

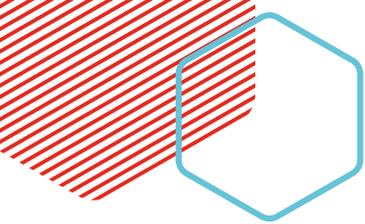


BANQUE des
TERRITOIRES



Redynamisation commerciale : analyse comparative de différents outils juridiques

Avril 2025



INTRODUCTION

L'exercice de la compétence de « soutien aux commerces », notamment par la mise en œuvre d'actions de redynamisation commerciale, constitue aujourd'hui un enjeu stratégique pour revitaliser les centres-villes et centres-bourgs. Cette compétence, exercée par les communes et/ou les EPCI selon les répartitions prévues par leurs statuts et la loi, s'articule autour de plusieurs axes d'intervention clés.

Parmi ces axes figurent la gestion du foncier commercial, la lutte contre la vacance, l'aide à l'installation de commerces et une gestion active des rez-de-chaussée du centre-ville. Ces actions se traduisent concrètement par des opérations de requalification et d'adaptation des locaux commerciaux, et de maîtrise de l'activité des commerces, dans un objectif de renouvellement et de redynamisation.

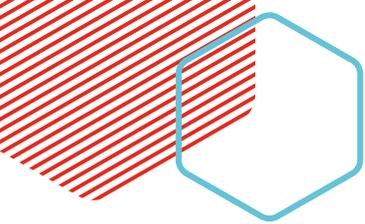
Dans ce contexte, l'acquisition et la réhabilitation de cellules commerciales s'imposent comme des outils essentiels, permettant aux collectivités d'agir directement sur le tissu commercial local.

Pour conduire ces initiatives, les collectivités disposent de plusieurs modalités d'intervention, offrant la possibilité :

- **D'une gestion en régie**, c'est-à-dire une prise en charge directe de l'activité par la collectivité ;
- **De l'utilisation d'un outil d'économie mixte**, tel qu'une Société Publique Locale (SPL) ou une Société d'Économie Mixte (SEM).

Ces deux modes d'intervention sont régis par des règles distinctes et reposent sur des approches opérationnelles différentes. L'objectif est ici de présenter ces deux modalités d'intervention tout en précisant les contextes, enjeux et besoins auxquels elles peuvent répondre efficacement.





1. L'activité de redynamisation commerciale exercée en régie

L'action en régie par une collectivité territoriale désigne une modalité de gestion directe d'un service ou d'une activité par la collectivité elle-même, sans recourir à un tiers. Dans ce cadre, la collectivité exerce un contrôle total sur l'organisation, le fonctionnement et la mise en œuvre des actions.

Elle mobilise ses propres moyens humains, matériels et financiers pour assurer le service ou réaliser les projets, et en assume directement les risques ainsi que les responsabilités juridiques, administratives et opérationnelles.

La régie peut prendre trois formes juridiques :

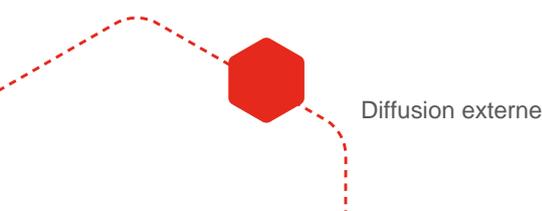
- La régie directe sans budget annexe :
 - Elle est intégrée directement au budget principal de la collectivité et ne dispose pas d'une comptabilité distincte.
 - Elle est administrée sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante de la collectivité.
 - Elle permet une prise en charge directe de la gestion des actes par la collectivité, avec ses propres moyens et ses propres agents, sans individualisation budgétaire.
- La régie à simple autonomie financière prévue à l'article L. 2221-11 du CGCT :
 - Elle dispose d'un budget annexe et d'un compte de trésorerie distincts de ceux de la collectivité.
 - Elle est administrée, sous l'autorité de l'exécutif et de l'assemblée délibérante de la collectivité, par un conseil d'exploitation et un directeur.
 - Le maire ou le président de la collectivité est le représentant légal de la régie et en est l'ordonnateur.
 - Elle permet une individualisation budgétaire et comptable du service, tout en restant intégrée à la structure de la collectivité.

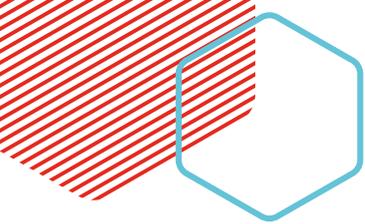
Ces deux options permettent la prise en charge d'opérations de taille modeste ou intermédiaire, dont le suivi administratif peut être supporté par les services existants dans le cadre d'une gestion légère (travaux de courte durée, occupants pré-identifiés, faible risque de vacance...). En effet, elle implique que les risques financiers tels que les coûts des réhabilitations ou les difficultés de commercialisation sont directement supportés par la collectivité et intégrés à son budget global ou à un budget annexe.

- La régie à autonomie financière et personnalité morale prévue l'article L. 2221-10 du CGCT :
 - Elle possède la personnalité morale et l'autonomie financière, ce qui en fait un établissement public local distinct de la collectivité.
 - Elle est administrée par un conseil d'administration et un directeur, nommés par l'organe délibérant de la collectivité.
 - Elle dispose de son propre patrimoine et de son propre budget.
 - Cette forme offre une plus grande autonomie de gestion, mais implique également une séparation plus marquée avec la collectivité de rattachement.

Cette option est adaptée à des projets de redynamisation de plus grande envergure, qu'il s'agisse du nombre de locaux, de la complexité ou de la durée des travaux à réaliser. Elle permet de réaliser des investissements plus significatifs et une commercialisation sur plusieurs années grâce à une séparation comptable et opérationnelle plus nette, réduisant les impacts directs sur le budget principal de la collectivité.

De plus, l'établissement public local pouvant posséder et gérer son propre patrimoine commercial, cela lui permet **une réactivité plus importante que la régie directe ou simple**, s'adaptant ainsi aux contraintes du marché immobilier.





Dans le cadre de la création d'une régie simple ou d'un établissement public, la collectivité doit pouvoir justifier de la compétence « développement économique » ou « soutien aux activités commerciales ». La répartition de cette compétence entre intercommunalités et communes est régie par le CGCT (dispositions issues de la loi NOTRe) et diffère selon la nature de l'EPCI.



Ville de Thiers

La commune de Thiers, située dans le Puy-de-Dôme en région Auvergne-Rhône-Alpes, est intervenue à plusieurs reprises en régie sur son linéaire commercial. Ces actions visent à redynamiser l'attractivité du centre-ville notamment en rénovant des commerces ainsi qu'en luttant contre la vacance des logements. Lorsqu'elle intervient sur des actifs, la commune agit à la manière d'une foncière sur les différentes étapes de la chaîne de compétences :

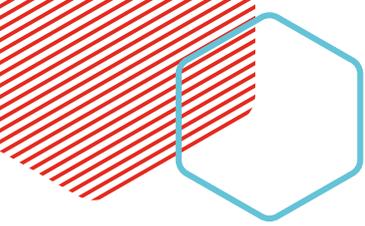
- Elle fait réaliser des **études amonts**, soit en interne, soit par la Communauté de communes ou par des prestataires privés ;
- Elle réalise elle-même l'**acquisition** par effet d'opportunité sur des actifs stratégiques. Elle se fait parfois accompagner par l'EPF ;
- Elle assure le suivi des **travaux**, délégués à une maîtrise d'œuvre ;
- **La commune est très proactive concernant la commercialisation**. Elle communique via plusieurs canaux : annonces sur les sites de la CCI et de la CMA, annonces via le service « attractivité commerciale » de la Communauté de communes, dans les journaux professionnels adaptés, par l'envoi de courriers individuels aux agriculteurs, commerçants et artisans, grâce à la présentation au bureau du magasin local de producteurs, etc. ;
- Elle assure la **gestion** des locaux commerciaux, et propose des loyers bas pour que ceux-ci soient attractifs et ainsi faciliter l'installation de porteurs de projets ;
- Elle réalise parfois des **cessions**. La municipalité est intervenue plusieurs fois sur des immeubles composés de rez-de-chaussée actifs et de logements dans les étages. Lorsque c'est le cas, elle réhabilite les locaux commerciaux et en conserve la gestion. Parfois, des porteurs souhaitent racheter les locaux commerciaux. Si le porteur est solide, la municipalité le revend, assurée par le PSMV que son usage ne pourra être modifié. Concernant les logements, elle les revend au prix du marché, à des investisseurs régionaux, sans avoir réalisé de travaux. Ceux-ci doivent réaliser des travaux de rénovation avant de pouvoir louer les logements, car la location est encadrée par un permis de louer mis en place par la Communauté de communes. Ainsi, les logements trop dégradés ne peuvent pas être mis sur le marché de la location, sous peine d'amendes. Les logements rénovés trouvent généralement des locataires rapidement. La mise en place de la THLV a permis d'amplifier ce processus de rénovation des logements vacants.

Actuellement, la commune porte un projet structurant pour le commerce local : la réhabilitation de l'ancien magasin de vêtements « Défi-Mode » situé en entrée de ville avec vue sur la chaîne des Puys. Le site projet est composé de 3 bâtiments interconnectés de 1 500m² datant du 17^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} siècle et situés en secteur sauvegardé. La réhabilitation de ces bâtiments est donc à la fois un enjeu urbain, commercial et patrimonial pour la commune. Les bâtiments ont été achetés un à un par la Ville dans le début des années 2000. Depuis, chaque équipe municipale a élaboré un projet de réhabilitation, sans qu'aucun ne voie le jour. Les bâtiments étant menacés de péril, il devenait urgent d'intervenir et de lancer leur réhabilitation. Le projet a été intégré à la dernière convention de



Le bâtiment actuellement © Ville de Thiers





renouvellement urbain, permettant ainsi de bénéficier de financements extérieurs pour cette opération de 5M€, qui reste néanmoins déficitaire pour la commune. Elle a reçu 365 820 € de subventions de l'ANCT pour la réalisation des travaux.

Différentes études réalisées par la Ville et par la Communauté de communes, ainsi que la connaissance du terrain des élus ont permis d'arrêter la programmation suivante : installation dans les étages des locaux de l'institut de formation des aides-soignants, création d'un bar et d'un restaurant (pouvant être gérés ensemble par un même porteur de projet ou séparément), ainsi qu'une halle alimentaire (d'environ 4 stands de bouche manquants sur la commune : boucher, crémier, dépôt de pain, maraîcher).



Projections © Ville de Thiers

Le curage et désamiantage du bâtiment a été réalisé en 2021. Les travaux initialement prévus pour débuter en 2022 ont été retardé du fait du niveau de dégradation important des bâtiments, nécessitant des études supplémentaires pour identifier les travaux à réaliser pour régler les problèmes structurels du bâtiments. Etant donné le planning initial, un premier travail de recherche de porteurs avait été initié. Ce processus sera relancé prochainement, avec l'ambition d'identifier des porteurs solides d'ici la fin de l'année 2025. Grâce au bouche à oreille, 2 pistes de porteurs ont déjà été identifiées pour le restaurant. La commune prévoit ensuite de conserver les locaux pour en assurer la gestion.

La Ville de Thiers a choisi l'intervention en régie car cela permet d'agir rapidement sur des bâtiments dont la ville est déjà propriétaire et pour lesquels il n'est donc pas nécessaire de réaliser toute une stratégie d'acquisition. C'est aussi une manière pour la collectivité de mobiliser et mutualiser les ressources qu'elle a en interne pour la gestion du projet, puis la gestion du bâtiment.

2. L'activité de redynamisation commerciale au travers d'un outil dédié

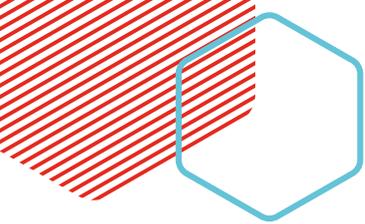
Les collectivités actionnaires d'une entreprise publique locale, telle qu'une SPL ou une SEM, ont l'avantage de pouvoir participer même si elles ne possèdent pas toutes les compétences liées à l'objet social de l'EPL. Contrairement à une régie, une collectivité peut intervenir via une EPL même sans détenir la compétence « développement économique » ou « soutien aux activités commerciales ».

En effet, si la commune ne dispose pas de l'ensemble des compétences relatives aux objets précités, elle peut **néanmoins être actionnaire de la société aux côtés d'autres collectivités**. Les dispositions du CGCT n'imposent pas aux collectivités actionnaires d'une entreprise publique locale de détenir l'ensemble des compétences couvertes par son objet social.

Dans ce cadre, l'objet social de la société doit se trouver en corrélation avec au moins une compétence de la collectivité actionnaire. Il importe ainsi que ses statuts fassent apparaître clairement son objet afin d'identifier facilement les compétences par lesquelles une collectivité justifie sa prise de participation.

Enfin, aucune activité de la société ne doit être « orpheline » c'est-à-dire ne correspondre à aucune compétence des actionnaires publics présents.





2.1 Foncière sous forme SPL

La Société Publique Locale (SPL), codifiée à l'article L. 1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) est une société anonyme de droit privé, régie par le Code de commerce, dont le **capital entièrement détenu par des collectivités territoriales ou leurs groupements**. Elle doit compter au **minimum deux actionnaires**. Leur gouvernance est assurée par un conseil d'administration composé de représentants des collectivités actionnaires uniquement.

Leur fonctionnement est régi par le droit privé, notamment en matière de comptabilité et de gestion du personnel, ce qui lui confère une **flexibilité et une réactivité dans l'exécution de ses missions**.

Les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ainsi que toute autre activité d'intérêt général.

Elles bénéficient du régime dit "in-house", permettant aux collectivités actionnaires **de leur confier des missions sans mise en concurrence** préalable.

Le cadre légal d'intervention d'une SPL est nécessairement celui d'un contrat attribué par un de ses actionnaires. Il peut s'agir :

- d'un mandat de travaux et gestion sous la forme d'un marché public ;
- d'une **concession d'aménagement** sur le territoire et exercer de manière complémentaire une mission de gestion immobilière d'actifs intégrés au traité ;
- d'une concession de travaux ou de gestion en étant un outil d'appui direct de la collectivité propriétaire et maître d'ouvrage ;
- d'un **contrat de concession** de travaux et/ou lui confiant la réalisation des travaux et la gestion locative pour une durée déterminée en vue de voir les actifs faire retour à la collectivité ;
- d'un **contrat de revitalisation** tel qu'instauré par la loi 3DS à l'article **L300-9** du Code de l'Urbanisme et portant sur « des actions ou opérations favorisant, en particulier en centre-ville, la création, l'extension, la transformation ou la reconversion de **surfaces commerciales ou artisanales**. »

A la différence des SEM, les SPL ne peuvent pas agir pour leur propre compte et ne **permettent pas d'attirer des capitaux privés** afin de constituer des partenariats financiers ou stratégiques. Cela les prive de l'effet levier financier et de l'expertise externe que pourrait apporter la participation d'acteurs privés au capital de la société – et notamment de la participation potentielle de la Banque des Territoires¹.

La SPL **ne pouvant créer de filiales**, il n'est également pas possible d'isoler le risque lié à un ou plusieurs actifs au sein d'une société fille.

¹ D'autres formes d'accompagnement sont néanmoins mobilisables - selon les conditions d'intervention – sous la forme de prêts ou subventions notamment.



La fabrique des quartiers est un outil d'aménagement de la métropole lilloise dédié à la requalification et la revitalisation des quartiers d'habitat ancien dégradés. Depuis sa création en 2010, le capital social de La fabrique des quartiers est détenu par la Métropole Européenne de Lille (MEL) et les villes de Lille, Roubaix et Tourcoing. En 2024, 5 villes ont rejoint l'actionnariat.

La SPLA peut être mobilisée sur des opérations de redynamisation commerciale. Elle intervient alors sur le modèle de fonctionnement d'une foncière, sur toute la chaîne de compétences :

- Elle réalise des **études amonts** (en partenariat avec des maîtres d'œuvre ou en interne grâce à ses équipes dédiées de programmation) ;
- Elle réalise l'**acquisition** des biens ;
- Elle réalise les **travaux** ;
- Elle s'occupe de la **commercialisation** en se reposant à la fois sur ses équipes internes (équipes foncier, habitat et relogement), ainsi que sur la Ville qui réalise un travail de prospection dans son réseau. Une fois les porteurs identifiés, la SPLA les accompagne jusqu'à la concrétisation de leur projet ;
- Elle assure enfin le suivi financier de l'opération avec des prix de revente cohérents avec ceux du marché immobilier local et des niveaux de loyers qui garantiront à la revente une rentabilité minimale de 7 ou 8% pour l'acquéreur.

Actuellement, La fabrique des quartiers intervient sur des enjeux de **redynamisation commerciale dans le cadre d'une concession d'aménagement passée avec la ville de Tourcoing** pour la réhabilitation de plusieurs immeubles situés en centre-ville. La concession a été notifiée en 2018 pour une durée de 15 ans (jusqu'en 2033). Le bilan de l'opération s'élève à 13 M€.

La SPLA intervient la fois sur les logements et les cellules commerciales. Elle a ainsi la capacité de réaliser des pérequisitions et de trouver un équilibre économique acceptable sur l'ensemble de l'opération.

L'opération comprend :

- **13 cellules commerciales existantes et 8 cellules aménagées** (1 565 m² de commerces au total), 3 cellules commerciales ont déjà été livrées et rencontrent un franc succès (1 caviste, 1 fromager et 1 bistrot-restaurant) ;
- **6 logements existants et 21 logements créés** (1 300 m²), un chantier de démolition-reconstruction sera livré au printemps 2025 (il comprend 5 logements neufs et une cellule commerciale de 170 m²).

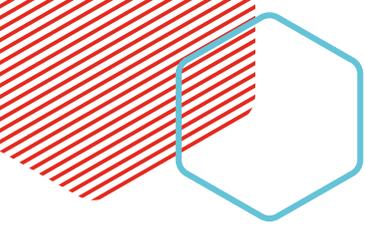
Cette opération permet à la SPLA de maîtriser entre 5 à 10% du linéaire marchand de Tourcoing où la question de la redynamisation commerciale est particulièrement prégnante : le taux de vacance dépassait en effet les 30% au démarrage de l'opération. En parallèle, d'autres actions de requalification sont menées : la Ville de Tourcoing subventionne les ravalements de façades et propose des aides aux loyers pour les porteurs de projets ; la MEL assure la maîtrise d'ouvrage de la requalification des espaces publics.



Carte des immeubles acquis par la SPLA dans le cadre de la concession d'aménagement



Logement réhabilité sous MOA SPLA - Archi
@sam.banchet Photo @Pierre Rogeaux



Lors des études de faisabilité, il a été décidé de différer la cession des immeubles et d'en assurer la gestion pendant 10 ans plutôt que de revendre les actifs au fur et à mesure de leur production. Cette cession différée permet d'accompagner l'implantation durable des activités et de maîtriser l'affectation des rez-de-chaussée dans le temps. Les loyers perçus contribuent à réduire le déficit de l'opération. On peut également espérer que l'investissement public contribue à améliorer l'attractivité du centre-ville et les valeurs du marché immobilier lors des reventes.

La SPLA a également réalisé des actions d'urbanisme transitoire (dont le dispositif « en plein centre » avec l'installation de boutiques éphémères et d'artisans locaux et l'aménagement de vitrines en partenariat avec les étudiants des écoles d'arts plastiques de Tourcoing et de Roubaix).

Pour mener à bien cette opération, la ville et la SPLA se sont entourées de différents partenaires :

- L'Etat au travers du fonds friche, du fond de revitalisation et d'une demande de création d'une ORT ;
- Action Logement (conventionnement des logements pour une durée de 6 ans via le dispositif « un logement pour l'emploi ») ;
- L'EPF des Hauts-de-France pour l'acquisition et participation au déficit foncier ;
- L'ANAH.



Boutique éphémère « Créateurs en Nord » ®
La fabrique des quartiers

2.2 Foncière sous forme SEM

La Société d'Économie Mixte (SEM) est une société anonyme de droit privé, régie par le Code de commerce et les articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du Code Général des Collectivités Territoriales. Elle associe des **capitaux publics majoritaires et des capitaux privés** pour réaliser des opérations d'intérêt général. Le capital d'une SEM est détenu majoritairement par une ou plusieurs collectivités territoriales ou leurs groupements, avec un plafond fixé à 85%.

La gouvernance d'une SEM est assurée par un conseil d'administration ou un directoire, avec une représentation des collectivités territoriales actionnaires proportionnelle à leur part de capital.

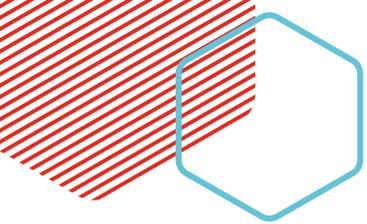
Les SEM permettent de bénéficier **de la souplesse d'une société de droit privé**, des financements privés et de l'expertise du secteur privé, tout en conservant un **contrôle public majoritaire** sur les opérations menées.

Les **SEM et leurs filiales constituent l'outil le plus courant dans le cadre de la création d'une foncière** par une ou plusieurs collectivités. A titre d'illustration, la Banque des Territoires est actionnaire de 90 foncières de redynamisation dont 78 sont en activité.²

Son cadre légal lui permet **de disposer un patrimoine et de réaliser des investissements au regard de sa stratégie d'investissement propre** – en accord avec la politique de ses actionnaires -, sans être contractuellement liée à la collectivité. Elle peut également diversifier son activité et isoler les différents pôles, branches ou actifs dans le cadre de **filiales dédiées**, ce qui permet **d'adapter l'actionariat en fonction des projets portés et des ambitions associées**.

² Donnée au 31 décembre 2024.





La SEM n'intervient pas directement pour le compte de la collectivité en qualité de prestataire de service ou de concessionnaire, mais **en tant qu'opérateur exploitant de ses propres actifs**. La faisabilité de ce mode d'intervention suppose toutefois de s'assurer que **la collectivité ne souhaite pas contrôler directement l'activité qui sera définie et développée**. Elle doit en principe agir en **qualité d'investisseur** sur les locaux acquis avec **une recherche de rentabilité**.

Cette liberté d'action doit être corrélée avec un **modèle économique solide** ne nécessitant pas que les collectivités actionnaires viennent combler un déficit et dès lors contrevenir au droit des aides d'Etat.

Malgré l'importance de son tissu commerçant, le centre-ville de Saint-Denis connaît un manque de diversité. La déqualification de l'offre commerciale du centre-ville se manifeste par un turn-over important des fonds de commerces, beaucoup de mono-activité, et une baisse de gamme. Pour remédier à ce problème et maîtriser l'offre commerciale, la Ville a lancé sa foncière « Saint-Denis Commerces » en 2019.

La mission de la foncière dans ce contexte est de diversifier l'offre commerciale, de renforcer l'attractivité du centre-ville – ainsi que du quartier de la gare – par l'installation de nouveaux commerces, et notamment des métiers de bouche : fromager, poissonnier, charcutier-traiteur, caviste, salon de thé, restaurant gastronomique, etc...

A sa création, la SEM s'est fixée pour objectif l'acquisition de 68 rez-de-chaussée commerciaux (les murs uniquement) à horizon 2030, pour une surface de plus de 8 000 m². Cela représentera à terme, un portefeuille d'actifs de 14 M€. Au 4^{ème} trimestre 2024, la Sem SEM a créé 7 cellules sur 680 m² et restructuré 34 cellules sur 4 310 m². 34 cellules sont encore à l'étude et représentent une surface totale de 5 620 m²

La SEM est active sur une part importante de la chaîne d'intervention d'une foncière :

- Elle réalise les **études amont** avec la Direction du commerce de la Ville de Saint-Denis.
- Elle réalise les **acquisitions**. Les biens sont remontés à la foncière de 4 manières :
 1. des propriétaires privés contactent directement la foncière pour revendre leur bien,
 2. dans le cadre de DIA (déclaration d'intention d'aliéner), la Ville demande à la foncière de se positionner sur l'achat de certains actifs,
 3. au travers de la SOREQA (aménageur du territoire qui intervient sur l'habitat dégradé et insalubre via des programmes de démolition-réhabilitation-reconstruction), la SEM rachète des cellules brutes une fois l'aménagement finalisé,
 4. l'EPT ou la Ville sont propriétaires de cellules qu'ils cèdent à titre onéreux à la foncière après expertise des services du Domaine (cela représente 25% des actifs actuellement contrôlés par la foncière).
- Elle réalise les **travaux** sur les bâtiments anciens, dégradés ou à remettre et livre des coques vides. Lorsqu'elle travaille avec la SOREQA et pour des projets en VEFA, la SEM est associée en amont du projet et peut conseiller sur l'agencement des locaux en fonction des typologies de commerces qu'il est prévu d'installer.
- Elle réalise la **commercialisation** avec l'appui des actionnaires privés (Alan Peters, Cristal, Compagnie de Phalsbourg...) également habitués à intervenir sur la commercialisation de coques. Enfin, la SEM travaille en étroite collaboration avec la Direction du commerce de la Ville de Saint-Denis, chef de file en la matière. La Direction organise des échanges avec les franchises et les grands groupes, pilote les négociations et met la

foncière en contact avec les futurs porteurs, traduisant ainsi la forte volonté politique de la Ville.

- Pour l'instant la SEM n'a réalisé aucune **cession**, mis à part la vente à l'EPT Plaine Commune d'un commerce dont le site est impacté par un programme ANRU. Il a été prévu à la création de la foncière que les recettes locatives des locaux couvrent les emprunts nécessaires à leur achat, permettant d'envisager une cession au bout de 7 ans, l'objectif étant de pouvoir réinvestir dans une nouvelle salve d'actifs. 5 ans après le démarrage de son activité, la foncière souhaite expertiser cette stratégie et évaluer les autres possibilités qui s'offrent à elle.

L'intervention via une SEM présente de nombreux avantages. Elle permet un mode de gouvernance souple, ainsi qu'un fonctionnement plus agile, car régi par le Code du Commerce et non le Code Général des Collectivités Territoriales.

La SEM permet également au maire de prendre du champ par rapport à la gestion quotidienne, qui est confiée à la foncière. Lorsqu'elle agit dans le cadre d'un contrat, la collectivité peut déléguer à la foncière son droit de préemption. Enfin, l'intervention en SEM présente des avantages financiers significatifs : la présence de capitaux privés permet d'avoir des leviers d'investissement extérieurs. En 2024, la foncière a réalisé 5,5M€ d'emprunts (ce qui représente 15% du volume annuel que la Ville consacre à son Plan Pluriannuel d'Investissements). Cette somme aurait difficilement pu être débloquée par la Ville autrement. La SEM est donc un levier financier très puissant et activable facilement.

A titre d'exemple, la SEM est intervenue sur l'opération « Ilot 7 Basilique », un linéaire fermé depuis plusieurs années malgré sa situation idéale à la sortie du métro. Les actifs, possédés depuis 2020 par l'EPT Plaine Commune, ont été rachetés par la foncière, réceptacle opérationnel idéal pour mener une opération de revitalisation. Les locaux ont été achetés le 28 décembre 2023, en juillet 2024 une boulangerie-salon de thé à ouvert sur 300m², puis en décembre 2024, un restaurant de spécialités marocaines à ouvert sur 400m², témoignant de la capacité de la foncière à intervenir dans des délais rapprochés. Ces deux commerces sont aujourd'hui un franc succès.



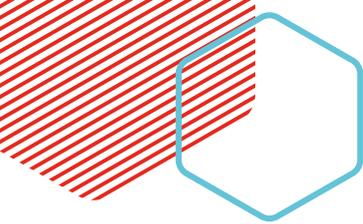
Boulangerie-pâtisserie © Saint-Denis Commerces



Restaurant Marocain © Saint-Denis Commerces

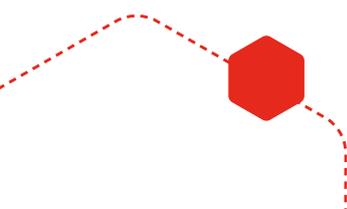
3. Analyse comparative détaillée des différents modes d'intervention

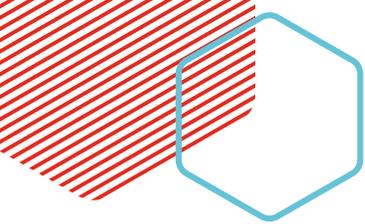
Les outils d'intervention présentés ne répondent pas aux mêmes objectifs en termes d'enjeux. L'arbitrage entre ceux-ci résulte en principe d'une étude de faisabilité permettant de mettre en avant **plusieurs facteurs de choix et critères de viabilité du projet** tels que présentés dans le tableau suivant.



	Régie	SPL	SEM
Typologie de projet			
Typologie des biens	Commerciale ou mixte, équipements publics envisageables	Commerciale ou mixte, d'équipements publics	Actifs rentables de nature principalement commerciale (sauf SEM agréée logement social)
Objectifs poursuivis	Conservation patrimoniale, rénovation du bâti existant et gestion d'équipements publics	Réponses aux objectifs prévus au contrat	Activité d'investisseur sur des actifs rentables dans un cycle d'achat / revente
Taille critique	Limitée aux capacités de gestion de la collectivité	Dépend de l'équilibre du contrat	Importante car exigence de rentabilité plus rapide
Compétences et modalités de gouvernance			
Nature des investisseurs	Collectivité seule	Collectivités territoriales uniquement	Collectivités et partenaires privés
Modalités d'intervention	Action des services sur un budget voté par la collectivité	Par contrat avec les actionnaires	Intervention en propre (si sans contrat) ou en concession sur modèle économique viable
Nature du propriétaire des actifs et des contrats	Propriétaire public	Bien de retour collectivité	Propriétaire privé
Gouvernance	Contrôle direct par la collectivité	Double contrôle de la collectivité en tant qu'actionnaire et cocontractant	Gouvernance mixte public-privé avec majorité de sièges pour les élus – sauf si SA/SAS filiale de SEM
Rapidité prise de décision	Rythme de l'administration (soumis à délibération)	Rythme process de droit privé	Rythme process de droit privé
Intervention S'appuie sur la compétence « commerce »	Obligatoirement	Pluralité de compétences complémentaires envisageables	Pluralité de compétences complémentaires envisageables
Modalités d'intervention et de financement			
Territoire d'intervention	Territoire de la collectivité	Territoires des collectivités actionnaires	Pas de limite territoriale d'intervention sauf mention contraire dans les statuts
Calendrier de création	Presque immédiat	8 à 12 mois en moyenne	12 à 24 mois (création société et recherche partenaires)
Modèle économique	Petit équilibre ou déficit accepté	Selon les objectifs définis par le contrat (équilibre recherché ou soutien financier collectivité)	Rentabilité de marché attendue
Possibilité d'isoler une opération au sein d'une filiale	Non	Non	Oui
Fonds de restructuration des locaux d'activités (FRLA)	Par défaut si aucun autre opérateur éligible	Eligible	Eligible
Fonds de soutien au commerce rural	Eligible pour les territoires répondant au critère de faible densité		
DETR/DSIL	Eligible	Non éligible directement	Non éligible directement
Plafond financement public	Pas de plafond	Selon l'équilibre prévu au contrat pour prix Plafond de minimis pour aide complémentaire	Plafond FRLA : - jusqu'à 50% du déficit d'opération - 670 €/m ² pour les opérations situées en centre-ville ou centre-bourg ou dans les DROM - 550 €/m ² pour les opérations situées dans les quartiers de grand ensemble ou les constructions neuves

Il est rappelé que les réponses apportées dans le tableau le sont dans le cadre d'une analyse de principe et ne sont pas nécessairement applicables à tous les cas d'espèce.





4. Typologie de projet et mode de gestion associé : synthèse

La régie (simple ou à personnalité morale) peut apparaître appropriée pour des projets de petite envergure, où la collectivité souhaite exercer un contrôle direct et assurer elle-même la gestion des locaux. Elle convient aux actions de **conservation patrimoniale durable** ou de **rénovation du bâti existant**, sans logique d'achat-revente d'actifs par cycles ; elle suppose toutefois la présence de compétences et une bonne maîtrise dans la gestion immobilière, à fortiori s'il s'agit d'immobilier de commerce qui réclame de la réactivité. Le financement de la régie repose sur un budget voté par la collectivité – pouvant dans une certaine mesure accepter un déficit - et est éligible à des financements publics tels que les fonds DETR ou DSIL, ce qui en fait une solution **adaptée pour des projets à faible rentabilité**.

La Société Publique Locale (SPL) conviendrait en principe aux projets pouvant être qualifiés « d'intermédiaire », dont la **complexité ou la fragilité économique nécessite un interventionnisme public** plus important que pour une opération privée classique. La SPL agit dans le **cadre d'un contrat** confié par la collectivité, qui **peut participer financièrement au travers du prix** prévu par ce dernier. Ainsi, le recours aux SPL est courant dans le **cadre d'opérations d'aménagement**, notamment pour assurer la présence de commerces diversifiés dans les nouveaux quartiers dès leur phase de conception. La gestion des locaux commerciaux par une SPL peut également être réalisée **en complément de la gestion d'un équipement public**. Cette société détenue par plusieurs collectivités territoriales dispose également d'un territoire d'intervention plus élargi que celui de la régie, elle permet une **gestion collaborative** de la stabilité et de la diversité de l'offre commerciale tout en garantissant un **équilibre financier modéré** et un **contrôle public renforcé** sur les modalités de portage des actifs.

La Société d'Économie Mixte (SEM), quant à elle, est souvent privilégiée pour porter des **projets d'envergure** nécessitant des ressources et expertises privées. La SEM – qui n'agit pas nécessairement dans le cadre d'un contrat - permet une plus **grande liberté d'action**, et peut intervenir sur des projets commerciaux ou industriels ambitieux, parfois en dehors du territoire des collectivités membres. Dans le cadre de la revitalisation commerciale, la participation d'acteurs privés permet **d'optimiser les investissements** mais **requiert de générer un rendement à moyen terme (sur 10 à 15 ans)**. De plus, la SEM agissant comme un investisseur privé, la **participation financière de la collectivité est limitée par le droit des aides d'Etat**³.

Le choix entre ces modes d'intervention dépend ainsi des **opportunités de rentabilité offertes par les actifs visés**, du **degré de contrôle** que souhaite conserver la collectivité, ainsi que **des contraintes opérationnelles, financières et réglementaires** propres à chaque projet de portage de locaux commerciaux.

³ Le règlement d'exemption du FRLA étant néanmoins plutôt favorable à date.





BANQUE des
TERRITOIRES



banquedesterritoires.fr
 |  | @BanqueDesTerr