interviennent doivent apporter la totalité du financement nécessaire si ce sont des personnes privées ou garantir la totalité du remboursement du financement si ce sont des personnes de droit public. A défaut les interventions des SEML pour le compte de ces personnes sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration pris à une majorité des 2/3 comprenant la majorité au moins des représentants des collectivités locales actionnaires.

Les SEML peuvent également dans la limite de leur objet social intervenir pour leur propre compte et assument alors le risque financier de ce qui est couramment appelé une « opération propre ». Ces interventions doivent être autorisées par le conseil d'administration.

## 2.2.2 Les limites du champ d'intervention des SPL

Les sociétés publiques locales exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres (CGCT, art. L.1531-1).

Cette condition obligerait pour que la structure de référence puisse intervenir sur l'ensemble du périmètre du Parc du Livradois Forez à ce que l'ensemble des communes ou intercommunalités en soit membre, ou bien le Département. Ce dernier a toutefois vu ses compétences fortement restreintes par la loi Notre du 7 août 2015, et l'activité de la SPL ne s'exercera que rarement pour son compte mais pour celui des communes ou EPCI du territoire qui devraient obligatoirement en être membres pour bénéficier de ses services.

**La société publique locale ne pourrait agir pour le compte des non actionnaires ! Sachant que seules quelques collectivités locales en feraient vraisemblablement parties, cela s'avère véritablement problématique eu égard au but recherché.**

## 2.2.3 L'obligation générale de mise en concurrence des prestataires

Selon leur mode d'intervention, lorsque les SEM et SPL contractent avec des tiers en qualité de donneur d'ordre pour leur propre compte ou le compte des personnes publiques ou privées avec lesquelles elles ont contracté, elles sont soit soumises au code des marchés publics (en tant que mandataire de la collectivité par exemple), soit aux dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 applicable aux pouvoirs adjudicateurs dès lors qu'elles répondent à la définition donnée par la directive 2004/18 du pouvoir adjudicateur.

**Cette contrainte s'avère, à notre sens, rédhitoire dans le cadre de l'élaboration d'un scénario visant à permettre de fédérer les participations de toute nature à même de faciliter l'avancée d'un projet, notamment les apports en nature ou industrie.**

**En effet, le donneur d'ordre doit pouvoir recevoir ces apports, fruits des bonnes volontés éventuelles sans avoir à mettre en concurrence les prestataires éventuels, procédure source d'une lourdeur excessive pour de petites structures et conduisant à rejeter des candidatures désirées.**

## 3 SCENARIO ALTERNATIF : MISE EN PLACE D'UNE SCIC

### 3.1 Principales caractéristiques de la société coopérative d'intérêt



## collectif

Les sociétés coopératives d'intérêt collectif sont des sociétés anonymes, des sociétés par actions simplifiées ou des sociétés à responsabilité limitée à capital variable régies, sous réserve des dispositions de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, par le code de commerce.

Elles ont pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un **caractère d'utilité sociale**.

Cette nouvelle forme de société a été créée par l'article 36 de la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel, laquelle est venue insérer un titre II ter et un article 28 bis à la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Un décret n°2002-240 du 20 février 2002 vient compléter ces dispositions relatives à la SCIC.

**Contrairement aux sociétés publiques locales, les tiers non sociétaires peuvent bénéficier des produits et services de la société coopérative d'intérêt collectif (Loi n°47-1775, art. 19 sexies).**

### 3.1.1 La nécessité d'un agrément préfectoral compte tenu de l'objet

Les SCIC doivent faire l'objet d'un agrément délivré par le préfet pour une période de cinq ans renouvelable, ce dernier appréciant le caractère d'utilité sociale sur la base d'une note d'information détaillée portant sur l'organisation et le fonctionnement de la structure ainsi que sur les moyens humains matériels et financiers nécessaires pour assurer sa mise en œuvre.

Pour apprécier ce caractère, le préfet doit tenir compte notamment de la contribution que le projet apporte à des besoins émergents ou non satisfaits, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale ainsi qu'à l'accessibilité aux biens et services (*Décret n°2002-240, art. 3*).

Le champ d'intervention des SCIC apparaît ainsi large et varié (valorisation du territoire, accompagnement de projets innovants répondant à des besoins non satisfaits, etc.) et les collectivités publiques peuvent s'appuyer sur cette structure pour la mise en œuvre d'actions au service d'une politique prioritaire.

En cas de perte de l'agrément la SCIC demeure une coopérative, mais les collectivités actionnaires devront la quitter et demander le remboursement de leurs parts sociales.

### 3.1.2 Le sociétariat et la répartition des pouvoirs

Peut être associé d'une société coopérative d'intérêt collectif toute personne physique ou morale qui contribue par tout moyen à l'activité de la coopérative, notamment toute personne productrice de biens ou de services, tout salarié de la coopérative, toute personne qui bénéficie habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative, toute personne physique souhaitant participer bénévolement à son activité ou toute personne publique.

La société coopérative d'intérêt collectif comprend au moins trois catégories d'associés, parmi lesquelles figurent obligatoirement les personnes qui bénéficient habituellement, à titre gratuit ou onéreux, des activités de la coopérative et les salariés ou, en l'absence de personnes salariées au sein de la société, les producteurs de biens ou de services de la coopérative.

Les statuts déterminent les conditions d'acquisition et de perte de la qualité d'associé par exclusion ou par radiation, ainsi que les conditions dans lesquelles les salariés peuvent être tenus de demander leur admission en qualité d'associé.



**Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics territoriaux peuvent détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital de chacune des sociétés coopératives d'intérêt collectif (Loi n°47-1775, art. 19 sexies).**

Les collectivités territoriales peuvent être simplement associées ou actionnaires de la SCIC et représentées à l'assemblée générale par un représentant désigné à cet effet. Elles peuvent aussi être désignés administrateurs de la structure par l'assemblée générale et siéger au conseil via des représentants désignés par l'assemblée délibérante.

Il faut indiquer que le Président du Conseil d'administration et le directeur général sont obligatoirement des personnes physiques ce qui implique qu'une collectivité territoriale ne peut jamais assurer ce type de fonctions.

Par application du principe coopératif chaque associé dispose d'une voix lors de l'assemblée générale quelle que soit l'organisation de la SCIC, avec ou sans collègue. Ce principe s'applique également aux collectivités locales associées.

En cas de mise en place de collèges d'associés - ce qui n'est pas une obligation légale - ces derniers prévus par les statuts ne peuvent être moins de trois.

Chaque collège dispose d'un nombre égal de voix à l'assemblée générale, à moins que les statuts n'en disposent autrement.

Dans ce cas, les statuts déterminent la répartition des associés dans chacun des collèges et le nombre de voix dont disposent les collèges au sein de cette assemblée, sans toutefois qu'un collège puisse détenir à lui seul plus de 50 % du total des droits de vote ou que sa part dans le total des droits de vote puisse être inférieure à 10 % de ce total et sans que, dans ces conditions, l'apport en capital constitue un critère de pondération. Les statuts peuvent prévoir que le quorum nécessaire pour que les assemblées délibèrent valablement est déterminé en fonction du nombre d'associés présents ou représentés (*Loi n°47-1775, art. 19 octies*).

**On souligne ici le fait que le risque supporté par les collectivités sociétaires d'une SCIC ou associées d'une SCIC créée sous forme de SARL est limité à leur apport en capital.**

### **3.1.3 La distribution des bénéfiques**

En tant que société coopérative les SCIC doivent se conformer à des règles strictes de gestion concernant l'affectation de leurs résultats : elles ont l'obligation de constituer des réserves en affectant une grande partie de leurs bénéfiques à un fonds collectif. Les réserves ainsi constituées sont impartageables et en cas de cessation de l'activité le boni de liquidation est obligatoirement attribué à une autre coopérative ou à une collectivité publique ou à une association.

Les statuts déterminent la dotation annuelle à une réserve statutaire. Celle-ci ne peut être inférieure à 50 % des sommes disponibles après dotation aux réserves légales (*Loi n°47-1775, art. 19 nonies*).

Le montant total de l'intérêt servi aux parts sociales ne peut excéder les sommes disponibles après les dotations susvisées. Les subventions, encouragements et autres moyens financiers versés à la société par les collectivités publiques, leurs groupements et les associations ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'intérêt versé aux parts sociales et, le cas échéant, des avantages ou intérêts servis.

### **3.1.4 Les aides des collectivités locales aux SCIC**





Ces dernières peuvent bénéficier d'aides spécifiquement apportées par les collectivités territoriales dans les conditions prévues aux articles 8, 9 et 10 du décret n°2002-240 du 20 février 2002 aux termes desquels il est stipulé que les collectivités locales peuvent participer aux charges de fonctionnement des SCIC en vue de faciliter leur développement en leur accordant des subventions dans le cadre du règlement d'exemption de minimis (200.000 € par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux), leur accorder des subventions en faveur des investissements dans la même limite et enfin leur accorder des subventions en faveur des actions de formation que celles-ci pourraient réaliser.

Le régime de ces aides est précisé par la circulaire n°2002-316 du 18/04/2002 relative à la SCIC ([Annexe 2](#)).

### 3.2 Rôle pouvant être confié à une SCIC dans le contexte local

Comme toute société commerciale, une SCIC peut être candidate à une offre de marché public portant sur la fourniture de biens et de services ou encore peut être candidate à une délégation de service public.

Elle peut également intervenir pour son propre compte en dehors d'une convention liant à un donneur d'ordre, dès lors que cette intervention se situe dans le champ de son objet social.

Le recours à une SCIC permettrait donc :

- la mise en place d'un projet d'intérêt collectif pouvant s'inscrire dans une logique de développement local et durable, en favorisant l'action de proximité des acteurs d'un même territoire ;
- d'associer autour de ce projet commun le plus grand nombre d'acteurs possibles, avec obligatoirement parmi ces derniers des salariés et des bénéficiaires. Contrairement à la SPL, la SCIC peut fonctionner sans que les collectivités bénéficiaires en soient forcément actionnaires, ces dernières pouvant toujours contracter avec elle et la subventionner au titre de son activité ;
- de produire des services répondant aux besoins de revitalisation et requalification des centres-bourgs en secteur rural et, plus largement de valoriser les ressources du territoire du Parc naturel régional du Livradois Forez ;
- de bénéficier de règles de fonctionnement de droit privé relativement souples ; la cession de parts sociales pouvant notamment être soumise à la simple approbation des administrateurs ou gérants (*Loi n°47-1775, art. 11*), ce qui peut s'avérer beaucoup plus simple qu'en SEM où la convocation du conseil d'administration de la société est requise.

Les griefs fréquemment adressés à cette structure et ayant pu constituer jusqu'à présent un frein à son développement ne nous semblent pas dirimants dans le contexte local du Livradois Forez :

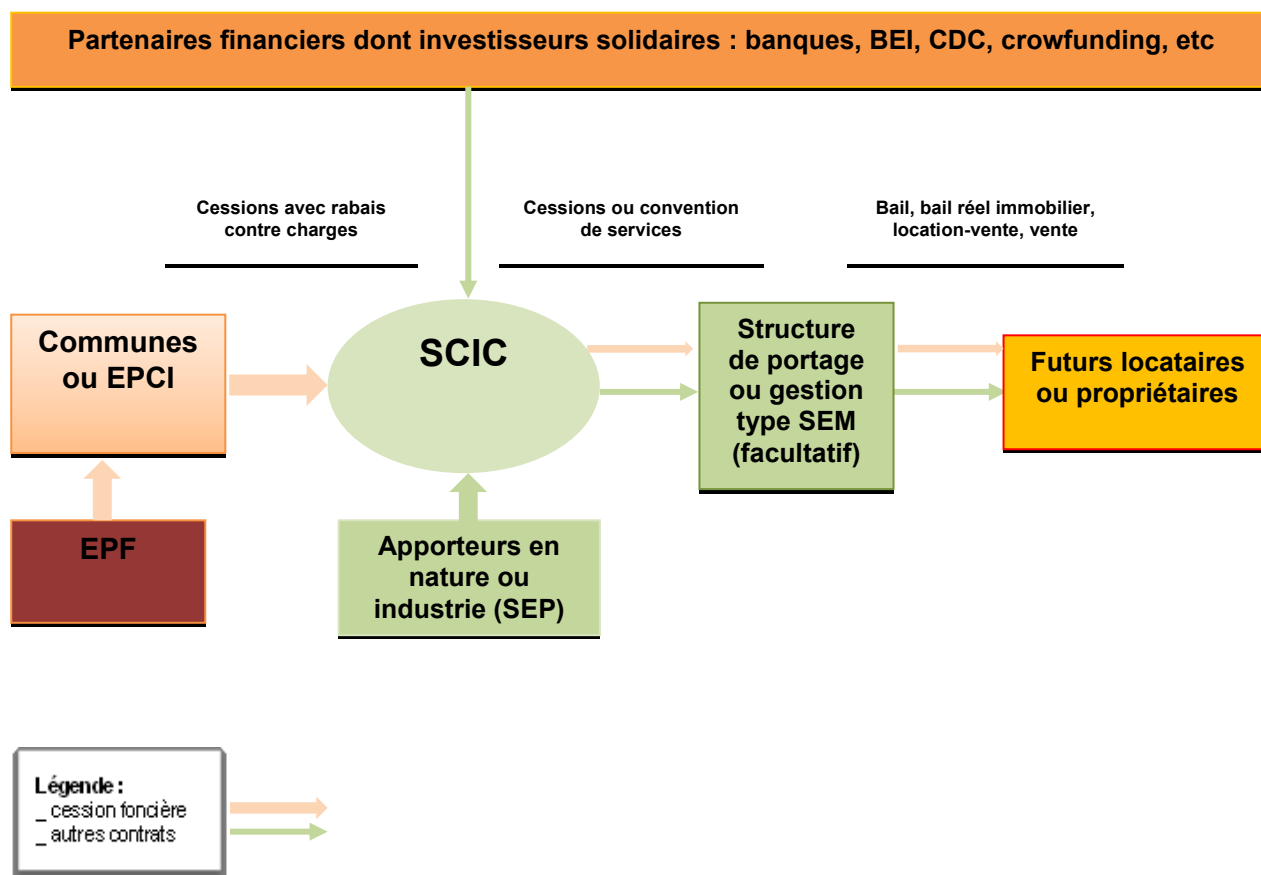
- le fait qu'elle soit soumise à un agrément préalable d'une durée limitée, reposant sur la démonstration de son utilité sociale et de l'intérêt collectif de son activité ne nous semble pas problématique compte tenu des enjeux d'intérêt collectif indéniablement présents sur le territoire du Parc, en matière notamment de revitalisation des centres-bourgs ; ces notions étant en outre d'acceptation large ;
- le fait que malgré son régime spécifique lié à l'utilité sociale elle ne bénéficie d'aucun avantage fiscal particulier, celle-ci étant soumise au régime des impôts commerciaux, car ce sera le cas de beaucoup d'autres structures.
- le fait que le mécanisme de répartition des associés par catégories et par collègues le cas échéant puisse s'avérer dans la pratique complexe. Il conviendrait de veiller à ce que les critères légaux par collègues (participation à l'activité ou contribution au développement de la coopérative) puissent être correctement pondérés et ne pas contribuer à un déséquilibre des droits au profit d'une seule catégorie d'associés.



- le fait, enfin, que la SCIC ne permet de distribuer qu'une fraction résiduelle de l'excédent net de gestion (déduction faite des aides versées par les collectivités territoriales) car il serait possible d'intéresser par d'autres moyens, des investisseurs en vue d'une participation la structure.

La modification opérée par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014, permettant aux collectivités locales, à leurs groupements et aux établissements publics territoriaux de détenir ensemble jusqu'à 50 % du capital, et non plus 20% du capital comme par le passé, nous semble par ailleurs décisive et permettre à l'avenir à ces personnes publiques d'investir dans le développement d'une SCIC tout en influant de manière significative sur les choix stratégiques.

L'intervention d'une structure coopérative de type SCIC s'insérerait dans le schéma suivant :



La SCIC mise en place remplirait les fonctions suivantes.

### 3.2.1 Elaboration et montage de projets

La SCIC pourrait être statutairement compétente pour rechercher des sites de projets en fonction de critères préalablement définis et de ses objectifs stratégiques : permettre l'accueil et le maintien de populations par l'intermédiaire d'une offre de logement de qualité et à prix modéré sur des secteurs prioritaires (production ou réhabilitation de logements, en tenant compte du contexte social et en éco-construction), expérimenter et promouvoir des solutions durables et écologiques en matière d'habitat et d'aménagement du territoire, développer et soutenir l'habitat participatif, etc.

Elle réaliserait, à ce titre, un travail de veille foncière et de prospection immobilière.



Les sites seraient choisis sur la base des critères habituels du développement durable : privilégier des réserves foncières déjà équipées et viabilisées et donc les centralités, même de faible importance (enjeu économique et environnemental / lutte contre l'étalement urbain), veiller à la connexion des activités (santé, commerces, lieux d'animation sociale ou rurale, transport collectif, numérique, etc.)...

La société coopérative serait également chargée de rechercher des partenaires potentiels pour le financement et la réalisation des projets, notamment parmi ceux-ci-après identifiés.

La tâche inclurait le montage des dossiers de subventionnement (ANAH, ANRU, FISAC, aides de la Région, du Département, de l'Europe etc.).

### 3.2.2 Conduite de projets

La SCIC pourrait remplir des fonctions de maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'ouvrage déléguée de projets d'habitat durable (en neuf ou réhabilitation, dans le cadre d'opérations ponctuelles ou d'éco-quartiers) :

- production de logements locatifs à loyer modéré ;
- production de logements d'accueil temporaires ;
- production de logements locatifs adaptés (personnes âgées, PMR, etc.) ;
- production de logements en locatif-accession.

### 3.2.3 Une mission transverse d'accompagnement des porteurs de projet

La SCIC pourrait remplir des fonctions d'assistance à maîtrise d'ouvrage de projets d'habitat durable ou de réalisation de travaux d'aménagement urbain :

- AMO pour le compte de donneurs d'ordre spécialisés dans le logement social ou non ;
- assistance à la réalisation de projets d'urbanisme opérationnel : animation de la réflexion, accompagnement dans la procédure de concertation, définition de cahiers des charges de lotissement, de cahiers des charges de zones d'aménagement concerté, mission de tiers opérateur dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, d'opérations de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre, etc.

La structure d'intervention pourrait accompagner les démarches collectives d'habitat en fournissant un appui méthodologique à des collectifs souhaitant initier des démarches d'habitat participatif, ou, de manière plus générale, jouer le rôle de guichet d'information à destination des particuliers désireux de connaître les aides existantes à l'amélioration de l'habitat, à la réalisation de travaux de performance énergétique, d'éco-constructions, etc.

### 3.2.4 Une fonction de gestionnaire à confirmer

Il est permis de s'interroger sur la pertinence de laisser à la SCIC la tâche de gérer les immeubles réalisés ou réhabilités sous sa propre maîtrise d'ouvrage et destinés à la location.

En effet, cette activité requiert généralement un savoir-faire spécifique et peut engendrer des difficultés en relation avec le public concerné (difficultés de recouvrement des loyers, traitement des contentieux de copropriété, gestion des travaux d'entretien, etc.).



La vente de ces immeubles par la SCIC à un tiers opérateur de type SEM de portage ou autre acteur de la gestion immobilière peut également permettre à la société de bénéficier d'un apport de liquidités lui permettant de solder les emprunts en cours, de limiter sa dette et se projeter vers d'autres projets plus rapidement.

**C'est la raison pour laquelle cette option a été insérée au schéma type de montage (p.16) mais avec la mention « facultatif ».**

Il conviendrait, en effet, de réaliser certaines simulations financières afin d'en apprécier la pertinence, et notamment de prendre en compte la charge fiscale liée à un transfert de propriété (droits de mutation, imposition des plus-values, etc.)

## 3.3 Le positionnement des acteurs locaux

### 3.3.1 Les communes et l'intercommunalité

En l'état du droit, les communes jouissent d'une clause générale de compétences en vertu de l'article L.2121-29 du code général des collectivités territoriales :

*« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »*

Ces dispositions consacrent une compétence générale, de droit commun, du conseil municipal. Ce dernier est compétent pour toutes les affaires présentant un intérêt public local, à moins qu'une disposition législative ou réglementaire ait expressément attribué compétence, dans un domaine précis, à une autre autorité administrative.

Il convient donc, afin de déterminer la compétence communale pour réaliser ou encourager un projet, de se reporter systématiquement aux statuts de l'EPCI auquel la commune peut appartenir afin de s'assurer que la compétence correspondante n'a pas été transférée.

En ce sens, il importe de signaler que la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe » a transféré aux communautés de communes une compétence de plein droit en matière de développement économique et de création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activités commerciales, sans référence désormais à un intérêt communautaire prédéfini. Les communautés existantes au 7 août 2015 bénéficient d'un délai transitoire pour le transfert des nouvelles compétences obligatoires dans leurs statuts, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Le champ de compétence des communes s'apprécie également désormais compte tenu des compétences exclusives de la Région (v. ci-après).

**Les communes ou EPCI joueraient un double rôle dans le montage proposé :**

- le premier consisterait à apporter une participation au capital de la structure d'intervention ainsi qu'il a été exposé. Ceci leur permettrait de participer à la définition des orientations stratégiques de cette structure et de lui apporter indirectement un certain savoir-faire. Le capital apporté permet la constitution d'un fonds à même de garantir les premiers emprunts et la collectivité actionnaire ne prend un risque financier qu'à hauteur de ses apports qu'elle est susceptible de perdre.
- le second rôle - pouvant être considéré comme une seconde manière pour la collectivité de soutenir l'activité de la SCIC - consisterait pour elle à céder du foncier à la SCIC, ou acquérir du foncier en vue d'une revente à la société coopérative dans l'objectif de réalisation d'un projet précis.



La cession interviendrait avec un rabais significatif sur le prix de vente – sans aller jusqu'à opérer une vente à l'euro symbolique – et en contrepartie de charges d'intérêt général qu'il appartiendrait à la SCIC de respecter.

**Le cadre juridique de telles opérations est précisé en annexe 1 de la présente note et il conviendrait de respecter certaines précautions afin de ne pas méconnaître le régime des aides publiques ou les obligations de publicité et mise en concurrence parfois liées au régime des cessions avec charges.**

**L'établissement public foncier local** (SMAF) peut apporter son aide aux communes en ce domaine.

Les communes ou EPCI peuvent également créer ou soutenir des associations foncière urbaine de projet (AFUP), associations autorisées de propriétaires qui ont pour objet de permettre la cession des terrains inclus dans leur périmètre, après avoir réalisé un projet associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement, au sens du code de l'urbanisme (*C. urb., art. L.322-12*).

### 3.3.2 Le Département

Si la clause de compétence générale du Département a été supprimée par la loi du 7 août 2015, cette collectivité territoriale peut financer des opérations d'investissements en faveur d'entreprises et services marchands nécessaires à la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage relève des communes ou communautés, à leur demande et lorsque l'initiative privée est défailante ou absente.

Les départements jouissent ainsi d'une compétence résiduelle en matière de solidarité et cohésion territoriales qui peut s'avérer très utile en secteur rural où l'initiative privée est régulièrement défailante :

*« Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes » (CGCT, art. L.3211-1).*

Cette compétence pourrait éventuellement, sous réserve d'une analyse plus approfondie à diligenter, légitimer une participation du Département du Puy-de-Dôme au sociétariat de la SCIC.

### 3.3.3 La Région

Si la clause de compétence générale de la Région a été supprimée par la loi du 7 août 2015, cette collectivité territoriale est désormais compétente pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, l'aménagement de son territoire, le soutien à l'accès au logement et l'amélioration de l'habitat, ainsi que le soutien à l'égalité des territoires.

Le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région.

La région est chargée d'organiser en qualité de chef de file les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'aménagement et au développement durable du territoire, à la protection de la biodiversité, au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie et à la complémentarité entre les modes de transports (*CGCT, art. L.1111-9*).

Cette compétence pourrait éventuellement, sous réserve d'une analyse plus approfondie à diligenter, légitimer une participation de la Région Auvergne-Rhône-Alpes au sociétariat de la SCIC.

### 3.3.4 Le secteur bancaire, notamment coopératif



La finance solidaire regroupe les formes d'épargne orientées vers le financement d'activités qui ne seraient pas forcément immédiatement rentables mais qui sont utiles socialement, à l'instar des SCIC.

Les organismes intervenant dans la finance solidaire collectent des fonds auprès de personnes (physiques ou morales) qui souhaitent que leur épargne soit dédiée à une démarche de solidarité, consentant à retirer de leur placement une rémunération moins élevée que s'ils l'avaient placé sur d'autres supports d'épargne classiques, dès lors que leur épargne est utile socialement.

Les fonds ainsi collectés s'orientent vers le social : l'insertion par l'emploi reçoit 18 % des investissements, le logement reçoit 37 % et l'environnement 39 %.

La Nef, seul établissement financier français, agréé et contrôlé par la Banque de France, exclusivement dédié à la finance solidaire est une banque solidaire qui collecte auprès de ses déposants de l'épargne pour permettre le financement de projets solidaires (principalement la création et le développement d'activités professionnelles et associatives à des fins d'utilité sociale et environnementale).

Certains projets de construction ont été financés par ce biais et la Nef a, par exemple, pris des participations pour la création d'un fonds d'investissement dédié à la production d'énergies renouvelables en Rhône-Alpes (ancienne SAS Oser détenue par la Région, la Caisse des Dépôts et consignations et plusieurs banques). Elle pourrait se montrer intéressée par des projets portés par une SCIC.

Plus fondamentalement, d'autres établissements bancaires peuvent financer des projets d'habitat durable : crédit coopératif, crédit mutuel, etc.

Ces acteurs pourraient, tout à la fois, être financeurs des projets portés par la SCIC via leur fonction traditionnelle d'agent de crédit, mais aussi en participant directement au sociétariat de la SCIC.

### 3.3.5 Les professionnels et notamment les artisans

**L'association des professionnels aux projets portés par la future SCIC nous semble être une condition fondamentale de leur réussite dans un contexte où les modes de financement traditionnels se révèlent la plupart du temps insuffisants et les financements publics trop limités.**

Plus particulièrement, les professionnels du secteur du bâtiment (maçons, électriciens, plombiers, plâtriers-peintres, plaquistes, menuisiers, couvreurs etc. mais aussi architectes ou autres fonctions de la maîtrise d'œuvre) devraient pouvoir tirer profit des projets en contrepartie d'apports en nature (de terrains, bâtiments ou matériaux) ou en industrie (réalisation de prestations relevant de leur champ de compétence).

**Il s'agirait de s'inscrire dans le cadre de la pratique de nombreux artisans consistant à réaliser de leur propre initiative et sans donneur d'ordre des travaux de réhabilitation de logements dont ils ont acquis la propriété pour ensuite les mettre en location. Cette pratique permet notamment d'occuper ces professionnels en période de sous-activité et de baisse de plan de charge.**

Si la maîtrise d'ouvrage du projet appartient à la SCIC, ces artisans n'auraient pas à être mis en concurrence pour réaliser des prestations à son profit.

Ils pourraient notamment se grouper en société en participation (SEP), offrant à la SCIC un interlocuteur unique désignés par eux tout en jouissant d'un cadre d'intervention souple. Cette société non immatriculée est, en effet, dépourvue de personnalité morale, ne possède ni dénomination, ni siège, ni patrimoine propre.

Elle constitue pourtant une véritable société basée sur un contrat passé entre ses membres : présence d'un affectio societatis, d'apports, et d'un partage des bénéfices et des pertes. Les associés en participation fixent entre eux, sans le révéler aux tiers, les conditions de leur coopération, les uns pouvant se borner à mettre à disposition du groupement soit une somme d'argent, soit des biens d'exploitation (matériel d'études, de chantier etc.), les autres pouvant prendre une part plus active à la réalisation des opérations prévues.





L'étude ou l'exécution en commun de travaux de construction constituent un domaine privilégié de mise en œuvre de SEP, évitant à ses membres les démarches et frais de constitution liés à la constitution d'une société civile ou commerciale, la gestion quotidienne du fonctionnement des organes de direction et gouvernance et d'un patrimoine spécifique dont l'existence n'apparaît pas se justifier lorsque les associés ne réalisent en commun que des opérations ponctuelles de courte durée, telles que, par exemple, l'exécution d'un contrat isolé.

La société peut avoir un objet civil ou commercial, chaque associé dit « participant » restant propriétaire des biens qu'il met à la disposition de la société et n'en concédant que la jouissance.

De manière générale (mise en œuvre ou non d'une SEP), il pourrait être envisagé que les artisans apportant leur industrie ou leurs matériaux aux projets portés par la SCIC voient leur investissement rémunéré par l'attribution de parts sociales dans la société coopérative mais également par le versement indirect d'une partie des loyers, voire même par l'attribution en nature de parties d'immeuble.

### 3.3.6 Les particuliers dans le cadre du crowdfunding

L'apport possible du crowdfunding au financement de projets d'habitat durable en Livradois-Foréz ne peut être ignoré mais doit toutefois être fortement relativisé. En effet, en 2015, le crowdfunding immobilier a permis de lever 30 M€ pour le financement de 117 projets, via 15 plateformes en activité : le total de ces levées a permis la construction d'environ 2.400 logements en France métropolitaine.

Le baromètre réalisé par la plateforme de financement Anaxago, dédiée aux start-up et aux PME, se fonde sur les données estimatives recueillies sur les plateformes d'*equity crowdfunding* immobilier (mêlant des plateformes immatriculées « conseiller en investissement participatif » et des plateformes de promotion non immatriculées : *Anaxago, Axymo, Canberra Immo, Club Funding, Crowdfunding Immo, Crowdimmo Invest, Dividom, Hexagon-e, Hipipipimmo, Homunity, Immocratie, Inidev, Lymo, Propulss, Wiseed*).

Il indique que les 117 projets répertoriés pour l'année 2015, sont principalement concentrés sur quelques régions (Paris, Lyon, Marseille, Lille ou encore Montpellier), et affichent un montant moyen de 255.000 €, avec toutefois quelques opérations ayant dépassé la barre du million d'euros financés, comme KaleLithos Invest chez Anaxago (1,8 M€), Orphalese Antony via Hexagon-e (1 M€) ou Totem avec Wiseed (1 M€).

Il nous semble donc plus pertinent de privilégier une participation directe des particuliers aux projets qui seraient portés par la future SCIC via un intéressement lié au sociétariat, voire par la perception d'une part à définir des loyers, plutôt que de miser sur un financement des projets via les plateformes de crowdfunding.

## 4 CONCLUSION OPERATIONNELLE

Dès lors que les centres-bourgs des communes présentes sur le territoire du Parc naturel régional du Livradois-Foréz ne sont généralement pas concernés par les programmes nationaux liés à la politique de la ville et que les instruments juridiques traditionnels permettant la requalification des centres anciens (OPAH, RHI, ORI, etc.) supposent un effort financier important de la part de la collectivité publique, il est nécessaire d'envisager un autre modèle économique dans le contexte local.

La mise en place d'une structure permettant un partage entre personnes publiques et privées du risque financier induit par la mise en œuvre des projets d'habitat durable en Livradois-Foréz nous apparaît particulièrement opportune.

En dehors du cas particulier des régions (*CGCT, art. L.4253-3 autorisant les régions à participer sous certaines conditions au capital d'un établissement de crédit ou d'une société de financement revêtant la*



*forme de société anonyme*), le code général des collectivités territoriales n'autorise la participation d'une collectivité territoriale au capital d'une société commerciale ou de tout autre organisme à but lucratif que dans deux hypothèses : si un décret en Conseil d'Etat l'y autorise ou si cette société ou cet organisme a pour objet l'exploitation de services de la collectivité territoriale ou d'activités d'intérêt général dans le cadre d'entreprises publiques locales.

Par conséquent, en l'état actuel du droit, la possibilité pour une collectivité locale d'entrer au capital d'une société à forme commerciale, ou d'un organisme civil à but lucratif, est conditionnée par la publication préalable d'un décret en Conseil d'Etat, excepté pour les sociétés d'économie mixte locales (SEM), sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), mais aussi les SPL, les SPLA **et SCIC**.

Les entreprises publiques locales (SEM et SPL), détenues obligatoirement en majorité par des personnes publiques présentent, de ce fait, l'inconvénient majeur d'être qualifiées de pouvoir adjudicateur et d'être soumis aux règles de la commande publique pour la passation de leurs marchés.

La SCIC permettrait une forte participation des institutions publiques à son capital qui, sans aller jusqu'au plafond permis de 50 %, permettrait une véritable influence sur la gouvernance et un vrai partage des risques.

Pour ne pas être qualifiée de pouvoir adjudicateur, la SCIC veillerait à ce que :

- son activité ne soit pas financée majoritairement par un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs soumis au code ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 (ne pas franchir un seuil symbolique d'environ 45 %) ;
- sa gestion ne soit pas soumise au contrôle de ces derniers au sens de la jurisprudence ;
- l'organe d'administration, de direction ou de surveillance ne soit pas composé de membres dont plus de la moitié est désignée par un pouvoir adjudicateur soumis au code ou à l'ordonnance.

L'absence de mise en concurrence pour la passation des marchés de la structure d'intervention que constituerait la SCIC rend possible les apports en nature ou industrie des professionnels du bâtiment, et notamment des artisans.

L'ensemble des partenaires potentiels pourraient être associés aux projets par le biais du sociétariat (Région, Département, investisseurs solidaires, artisans mais aussi futurs locataires et propriétaires).

Les artisans ou les futurs bénéficiaires (locataires ou propriétaires) pourraient recevoir contre un apport en numéraire, nature et/ou industrie non seulement des parts sociales, mais une contrepartie directe à définir (réduction de loyers pour les locataires, versement d'une part des loyers pour les professionnels du bâtiment, attribution en propriété d'une partie de bâtiment).

**Les modalités de constitution d'une SCIC dans le contexte local seraient à étudier plus finement, ainsi que le modèle financier associé et les modalités exactes de rémunération des apports en nature ou industrie. Toutefois, ce modèle apparaît pertinent dans un contexte tel que celui du Livradois Forez.**

Il conviendrait ainsi d'étudier plus en détail la mise en œuvre et les conditions de fonctionnement de SCIC à vocation de construction/réhabilitation existantes en milieu rural, à l'instar de la SCIC de l'Arban mise en place pour la promotion de l'éco-habitat sur le plateau de Millevaches.

Ces sociétés peuvent, en effet, embrasser un champ d'intervention plus large que la société coopérative d'intérêt collectif d'HLM instituée récemment par la loi ANRU (2003) et sur lequel reposent les trois SCIC coopératives d'HLM actuellement existantes en Puy-de-Dôme (Domia, Clerdome et Investimo), ce qui correspond davantage aux problématiques présentes au sein du Parc naturel régional.



## ANNEXE 1

### Note sur le régime de cession des biens communaux ou intercommunaux avec charges

Pour rappel, les collectivités locales ou leurs groupements y ayant vocation sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L.300-1 du code de l'urbanisme (*C. urb., art. L.221-1*). Dans ce cas, avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée (*C. urb., art. L.221-2*).

Lorsqu'un projet de construction constitue une opération ponctuelle, la constitution d'une réserve foncière n'est, en revanche, pas envisageable (*CE, 22 janvier 1988, Association de défense des propriétaires concernés par un projet de lotissement communal, n°69327*) et l'acquisition doit se faire dans les conditions du droit commun.

En application de l'article R.1211-9 du code général de la propriété des personnes publiques, la consultation du directeur départemental des finances publiques préalable (France Domaine) s'impose dans le cadre des acquisitions immobilières poursuivies par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics (v. seuils en vigueur).

Les ventes de terrains et immeubles bâtis appartenant aux communes de plus de 2.000 habitants doivent être approuvées par délibération de l'organe délibérant de la collectivité, prise au vu de l'avis des Domaines, en application de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales, dont les termes sont ci-après reproduits :

*« Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'Etat. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité. »*

La saisine de France Domaine pour avis est également rendue obligatoire, selon les mêmes modalités, pour les départements (*CGCT, art. L. 3213-2*), les régions (*CGCT, art. L. 4221-4*), les EPCI (*CGCT, art. L. 5211-37*), ainsi que pour les syndicats mixtes (*CGCT, art. L. 5722-3*).



L'avis émis par France Domaine ne lie pas son destinataire, qui n'est pas tenu de le respecter, et la vente n'est pas entachée d'illégalité du seul fait qu'elle est intervenue à un prix inférieur à l'estimation rendue (CE, 28 février 2007, Commune de Bouris, n°279948).

Pour autant, il a été jugé qu'une vente consentie à un prix très inférieur à l'estimation des Domaines (environ 30 %) pouvait être entachée d'erreur manifeste d'appréciation, **sauf à ce qu'un rabais ait pu être valablement consenti pour un motif d'intérêt général** (CE, 25 septembre 2009, Commune de Courtenay, n°298918).

**Ainsi, la cession par une collectivité publique d'un élément de son patrimoine à une personne privée à un prix inférieur à sa valeur peut être régulièrement effectuée mais doit être justifiée par des motifs d'intérêt général. Il appartient au juge d'en vérifier l'existence et de s'assurer que la cession comporte des contreparties effectives et que celles-ci sont, eu égard aux objectifs d'intérêt général poursuivis, suffisantes pour justifier la vente à un prix inférieur à la valeur vénale – jurisprudence très récemment confirmée : CE, 14 octobre 2015, Commune de Châtillon-sur-Seine, n°375577.**

Cette position, et plus particulièrement l'exception au principe susvisée, est conforme au principe constitutionnel selon lequel une personne publique ne peut céder un élément de son patrimoine à une personne privée, poursuivant des fins d'intérêt privé, à un prix inférieur à sa valeur sans contrepartie appropriée (Cons. constit., 25-26 juin 1986, DC n°86-207).

Le conseil constitutionnel a, en effet, pu juger :

- « (...) que la Constitution s'oppose à ce que des biens ou des entreprises faisant partie de patrimoines publics soient cédés à des personnes poursuivant des fins d'intérêt privé pour des prix inférieurs à leur valeur ; que cette règle découle du principe d'égalité invoqué par les députés auteurs de la saisine ; qu'elle ne trouve pas moins un fondement dans les dispositions de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 relatives au droit de propriété et à la protection qui lui est due ; que cette protection ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques » (Décision n° 86-207 DC du 26 juin 1986 - Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social - Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 - Loi relative à la liberté de communication)
- « (...) que le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ainsi que la protection du droit de propriété, qui ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers mais aussi la propriété de l'État et des autres personnes publiques, résultent respectivement, d'une part, des articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 et, d'autre part, de ses articles 2 et 17 ; que ces principes font obstacle à ce que des biens faisant partie du patrimoine de personnes publiques puissent être aliénés ou durablement grevés de droits au profit de personnes poursuivant des fins d'intérêt privé sans contrepartie appropriée eu égard à la valeur réelle de ce patrimoine » (Décision n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 - Loi relative aux contrats de partenariat)

Le Conseil d'Etat a été amené à mettre en œuvre ces principes.

Il a ainsi été amené à juger que :

- « (...) si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par l'article 4 précité de la loi du 7 janvier 1982 d'accorder certaines aides indirectes à des entreprises en vue de permettre la création ou l'extension d'activités économiques ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une entreprise pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes ; Considérant que la cession de terrain autorisée



*par la délibération litigieuse a pour contrepartie l'engagement de l'entreprise de créer cinq emplois dans le délai de trois ans, assortie, en cas d'inexécution de cet engagement, de l'obligation de rembourser à la commune le prix du terrain tel qu'il a été évalué par le service des domaines, soit environ 36 000 F ; qu'il n'est pas allégué que la commune aurait consenti des cessions comparables en échange de contreparties différentes ; que, compte tenu de la finalité et des modalités de cette cession, la commune de Fougerolles n'a méconnu aucun principe constitutionnel en l'autorisant ».* (CE, 3 novembre 1997, n°169473)

- « (...) que si la liberté reconnue aux collectivités territoriales par les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales d'accorder certaines aides ou subventions à des personnes privées pour des motifs d'intérêt général local ne peut légalement s'exercer que dans le respect des principes constitutionnels, la cession par une commune d'un terrain à une association locale pour un prix inférieur à sa valeur ne saurait être regardée comme méconnaissant le principe selon lequel une collectivité publique ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général, et comporte des contreparties suffisantes » (CE, 25 novembre 2009, n°310208)

**Au cas présent, la structure coopérative ne constituerait pas une personne poursuivant exclusivement une fin d'intérêt privé puisque son objet doit impérativement présenter une utilité sociale en vue de l'agrément et la cession serait encadrée par des contreparties d'intérêt général imposées à la SCIC, de sorte que l'interdiction d'aliénation d'un bien faisant partie d'un patrimoine public à son profit à un prix inférieur à sa valeur ne saurait s'appliquer.**

**Il ne s'agit pas ici d'envisager la cession d'un bien communal ou intercommunal à l'euro symbolique, ce qui pourrait constituer une aide indirecte à une entreprise (CE, 3 novembre 1997, n° 169473).**

**De manière générale, il conviendrait de veiller à ce que la cession ne constitue pas une aide indirecte à l'immobilier d'entreprise (aide à l'activité économique de l'entreprise en tant que telle), laquelle doit respecter les règles relatives aux rabais autorisés pour les cessions des collectivités et fixées aux articles R.1511-4 et suivants du code général des collectivités territoriales (notification par la région à la Commission européenne, sauf régime des aides de minimis).**

Afin de garantir le fait que la cession avec rabais sur le prix de vente poursuive une fin d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes, celle-ci devrait être encadrée, autrement dit celle-ci devrait comporter un cahier des charges, même très sommaire.

D'un point de vue général, la cession avec charges constitue un type spécifique de contrat de vente d'immeuble par lequel le propriétaire du terrain d'assiette d'un projet, le cède à un opérateur à la condition que celui-ci réalise certains travaux et équipements.

Ce type de cessions peut, en particulier, permettre à une personne publique de percevoir le produit de la vente de terrains composant son domaine privé, tout en imposant à l'acquéreur un cadre d'action contraignant dans l'aménagement du foncier et la réalisation de constructions, voire en lui imposant la réalisation d'équipements généraux destinés à lui être remis ultérieurement.

Toutefois, en vertu des principes généraux de la commande publique résultant du droit communautaire et du droit interne, le contrat par lequel une collectivité territoriale cède à un opérateur économique une parcelle de son domaine privé afin qu'il y construise des ouvrages qui, mêmes destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par la collectivité, doit être précédé d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

**1.- En droit communautaire**, selon la définition de l'article 1er, paragraphe 2, b) de la Directive n°2004/18/CE, sont considérés comme des marchés de travaux « (les) *marchés publics ayant pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution de travaux relatifs à une des activités*





mentionnées à l'annexe I ou d'un ouvrage, soit **la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur** » - critère 1.

La jurisprudence communautaire est venue préciser la notion d'«*ouvrage répondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur*», telle que mentionnée par la Directive.

Dans un arrêt *Helmut Müller GmbH* (CJUE, 25 mars 2010, aff. C-451/08), la Cour de Justice de l'Union européenne s'est prononcée sur la nature de la vente, par l'administration fédérale allemande chargée des affaires immobilières, d'un terrain sur lequel l'acquéreur devait exécuter ultérieurement des travaux répondant à des objectifs de développement urbanistique définis par une commune.

Dans cette affaire, une juridiction allemande, demandait tout d'abord à la Cour si la notion de « marchés publics de travaux », au sens de l'article 1er de la Directive 2004/18, exigeait que les travaux faisant l'objet du marché soient exécutés matériellement ou physiquement pour le pouvoir adjudicateur et dans l'intérêt économique direct de celui-ci ou s'il suffisait que ces travaux remplissent un objectif public, tel que le développement urbanistique d'une partie d'une commune.

La cour a répondu :

*« (qu') aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la Directive 2004/18, les marchés publics sont des contrats à titre onéreux conclus par écrit. Le caractère onéreux du contrat implique que le pouvoir adjudicateur ayant conclu un marché public de travaux reçoive en vertu de celui-ci une prestation moyennant une contrepartie. Cette prestation consiste dans la réalisation des travaux que le pouvoir adjudicateur vise à obtenir.*

*À cet égard, la notion de « marchés publics de travaux », au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous b), de la Directive 2004/18, impose que les travaux faisant l'objet du marché soient exécutés dans l'intérêt économique direct du pouvoir adjudicateur, sans que, toutefois, il soit nécessaire que la prestation prenne la forme de l'acquisition d'un objet matériel ou physique ».*

La Cour en conclut que « *le simple exercice de compétences de régulation en matière d'urbanisme, visant à la réalisation de l'intérêt général, n'a pas pour objet la réception d'une prestation contractuelle ni la satisfaction de l'intérêt économique direct du pouvoir adjudicateur, ainsi que l'exige l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la Directive 2004/18.* ».

Elle ajoute que le contrat devait comporter, de la part de l'opérateur économique, un engagement à réaliser les travaux, dont la méconnaissance pouvait être sanctionnée par les juridictions nationales.

Selon les conclusions de l'Avocat Général, pour qu'il y ait un « intérêt économique direct », il faut qu'il existe un solide lien direct entre l'administration publique et les travaux ou les ouvrages à réaliser.

Ce lien peut être identifié dans l'une ou l'autre de ces hypothèses :

- lorsque le pouvoir adjudicateur devient propriétaire de l'ouvrage ou se voit reconnaître un droit sur lui, de jouissance, par exemple, qui lui assure sa disponibilité, en vue de son affectation publique ;
- lorsqu'il participe à son financement à l'aide de ressources publiques, pécuniaires ou autres (par la mise à disposition gratuite de terrains, par exemple, ou leur vente à un prix inférieur à celui du marché) ;
- de manière résiduelle, lorsque les travaux ou les ouvrages sont le résultat d'une initiative qu'il a prise, étant précisé que, dans ce dernier cas, la simple utilisation des pouvoirs qui sont reconnus en règle générale à l'administration en matière d'urbanisme - même dans un but d'intérêt général - ne suffit pas.

Dans l'affaire *Helmut Müller GmbH*, la juridiction de renvoi interrogeait également la Cour sur la notion de « **besoins précisés par le pouvoir adjudicateur** », au sens de la Directive 2004/18 – critère 2.





Elle lui demandait notamment si ces « besoins précisés » pouvaient consister dans le fait que le pouvoir adjudicateur s'assure que l'ouvrage à réaliser répond à un intérêt public, ou bien dans le fait que le pouvoir adjudicateur vérifie et approuve des plans de construction.

La Cour a répondu que :

*« Les « besoins précisés par le pouvoir adjudicateur », (...) ne peuvent pas consister dans le simple fait qu'une autorité publique examine certains plans de construction qui lui sont soumis ou prend une décision dans l'exercice de ses compétences en matière de régulation urbanistique.*

*En effet, pour qu'il puisse être admis qu'un pouvoir adjudicateur a précisé ses besoins au sens de ladite disposition, il faut que ce dernier ait pris des mesures afin de définir les caractéristiques de l'ouvrage ou, à tout le moins, d'exercer une influence déterminante sur la conception de celui-ci. »*

Dans un précédent arrêt, la Cour avait déjà donné une interprétation de la notion de « besoin précisé » en considérant que la réalisation d'un pôle de loisirs devait être considérée comme répondant aux besoins précisés par la commune, dès lors que par la réalisation de ce pôle de loisirs dans tous ses éléments, comprenant la construction d'un cinéma multiplexe, de locaux de services connexes aux loisirs, d'un parc de stationnement et, éventuellement, d'un hôtel dans son ensemble, une collectivité cherchait à repositionner et à redynamiser un quartier (CJUE, 18 janv. 2007, *Jean Auroux c/ Cne de Roanne*, aff. C-220/05).

La cour y requalifie en marché public de travaux une convention confiant l'aménagement d'un quartier à une société d'économie mixte, la SEDL. Les obligations prévues par les directives européennes en matière de publicité et de transparence devaient être respectées, bien que la convention ait été attribuée à un organisme ayant la qualité de pouvoir adjudicateur.

Pour résumer le droit européen sur le sujet, il appartient aux personnes publiques de prendre, dans le cadre de leur activité de réglementation, toutes les décisions de nature à favoriser le développement et la cohérence urbanistiques, ce qui peut aller jusqu'à accompagner certains projets qui demeurent entièrement privés et ce, sans qu'il y ait « appropriation » du projet par la collectivité.

Toutefois, cette activité ne saurait traduire l'exercice d'une influence déterminante sur la conception de l'opération.

**2.- En droit interne**, la position adoptée par les juridictions française est assez proche de la solution rendue par la CJUE dans son arrêt Helmut Müller.

La volonté d'une commande publique peut renverser la nature juridique d'un contrat de vente et entraîner sa requalification au regard des différentes catégories de contrats administratifs.

La passation d'un marché public de travaux, d'une concession de travaux ou d'une concession d'aménagement est, contrairement à une simple vente, soumise à une procédure de publicité et de mise en concurrence préalables dont le défaut de mise en œuvre peut être sanctionné.

En synthèse, lorsqu'un projet fait l'objet d'une appropriation par une collectivité publique, laquelle se traduit par l'exercice d'une influence déterminante sur sa conception et sa réalisation, le juge européen et le juge interne considèrent que l'on est en présence d'un contrat public.

Afin de caractériser une telle influence, la jurisprudence retient habituellement les critères suivants :

1. le projet satisfait un intérêt économique direct de la collectivité ou, plus globalement répond à un besoin d'intérêt général exprimé par elle ;



2. la collectivité est intervenue dans la conception du ou des ouvrages composant le projet en définissant notamment leurs caractéristiques ;
3. un cahier des charges contenant les spécifications ou prescriptions détaillées élaborées par la collectivité est joint à l'acte de cession et possède une valeur contraignante ;
4. les documents de la vente contiennent un calendrier de réalisation contraignant ;
5. ces documents visent un important programme d'équipements à remettre à la collectivité ;
6. un contrôle de la collectivité est organisé sur la réalisation et l'attribution des ouvrages.

La jurisprudence considère, au titre des « *principes généraux de la commande publique* », qu'une personne publique qui conclut un contrat de cession en vue de la réalisation d'une construction et qui impose à son cocontractant des prescriptions techniques précises est tenue de se soumettre aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

La Cour administrative d'appel de Marseille, dans un arrêt du 25 février 2010 (CAA Marseille, 25 février 2010, Commune de Rognes, n°07MA03620), a ainsi jugé qu'en application d'un programme d'aménagement défini préalablement par la personne publique, le contrat de cession d'un terrain communal qui emportait une obligation pour l'acquéreur de réaliser une cinquantaine de maisons individuelles devait faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence :

*« Considérant, en troisième lieu, qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ; **que, toutefois, la conclusion par ces personnes publiques de contrats emportant cession d'un immeuble de leur domaine privé dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, selon des spécifications précises imposées par lesdites personnes publiques, d'ouvrages qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par lesdites collectivités, est soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique ;***

*Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'objet principal du contrat que la commune de Rognes se proposait de conclure était de confier à un opérateur économique l'exécution de travaux de construction de maisons d'habitation individuelles destinées à être revendues à des tiers, et non la simple cession de parcelles du domaine privé ; **que la nature et les caractéristiques des ouvrages à réaliser avaient été définies de manière précise et détaillée par la commune de Rognes dans le dossier de consultation** ; que l'opération ainsi envisagée, qui visait à promouvoir la construction de logements individuels de qualité et à favoriser l'accès à la propriété des habitants de la commune, **répondait au besoin exprimé par la collectivité de maintenir et de développer son offre et son attractivité immobilières ; qu'ainsi le projet en cause constituait un projet d'intérêt communal de mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat ; que, dans ces conditions, la conclusion du contrat en cause était soumise au respect des obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès des candidats** »*

Au terme de cet arrêt, la Cour relève qu'en demandant à une société de droit privé de satisfaire un besoin communal selon des spécifications précises imposées par elle, la commune de Rognes s'est comportée en pouvoir adjudicateur, de sorte que la conclusion de ce contrat devait bien être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Deux ans plus tard, le Tribunal administratif de Nîmes (TA Nîmes, 5 avril 2012, A., n° 1000792, 1002238) a repris la solution rendue par la Cour administrative d'appel de Marseille en ces termes :



« Considérant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ; que, toutefois, la conclusion par ces personnes publiques de contrats emportant cession d'un immeuble de leur domaine privé dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, **selon des spécifications précises imposées par lesdites personnes publiques, d'ouvrages qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par lesdites collectivités**, est soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique »

La Cour administrative d'appel de Douai (CAA de Douai, 25 octobre 2012, Société Immobilière Carrefour, req. n°11DA01951) a confirmé cette solution a contrario considérant qu'en l'absence d'initiative publique et compte tenu de l'imprécision des spécifications des ouvrages une mise en concurrence préalable ne s'imposait pas :

« Considérant que la délibération du 1er avril 2010 a pour objet d'autoriser la vente, à la société de distribution noeuxoise, pour un montant de 1 929 200 euros, de parcelles appartenant au domaine privé de la commune, en vue de la réalisation par cette société d'un centre commercial ; que la délibération indique que **l'acquéreur s'est engagé, en outre, à " créer une voirie nouvelle " permettant de relier un carrefour giratoire existant ainsi qu'à " prendre en charge " la réalisation d'un nouveau carrefour giratoire** ; que le coût de ces travaux a été évalué à la somme de 800 000 euros s'agissant du premier et à 1 200 000 d'euros s'agissant du second ; **qu'il ressort toutefois de l'ensemble des pièces du dossier, et notamment des termes de la délibération, du manque de spécification précise des ouvrages envisagés, de l'absence de formalisation d'un projet d'accord sur ce point et de l'intérêt particulier de la société de distribution noeuxoise à leur réalisation pour l'exploitation du futur centre commercial quand bien même la commune en retirerait un intérêt économique direct, qu'en dépit de leur montant, ces travaux ne constituent pas l'objet principal du contrat entre la commune et la société de distribution noeuxoise, lequel porte sur l'aliénation d'un immeuble, dont ils ne sont que l'accessoire** ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités locales de faire précéder la simple cession d'un immeuble du domaine privé d'une personne publique de mesures de publicité et d'organiser une mise en concurrence des acquéreurs éventuels ; qu'il s'ensuit que les moyens tirés de la méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics de travaux, aux concessions de travaux et aux concessions d'aménagement ou résultant des principes généraux de la commande publique sont inopérants ».

Plus récemment encore, la Cour administrative d'appel de Lyon (CAA de Lyon, 4 juillet 2013, Société Apsys, n°12LY01556) a jugé que la réalisation d'un projet immobilier à vocation commerciale, aux caractéristiques prédéfinies mais sans spécification précise quant à la réalisation des ouvrages, ne peut être regardée comme tenant à la réalisation d'un ouvrage correspondant aux besoins précisés par le pouvoir adjudicateur, exécutés dans son intérêt économique direct, et ce alors même que la cession met à la charge du preneur des obligations.

Enfin, un arrêt récent de la Cour administrative d'appel de Bordeaux (CAA Bordeaux, 18 décembre 2014, SAS Codec, n°13BX02024) vient rappeler les critères en usage :

« Considérant qu'aux termes de l'article L.300-4 du code de l'urbanisme : " L'Etat et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. / L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à **une procédure de publicité** permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat " ;

Considérant qu'il résulte des stipulations des articles 6 à 11 de la promesse de vente que, par ce contrat, le syndicat mixte s'est engagé, dans le cadre de sa mission d'aménagement et de gestion de



parcs d'activités économiques, à céder un ensemble de parcelles lui appartenant sur le territoire de la commune d'Ondres, à la SAS Sodec pour un prix de 4 750 000 euros, afin de lui permettre de réaliser le projet de pôle commercial et de loisirs pour lequel elle avait sollicité une autorisation d'aménagement commercial, autorisation qu'elle a d'ailleurs obtenue par une décision de la commission nationale d'aménagement commercial du 26 octobre 2011, devenue définitive ; **que, si l'article 5 de la promesse de vente, qui expose les motifs de la cession, précise la composition du pôle commercial et de loisirs dont s'agit, il se borne à reprendre les documents produits par la société, notamment le plan de masse indicatif, pour justifier l'acquisition des terrains et ne présente pas un caractère prescriptif** ; que la proposition de la SAS Sodec, dans cet exposé préalable à l'énonciation des obligations réciproques, de réaliser l'aménagement en plusieurs tranches ne constitue pas davantage une obligation ; que la mention, au sein dudit article 5, selon laquelle le pôle commercial et de loisirs devra être " développé " dans le respect des principes énoncés à la charte environnementale annexée à la promesse de vente vise à encourager l'acquéreur à s'inspirer, pour la réalisation des équipements, des recommandations que contient ce texte qui, pour l'essentiel, rappelle les prescriptions législatives et réglementaires applicables, notamment en matière environnementale, à la date de son établissement, réservant d'ailleurs les évolutions normatives, et fixe des objectifs ainsi que les modalités d'évaluation de la poursuite de ces derniers ;

**que, contrairement à ce que font valoir la SAS Campas distribution et la SAS Sodibay, une telle mention n'impose pas à l'acquéreur des normes contraignantes dont la méconnaissance pourrait conduire à la résolution de la vente, ni même à des sanctions** ; qu'au demeurant, la déclaration du syndicat mixte, dans cet article 5, selon laquelle " il attache une grande importance au développement du projet dans le respect des principes de cette charte environnementale " limite la portée de ce document, pour l'exécution des travaux projetés, au respect des principes qu'il expose ; **que la charte environnementale ne contient pas de calendrier précis d'exécution des travaux, mais comporte seulement une planification purement indicative, au demeurant approximative, de différents types d'étude ou d'action recommandés à divers niveaux d'avancement du projet** ; que la promesse de vente ne fixe pas la date de transfert de propriété, à laquelle l'acquéreur aura la jouissance des terrains ; **que, si l'acquéreur s'est engagé, par l'article 12.1 de la promesse de vente, à céder à la commune d'Ondres la voirie qu'il devra créer pour son propre compte dans le cadre de la réalisation de son projet de pôle commercial et de loisirs, voirie esquissée pour l'autorisation d'aménagement commercial mais dont la configuration définitive n'était pas arrêtée ainsi que l'indique le même article, cette stipulation n'a ni pour objet, ni pour effet de déléguer à la SAS Sodec la maîtrise d'ouvrage de l'aménagement routier de l'unité foncière concernée, aménagement non destiné au syndicat mixte** ; **que l'annexe 5 du contrat définit certaines caractéristiques des voies à créer dans le seul but d'assurer une cohérence avec le réseau routier extérieur à l'emprise et de faciliter leur intégration, à terme, dans la voirie communale** ; **que la promesse de vente n'impose à la SAS Sodec aucune modalité d'organisation ou d'attribution des activités commerciales ou de service sur le pôle commercial et de loisirs** ; que, quels qu'aient été leurs termes, les délibérations du comité syndical du 29 juin 2009 et du 11 mars 2011 n'engageaient pas l'acquéreur ; **que, dans ces conditions, la promesse de vente n'a pas pour objet de concéder à la SAS Sodec la réalisation d'une opération d'aménagement soumise au régime de l'article L. 300-4 précité du code de l'urbanisme** ; que, par suite, c'est à tort que, pour annuler la décision du président du syndicat mixte de signer le contrat dont s'agit, le tribunal administratif a considéré que cette autorité avait concédé à la SAS Sodec la réalisation d'une opération d'aménagement en méconnaissance des dispositions de cet article, faute de publicité et de mise en concurrence préalable ».

Il y a tout lieu de penser que les critères exprimés par ces décisions vont demeurer pertinents suite à la parution de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, dès lors que celle-ci exprime une même approche :

« I. - Les marchés publics de travaux ont pour objet : (...) soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception. »



**Il ressort de ce qui précède que la conclusion d'une cession relève de la catégorie des cessions avec charges nécessitant la mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence préalable lorsque :**

- le projet satisfait un intérêt économique direct de la collectivité ou, plus globalement répond à un besoin d'intérêt général exprimé par elle ;
  - la collectivité intervient dans la conception des ouvrages composant le projet en définissant leurs caractéristiques principales;
  - un cahier des charges à valeur contraignante contenant les prescriptions détaillées élaborées par la collectivité est joint à l'acte de cession des immeubles expropriés assortis de délais contraignants, d'un droit de contrôle de l'expropriant sur les ventes ou locations et visant un important programme d'équipements à remettre à la collectivité.
- **Dans le cadre du montage proposé, il conviendrait donc pour la collectivité, lors de la cession d'un élément de son patrimoine avec rabais d'exprimer une finalité d'intérêt général dépassant la simple aide à l'entreprise coopérative (projet de réhabilitation d'un îlot partiellement dégradé, projet de construction pour location à faible loyer, etc.) en donnant quelques directives pour l'action de la SCIC mais sans jamais aller jusqu'à définir précisément les ouvrages envisagés, ni assortir ces directives de délais de réalisation contraignants visant des éléments techniques précis.**
- **La cession avec charges ne saurait, de manière générale, donner lieu à rétrocession d'ouvrages à la collectivité, notamment d'équipements publics.**



## ANNEXE 2

### Extraits de la circulaire du 18 avril 2002 - subventions des collectivités locales aux SCIC

**Circulaire DIES n°2002-316 du 18 avril 2002 relative à la société coopérative d'intérêt collectif (NOR : MESC0230294C)**

#### LES AIDES DES COLLECTIVITÉS LOCALES AUX SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES D'INTÉRÊT COLLECTIF

Les aides financières qui peuvent être accordées par les collectivités territoriales aux sociétés coopératives d'intérêt collectif sont soumises d'une manière générale au régime juridique des interventions économiques des collectivités locales, défini aux articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du code général des collectivités territoriales.

Le régime des aides directes et indirectes prévu par ces dispositions ne permettant pas d'assurer un soutien financier suffisant de ces structures, l'article 36 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses mesures d'ordre social, éducatif et culturel a introduit un article 19 decies dans la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération qui dispose que « les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions aux sociétés coopératives d'intérêt collectif en vue de participer à leur développement dans des conditions fixées par décret en conseil d'Etat ».

Cet article crée donc un dispositif de soutien spécifique dont les conditions de mise en œuvre sont fixées par le décret n° 2002-241 du 21 février 2002.

Ce texte réglementaire précise que les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions aux sociétés coopératives d'intérêt collectif dans le respect des conditions d'octroi fixées par les règlements de la Commission européenne n° 68/2001, 69/2001 et 70/2001 du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne.

Ces dispositions ne définissent pas elles-mêmes les modalités d'attribution des aides qui sont déterminées par ces règlements communautaires. Il est donc nécessaire de rappeler l'origine de ces règlements, ainsi que les possibilités de soutien financier qu'ils prévoient.

#### 1. La présentation des règlements « d'exemption »

Aux termes de l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne, les aides qui faussent ou menacent de fausser la concurrence, en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, sont prohibées.





Des dérogations peuvent toutefois atténuer cette interdiction. Elles sont pour la plupart prévues par le traité et concernent notamment les mesures à caractère social, les aides destinées à soutenir le développement de certaines activités ou de certaines régions, et les aides destinées à promouvoir la réalisation d'importants projets communs d'intérêt européen.

En application de l'article 88 du traité, le pouvoir d'apprécier si les projets d'aides envisagés par les Etats peuvent être autorisés au regard de l'une de ces exceptions, appartient exclusivement à la commission, sous le contrôle du juge communautaire.

Dans cette optique, cet article prévoit que les aides publiques aux entreprises doivent être notifiées par les pouvoirs publics à la Commission européenne préalablement à leur mise en œuvre.

Il est à noter que cette procédure dont les modalités d'application sont précisées par le règlement CE n° 659/99 du 22 mars 1999 peut s'étaler sur une durée de dix-huit mois à compter de l'enregistrement du dossier par la commission.

Toutefois, afin de simplifier le contrôle des aides publiques, le règlement du conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE, autorise la commission à arrêter, par voie de règlement, des catégories d'aides qui n'ont pas à être soumises à cette procédure de notification préalable.

A la suite de la publication de ces règlements dits « d'exemption », les aides qui sont conformes aux prescriptions fixées par ces textes peuvent être mises en œuvre par les Etats membres sans avoir à être notifiées.

A ce stade, la commission a publié au Journal officiel des Communautés européennes, le 13 janvier 2001, trois règlements concernant les aides aux PME, les aides « de minimis » et les aides à la formation.

Ces dispositions du droit communautaire de la concurrence issues des articles 87 et 88 du traité ont un effet direct dans l'ordre juridique des Etats membres. Par ailleurs, elles sont applicables à toutes les aides accordées aux entreprises au moyen de ressources publiques.

Par conséquent, elles s'appliquent directement aux aides accordées par les collectivités locales aux entreprises.

La commission et la Cour de justice des communautés européenne utilisent cette notion « d'entreprise » de manière très extensive. En effet, elles estiment que toutes les structures sont soumises à cette réglementation communautaire, quel que soit leur statut juridique, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être en situation concurrentielle.

Il est donc apparu que les aides financières accordées à certaines sociétés coopératives d'intérêt collectif pouvaient être soumises à ces dispositions.

En revanche, il n'a pas été possible pour des raisons tenant aux délais de mise en œuvre de cette procédure de notifier spécifiquement le régime des aides des collectivités locales aux SCIC conformément aux dispositions de l'article 88-3 du traité.

C'est la raison pour laquelle le choix a été fait d'insérer ces aides dans le cadre des trois règlements d'exemption du 12 janvier 2001 précités.

## **2. Les possibilités de soutien ouvertes par le décret n°2002-241 du 21 février 2002**

Les articles 8, 9 et 10 du décret prévoient la possibilité d'octroyer aux SCIC trois catégories d'aides.

Ces aides doivent prendre la forme de subventions. Ce qui exclut le recours à d'autres formes d'aide pour la mise en œuvre de ce texte comme les avances remboursables, les prêts ou la vente de terrains et de bâtiments.



En revanche, les SCIC peuvent bénéficier des aides prévues par le régime de droit commun des interventions économiques des collectivités locales défini aux articles L. 1511-1 à L. 1511-5 du CGCT qui prévoient l'octroi de ce type d'aides.

Ces subventions sont accordées pour le développement des SCIC. Ce qui ne permet pas aux collectivités locales de soutenir dans le cadre de ces dispositions des sociétés en difficulté financière. Pour ce faire, les régions et les départements devront utiliser les dispositions spécifiques prévues à cet effet à l'article L. 3231-3 du code général des collectivités territoriales.

Nous vous rappelons que les communes ne peuvent pas intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

**2.1.** Les collectivités territoriales peuvent participer aux charges de fonctionnement des sociétés coopératives d'intérêt collectif en vue de faciliter leur développement, en leur accordant des subventions dans le respect des conditions d'octroi fixées par le règlement (CE) n° 69/2001 du 12 janvier 2001.

Ces dispositions permettent aux collectivités locales de verser une subvention dont le montant est plafonné à 100 000 euros par société coopérative d'intérêt collectif sur trois ans.

L'ensemble des SCIC quelle que soit leur taille et leur localisation peuvent percevoir sans distinction cette aide. Toutefois, les sociétés coopératives qui exercent leur activité dans les secteurs des transports, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ne peuvent pas en bénéficier.

Par ailleurs, la subvention ne peut être octroyée en faveur d'activités liées à l'exportation, c'est-à-dire les aides directement liées aux quantités exportées ou celles qui participent à la mise en place d'un réseau de distribution. En outre, les aides ne doivent pas être subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés.

**2.2.** Les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions en faveur des investissements réalisés par les sociétés coopératives d'intérêt collectif, dans le respect des conditions d'octroi fixées par le règlement (CE) n° 70/2001 du 12 janvier 2001 susvisé.

Cette aide ne peut être octroyée qu'aux sociétés coopératives d'intérêt collectif employant moins de 250 salariés qui répondent à la définition des petites et moyennes entreprises, déterminée par la Commission européenne (voir annexe ci-jointe).

Les sociétés qui exercent leur activité dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ne peuvent pas bénéficier de cette aide. Par ailleurs, la subvention ne peut être octroyée en faveur d'activités liées à l'exportation. Ces aides ne doivent pas être subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés.

La subvention peut être liée à trois types de dépenses.

La subvention des collectivités locales peut avoir pour objet de prendre en charge une partie des dépenses d'investissement réalisées par les SCIC qui sont :

- les dépenses d'investissement matériel qui comprennent les terrains, les bâtiments et les équipements.

Ces investissements doivent se rapporter à la création d'un nouvel établissement, à l'extension d'un établissement existant ou au démarrage d'une activité impliquant un changement fondamental dans le produit ou le procédé de production d'un établissement existant (par voie de rationalisation, de restructuration ou de modernisation), ou réalisées sous la forme d'une reprise d'un établissement qui a fermé ou qui aurait fermé sans cette reprise.

Il est à noter que dans le secteur des transports, à l'exception du matériel ferroviaire roulant, l'acquisition des moyens et des matériels de transport ne peut pas être aidée.



- les investissements immatériels qui comprennent les dépenses liées aux transferts de technologies opérés sous la forme d'acquisition de brevets, de licences d'exploitation, de connaissances techniques brevetées et non brevetées.

Dans ce cas, le montant de l'aide peut être calculé de deux façons :

- soit en pourcentage du montant des dépenses liées à la réalisation des investissements ;
- soit en pourcentage des coûts salariaux afférents aux emplois créés par l'entreprise pour la réalisation de son projet d'investissement.

Dans ce dernier cas, le montant de l'aide est calculé sur les coûts salariaux supportés par l'entreprise sur une période de deux ans. Les emplois doivent être créés dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement de l'investissement.

Le projet doit conduire à une augmentation nette du nombre de salariés par rapport à la moyenne des douze mois précédents. Par ailleurs, les emplois créés doivent être maintenus pendant une période minimale de cinq ans.

Le montant de la subvention est plafonné à 7,5 % des dépenses éligibles (investissements ou coût salarial).

Toutefois, pour les sociétés coopératives d'intérêt collectif de moins de 50 personnes et dont soit le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros, soit le total du bilan annuel n'excède pas 5 millions d'euros, et qui ne sont pas détenues à hauteur de 25 % ou plus du capital ou des droits de vote par une entreprise ne remplissant pas ces conditions, ce seuil peut être porté à 15 %.

En outre, ce seuil peut être porté pour toutes les petites et moyennes entreprises à :

- 75 % dans les départements d'outre-mer ;
- 33 % dans les zones énumérées au C de l'annexe I du décret n° 2001-312 du 11 avril 2001 relatif à la prime d'aménagement du territoire susvisé ;
- 27 % dans les zones énumérées au B de la même annexe ;
- 21,5 % dans les zones énumérées au D de la même annexe.

Pour l'application de ces taux majorés, l'aide ne peut être accordée que si 25 % au moins des dépenses liées à la réalisation des investissements sont financées sans aucune aide publique. En outre, l'octroi de la subvention doit être subordonné à l'engagement de la société de maintenir, pendant une période d'au moins cinq ans, l'activité pour laquelle elle a bénéficié de l'aide.

Les taux plafonds applicables pour le calcul de l'aide

<b>HORS ZONE PAT « industrie »</b>		<b>ZONES PAT « INDUSTRIE » (annexe I du décret n° 2001-312 du 11 avril 2001) Petites et moyennes entreprises</b>			
<b>Moyennes entreprises</b>	<b>Petites entreprises</b>	<b>Zones à taux réduits</b>	<b>Zones à taux normal</b>	<b>Zones à taux majoré</b>	<b>DÉPARTEMENTS d'outre-mer</b>
7,5 %	15 %	21,5 %	27 %	33 %	75 %

Les collectivités locales peuvent aussi participer au financement des services de conseil extérieurs à l'entreprise notamment lorsqu'ils sont liés à la réalisation d'un projet d'investissement. Ces services ne peuvent être liés ni à l'exercice d'une activité courante de l'entreprise ni à des dépenses de fonctionnement normales et périodiques.



Les collectivités territoriales peuvent accorder une subvention dont le montant est plafonné à 50 % de ces dépenses de conseil.

Par ailleurs, ces collectivités peuvent aussi prendre en charge 50 % des coûts supportés par les entreprises pour la participation à une foire ou à une exposition tel que la location, et la gestion du stand. Il est à noter que cette aide n'est pas renouvelable. Elle n'est possible que pour la première participation d'une entreprise à une foire ou à une exposition donnée.

Le montant total de l'aide pour un même projet d'une société coopérative ne peut excéder 15 millions d'euros.

Par ailleurs, le total des coûts admissibles de l'ensemble du projet ne peut excéder 25 millions d'euros si l'intensité de l'aide atteint au moins 50 % des plafonds précisés dans le tableau ci-dessus.

**2.3.** Les collectivités territoriales peuvent accorder des subventions en faveur des actions de formation réalisées par les sociétés coopératives d'intérêt collectif, dans le respect des conditions d'octroi fixées par le règlement (CE) n° 68/2001 du 12 janvier 2001

L'ensemble des SCIC, quelle que soit leur taille, leur localisation et leur secteur d'activité peut percevoir ce type d'aide.

Ce dispositif permet de prendre en charge les dépenses engagées par les entreprises pour la formation de leurs salariés. Il distingue deux types de formation :

- la formation spécifique qui comprend un enseignement directement et principalement applicable au poste actuel ou prochain du salarié dans l'entreprise bénéficiaire et procurant des qualifications qui ne sont pas transférables à d'autres entreprises ou d'autres domaines de travail ou ne le sont que dans une mesure limitée ;
- la formation générale qui constitue un enseignement qui n'est pas uniquement ou principalement applicable au poste actuel ou prochain du salarié dans l'entreprise bénéficiaire, mais qui procure des qualifications largement transférables à d'autres entreprises ou à d'autres domaines de travail.

Il est à noter qu'une action de formation peut être qualifiée de générale notamment lorsqu'elle est organisée en commun par plusieurs entreprises indépendantes, qu'elle est ouverte aux salariés de différentes entreprises ou qu'elle est reconnue par les autorités publiques compétentes en la matière.

Les dépenses qui peuvent bénéficier d'une aide sont :

- les coûts de personnel des formateurs ;
- les frais de déplacement des formateurs et des participants à la formation ;
- les dépenses courantes (matériaux et fournitures) ;
- l'amortissement des instruments et des équipements au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet de formation en cause ;
- les coûts des services de conseil concernant l'action de formation ;
- les coûts de personnel des participants au projet de formation.

Le montant de l'aide est calculé en pourcentage de ces dépenses. Le montant maximal des aides qui peuvent être accordées varie selon le type de formation dispensée (formation spécifique ou formation générale), la taille des entreprises (petites et moyenne entreprises ou grandes entreprises) et leur



localisation (zones hors PAT « industrie », zones PAT industrie, DOM). Le tableau ci-dessous présente les différents plafonds applicables.

	HORS ZONE PAT « industrie »		ZONES PAT « industrie »		DÉPARTEMENT S d'outre-mer	
	Grande entreprise	PME	Grande entreprise	PME	Grande entreprise	PME
Formation spécifique	25 %	35 %	30 %	40 %	35 %	45 %
Formation générale	50 %	70 %	55 %	75 %	60 %	80 %

Ces plafonds peuvent être majorés de 10 % si la formation est dispensée aux personnes suivantes :

- tout jeune de moins de 25 ans qui n'a pas auparavant trouvé sa première activité régulière rémunérée, pendant les six premiers mois suivant son recrutement ;
- toute personne atteinte d'un grave handicap résultant d'une déficience physique, mentale ou psychologique ;
- travailleur migrant qui a besoin d'une formation professionnelle ou linguistique ;
- personne souhaitant réintégrer le marché du travail après une pause d'au moins trois ans (notamment suite à des difficultés à concilier vie professionnelle et vie de famille, pendant les six premiers mois de son recrutement) ;
- toute personne de plus de 45 ans n'ayant pas atteint le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;
- toute personne sans emploi depuis douze mois consécutifs, pendant les six premiers mois suivant son recrutement.

Dans le cas où le projet de formation comprend à la fois des éléments de formation spécifique et de formation générale qui ne peuvent être séparés sur le plan comptable, ce sont les plafonds relatifs aux aides en faveur de la formation spécifique qui sont applicables.

Le montant total de l'aide accordée pour un même projet de formation ne peut excéder 1 million d'euros.

### 3. Les obligations liées à la mise en œuvre des aides

En ce qui concerne les règles de cumul, les trois catégories d'aides prévues par le décret du 21 février 2002 (fonctionnement, investissement, formation) sont éventuellement cumulables.

Par ailleurs, ces aides peuvent se cumuler avec d'autres aides versées par les collectivités locales dans le cadre des dispositions des articles L. 1511-1 à L. 1511-7 du CGCT ou avec des aides de l'Etat. Dans ce cas, il est nécessaire de vérifier que les différentes règles de cumul des aides décrites dans la circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 relative à l'application au plan local des règles communautaires relatives aux aides publiques sont respectées.

Dans cette optique, lorsqu'une subvention est susceptible d'être accordée par référence au règlement (CE) n° 69/2001 du 12 janvier 2001 susvisé, la société coopérative d'intérêt collectif est tenue de fournir à l'autorité administrative la liste et le montant des aides dites de minimis qu'elle a reçues au cours des trois dernières années.

S'agissant de la mise en œuvre du dispositif, l'autorité administrative qui attribue la subvention doit conclure, préalablement à l'attribution de l'aide, une convention avec la société coopérative d'intérêt collectif qui en bénéficie. Cette convention définit l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.



Par ailleurs, elle doit comporter une mention du règlement de la Commission des Communautés européennes auquel se réfère l'attribution de l'aide.

Lorsqu'il apparaît qu'une aide accordée n'a pas reçu l'emploi auquel elle était destinée, la restitution à concurrence des sommes qui ont été employées à un objet différent peut être demandée.

Au plan de l'archivage, les collectivités publiques doivent enregistrer et compiler toutes les informations concernant la mise en oeuvre de ces aides. Elles doivent constituer des dossiers détaillés sur les différentes aides individuelles octroyées.

Ces informations doivent être conservées pendant une période de dix ans à compter de la date à laquelle l'aide a été octroyée.

Il est à noter que dans le cadre de l'application des règlements d'exemption n° 70 et 69/2001 du 12 janvier 2001 concernant les aides aux PME et les aides à la formation les Etats doivent, en principe, communiquer à la Commission européenne dans un délai de 20 jours ouvrables, lors de la mise en oeuvre d'un régime d'aides ou de l'octroi d'une aide individuelle, une synthèse des informations concernant l'aide ou le régime d'aides en cause en vue de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes.

S'agissant des aides accordées aux sociétés coopératives d'intérêt collectif, les collectivités ne sont pas tenues de communiquer à la Commission européenne, contrairement à la règle générale, les informations nécessaires pour lui permettre de déterminer si les aides accordées sont conformes aux dispositions du règlement communautaire auquel elles se réfèrent.

En effet, la notification du régime des aides accordées dans le cadre du décret 2002-240 du 20 février 2002, effectuée par le gouvernement, a pour effet d'exempter les collectivités locales de l'obligation d'informer la Commission, au cas par cas, des différents régimes d'aide mis en oeuvre dans le cadre de ce décret au profit des sociétés coopératives d'intérêt collectif.