

Territoires et activités productives

Le bail à construction des deux Savoies, un choix collectif pour maîtriser le foncier économique

En 2016, Annemasse Agglo, la communauté de communes Arve et Salève et celle du Genevois, toutes trois situées en Haute-Savoie, dans le Genevois français, ont constaté une forte pression foncière sur les espaces à vocations économiques ainsi qu'une raréfaction de leur foncier économique. Ainsi, en 2017, en s'inspirant de leurs voisins suisses mais aussi de ce qui a été mis en place au sein du technopôle Savoie Technolac, ces trois EPCI ont fait le choix collectif de signer une convention d'engagement pour que l'ensemble de leur foncier public à vocation économique soit commercialisé au travers du bail à construction. En signant un bail à construction, le preneur s'engage à édifier des constructions sur le terrain du bailleur et à les conserver en bon état d'entretien pendant toute la durée du bail, qui peut aller de 18 à 99 ans selon la loi. Ce choix s'est avéré être une véritable réussite, notamment grâce à cette dynamique collective qui a pu éviter un phénomène de concurrence entre les différents territoires. D'autres collectivités ont suivi le pas, que ce soit dans le reste de la Haute-Savoie, à Annecy notamment, mais aussi dans le sillon alpin, jusqu'à Grenoble.



La zone d'activités du Mont Blanc à Annemasse (crédits : Le Messager)

Aux prémices du bail à construction : l'exemple de la Suisse et de Savoie Technolac

Le bail à construction est un outil relativement ancien de l'action foncière puisqu'il a été instauré en 1964. Son utilisation par les collectivités françaises reste cependant peu courante car « *la collectivité disposait de réserves foncières suffisamment importantes pour ne pas chercher à conserver des terrains dont elle ignorait les coûts de gestion et d'entretien à long terme* » (Gillio, 2018, p. 20) mais aussi « *en raison de fortes contraintes budgétaires* » (Gillio, 2018, p. 21). Or, cet outil bénéficie d'un regain d'attention ces dernières années étant donné que les collectivités font face à une raréfaction de leur foncier disponible. De plus, le ZAN les contraint dans leur développement en limitant l'artificialisation des sols et donc l'extension des zones existantes. Les collectivités doivent donc retrouver une certaine maîtrise de leur foncier économique pour continuer à se développer économiquement. Le bail à construction apparaît alors comme un outil de reprise en main du développement économique. En effet, il permet aux collectivités de conserver cette maîtrise foncière sur le long-terme, d'éviter les phénomènes spéculatifs et les mutations non-désirées en leur donnant la possibilité de reprendre le terrain à la fin du bail.

Outre le Genevois français et sa stratégie collective de recours au bail à construction pour le foncier économique, d'autres territoires s'étaient déjà saisis de cet outil en amont. A l'étranger, nous pouvons notamment citer l'exemple de la Suisse et plus précisément celui de la Fondation pour les Terrains Industriels (FTI) de Genève, avec laquelle le Genevois français est frontalier. La FTI, qui accompagne les

industriels en recherche de terrains et locaux et qui propose des solutions de relogement aux entreprises déjà implantées dans un contexte de raréfaction du foncier, fonctionne sur le même modèle, ce qui a donc facilité l'acceptation du bail à construction par les élus haut-savoyards.

En France, la communauté de communes de Luys en Béarn s'était saisie du bail à construction dès les années 1980. Cette collectivité a eu recours à des baux d'une durée de 50 ans. Ils arriveront donc à échéance d'ici quelques années. Un autre exemple remarquable est celui du technopôle Savoie Technolac, qui se trouve sur le territoire de Chambéry-Grand Lac économie (CGLE), en Savoie. Ce territoire, comme tous les autres, fait face à une raréfaction de son foncier mais aussi à une concurrence quant à l'usage de ce dernier, pour en faire du logement, des équipements publics ou de l'activité économique. Savoie Technolac est un technopôle dans le domaine de l'énergie qui a été créé en 1987 sur l'ancienne base aérienne militaire du Bourget-du-Lac. Une charte d'agrément avait été mise en place par les élus pour contrôler le type d'entreprises qui s'implantaient sur le technopôle. Cette charte ne leur permettait cependant pas de maîtriser la destination du foncier sur le long-terme. En effet, une fois que le terrain était vendu et qu'il changeait de main, le contrôle de la destination s'avérait moins strict. De ce fait, si une entreprise rachetait le terrain alors qu'elle ne correspondait pas aux différents critères, il était « *quasiment impossible juridiquement de la déloger* » comme le souligne Régis Dormoy, directeur général de Chambéry-Grand Lac Économie. Ainsi, la commercialisation de la ZAC 2 de Savoie Technolac, soit près de 40 hectares, s'est faite par le biais du bail à construction d'une durée de 99 ans, et ce, pour « *garder*

un contrôle juridique beaucoup plus fort de ce qui allait se passer sur le territoire » selon Régis Dormoy, qui résume cet outil de la manière suivante : *« le bail à construction, c'est comme la propriété, sauf qu'il y a une fin »*. L'objectif de la mise en place du bail à construction était aussi d'intégrer des contraintes non réglementaires, d'éviter les friches industrielles, de lutter contre la spéculation foncière ou encore de conserver la maîtrise foncière dans un contexte de raréfaction du foncier.



Le parc d'activités Savoie Technolac (crédits : CGLE)

Une quinzaine de baux furent signés lors de la commercialisation de la ZAC 2. Une fois qu'elle fut entièrement commercialisée, le recours au bail à construction fut considéré comme une réussite. Ainsi, fin 2022, les élus de CGLE ont décidé de généraliser cet outil sur l'ensemble du territoire pour le foncier économique, sans diminuer les prix de cession, avec une durée de bail abaissée à 60 ans et un paiement du loyer canon (un loyer canon équivaut à une vente : l'ensemble du loyer est payé d'un coup) afin de rembourser les prêts contractés par la collectivité. Véritable acte politique, cette généralisation s'est heurtée à diverses oppositions, provenant de certains élus et de certains chefs d'entreprises qui préfèrent la propriété au bail à construction. C'est notamment le cas des chefs de PME qui *« ont cette vision patrimoniale chevillée au corps »* selon

Régis Dormoy. Outre leurs réticences, il s'avère que les chefs d'entreprises n'ont finalement pas eu le choix. Conscients de la raréfaction du foncier, ils furent ainsi obligés d'accepter le recours au bail à construction de CGLE pour concrétiser leur projet, d'autant plus que le prix du foncier ne représente qu'une faible part de leur investissement immobilier.

Le bail à construction dans le Genevois français, une réussite avant tout collective

Pour développer l'utilisation du bail à construction sur leurs territoires, Annemasse Agglo, la CC Arve et Salève et celle du Genevois, trois collectivités voisines, se sont donc largement inspirées des exemples de la Suisse et de Savoie Technolac, cités supra. Dans le Genevois français, Annemasse Agglo fut le précurseur du bail à construction, en essayant de le *« promouvoir comme nouvelle modalité de commercialisation des fonciers nus sur notre territoire »* comme le souligne Rémi Fournier, coordonnateur des Zones d'Activités Économiques d'Annemasse Agglo. Pour cela, il fallut convaincre plusieurs acteurs, à savoir les élus, les notaires, les juristes ou encore d'autres EPCI qui paraissaient réticents quant au recours à cet outil mais qui ont finalement vite pris le pli. Les élus appréhendaient surtout la réaction des chefs d'entreprises locaux qui, selon Rémi Fournier, *« ont compris que, de toutes façons, toutes les collectivités faisant ça, ils n'avaient plus le choix »*. C'est en ce sens que le fait d'avoir lancé le bail à construction de manière collective a largement contribué à sa réussite dans le Genevois français. Le fait que chaque territoire ait recours à cet outil a permis de ne pas entraîner de phénomène de concurrence territoriale. Comme le souligne

Jennifer Devidal, chargée de mission développement économique à la CC Arve et Salève, « *c'est important d'éviter le phénomène de concurrence et que les territoires avancent ensemble au regard des enjeux, des besoins à venir des entreprises et de la rareté du foncier* ».

Projet de bail à construction

L'an deux mille vingt et un,
Le XXXX

A XXXX (Haute Savoie), XXXX, au siège de XXXX pour Monsieur ou Madame
XXXX, représentée par XXXX, située XXXX est le rédacteur du présent acte.
La SAS Coopérative représentée par XXXX, demeurant XXXX

IDENTIFICATION DES PARTIES :

Bailleur

La Foncière située dans le département de Haute Savoie, dont le siège social est à XXXX, situé XXXX,
identifié sous le numéro XXXX

Ci-après dénommée « Le Bailleur »,
D'une part,

Preneur

La SAS Coopérative XXXX à capital variable, au capital de XXXX euros dont le siège est à XXXX, situé rue
XXXX, identifiée au SIREN sous le numéro XXXX et immatriculée au Registre du Commerce et des
Sociétés de XXXX

Ci-après dénommée « Le Preneur »,
D'autre part,

PRESENCE – REPRESENTATION :

La SAS Coopérative est ici représentée par XXXX Maître XXXX notaire à XXXX

La Foncière est ici représentée par XXXX, agissant en vertu de XXXX

DECLARATIONS SUR LA CAPACITE :

Les contractants confirment l'exactitude des indications les concernant respectivement telles qu'elles
figurent ci-dessus.

Le bailleur déclare avoir la pleine capacité pour contracter aux présentes,

Les parties, et le cas échéant leurs représentants, attestent que rien ne peut limiter leur capacité pour
l'exécution des engagements qu'elles prennent aux présentes.

Qu'elles ne sont pas en état de cessation de paiement, de redressement ou liquidation judiciaire ;

Qu'elles ne sont concernées par aucune demande en nullité ou dissolution.

*Un projet de bail à construction sur Annemasse
Agglo*

C'est donc avec la CC Arve et Salève et la CC du Genevois qu'Annemasse Agglo a signé, en 2017, la convention pour s'engager à ce que l'ensemble de leur foncier public à vocation économique soit commercialisé via le bail à construction. Initialement, ces collectivités s'étaient mises d'accord quant aux modalités de déploiement du bail à construction, à savoir la durée de bail la plus longue possible (soit 99 ans), des prix de cession identiques à ceux pratiqués avant la mise en place du bail, le retour du terrain et du

bâtiment à la collectivité en fin de bail mais aussi le versement d'un loyer canon. Par la suite, chaque territoire a choisi ses propres modalités et les a faites évoluer à sa convenance. Si Annemasse Agglo continue à pratiquer des durées relativement longues ce n'est pas le cas de la CC Arve et Salève qui a fait le choix de durées largement plus courtes, comme l'explique Jennifer Devidal : « *on s'est placé sur une durée de 35 ans pour recycler le foncier plus souvent et pour que ça réponde à une logique de projet d'entreprise* ». La CC Arve et Salève a également augmenté les prix de cession en raison de budgets déficitaires concernant l'aménagement des zones d'activités. De son côté, la CC du Genevois réfléchit aussi à une hausse du prix de mise à bail.

Rémi Fournier reconnaît cependant que le bail à construction complexifie le processus de commercialisation d'un terrain : « *c'est un peu plus compliqué qu'une vente, il y a des délais, des pénalités, il y a des clauses spécifiques mais il faut anticiper un peu plus avec les preneurs* ». Concernant les clauses spécifiques du bail à construction, la CC Arve et Salève applique par exemple des pénalités en cas de non-respect de la destination des locaux. Cette collectivité a également fait le choix d'inclure un « bonus densification » pour encourager l'optimisation du foncier : la collectivité, qui dispose de moins d'un hectare de foncier disponible, applique une réduction de 10€/m² pour les projets dont le coefficient d'emprise au sol (CES) est supérieur à 0,30. Dans une logique de raréfaction, de densification et d'optimisation du foncier disponible, ce bonus s'avère particulièrement incitatif et efficace pour que les entreprises réduisent leur emprise au sol et portent leur choix sur des surfaces adaptées à leurs besoins.

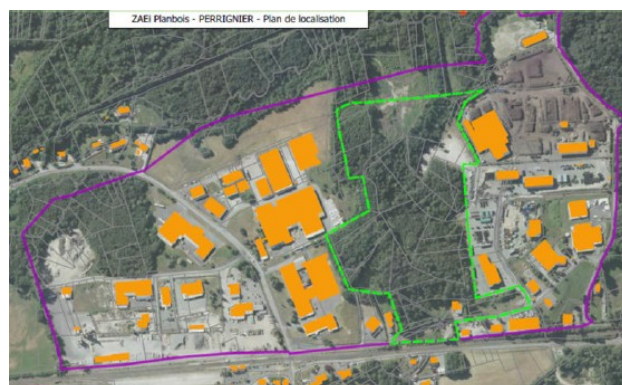
Plus globalement, le bail à construction s'insère dans une stratégie de sobriété foncière propre à chaque collectivité signataire. Ainsi, pour Annemasse Agglo, *« ça va être de plus en plus compliqué de consommer du terrain nu pour de la zone d'activité »* selon Rémi Fournier. La collectivité s'est donc dotée d'une enveloppe financière relativement importante (1,2 millions d'euros) pour de l'investissement foncier et immobilier. Dans son portage foncier, la collectivité annemassienne peut s'appuyer sur l'EPF d'Haute-Savoie et sur la foncière de Haute-Savoie. Outre les baux à construction, Annemasse Agglo prépare également des baux emphytéotiques particuliers, des baux constitutifs de droit réel : ils lui permettent de maîtriser la destination sur le long-terme. Cela fait quelque peu partie de la culture locale puisque, dans les années 1970, la collectivité avait déjà signé des baux emphytéotiques, à dimension sociale et de manière gratuite. Elle a aussi instauré un périmètre d'attente pour un projet d'aménagement global (PAPAG) sur la zone du Mont-Blanc (160 hectares, 400 entreprises). Le PAPAG permet de « figer » les constructions dans l'attente d'un projet d'aménagement. La collectivité incite également les entreprises à mutualiser leurs équipements mais est confrontée à des problématiques d'assurance et à la réticence des chefs d'entreprises. N'étant pas dans la capacité de maîtriser tout le foncier du territoire, l'objectif d'Annemasse Agglo, comme le souligne Rémi Fournier, est aussi *« d'accompagner un certain nombre de porteurs de projet privé pour qu'ils requalifient eux-mêmes les tènements »*.

De son côté, pour réaliser l'inventaire imposé aux EPCI par la loi Climat et Résilience, la CC Arve et Salève s'est outillé de l'« [Atelier Économique](#) », un

observatoire économique et un outil d'accompagnement des entreprises. De plus, la collectivité effectue une veille sur les DIA et a recours au droit de préemption urbain (DPU) lorsqu'elle a l'opportunité d'intervenir sur une dent creuse ou lorsqu'elle observe des mutations de locaux d'activités en logements. Arve et Salève a également engagé un projet de requalification de friche industrielle et travaille sur un projet de bâtiments mutualisés type « village d'artisans ».

Une réussite locale au rayonnement régional : l'exemple de Grand Annecy

De nos jours, d'autres collectivités ont franchi le pas du bail à construction. Dans le Genevois français toujours, c'est notamment le cas de Thonon Agglomération qui met à disposition du foncier à vocation économique en bail à construction depuis 2019 sur les zones d'intérêt métropolitaines. Au 30 avril 2023, avec un bail de 99 ans et un loyer canon, l'agglomération thononaise avait ainsi signé 3 baux sur la ZAE des Bracots et 2 baux sur le pôle économique du Perrignier.



Le pôle économique du Perrignier (crédits : Thonon Agglomération)

Le bail à construction s'est également démocratisé dans le reste du département haut-savoyard, et plus largement au niveau de la région Auvergne-Rhône-Alpes. En

effet, la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans, en Auvergne, a déjà signé un premier bail à construction et compte bien en signer davantage. En Haute-Savoie, un autre exemple notoire est celui de la communauté d'agglomération Grand Annecy qui a recours au bail à construction depuis 2018. Grand Annecy, qui dispose de 44 zones d'activités, est un territoire fortement industriel : 40 % de la valeur ajoutée du territoire est liée à l'industrie. Le territoire compte notamment la présence de Pfeiffer Vacuum, une entreprise innovante qui cherche à densifier ses locaux. Comme le souligne Stéphanie Poncet, directrice de l'économie de Grand Annecy, la politique foncière annécienne « *visait essentiellement à maintenir l'économie productive sur le territoire* » et à ne plus accueillir d'entreprises exogènes. Cela se traduit notamment par une politique d'acquisition foncière (à l'amiable ou via la préemption) visant à permettre la requalification des zones d'activités.

La collectivité annécienne a fait le choix du bail à construction dans un contexte de raréfaction du foncier et de mutation des zones d'activités vers des activités non-désirées. Cette raréfaction du foncier a entraîné une forte hausse de ses prix, ces derniers ayant presque triplé en l'espace de 25 ans. En effet, la pratique de prix inférieurs aux prix du marché, largement développée pour la commercialisation de terrains économiques par les collectivités, est aujourd'hui remise en cause par le Grand Annecy. En plus de coûter cher à la collectivité, cette pratique « *a permis à certains propriétaires de s'enrichir sur le dos de la collectivité* » selon Stéphanie Poncet. Le bail, qui « *n'est pas simple à mettre en œuvre au quotidien* », vise à empêcher ce phénomène spéculatif, bien qu'il n'ait pour le moment pas permis de

contenir la forte hausse des prix du foncier économique car il a été déployé sur des surfaces encore trop faibles (11 hectares). Les porteurs de projet, bien que certains furent réticents au départ, ont globalement bien accepté le bail à construction, notamment grâce à la durée relativement longue (50 à 70 ans) pratiquée par la collectivité qui permet d'amortir le bâtiment et d'éventuellement le transmettre. De leur côté, les élus continuent de s'interroger quant à la manière dont est comptabilisé le bail à construction, comme le souligne Stéphanie Poncet : « *les règles comptables font qu'on a des déficits très élevés qui interpellent à chaque vote du budget, c'est des débats politiques complexes pour faire comprendre la mécanique financière liée à la gestion de ces baux. Vous avez des déséquilibres pendant 30 ans ou 40 ans que la collectivité doit absorber.* »

La collectivité doit donc consentir des dépenses d'aménagement qui ne sont pas compensées rapidement par des ventes de charges foncières. Pour autant, le système de loyers canons versés intégralement un an après la signature du bail procure une source de revenus à la collectivité dans un laps de temps relativement court.

Pour en savoir plus :

- GILLIO, N. (2018) « Un instrument de développement économique. Le bail à construction », *La revue foncière*, n°21, pp. 20-24.

- <https://www.lagazettedescommunes.com/811977/avec-un-foncier-rarefie-le-bail-a-construction-devient-un-allie/?abo=1>

- <https://scot-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/03/STL-baux-à-construction.pdf>

- https://www.maisoneco.org/wp-content/uploads/2018/05/brochure_b_a_c.pdf

Abréviations :

- **ZAN** : zéro artificialisation nette
- **FTI** : Fondation pour les Terrains Industriels
- **CGLE** : Chambéry-Grand Lac économie
- **CC** : communauté de communes
- **DPU** : droit de préemption urbain
- **DIA** : déclaration d'intention d'aliéner

Remerciements à : Régis Dormoy (directeur général de Chambéry-Grand Lac Économie), Rémi Fournier (coordonnateur des Zones d'Activités Économiques d'Annemasse Agglo), Jennifer Devidal (chargée de mission développement économique à la CC Arve et Salève) et Stéphanie Poncet (directrice de l'économie de Grand Annecy)