BANQUE des TERRITOIRES

Caisse des Dépôts GROUPE

Les guides pratiques

10 essentiels des modalités de portage des opérations de redynamisation dans les petites villes

Novembre 2026

Sommaire

Introduction 03

01 Faire en gestion publique directe 06

1.1 L'exploitation en régie 08

1.2 L'exploitation en régie autonome avec personnalité juridique 13

1.3 L'exploitation en régie autonome sans personnalité juridique 17

02 Faire faire en confiant la gestion à un opérateur 22

2.1 Marchés publics 24

2.2 Concession 30

2.3 SEM/SPL 35

03 Laisser faire un porteur de projet, en créant les conditions de réussite 42

3.1 Association/SAS 44

3.2 Cession immobilière 50

3.3 Baux de longue durée 58

Conclusion 66

REMERCIEMENTS 69

Introduction

Après 6 ans d'accompagnement des petites centralités, la Banque des Territoires propose des offres et des outils de plus en plus orientés vers l'opérationnalisation des projets territoriaux. Les différentes missions déployées jusque-là ont révélé que les élus et chefs de projets Petites Villes de Demain (PVD) sont régulièrement confrontés à des choix sur la conduite de leurs opérations de revitalisation. Fidèle à son ambition de continuer à accompagner les projets des petites villes et de leurs bassins de vie, la Banque des Territoires a jugé utile de produire un guide à la fois méthodologique et pratique pour accompagner les opérations de redynamisation de ces territoires.

Réhabiliter un bâtiment vacant, transformer une friche, créer un équipement public, développer une offre de logements, accueillir une activité économique… Toutes ces opérations, aussi différentes soient-elles par nature, convergent à un moment vers une même question : comment les conduire ? Faut-il « faire soi-même », avec ses propres services ? « Faire faire » en pilotant l'action d'un opérateur ? « Laisser faire » en accompagnant du mieux possible un porteur de projet ?

10 essentiels des modalités de portage en petites centralités

Chaque réponse représente sur la durée des engagements humains, techniques et financiers différents de la part du territoire PVD ainsi qu'un niveau de maîtrise variable de la réalisation.

Aussi, cette question dépasse les aspects administratifs et juridiques. Elle renvoie à des choix structurants qui en font une étape stratégique de la réussite du projet. C'est un mode de questionnement qui exige de définir clairement qui fait quoi, à quel moment, comment, sous quelle responsabilité et selon quelle répartition des risques…

La construction des réponses doit donc prendre en compte toute la chaîne de valeur qui assure la structuration du projet, avec toutes les parties prenantes.



© Espelia - Hub du 23 juin 2026 sur les modalités de portage des opérations en petites centralités

La réflexion sur le montage opérationnel d'un projet n'est donc pas l'étape ultime d'aboutissement de la réflexion, ni son point de départ. C'est un élément qui accompagne la structuration, depuis les premières réflexions jusqu'à sa mise en œuvre et l'exploitation. Autrement dit, le choix du mode de portage, qui détermine largement le montage juridico-financier, influence directement la manière dont le projet sera conçu, financé, gouverné et exploité. Et cela n'implique évidemment pas que tous les montages soient toujours possibles.

Le guide « **10 essentiels des modalités de portage des opérations de redynamisation dans les petites villes** » n'est pas un outil juridique supplémentaire, ni un inventaire exhaustif des outils existants. Son ambition est de proposer aux élus, aux chefs de projets et à leurs opérateurs une méthode de réflexion directement mobilisable dans la réalisation de leurs projets de redynamisation, afin de définir clairement leur capacité à **faire**, à **faire faire** ou à **laisser faire**.

Il propose des repères concrets pour accompagner les collectivités tout au long de la vie d'une opération au travers de trois grands panoramas à prendre en compte : l'option « **faire** » qui regroupe les modes de gestion publique directe qui permettent à la collectivité d'assurer elle-même la conduite de l'opération ; l'option « **faire faire** » qui offre à la collectivité la possibilité de confier partiellement ou totalement la réalisation de l'opération à un opérateur ; et l'option « **laisser faire** » qui permet à la collectivité de faciliter les conditions dans lesquelles un ou plusieurs tiers peuvent porter et réaliser un projet.

En d'autres termes, un guide pour permettre aux PVD de mieux comprendre que le bon montage n'est pas forcément le plus innovant ou le plus complexe, mais celui qui répartit de manière équilibrée les rôles, les financements et risques entre les parties prenantes, au regard des objectifs poursuivis et des capacités / moyens de la collectivité.

Ce travail se veut opérationnel et illustratif en proposant des exemples d'opérations accompagnées par la Banque des Territoires sur plusieurs communes PVD. Que l'opération soit menée en gestion publique directe, en gestion par un opérateur ou transférée à un tiers, des points de vigilance transversaux émergent :

- Veiller à ce qu'une gouvernance inadaptée ne ralentisse pas le projet ;
- Anticiper la répartition des responsabilités ;
- Éviter un montage trop complexe au regard des moyens disponibles et mobilisables ;
- Évaluer correctement les risques opérationnels et financiers ;
- Définir clairement les conditions de l'exploitation future.

Avec la ferme conviction que ce travail collectif sera utile à tous les élus, chefs de projet et équipes techniques des territoires PVD, il convient de remercier très sincèrement les sociétés de conseil mobilisées dans la réalisation de ce guide (SETEC, SOLIHA, LUP, SCET, ESPELIA, EY) ainsi que les collègues en Directions régionales pour leurs importantes contributions afin de répondre au mieux aux besoins d'accompagnement des territoires bénéficiaires.



© Adobe Stock


01
Faire en gestion publique directe
Monsieur
PRODUITS
Kodak
Valorine



© Adobe Stock

Cette partie regroupe trois entrées essentielles du portage des opérations de revitalisation en régie. Cela traduit surtout la capacité de faire de la collectivité – autrement dit, sa capacité à répondre directement à un besoin. Ces 3 entrées nous semblent conditionner la solution la plus efficiente en fonction du projet, du degré d'autonomie souhaité et des capacités de pilotage de la collectivité.

01 1.1 L'exploitation en régie

LABORATOIRE D'URBANISME PLURIEL

Le dernier café à maintenir ouvert, un camping municipal à gérer, un bâtiment vide en cœur de bourg auquel donner un nouvel usage, une salle de spectacle à faire vivre… De nombreux projets peuvent conduire la collectivité à envisager de « faire elle-même » : parce qu'aucun opérateur ne se présente, pour maintenir un service, lancer une activité ou pour garder davantage de maîtrise sur son fonctionnement.

? ***La question de fond est simple :*** *la collectivité a–t–elle réellement intérêt à devenir exploitante, et a–t–elle les moyens de l'assumer dans la durée ?*

1.1.1 Les bonnes questions à se poser en amont

a) Quel besoin voulons-nous satisfaire ?

- Si le projet part d'un bâtiment vacant : répond-on à un besoin identifié ou cherche-t-on avant tout à lui trouver un nouvel usage ?
- Le service est-il une fin en soi ou est-il vu comme un levier de revitalisation du territoire ?
- Quel service souhaite-t-on réellement proposer : quelles prestations, quels usages, quelle amplitude ?
- Quelles activités constituent le cœur du service et lesquelles sont complémentaires ?

Ne pas laisser le bâti dicter le projet. En cœur de bourg, le point de départ est souvent très concret : un bâtiment vacant, un ancien commerce à rouvrir ou à maintenir, un équipement sous-utilisé auquel il faut retrouver un usage... Ce patrimoine peut être un déclencheur pour agir, mais il ne doit pas, à lui seul, définir le projet. Le besoin, les usages et le niveau de service recherché doivent être précisés en premier lieu.

b) Pourquoi voulons-nous ou pensons-nous gérer directement ?

- Qu'est-ce que la commune souhaite maîtriser directement : le niveau de service, la programmation, les tarifs, la qualité de l'accueil, la relation aux usagers ?
- Quelles solutions permettant de confier l'exploitation à un tiers ont été envisagées, et pourquoi ne paraissent-elles pas adaptées au projet ?
- La gestion publique est-elle envisagée comme une organisation durable, ou comme une solution de lancement, de transition… Ou de sauvegarde ? Si un opérateur apparaissait demain, souhaiterions-nous toujours conserver l'exploitation directe ?

La gestion publique peut relever d'un choix assumé : la collectivité souhaite garder la maîtrise du service et de son fonctionnement. **Elle peut aussi s'imposer faute d'opérateur** prêt à reprendre un café, un camping ou un équipement dans des conditions satisfaisantes. Ces deux situations n'appellent pas nécessairement la même réponse. Dans le second cas, la gestion publique peut permettre de faire vivre ou de relancer l'activité, sans nécessairement avoir vocation à durer. Le projet peut aussi être ajusté pour permettre, à terme, à un autre opérateur de prendre le relais.

c) Sommes-nous prêts à devenir exploitants ?

- La collectivité est-elle prête à porter politiquement ce service dans la durée (même si sa situation économique devient fragile) ?
- Qu'implique concrètement le fonctionnement quotidien du service ? Au-delà des heures d'ouverture, quelles tâches de gestion, d'accueil, d'entretien, de maintenance ou d'administration devront être assurées ?
- Quelles fonctions et compétences la commune maîtrise-t-elle déjà, et lesquelles lui manquent aujourd'hui ? Les compétences existent-elles déjà ? Si non, sous quel statut devront-elles ou pourront-elles être recrutées ?

- **Si le service devait ouvrir demain, saurions-nous concrètement qui en assurerait le fonctionnement au quotidien ?**

Porter un projet d'investissement et exploiter durablement un service constituent deux engagements différents. L'acquisition ou la rénovation d'un équipement mobilise fortement la collectivité pendant la phase de projet, son exploitation crée ensuite des besoins récurrents en temps, en budget, en compétences et en organisation. Le choix de devenir exploitant suppose donc de regarder dès l'amont non seulement les moyens nécessaires pour lancer le projet, mais également ceux qu'il faudra mobiliser chaque jour pour le faire vivre.

d) Sommes-nous la bonne échelle d'intervention ?

- D'autres communes sont-elles confrontées au même besoin ou intéressées par le même service ?
- Existe-t-il à une échelle plus large des moyens, des compétences ou des équipements avec lesquels le projet gagnerait à être articulé ?
- À quel territoire (aire de chalandise) le service est-il réellement destiné ?

Un service implanté dans la commune ne s'adresse pas nécessairement qu'à ses habitants. Une médiathèque, un camping ou un équipement de loisirs peut rayonner bien au-delà, alors que son fonctionnement repose d'abord sur les moyens de la commune. Ce décalage est particulièrement sensible dans les petites communes.
Il invite à regarder dès l'amont le territoire réellement desservi, les moyens disponibles et les coopérations possibles avec l'intercommunalité ou les collectivités voisines, sans que cela implique nécessairement de leur transférer la gestion.

1.1.2 | Les points de passage incontournables de l'action

a) Sécuriser le principe et le périmètre de l'action publique

Préciser ce que la commune entend prendre en charge et les raisons qui justifient son intervention.

- **Fonder l'intervention publique.** Celle-ci doit s'inscrire dans le champ de compétence de la commune et répondre à un intérêt public. Lorsqu'elle intervient dans un champ économique, l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée peut contribuer à caractériser cet intérêt, sans constituer à elle seule une justification automatique de l'intervention.
- **Délimiter le service pris en charge.** Un même projet peut réunir plusieurs activités ou prestations qui n'ont pas nécessairement vocation à relever du même périmètre de gestion publique : activité principale, services complémentaires, restauration, animation, location d'espaces, etc. Il convient donc de préciser ce que la commune entend effectivement organiser et assumer.

b) Construire l'organisation du service : qui fait quoi ?

Construire une organisation réaliste du service en distinguant les fonctions que la commune souhaite assurer directement de celles qui peuvent être confiées, mutualisées ou réalisées avec d'autres acteurs.

- **Définir les fonctions relevant de la commune et les externalisations.** Certaines fonctions ou prestations nécessaires au fonctionnement du service peuvent être confiées à des prestataires, mutualisées ou assurées avec d'autres acteurs, sans leur confier la gestion du service lui-même.



Exploiter directement ne signifie pas tout faire seul.

- **Alors que les moyens internes sont comptés, l'enjeu est de savoir aller chercher les compétences là où elles se trouvent :** intercommunalité, ingénierie locale, fonctions mutualisées, partenaires ou prestataires. **Et ce rôle de centralité de proximité peut aussi devenir une force.** Associations, commerçants, professionnels ou habitants peuvent être mobilisés plus directement autour d'un projet très concret et contribuer à le faire vivre. Mais s'entourer ne signifie pas diluer les responsabilités : la collectivité reste l'exploitante. À elle de fixer le cap, de savoir qui fait quoi et de garder la capacité de décider et d'agir lorsque le service rencontre une difficulté.

c) Tester la soutenabilité du modèle d'exploitation

Vérifier que l'organisation imaginée peut être financée et tenue durablement, en évaluant le coût réel du service et les ressources sur lesquelles elle peut s'appuyer.

- **Raisonner en coût complet, au-delà du seul investissement.** Le coût du projet ne se limite pas à sa création ou à ses travaux. Il faut projeter le fonctionnement du service dans la durée en intégrant l'ensemble des charges nécessaires : personnel, temps des fonctions support, prestations, achats, entretien, maintenance, fluides, assurances, renouvellement des équipements, etc.
- **Construire des hypothèses réalistes de recettes.** Fréquentation, tarifs, saisonnalité ou autres ressources doivent être appréciés avec prudence afin d'identifier l'équilibre réel du modèle. La construction d'un calendrier d'exploitation (semaines types en fonction des différentes périodes de l'année) permet de mieux appréhender les hypothèses de fréquentation.
- **Mesurer l'effort demandé à la collectivité.** Le modèle doit permettre d'identifier ce que le service pourra financer par ses propres recettes et ce qui devra, le cas échéant, être supporté par la collectivité, sous réserve des règles de financement propres à la nature du service, notamment pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

d) Choisir l'organisation juridique adaptée

Traduire les choix précédents dans une organisation juridique adaptée au service.

- **Qualifier d'abord le service.** La distinction entre service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC) constitue un premier filtre. Elle ne relève pas d'un simple choix de la collectivité : elle dépend des caractéristiques du service en fonction de son objet, ses ressources, ses modalités concrètes de fonctionnement (l'appui du service de gestion comptable et du conseiller aux décideurs locaux peuvent utilement être associés, complété au besoin par un conseil juridique en cas de doute sur la qualification du service). Cette qualification emporte des conséquences sur ses règles de fonctionnement, de financement, de personnel et de comptabilité.

- **Choisir ensuite le niveau d'individualisation et d'autonomie pertinent.** Selon la nature du service et l'organisation recherchée, la gestion peut :
  - Rester intégrée aux services de la commune lorsque cela est possible,
  - Ou être individualisée dans une régie dotée de la seule autonomie financière
  - Ou être confiée à une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le choix de la forme juridique intervient à l'issue de ce raisonnement : les fiches dédiées présentent les conditions et points de vigilance propres aux deux formes de régie.

Traduction possible	Ce que cela implique
Gestion intégrée, lorsque le régime du service le permet	Pas d'organe spécifique. Le service relève du budget communal ; son suivi peut être individualisé lorsque cela est utile ou requis par son régime propre.
Régie dotée de la seule autonomie financière	Budget annexe, directeur et conseil d'exploitation. La commune demeure la personne juridique qui porte les droits, contrats et obligations du service. **Voir fiche, page 17**
Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Création d'un établissement public local doté de son propre budget, de son conseil d'administration et de sa direction. **Voir fiche, page 13**

- **Les évolutions ne se font pas au même coût dans les deux sens.** Individualiser davantage un service se fait en cours de route : on crée une régie, on transforme une régie autonome en établissement distinct. Revenir sur une personnalité morale suppose en revanche de dissoudre l'établissement, d'organiser sa liquidation et de reprendre son actif et son passif. À besoin équivalent, retenir la solution la plus légère qui y réponde.

1.1.3 Les points de passage incontournables de l'action

ROBUSTESSE HUMAINE

Le service tient-il si la « personne-clé » est absente plusieurs mois ?

Les fonctions essentielles ne reposent pas sur une seule personne

SIGNAL D'ALARME : une seule personne détient les savoir-faire, accès ou informations indispensables au fonctionnement.

PROPORTIONNALITÉ DE L'ORGANISATION

Créons-nous une organisation plus lourde que le service lui-même ?

La charge de gestion et de gouvernance reste cohérente avec le volume d'activité

SIGNAL D'ALARME : l'organisation créée mobilise davantage de temps et de ressources que ne semble le justifier l'activité du service.

RESSOURCES RÉELLEMENT MOBILISABLES

Les compétences et appuis qui nous manquent sont-ils réellement mobilisables ?

Les partenaires sont disponibles, les compétences accessibles et le modèle ne repose pas sur des contributions trop incertaines.

SIGNAL D'ALARME : plusieurs fonctions reposent encore sur un « on trouvera », « la mairie aidera » ou « un partenaire pourra s'en charger ».

CAPACITÉ À ABSORBER LES ALÉAS

Que se passe-t-il si le scénario prévu ne se réalise pas ?

Une baisse de fréquentation, une panne ou un surcoût peuvent être absorbés et des décisions sont prévues si l'écart devient durable.

SIGNAL D'ALARME : un écart modéré de recettes ou un incident courant suffit à remettre en cause le fonctionnement du service.

Le choix est suffisamment mûr lorsque la commune peut :

- Définir clairement le service qu'elle entend exploiter,
- Expliquer pourquoi elle choisit l'exploitation directe plutôt qu'un autre mode de gestion, et si ce choix est visé comme transitoire,
- Identifier les personnes et compétences nécessaires au fonctionnement quotidien du service,
- Présenter le coût complet, intégrant la mobilisation des fonctions support,
- Qualifier le service en SPA ou SPIC et en tirer les conséquences pour son organisation.

1.1.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

a) Si le service prend place dans un bâtiment : tester son fonctionnement avant de figer les travaux

À partir d'un croquis simple ou d'un plan encore évolutif, dérouler des journées types avec les futurs utilisateurs : arrivée des agents, accueil du public, livraisons, ménage, maintenance, fermeture… Chaque journée type sera représentative d'une situation caractéristique, en fonction du jour de la semaine, de la saison, de l'organisation d'un évènement exceptionnel, etc.

Cet exercice doit permettre de positionner les principales fonctions, tracer les flux et repérer les points durs : espace manquant, croisement gênant, accès impossible, fonction oubliée…

LE BON RÉFLEXE : transformer immédiatement ces points en exigences pour le programme de travaux.

b) Faire une carte des ressources mobilisables

À partir des fonctions nécessaires au service, identifier concrètement les ressources mobilisables : au sein de la commune, auprès de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'autres collectivités, parmi les professionnels, associations, habitants ou personnes qualifiées du territoire.

LE BON RÉFLEXE : distinguer une ressource réellement mobilisable d'un appui seulement supposé.

c) Construire un semainier réel de fonctionnement

Reporter les heures d'ouverture, mais aussi les temps de préparation, ménage, commandes, encaissements, maintenance, tâches administratives, congés et remplacements.

LE BON RÉFLEXE : valoriser ensuite ces temps dans le budget prévisionnel, y compris les temps agents et fonctions support moins visibles.

d) Aller voir comment ça fonctionne ailleurs

Identifier deux ou trois services comparables et organiser un échange ou mieux une visite avec la collectivité afin de comprendre le fonctionnement : demander surtout ce qui prend réellement du temps, les postes de dépenses sous-estimés au départ, les difficultés de recrutement, les fonctions finalement externalisées ou mutualisées **et ce qu'ils feraient différemment aujourd'hui.**

LE BON RÉFLEXE : s'appuyer sur le réseau Petites Villes de Demain pour identifier un projet comparable et préparer quelques questions identiques pour chaque visite afin de pouvoir comparer les retours et ajuster son propre modèle.

e) Préparer la possibilité d'un relais

En particulier lorsque le choix de « devenir exploitant » est une réponse à l'absence d'un tiers prêt à porter l'activité, organiser le service de manière à rendre possible, voire facilitée sa reprise ultérieure pour une association, une structure de type société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), un opérateur privé…

LE BON RÉFLEXE : lorsque l'activité paraît susceptible d'être reprise à terme par un tiers, identifier dès le départ ce qui freine aujourd'hui l'intervention d'un opérateur (caractéristiques de l'activité, de l'immobilier, niveau de risque, absence d'acteur sur le territoire, …) et en tenir compte dans la construction du service.



© Adobe Stock

01 1.2

L'exploitation en régie autonome avec personnalité juridique

LABORATOIRE D'URBANISME PLURIEL

Un camping municipal avec une équipe dédiée et plusieurs services à exploiter, un centre culturel avec sa programmation, sa billetterie et ses équipes, un site touristique qui porte ses propres contrats, recettes et investissements… Certaines activités finissent par constituer une organisation à part entière, dont le fonctionnement dépasse celui d'un simple service intégré à la mairie.

? ***La question devient alors celle de l'utilité réelle d'une structure distincte :*** *qu'apporterait une personne publique propre au service, et la collectivité est–elle en mesure de la faire vivre dans de bonnes conditions ?*

1.2.1 Les bonnes questions à se poser en amont

a) À quoi la création d'une personne morale distincte doit-elle réellement servir ?

- Avons-nous besoin d'une gouvernance et d'une capacité de décision propres au service, distinctes de celles de la commune ?
- Le service gagnerait-il à disposer d'une identité institutionnelle propre, clairement identifiable par les usagers, partenaires et professionnels avec lesquels il travaille ?
- Quel problème concret la Régie avec Personnalité résout-elle que la régie autonome ne permet pas de résoudre ?
- **Si nous conservions un budget individualisé et une direction identifiée sans créer de personne morale, qu'est-ce qui manquerait réellement ?**

La création d'une personnalité morale doit répondre à un besoin concret : donner une identité propre au service, lui permettre de porter directement ses contrats et ses engagements, structurer une gouvernance dédiée ou consolider une organisation et des compétences spécifiques. Cela peut par exemple se justifier pour un équipement touristique ou culturel disposant d'une équipe dédiée, de nombreux contrats, d'une programmation importante, d'investissements réguliers… À l'inverse, si l'établissement dispose de peu de moyens propres et que son fonctionnement courant reste en pratique en large partie sous le pilotage de la mairie, la personnalité morale risque surtout d'ajouter une couche administrative supplémentaire.

b) L'établissement pourra-t-il réellement fonctionner par lui-même ?

- Qui préparera concrètement ses décisions, son budget, ses contrats, ses achats et la gestion de son personnel ?
- Si les services municipaux cessaient leur appui pendant quelques semaines, quelles fonctions de l'établissement seraient immédiatement bloquées ?

Cela ne signifie pas nécessairement recréer en interne toutes les fonctions administratives : l'établissement peut continuer à s'appuyer sur les services de la commune pour tout ou partie de ses fonctions support. Mais, entre deux personnes juridiques distinctes, cette relation ne peut plus rester implicite. Budget, comptabilité, RH, achats, informatique, encaissements ou secrétariat : il faut préciser qui fait quoi et organiser durablement les moyens correspondants.

Si l'établissement reste dépendant de la commune pour l'essentiel de son fonctionnement, il faut alors revenir à la question de départ : à quoi la création d'une personne morale distincte doit-elle réellement servir ?

c) Sommes-nous prêts à laisser l'établissement exercer réellement ses compétences ?

- Dispose-t-on d'une personne ou de la capacité à recruter une personne pouvant réellement assumer les responsabilités de direction du nouvel établissement ?
- Quelles décisions devront désormais être prises par le conseil d'administration, son président ou le directeur ? Et surtout : sommes-nous prêts à ne pas refaire valider systématiquement ces décisions par les instances communales ?

Les élus et services municipaux peuvent être très directement impliqués dans l'exploitation, le risque étant de recréer informellement une validation communale de chaque décision. L'enjeu est donc de distinguer clairement le pilotage politique exercé par la collectivité, notamment à travers les statuts, la désignation des administrateurs et les objectifs fixés au service, de la conduite quotidienne de l'établissement, qui doit pouvoir s'exercer dans son propre cadre.

1.2.2 Les bonnes questions à se poser en amont

a) L'activité justifie la création d'un établissement distinct

Avant toute chose, confirmer que l'activité du service est suffisante pour justifier durablement les coûts de structure

- **Apprécier le poids réel de l'activité**. Regarder moins la taille de la commune que le volume d'exploitation, les effectifs, les contrats, les équipements, les actifs et la fréquence des décisions à porter.
- **Mettre en regard l'activité et l'organisation créée.** Conseil d'administration, direction, budget, comptabilité, fonctions d'employeur et obligations propres doivent rester proportionnés au service réellement exploité.

b) Dessiner une frontière claire entre la commune et l'établissement

S'assurer que la création d'une personne morale distincte peut se traduire par une séparation claire des fonctions et moyens

- **Définir ce que chacun portera réellement.** Identifier les fonctions, moyens et responsabilités qui relèveront directement de l'établissement et ceux qui resteront assurés par la collectivité : personnels, RH, comptabilité, achats, informatique, communication, appui technique, assurances ou secrétariat.
- **Vérifier que les biens et moyens matériels peuvent être organisés clairement.** Pour les bâtiments, équipements et matériels, préciser qui est propriétaire, qui utilise, qui investit, qui entretient, qui assure et qui renouvelle. La création de l'établissement n'impose pas de lui transférer l'ensemble du patrimoine.
- **Tester les dépendances restantes vis-à-vis de la commune.** Repérer les fonctions sans lesquelles l'établissement ne pourrait pas fonctionner et vérifier qu'un cadre réaliste peut être organisé pour les assurer. Une personnalité morale distincte perd une grande partie de son intérêt si l'ensemble de son fonctionnement continue à être préparé et exécuté informellement depuis la mairie.

c) Trouver une gouvernance adaptée au fonctionnement du service

Dégager une répartition des pouvoirs qui sera compatible avec le service

- **Tester la capacité de la direction à exercer ses responsabilités.** Vérifier qu'une personne pourra effectivement assurer les fonctions attendues, avec le temps, les compétences, les délégations et les relais nécessaires. Cette question est particulièrement importante en SPIC, où les pouvoirs du directeur sont substantiels.
- **Intégrer dès le choix les différences entre SPA et SPIC.** La répartition entre conseil d'administration, président et directeur n'est pas identique selon la nature du service, notamment pour la représentation légale, l'ordonnancement et la gestion du personnel. Il faut donc vérifier que cette architecture correspond bien au fonctionnement recherché.

d) Donner à l'établissement les moyens financiers de son autonomie

Vérifier que l'établissement disposera des ressources et de la trésorerie nécessaires à son fonctionnement.

- **Définir le modèle d'exploitation.** Budgéter recettes, charges et besoins d'investissement en intégrant un aléa d'exploitation et au besoin la saisonnalité
- **Trésorerie : identifier les besoins de démarrage.** Ne pas confondre équilibre budgétaire et trésorerie

disponible : un service peut être viable à l'année tout en nécessitant un financement de démarrage ou un besoin de trésorerie avant l'encaissement de ses premières recettes.

e) Mesurer ce qu'implique réellement la création d'une personne morale

Ne pas sous-estimer ce qui implique la création d'une personne morale distincte

- **Identifier les « briques » indispensables.** Mise en place des organes de gouvernance, mais aussi des moyens de l'établissement : comptabilité, outils de paiement et d'encaissement, assurances, habilitations …
- **Confirmer l'absence de points de blocage pour la bascule envisagée de moyens existants de la commune au sein de l'établissement.** Avec l'enjeu clé des agents, mais aussi des contrats en cours, des outils informatiques, des équipements … Chaque élément (les « briques ») devant être examiné séparément afin de déterminer s'il peut être transféré à l'établissement, maintenu dans la commune ou organisé autrement.

1.2.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

UNE LECTURE DES CRITÈRES À ADAPTER

Les critères présentés ci-dessous ne constituent pas une grille exhaustive du choix. Ils mettent en avant ceux qui méritent une attention particulière dans le contexte PVD : équipes resserrées, agents polyvalents, implication forte des élus et capacités de remplacement limitées.

VALEUR D'UNE GOUVERNANCE PROPRE

Le service tire-t-il réellement bénéfice d'une gouvernance distincte de celle de la commune ?

Les décisions propres au service justifient une instance dédiée et la commune est prête à laisser l'établissement exercer ses compétences.

SIGNAL D'ALARME : les décisions de l'établissement continuent à être préparées ou revalidées systématiquement en mairie.

RÉSILIENCE DE L'ÉTABLISSEMENT

L'établissement pourra-t-il continuer à fonctionner lorsqu'un aléa survient, sans dépendre immédiatement d'une intervention exceptionnelle de la commune ?

Une panne, un surcoût, une absence ou un décalage de recettes peuvent être traités dans son organisation courante.

SIGNAL D'ALARME : une difficulté ordinaire nécessite immédiatement une intervention exceptionnelle de la commune

CAPACITÉ À ABSORBER LES ALÉAS

Les appuis de la commune sont-ils clairement organisés ?

Les fonctions, moyens, coûts et responsabilités respectifs sont identifiés.

SIGNAL D'ALARME : pour plusieurs fonctions essentielles, la seule réponse reste « la mairie s'en chargera ».

Le choix est mûr lorsque la commune peut, sans hésiter :

- Montrer que l'activité supporte durablement les coûts de structure,
- Dire précisément ce qui manquerait avec un budget individualisé et une direction identifiée,
- Remplir la matrice « qui porte quoi » sans laisser de « la mairie s'en occupera » sans acte correspondant,
- Affirmer qu'elle ne revalidera pas les décisions de l'établissement,
- Identifier la trésorerie de démarrage et avoir vérifié auprès des financeurs qui peut être bénéficiaire des aides.

1.2.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

Fonction / moyen	Qui porte ? Qui décide ? Qui exécute ? Qui paie ?		Relation à organiser
	Commune	Etablissement	
Personnel /RH			Mise à disposition, recrutement, …
Budget / comptabilité			Préparation budgétaire, exécution, suivi, trésorerie, …
Achats			Passation, signature, suivi du renouvellement
Informatique / outils			Logiciels, licences, accès, maintenance, …
Bâtiments / matériel			Propriété, mise à disposition, usage, entretien, …
Entretien / assurance			Prise en charge des coûts, responsabilités,
Investissements			Financements, maîtrise d'ouvrage,
Communication			Identité du service, support, …
Autre : …			

a) Faire une matrice : « qui porte quoi ? » entre la commune et l'établissement

Pour chaque fonction ou moyen important, préciser simplement : Qui porte ? Qui décide ? Qui exécute ? Qui paie ? Et, si nécessaire, quel acte organise la relation.

LE BON RÉFLEXE : chaque fois que la réponse est simplement « la mairie s'en occupera », vérifier que cet appui est réellement organisé et juridiquement sécurisé.

b) Tester les "petites infrastructures administratives"

Vérifier concrètement que l'établissement dispose de ce qui peut paraître secondaire, mais peut bloquer très vite s'il manque : SIREN / RCS-RNE lorsqu'applicable, signatures électroniques, accès logiciels, facturation, régie de recettes ou d'avances, comptes / habilitations, adresses administratives, assurances.

LE BON RÉFLEXE : faire une *check-list* « peut-on signer / payer / encaisser / recruter / facturer dès demain ? », à préparer avec le comptable public.

c) Faire une carte très simple des pouvoirs

Pour quelques décisions (budget, tarif, personnel, bien, contrat, contentieux), indiquer qui décide entre le conseil d'administration, son président, le directeur … Et la commune.

LE BON RÉFLEXE : une fois le service qualifié SPA ou SPIC, utiliser la cartographie correspondant à son régime pour vérifier concrètement qui décide, qui représente l'établissement, qui ordonnance et qui gère le personnel.

d) Préparer le dossier de sortie en même temps que le dossier de création

Pour chaque agent, contrat, bien, emprunt, assurance, logiciel ou autre engagement important, conserver une information simple et ce qu'il adviendrait en cas de reprise ou de dissolution de l'établissement. Ce dossier sert aussi lors d'un changement d'équipe municipale : une nouvelle majorité doit pouvoir comprendre en quelques pages ce que porte l'établissement, ce qui le lie à la commune et ce qu'impliquerait une évolution.

LE BON RÉFLEXE : mettre ce dossier à jour régulièrement plutôt que de devoir reconstituer plusieurs années de fonctionnement au moment où une évolution devient nécessaire. La dissolution implique notamment d'organiser la liquidation et la reprise de l'actif et du passif : mieux vaut disposer de ces informations à jour que devoir les reconstituer plusieurs années plus tard.

e) Intégrer les financeurs avant de figer le montage

La création d'un établissement public distinct modifie l'identité du porteur du projet et peut entraîner des conséquences sur l'éligibilité à certaines aides. Selon les dispositifs, le bénéficiaire peut être la commune, l'établissement public, le propriétaire du bien ou le maître d'ouvrage de l'investissement.

LE BON RÉFLEXE : lors de la consolidation de la maquette financière, associer les principaux financeurs pressentis et vérifier, pour chaque aide envisagée, qui peut en être bénéficiaire et qui doit porter la dépense ou l'investissement.

01 1.3

L'exploitation en régie autonome sans personnalité juridique

LABORATOIRE D'URBANISME PLURIEL | IUP

Un bistro municipal dont il faut suivre précisément les recettes et les dépenses, un office de tourisme avec ses horaires, son équipe et sa programmation, un équipement dont le fonctionnement doit être mieux identifié tout en continuant à s'appuyer sur les services de la mairie… Certaines activités gagnent à être individualisées sans pour autant créer une nouvelle personne publique.

L'enjeu est alors de trouver le bon niveau d'individualisation : assez pour mieux piloter le service, sans créer une organisation trop lourde au regard de l'activité et des moyens disponibles.

1.3.1 Les bonnes questions à se poser en amont

a) Qu'est-ce que la création d'une régie doit réellement apporter au service ?

- **Le niveau d'individualisation doit rester cohérent avec ce que la collectivité cherche réellement à obtenir : mieux suivre l'activité, identifier une direction, donner davantage d'autonomie, ou répondre à une exigence d'individualisation prévue par les textes.** **Pour un SPA,** si seul un meilleur suivi des coûts est recherché, l'intérêt même de créer une régie doit être interrogé. **Pour un SPIC** directement exploité, une régie dotée de l'autonomie financière, avec ou sans personnalité morale, constitue en principe le cadre de gestion, sous réserve des dérogations prévues par les textes, notamment pour certains projets d'installations de production d'énergies renouvelables.
- Avons-nous besoin avant tout de rendre les coûts et recettes du service plus lisibles ? ou at-on réellement besoin d'une gouvernance et d'un pilotage spécifiques ?
- Le fonctionnement nécessite-t-il une direction clairement identifiée ? Le rythme de fonctionnement du service justifie-t-il la création d'une instance spécifique ?
- Quels sujets nécessitent un suivi spécifique par une instance dédiée ?

b) Quelles décisions le directeur doit-il pouvoir traiter au quotidien ?

- Quelles décisions doivent pouvoir être prises rapidement pour assurer son fonctionnement ?
- Quelles décisions resteront nécessairement soumises au maire ou au conseil municipal ?
- Le calendrier des instances communales est-il compatible avec le rythme d'exploitation ?

Dans les organisations communales resserrées, où le maire et les élus sont souvent très impliqués dans le fonctionnement quotidien, le risque est de conserver en pratique des circuits de décision entièrement communaux et de réduire le rôle du directeur à une simple fonction d'exécution. À l'inverse, toutes les décisions ne peuvent pas lui être transférées. Il faut donc distinguer les décisions qui doivent pouvoir être prises au fil de l'exploitation de celles qui doivent rester soumises à la collectivité.

c) À quoi notre conseil d'exploitation servira-t-il concrètement ?

- Quels sujets devra-t-il réellement suivre ou examiner au cours de l'année ?

- Certaines compétences absentes de la commune et utiles au service gagneraient-elles à être représentées dans cette instance ? Et avons-nous les personnes et le temps nécessaires pour faire vivre utilement ce conseil ?

Ne pas choisir le format par réflexe, mais selon l'utilité réelle de l'instance. Son format doit découler des sujets qu'elle aura réellement à traiter et de la valeur qu'elle peut apporter au fonctionnement du service. **Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le conseil municipal peut tenir lieu de conseil d'exploitation.** Cette possibilité allège l'organisation en évitant de créer une instance supplémentaire, mais elle ne la rend pas nécessairement plus simple à faire fonctionner.
Un conseil distinct peut parfois être plus adapté : il permet d'associer des personnes extérieures, de réunir des compétences absentes de la collectivité et de disposer d'une instance réellement centrée sur le service. À l'inverse, le créer suppose de pouvoir mobiliser durablement ses membres et d'organiser les réunions nécessaires. L'enjeu n'est donc pas d'avoir le moins d'instances possible, mais une instance qui soit réellement utile et puisse fonctionner dans la durée… Et, quelle que soit l'organisation retenue, le conseil d'exploitation doit se réunir au moins tous les trois mois : cela représente à minima quatre séquences de préparation et de suivi par an.

d) Qui, dans la commune, fera réellement fonctionner la régie ?

- Qui assurera concrètement les fonctions nécessaires au service : comptabilité, budget, ressources humaines, achats, secrétariat, informatique, communication ou appui technique ?
- Ces fonctions seront-elles assurées par des agents dédiés ou par les services existants de la collectivité ?
- Les agents concernés disposent-ils réellement du temps et des compétences nécessaires, y compris pendant les périodes de pointe ?
- Le fonctionnement du service reste-t-il assuré en cas d'absence ou de congés des agents de la collectivité, notamment pendant les périodes de forte activité ?

L'intérêt de cette régie est précisément de pouvoir s'appuyer sur les services de la collectivité. Encore faut-il vérifier qu'ils ont réellement le temps et les moyens de le faire. Dans un bourg-centre, la régie peut s'appuyer sur des agents polyvalents et éviter de recréer des fonctions support dédiées. Mais cet avantage peut devenir une fragilité si son fonctionnement repose simplement sur les mêmes agents auxquels viennent s'ajouter de nouvelles tâches, sans temps ni organisation supplémentaires. **Le calendrier du service ne coïncide d'ailleurs pas toujours avec celui de la collectivité : une activité touristique peut connaître son pic en période estivale, précisément lorsque certaines fonctions support sont moins disponibles.**
Il faut donc identifier les moyens réellement mobilisables, leur disponibilité et les solutions de continuité. Pour un SPIC, ces appuis ne doivent pas seulement être estimés : les règles de facturation, remboursement ou imputation prévues par les textes doivent être appliquées, notamment pour les locaux et personnels communaux concernés. Le service de gestion comptable et le conseiller aux décideurs locaux peuvent utilement être sollicités sur ces questions.

1.3.2 Les points de passage incontournables de l'action

a) Justifier le niveau d'individualisation du service

S'assurer que l'organisation dédiée apporte une réelle valeur au service, sans être disproportionnée au regard de sa taille et des moyens de la collectivité.

- **Définir précisément la fonction de direction.** Identifier ce que le directeur devra réellement

assurer au quotidien, les décisions qu'il pourra traiter dans le cadre fixé par les textes et les statuts, ainsi que les sujets qui devront remonter à la collectivité.

- **Choisir le format du conseil d'exploitation en fonction de son utilité.** Déterminer les sujets qu'il devra suivre, les compétences utiles autour de la table et, lorsque le cadre réglementaire permet une organisation simplifiée, arbitrer entre allègement du dispositif et intérêt d'une instance dédiée.
- **Dimensionner l'organisation au rythme réel du service.** Apprécier moins la taille abstraite du budget que la fréquence des décisions, les besoins de direction et la capacité de la collectivité à faire vivre les instances prévues.

b) Mettre les circuits de décision à l'épreuve du fonctionnement réel

Rendre la prise de décision compatible avec le rythme réel du service

- **Identifier les décisions courantes du service.** Achat, recrutement ou remplacement, évolution d'horaires, tarifs, contrat, travaux ou incident d'exploitation : repérer celles qui devront être prises rapidement.
- **Clarifier le circuit de chaque décision.** Préciser qui prépare, qui doit être consulté, qui décide et qui signe, en tenant compte des compétences fixées par les textes, les statuts et les éventuelles délégations possibles.
- **Anticiper les décisions qui dépendront du calendrier communal.** Repérer celles qui nécessiteront un avis du conseil d'exploitation ou une décision du conseil municipal afin qu'elles ne deviennent pas des points de blocage en exploitation.

c) Confronter l'adossement aux capacités réelles de la collectivité

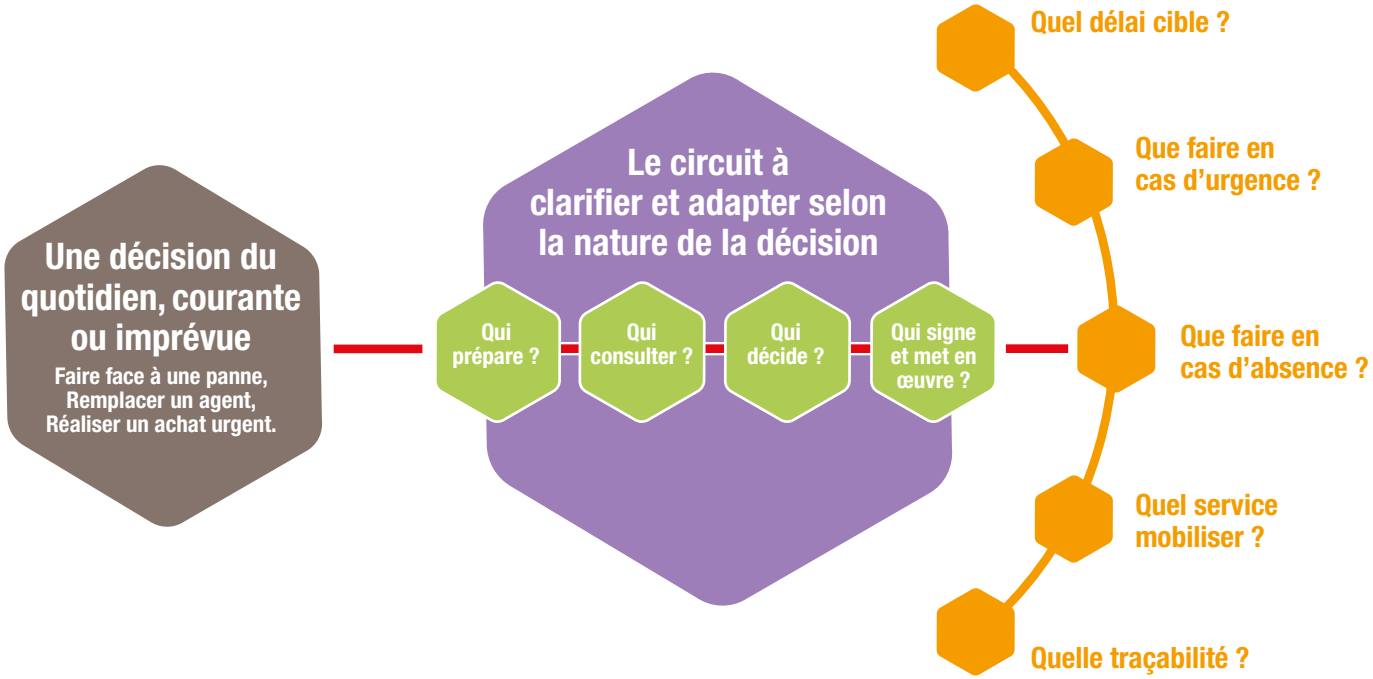
Mettre à plat les appuis que la régie demandera aux services communaux.

- **Identifier les fonctions qui resteront assurées par la collectivité.** Comptabilité, ressources humaines, achats, secrétariat, technique, informatique, communication ou immobilier : préciser qui fait quoi.
- **Évaluer la charge réelle pour les services.** Ne pas raisonner uniquement en moyenne annuelle : **intégrer les périodes de pointe,** les échéances budgétaires, les recrutements, les absences et les autres contraintes du calendrier communal.

d) Tester ce que l'individualisation financière apportera au pilotage

Utiliser le budget spécial annexé pour suivre réellement l'activité du service, et pas seulement pour l'isoler comptablement.

- **Identifier l'ensemble des recettes et charges propres au service.** Intégrer les charges directement liées à l'exploitation ainsi que les moyens communaux mobilisés.
- **Rendre visibles les appuis de la collectivité.** Temps des agents, locaux, moyens techniques ou administratifs : éviter que l'équilibre du service repose sur des ressources communales non identifiées ou insuffisamment retracées.
- **Prévoir un suivi en cours d'année.** Définir quelques indicateurs permettant au directeur, au conseil d'exploitation et aux élus de repérer rapidement un écart entre prévision et fonctionnement réel. Pour les SPIC, prévoir notamment le suivi semestriel réglementaire des résultats d'exploitation.



1.3.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

UNE LECTURE DES CRITÈRES À ADAPTER

Les critères présentés ci-dessous ne constituent pas une grille exhaustive du choix. Ils mettent en avant ceux qui méritent une attention particulière dans le contexte PVD : équipes resserrées, agents polyvalents, implication forte des élus et capacités de remplacement limitées.

CAPACITÉ DES FONCTIONS SUPPORT

Le service administratif de la commune peut-il absorber durablement la charge supplémentaire liée à la régie ?

Temps et compétences disponibles, périodes de pointe et solutions de remplacement identifiées.

SIGNAL D'ALARME : aucun temps n'est précisément réservé ou chiffré pour la comptabilité, les RH, les achats ou le secrétariat de la régie.

GOUVERNANCE ADAPTÉE

Sous le seuil de 3 500 habitants, faut-il simplifier la gouvernance ou conserver un conseil d'exploitation distinct ?

Les sujets à suivre justifient le format retenu et les membres peuvent effectivement faire vivre l'instance.

SIGNAL D'ALARME : le conseil existe sur le papier mais personne n'a réellement le temps d'en préparer les réunions ou d'en assurer le suivi.

DIRECTION EFFECTIVE

Le directeur pourra-t-il réellement diriger le service au quotidien ?

Périmètre de décision clair, délégations et signatures organisées, temps disponible et solution de continuité identifiés.

SIGNAL D'ALARME : les décisions courantes remontent systématiquement au maire ou aucune solution n'est prévue en cas d'absence du directeur.

Le choix est mûr lorsque la commune peut, sans hésiter :

- Dire ce que l'individualisation apporte concrètement au fonctionnement du service au-delà d'un meilleur suivi des coûts, et pourquoi, lorsqu'elle est possible, la gestion intégrée ne suffit pas,
- Écrire le périmètre de décision du directeur et le vérifier sur trois situations réelles,
- Justifier le format du conseil d'exploitation en connaissant son rythme trimestriel,
- Chiffrer et réserver le temps des services communaux,
- Pour un SPIC, retracer les moyens communaux mobilisés dans l'économie du service.

1.3.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

a) Faire une fiche « qui fait quoi ? » sur une seule page

Pour les décisions récurrentes ou sensibles du service (achat, travaux, remplacement, tarif, incident d'exploitation…), formaliser simplement le circuit à suivre : qui prépare, qui donne son avis, qui décide, qui signe ?

LE BON RÉFLEXE : tester cette fiche sur trois situations réelles avant l'ouverture du service (achat urgent, intervention imprévue, …). Si le circuit n'est pas évident sur le papier, il le sera encore moins en exploitation.

b) Chiffrer le temps des fonctions support dès le premier budget

Estimer le temps nécessaire pour la comptabilité, les ressources humaines, le secrétariat des instances, les achats, l'informatique ou l'appui technique, puis intégrer ces moyens dans l'économie réelle du service.

LE BON RÉFLEXE : pendant les premiers mois, relever le temps effectivement consacré à la régie et le comparer à l'estimation initiale. Les « petites » tâches dispersées sont souvent celles qui sont le plus facilement sous-estimées. Le centre de gestion pourra par ailleurs aider à objectiver le temps agent.

c) Construire le calendrier à rebours à partir de l'exploitation

Partir des échéances du service (ouverture de saison, recrutement, investissement, révision tarifaire, renouvellement d'un contrat…) puis remonter les différentes étapes nécessaires : préparation, consultation, décision, signature et mise en œuvre.

LE BON RÉFLEXE : mettre en parallèle le calendrier du service et celui de la collectivité afin de repérer suffisamment tôt les périodes de tension : fermeture estivale des services, disponibilité réduite des élus, calendrier budgétaire ou espacement des conseils municipaux.

d) Sous le « seuil » de 3 500 habitants : choisir ou non la simplification du conseil d'exploitation

Lorsque le conseil municipal peut tenir lieu de conseil d'exploitation, cette solution permet de limiter le nombre d'instances à faire vivre. Mais un conseil d'exploitation distinct peut aussi apporter une réelle valeur au service, notamment en permettant d'associer des personnes disposant de compétences ou d'une connaissance que la collectivité ne possède pas en interne.

LE BON RÉFLEXE : définir d'abord ce que l'on attend réellement de l'instance, puis retenir la solution la plus légère permettant d'y répondre.



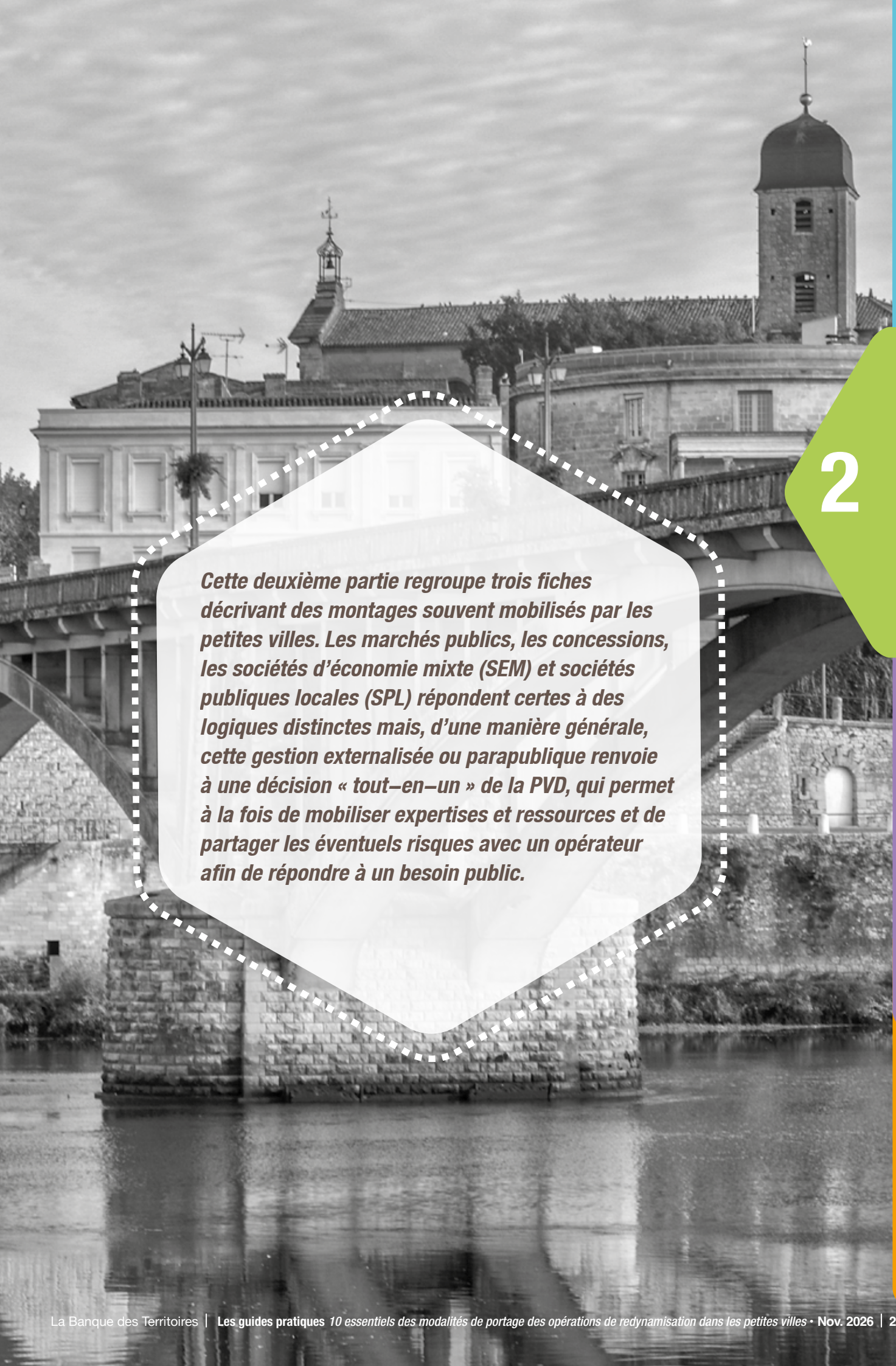
© Adobe Stock

02

Faire faire en confiant la gestion à un opérateur



Castillon-la-Bataille (33) - © Adobe Stock



Cette deuxième partie regroupe trois fiches décrivant des montages souvent mobilisés par les petites villes. Les marchés publics, les concessions, les sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) répondent certes à des logiques distinctes mais, d'une manière générale, cette gestion externalisée ou parapublique renvoie à une décision « tout–en–un » de la PVD, qui permet à la fois de mobiliser expertises et ressources et de partager les éventuels risques avec un opérateur afin de répondre à un besoin public.

02

2.1

MARCHÉS PUBLICS

setec organisation

Mobiliser une assistance à maîtrise d'ouvrage, d'œuvre et/ou de travaux sur des projets d'habitat, d'aménagement, de redynamisation commerciale, de rénovation d'équipement public. La complexité ou le niveau de maturité d'une opération peut amener un territoire PVD à faire appel à une expertise externe pour mener à bien un projet.

La question de fond est simple : *comment différentes expertises externes peuvent-être associés à la maturité d'un projet afin de répondre aux principaux besoins territoriaux ?*

Pour les collectivités engagées dans le programme Petites Villes de Demain, les marchés publics constituent le principal outil de mise en œuvre des projets de revitalisation : études de stratégie territoriale, opérations d'habitat, requalification d'espaces publics, reconversion de friches, équipements publics ou encore actions de transition écologique. Si la réglementation applicable à la commande publique est aujourd'hui largement connue et documentée, les difficultés rencontrées par les élus et les services relèvent souvent davantage de la préparation du projet et du choix du montage contractuel que de l'application des règles juridiques elles-mêmes.

La réussite d'une opération dépend en effet largement des décisions prises avant le lancement de la consultation : définition du besoin, niveau de maturité du projet, évaluation des moyens internes, choix des prestataires à mobiliser, organisation du pilotage ou encore anticipation des risques. Un marché bien préparé permet de sécuriser les délais, d'améliorer la qualité des prestations et d'optimiser l'utilisation des ressources financières et humaines de la collectivité.

La présente fiche n'a donc pas vocation à présenter le cadre juridique de la commande publique. Elle propose une approche pratique et opérationnelle destinée aux collectivités, en apportant des repères méthodologiques sur les questions à se poser en amont, les principaux points de vigilance à anticiper et quelques bonnes pratiques issues des retours d'expérience de terrain.

2.1.1 Les bonnes questions à se poser en amont

Avant de confier une étude de maîtrise d'œuvre ou des travaux dans le cadre d'une stratégie *Petite Ville de Demain,* la collectivité doit mener un véritable travail d'investigation. Il s'agit de clarifier de nombreux points en amont, avant même de déterminer le type de marché à mobiliser. Souvent sous-estimée, cette étape est pourtant décisive : elle permet de formuler un besoin précis et d'obtenir des offres réellement adaptées.

a) Quel besoin voulons-nous satisfaire ?

- Quels sont les objectifs de l'opération ? À quoi sert exactement la prestation qu'on s'apprête à engager ? Quel problème concret résout-il ? Et quel est le niveau d'exigence fixé ? Qu'est-ce qui fera que le projet sera réussi ? : permet de clarifier le besoin pour les élus qui portent l'opération, l'ensemble des services concernés, d'être précis dans sa commande et d'identifier les critères de notation.

b) Le projet est-il suffisamment défini ?

- Quel est le niveau de définition du programme ?
- Quel est le périmètre précis de l'étude/travaux ? : permet de partager avec l'ensemble des partenaires et services concernés le périmètre précis d'intervention.
- Qu'est-ce qui est compris et qu'est-ce qui est exclu en termes de prestations attendues ? : permet de clarifier la commande, l'ambition fixée sur le projet et les critères de réussites.

- Quelles sont les orientations arrêtées et celles qui restent à définir ? : des éléments du programme sont-ils encore susceptibles d'évoluer ?
- Quel est le coût du projet ? : permet de réaliser un chiffrage en adéquation avec les capacités financières de la commune et de déterminer le type de marché choisi

POINT DE VIGILANCE : *Il est souvent plus coûteux de corriger des erreurs de définition lors des travaux que d'investir préalablement dans des études de qualité.*

c) Quelles sont les données nécessaires au lancement de l'opération ?

- Si des études ont déjà été menées : quelles sont les données qui ont manqué dans les études précédentes pour passer à l'action ?
- A-t-on l'ensemble des données nécessaires au lancement des études ou la commande risque-t-elle d'être trop imprécise ? Par exemple : Relevés topographiques, identification des réseaux, données relatives à la pollution, données géotechniques…

Selon la nature du projet, un pré-cadrage avec les services de l'État peut s'avérer utile pour anticiper les études qu'il serait nécessaire de mener (par exemple : les inventaires faune-flore 4 saisons pour les évaluations environnementales) : permet d'identifier les données incontournables avant le lancement de la consultation et de limiter les risques financiers de surcoût lié à une nécessaire adaptation du projet à la réalité de terrain

d) Quels sont les besoins en financement ?

- La collectivité a -t-elle la capacité à financer l'entièreté de l'étude ? A-t-elle la possibilité de bénéficier de subvention, d'aide ou de prêt pour financer son marché ?

e) Quels sont les objectifs calendaires de l'opération ?

- Quel est le planning et quels sont les grands jalons ? Calendrier compatible avec les calendriers de subvention ? Est-il attendu un rendu en plusieurs phases ou en une seule phase ? : permet d'identifier dans quel cadre la commande doit être produite.

f) Qui valide techniquement et politiquement les rendus de l'étude (gestion partenariale) ?

- Quels sont les partenaires techniques et politiques ? Quelles sont les limites de compétence de l'ensemble des parties prenantes ? Existe-t-il une co-maîtrise d'ouvrage ? Comment organiser les décisions entre différents partenaires impliqués sur le projet ? : permet de clarifier le process décisionnel et la répartition financière avec les partenaires du projet en amont.

g) Quels seront les moyens disponibles pour suivre l'opération ?

- La collectivité dispose-t-elle des compétences techniques nécessaires pour piloter le projet / l'étude ? : permet d'identifier qui sera le référent du marché, définir la bonne gouvernance, la comitologie et les modalités de validation formalisées.

2.1.2 | Les points de passage incontournables de l'action

a) Quel marché ?

- Le choix du type de marché doit être effectué en fonction de plusieurs critères : le niveau de connaissance et de définition du besoin au moment du lancement de la consultation, ainsi que la durée et le phasage prévisionnels de l'opération en fonction de contraintes techniques, financières.

En fonction de l'avancement de définition du besoin, différents types de marchés peuvent être engagés :

- **Des marchés de services**
  - Pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), des études pré-opérationnelles, ou la définition d'un programme : qui répondent à la question : quel est le besoin ? – *article L. 1111-4 du code de la commande publique.*
- **Des marchés de maîtrise d'œuvre**
  - Pour des études de maîtrise d'œuvre (MOE) : qui répondent à la question : comment répondre techniquement au besoin ? – *article L. 2431 du code de la commande publique.*
- **Des marchés de travaux**
  - Menés par des entreprises de travaux ? – *article L. 1111-2 du code de la commande publique.*

b) Apprécier le niveau de maturité du projet

La collectivité doit déterminer si elle connaît précisément le contenu des prestations attendues ou si certaines composantes du projet demeurent incertaines. Par exemple, si la définition du programme doit être ajustée dans le temps, ou si le besoin d'études est récurrent mais qu'on ignore le rythme et le volume exact des études à lancer (ex. : un marché d'AMO urbaine sur plusieurs années). Cette analyse conditionne directement le choix du montage contractuel.

Lorsque le besoin est encore évolutif, que les études à conduire ne sont pas entièrement identifiées ou que leur calendrier de réalisation reste incertain, le recours à un accord-cadre peut offrir une souplesse appréciable. À l'inverse, lorsque le programme est défini dans sa globalité mais que certaines phases restent conditionnées à des arbitrages futurs, un marché à tranches apparaît souvent mieux adapté.

c) La durée prévisionnelle du projet et son découpage opérationnel

Ils constituent des éléments essentiels du choix contractuel. Certains projets de revitalisation de centre-bourg ou d'aménagement d'espaces publics peuvent s'étendre sur plusieurs années et être réalisés par séquences successives en fonction des capacités financières de la collectivité. Dans ce contexte, il est nécessaire de s'interroger sur la façon dont les différentes phases d'études et de travaux seront engagées.

Les accords-cadres sont en principe limités à quatre ans, sauf justification particulière. À l'inverse, les marchés à tranches ne sont pas soumis à un plafond réglementaire mais nécessitent d'anticiper précisément l'organisation et la durée des différentes tranches.

CONSEIL PRATIQUE : *Pour une majorité de projets Petites Villes de Demain (aménagement d'espace public, requalification de centre-bourg, équipement public, habitat), lorsque le programme est suffisamment défini, le marché à tranches représente généralement le meilleur compromis entre souplesse, sécurité juridique et simplicité de gestion. L'accord-cadre est plutôt à réserver aux situations où les besoins futurs restent encore difficiles à anticiper.*

d) Quelle procédure de consultation ?

Le chef de projet PVD doit ensuite choisir la procédure pour lancer son marché public. Deux grandes thématiques doivent être regardées conjointement afin de définir la façon dont le marché va être passé :

- L'estimation financière du marché et sa durée dans le temps
- Le code de la commande publique, qui définit les seuils financiers à respecter et le type de consultation

e) Zoom sur les seuils financiers des marchés publics (par rapport à l'estimation du montant de la mission)

Le code de la commande publique fixe précisément les seuils pour lesquels il est nécessaire de passer en procédure adaptée (procédure relativement légère et simple) ou formalisée (procédures plus cadrées). Ils sont à consulter régulièrement car les seuils peuvent fréquemment varier. Il existe différents types de consultations possibles en fonction :

- Du montant de marché,
- Du souhait d'ouvrir le marché ou de restreindre le nombre de candidats,
- Ainsi que de recourir à la négociation.

f) Les marchés globaux : des outils à utiliser avec discernement

Les marchés de conception-réalisation ou les marchés globaux de performance peuvent présenter un intérêt pour certaines opérations complexes. Ils sont particulièrement pertinents lorsque :

- Les délais sont très contraints ;
- Les objectifs de performance sont prioritaires ;
- Le projet présente une forte technicité.

POINT DE VIGILANCE : *Ces montages nécessitent une définition particulièrement précise des objectifs et un pilotage exigeant de la part de la collectivité. Ils ne constituent pas nécessairement la solution la plus adaptée aux petites communes disposant de ressources d'ingénierie limitées. Il est à noter que les collectivités territoriales s'appuient généralement sur une assistance technique à maîtrise d'ouvrage pour piloter ce type de marché : soit pour la préparation de la consultation et sa mise en œuvre, soit pour le suivi du marché. Par ailleurs, ce type de montage nécessite un encadrement fin d'un point de vue technique et financier, pour éviter les écarts par rapport au programme qui peuvent s'avérer très coûteux pour la collectivité.*



Exemple de marché global de performance énergétique

La rénovation énergétique du groupe scolaire Joliot-Curie à Palaiseau (91), conduite dans le cadre de la démarche EnergieSprong et du programme EduRénov - Prix national de la rénovation scolaire en 2025. Le marché intègre la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance. Les objectifs de la commune étaient la réduction des consommations énergétiques, la maîtrise des coûts d'exploitation, la limitation de l'impact environnemental et le respect des exigences du décret tertiaire. Les travaux ont été réalisés en 18 mois, en site occupé.

À noter : L'opération a nécessité le recours à une mission d'AMO assurée par Setec organisation, portant notamment sur :

- l'analyse de faisabilité fonctionnelle, technique, juridique et financière ;
- l'élaboration du programme fonctionnel, technique et performanciel ;
- la préparation de la consultation et l'accompagnement du dialogue compétitif ;
- le suivi de la phase de conception-réalisation.

FIGURE 1 *- Seuils des marchés publics, 2026 - SETEC organisation*

2.1.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

Le lancement d'un marché de MOE par la commune de Pré-en-Pail-Saint-Samson : le rôle de l'AMO dans la définition du besoin et de la stratégie achat

Setec organisation accompagne la ville de Pré-en-Pail-Saint-Samson (commune PVD) dans la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre (MOE) pour la reprise d'espaces publics, aux abords de son écoquartier.

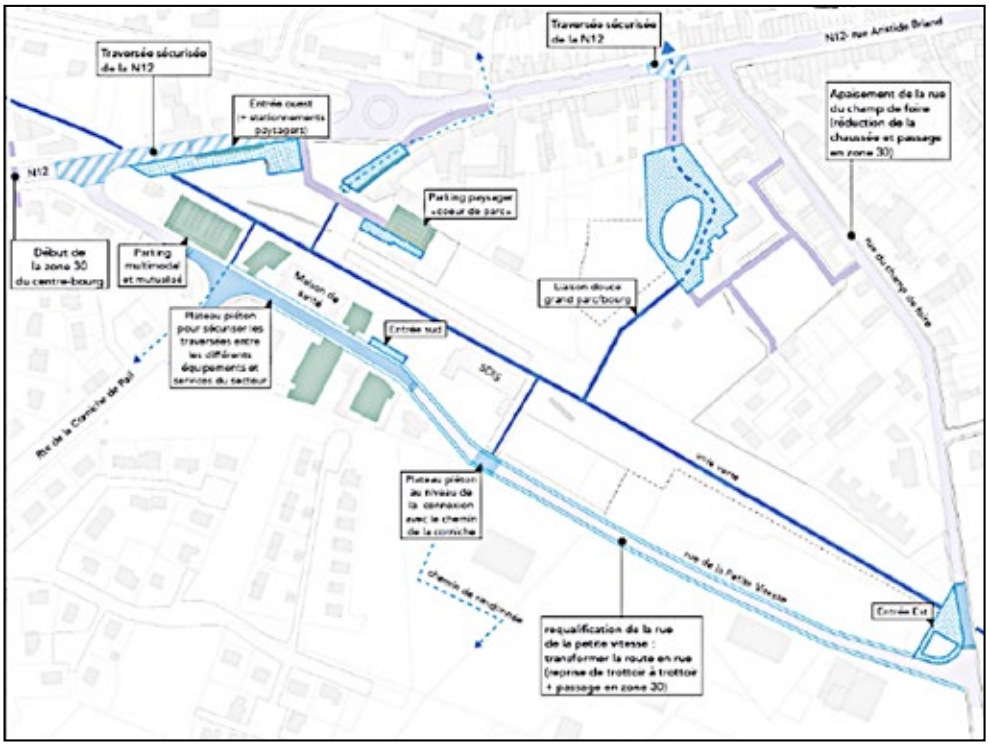
a) Partir d'un plan guide pour aboutir à un programme d'espaces publics

La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) débute par la définition du programme de travaux des espaces publics. Ce travail est initié à partir des intentions d'aménagement du plan guide de l'écoquartier et permet de déterminer : un périmètre d'intervention précis, des principes généraux, des matériaux, de vérifier les contraintes liées aux réseaux et de réaliser un chiffrage de l'opération.

b) Mobilisation des parties prenantes pour une prise en compte exhaustive des besoins et des contraintes à intégrer au programme

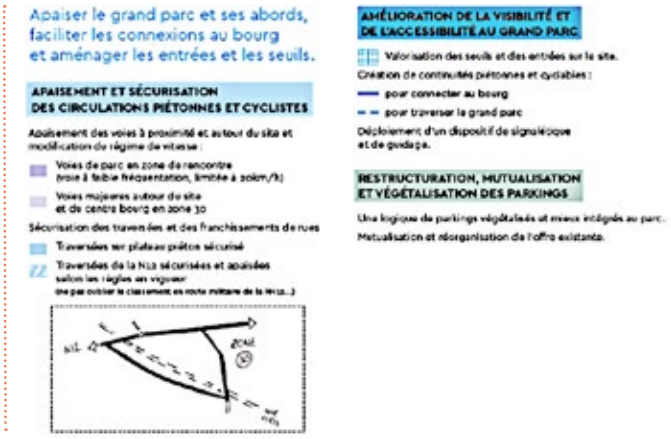
Le processus est alimenté par les rencontres menées avec l'ensemble des parties prenantes concernées par la reprise de ces espaces publics : le SDIS (caserne des pompiers débouchant sur la voie), la Communauté de Communes (ayant ses bureaux aux abords de la voie et étant propriétaire d'une grande majorité du foncier aux abords de la voie), le Département (gestionnaire de la bande roulante), la Région (gestionnaire des bus stationnant sur le parking principal).

Exemple de marché global de performance énergétique



Les grandes intentions du plan guide pour la Rue de la Petite Vitesse :

- Vitesse réduite à 30km/h ;
- Plateau piéton entre le SDIS et le parking multimodal et au débouché de la traversée piétonne à l'est ;
- 2 picages entre la rue et la voie vélo centrale (la Véloscénie)



SOURCE : plan-guide de Pré-en-Pail-Saint-Samson, Monomo, le cabinet d'Emile R, 2024

c) Le programme des espaces publics retenu : des objectifs précis et concrets

PROGRAMME RETENU :

- Vitesse conservée à 50km/h telle qu'aujourd'hui, réduite, de fait, à 30km/h lors des croisements de poids lourds au regard de l'étroitesse de la voie ;
- Plateau piéton abandonné au regard de la circulation des poids-lourds : remplacé par de nombreux passages piétons reliant les 2 versants de la voie ;
- Marquage et organisation du stationnement longitudinal afin de créer des cheminements piétons sécurisés tout le long de la rue (protégé du stationnement des voitures grâce à des noues plantées entre la bande roulante et le trottoir piéton)
- Reconfiguration du parking multimodal afin de sécuriser les circulations piétonnes sur celui-ci (traversée piétonne déportée au milieu du parking afin de créer un espace clôturé et dédié aux bus) ;
- 2 picages entre la rue et la voie vélo centrale (la Véloscénie)



SOURCE : *programme des trottoirs de la rue de la Petite Vitesse, Pré-en-Pail-Saint-Samson, Setec organisation, 2026*

d) La stratégie d'achat et la passation du marché

- Le montant des travaux étant estimé à environ 300 000 €, le montant du marché de maîtrise d'œuvre est situé à environ 45 000 €. La commune a donc le choix d'engager son marché :
  - *Directement via un « gré à gré »* (avec 1 seule MOE)

  ou

  - *Avec mise en concurrence simple* (via la sollicitation de plusieurs MOE).
- Dans tous les cas, une lettre de commande ainsi que des critères de notation permettront à la commune de vérifier que l'offre rendue par la MOE répond pleinement à ses besoins.
- Afin d'assurer la coordination des travaux avec le Département (en charge de la réfection de la bande roulante), une mission de coordination est ajoutée aux prestations classiques de MOE (allant de l'esquisse à la réception des ouvrages).
- Par ailleurs, un travail de sourcing est en cours, afin de vérifier la qualité et la motivation des maîtrises d'œuvre ayant déjà mené des travaux dans la commune pour les solliciter dans le cadre de ce présent marché.

2.1.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

Afin de faciliter la mise en œuvre opérationnelle des marchés publics (depuis la définition du besoin au pilotage du marché), nous avons identifié les points d'achoppement auxquels prêter particulièrement attention afin de sécuriser votre procédure, permettant un réel confort et une relation de confiance avec votre maîtrise d'œuvre dans le pilotage quotidien de votre marché.

a) Monter le marché

- Bien définir la stratégie d'achat en amont (format du marché choisi) : permettant ainsi d'être au clair juridiquement sur la procédure à suivre et de sécuriser la procédure d'achat et son suivi.
- Réaliser un sourcing (ou avis de pré-information) auprès des maîtrises d'œuvre connues ou qui intéressent la maîtrise d'ouvrage. Cette démarche permet de : mieux définir le besoin, d'identifier les compétences disponibles, d'évaluer la capacité des cabinets à répondre aux enjeux du projet, d'affiner les critères de sélection et le périmètre de la mission, d'estimer des coûts et délais réalistes et d'éviter les appels d'offres infructueux. Il est cependant nécessaire de rester vigilant afin de garantir une égalité de traitement entre les futurs candidats (en ne transmettant pas d'informations privilégiées à certains opérateurs ou en ne rédigeant pas de cahier de charge orienté en faveur d'un prestataire en particulier).

- Tenir son budget :
  - Respecter les ambitions politiques tout en étant réaliste dans l'estimation des délais de réalisation de la mission : permet à la MOE de chiffrer correctement son engagement dans l'étude : doit-elle prévoir une mobilisation très importante sur un temps très court ? Ou a contrario une mobilisation plus étalée ? Le délai dans lequel s'effectue la mission a un réel impact financier sur le chiffrage de la mission. Un changement de mobilisation au cours de la mission peut être effectué mais engendrera très probablement un surcoût financier.
  - Bien définir le programme : tout ce qui n'est pas clairement précisé dans le marché contraint la maîtrise d'œuvre à prévoir une marge de sécurité financière afin d'absorber les différentes options. Afin de sécuriser le budget, il est important de fixer les limites de prestation de façon explicite.
  - Bien identifier la comitologie : préciser dans le cahier des charges de façon explicite le nombre de réunions attendues pour le suivi et pilotage du marché : fréquence des comités de pilotage et des réunions techniques ; objectifs des réunions et rôle de la MOE lors de ces réunions (production de support ? animation ? compte-rendu ?).
- Rédiger un cahier des charges efficace : la qualité du cahier des charges conditionne largement la qualité des offres reçues. Un bon cahier des charges doit : expliquer clairement le contexte du projet ; présenter les objectifs poursuivis ; décrire les livrables attendus ; préciser les modalités de validation ; identifier les contraintes connues. Un cahier des charges trop vague génère souvent des offres difficiles à comparer et des prestations insuffisamment adaptées au besoin. Il convient de privilégier l'expression du besoin plutôt que l'imposition de solutions techniques détaillées, afin de bénéficier de l'expertise des candidats.

b) Analyser les réponses à appel d'offres

- Définir des critères spécifiques aux objectifs du marché : permet de clarifier les critères spécifiques de notation pour le choix du candidat et les compétences nécessaires pour la maîtrise d'œuvre.
- Intégrer la clause environnementale dans les critères de sélection : depuis août 2026, la loi « Climat et Résilience » implique d'intégrer un critère d'attribution portant sur les enjeux environnementaux et sociaux dans l'ensemble des appels d'offres.
- Faciliter l'analyse des candidatures et des offres avec des cadre de réponses : il est possible de fixer un cadre de réponse très formel permettant ainsi d'obtenir un format de réponse identique entre les candidats (comprenant par exemple : un chapitrage de réponse fixe, un nombre de pages limité, un ordonnancement strict des pièces demandées). Cette harmonisation des réponses permet de faciliter la comparaison entre les candidats et d'identifier les spécificités de chacune des réponses.

c) Piloter au quotidien l'exécution du marché

- Anticiper le lancement du marché : réunir l'ensemble des études à transmettre à la maîtrise d'œuvre, identifier précisément qui sont les personnes qui assisterons concrètement à l'étude et le schéma d'arbitrage, fixer des dates de lancement dans les agendas (surtout dans ceux des élus).
- Être rigoureux dans le suivi du marché : mettre en place un tableau de bord du suivi du marché comprenant notamment : phases et délais de déroulement du marché, éléments financiers et de facturation, cadre contractuel (titulaires, sous-traitants, pièces du marché), suivi administratif et juridique (ordre de service notamment), suivi technique (livrables attendus et livrés, non-conformités…).
- Garder la main sur le déroulé de la mission : en fonction de l'avancée de la mission et de ses enjeux (financier, de gouvernance, d'arbitrages politiques), celle-ci peut être administrativement suspendue. La suspension permet de clarifier les engagements contractuels tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre et de retrouver des marges de manœuvre ultérieures.

CONCLUSION

Le choix d'un marché public ne doit jamais être envisagé comme une simple étape administrative. Il constitue un véritable outil de conduite de projet. Pour les collectivités du programme Petites Villes de Demain, souvent confrontées à des moyens humains limités et à des projets complexes de revitalisation, l'enjeu principal réside moins dans la maîtrise des règles de la commande publique que dans la capacité à définir précisément leur besoin, à choisir le montage le plus adapté et à organiser efficacement le pilotage de l'opération. Une préparation rigoureuse demeure ainsi le meilleur levier pour garantir la réussite des projets et l'atteinte des objectifs de revitalisation du territoire.

02

2.2

CONCESSION

espelia
Conseil pour la performance publique

Développer un équipement touristique et commercial, un camping communal à moderniser et exploiter, créer un tiers-lieu économique ou artisanal, réhabiliter un ancien immeuble vacant, construire des logements ou un nouveau quartier… De nombreux projets de redynamisation des petites villes exigent des compétences spécifiques, d'importants financements et une capacité de pilotage opérationnel sur le long terme.

? ***La question de fond est simple :*** *la collectivité dispose-t-elle des moyens et compétences pour assurer dans le temps le pilotage de l'opération ou l'exploitation de l'équipement ou bien doit-elle confier toute l'opération ou une partie à un opérateur tiers – concessionnaire ?*

La concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix (article L. 1121-1 du code de la commande publique).

3 ÉLÉMENTS CLÉS :

- Un objet : la réalisation de travaux ou la gestion d'un service (par opposition à une simple fourniture ou prestation ponctuelle).
- Une contrepartie tirée de l'exploitation : le concessionnaire est rémunéré principalement par les résultats de l'exploitation — redevances usagers, recettes annexes — plutôt que par un prix versé par la collectivité.
- Un transfert du risque d'exploitation : le concessionnaire doit assumer une part significative du risque lié à l'exploitation — aléas de fréquentation, de demande des usagers, de recettes, voire risque de construction. Si ce n'est pas le cas, c'est un marché public.

L'intérêt de la concession est qu'elle permet à la commune de définir son projet mais d'en confier sa mise en œuvre à un tiers, dans un cadre global et plus souple que le marché public.

Il existe également la concession d'aménagement prévue par le code de l'urbanisme, qui permet l'utilisation du cadre juridique de la concession du code de la commande publique, pour la réalisation d'une opération d'aménagement telle que définie par le code de l'urbanisme (à l'article L. 300-4).

Les petites villes peuvent par exemple utiliser la concession d'aménagement pour réaliser un projet de réhabilitation de l'habitat en centre-ville.

Enfin, il convient également de rappeler que la loi 3DS du 21 février 2022 a créé **la concession-revitalisation** codifiée à l'article L. 300-9 du code de l'urbanisme, qui peut être utilisée pour la réalisation d'actions d'aménagement dans des zones spécifiques, comme la revitalisation de territoires ou le soutien aux commerces de proximité.

2.2.1 Les bonnes questions à se poser en amont

a) La collectivité souhaite-t-elle définir précisément le projet ou souhaite-elle que les opérateurs contribuent à la définition du projet ?

- A-t-elle les compétences techniques en interne pour définir précisément le projet (urbanistes, architectes, experts des réseaux…) ?
- A-t-elle les moyens humains disponibles pour le suivi de la réalisation du projet (urbanistes, juristes, experts financiers, chefs de chantiers…) ?
- La commune souhaite-t-elle être accompagnée dans la définition de son projet et/ ou dans sa gestion car elle ne maîtrise pas tous les tenants et aboutissants du projet ?

b) Le projet nécessite-t-il la mobilisation d'expertises multiples ou s'agit-il d'une opération ponctuelle ?

- S'agit-il à la fois de faire réaliser des études, réaliser des travaux, exploiter un équipement, commercialiser des biens ou des services, mettre en œuvre des procédures règlementaires ?
- S'agit-il uniquement par exemple, de rénover ou de construire un bâtiment, puis de le livrer ?

c) La collectivité maîtrise-t-elle le foncier et, si oui, souhaite-t-elle le conserver ?

- S'agit-il d'une parcelle ou d'un bâtiment appartenant à la commune ? Fait-il partie de son domaine public ?
- Souhaite-t-elle conserver ce foncier ? Envisage-t-elle de s'en séparer définitivement (hypothèse de la concession d'aménagement) ? Est-elle prête à le récupérer qu'à l'issue d'une période longue ?

d) La collectivité a-t-elle les capacités humaine et technique pour gérer le projet en interne ?

- A-t-elle les compétences techniques en interne, notamment si le projet nécessite des savoir-faire spécialisés ?
- A-t-elle les moyens humains pour mettre en œuvre le projet dans la durée et non seulement au moment de sa conception et de la procédure éventuelle de désignation d'un concessionnaire ?

e) La collectivité dispose-t-elle des moyens financiers pour la réalisation de l'ensemble du projet ?

- Le projet nécessite-t-il des investissements initiaux importants ?
- De quel budget dispose la commune pour ce projet ? La commune peut-elle et souhaite-t-elle contribuer financièrement au projet ?
- Le projet va-t-il générer des recettes ? Ces recettes peuvent-elles couvrir les investissements nécessaires ?

f) Y a-t-il un aléa économique dans la réalisation du projet, générateur de potentiels bénéfices mais aussi de potentielles pertes pour le concessionnaire ?

- Le projet se rapproche-t-il du modèle économique classique avec un potentiel de bénéfices avec son corollaire de risque de pertes ?
- Y a-t-il des recettes envisageables et sont-elles suffisantes pour intéresser un opérateur extérieur ?
- Y a-t-il un risque d'exploitation ? Les recettes éventuelles générées peuvent-elles couvrir ce risque ?

> **La concession permet de confier à un tiers le risque économique.** C'est sur lui que pèsent les éventuelles pertes mais aussi les éventuels gains. Le bilan permet de faire apparaître les conditions dans lesquelles l'opération permettrait de dégager un bénéfice et d'intéresser des opérateurs. La concession est attribuée à la suite d'une procédure de mise en concurrence, sauf lorsqu'elle est signée avec la SPL de la collectivité (procédure dite du *« in house »*).

2.2.2 Les points de passage incontournables de l'action

a) La définition d'un cahier des charges du projet

- Il permet de se rendre compte de l'envergure du projet, de définir précisément les besoins
- Il permet d'identifier si certains aspects du projet peuvent difficilement être mis en œuvre par la commune, du fait notamment de leurs technicités, ou de la mobilisation des moyens humains que cela implique

b) La réalisation d'un pré-bilan financier

- Il permet une première estimation du budget nécessaire à la réalisation de l'opération (études, acquisitions foncières, travaux, honoraires divers…). Ce pré-bilan va également permettre d'estimer la durée de la concession : combien de temps faut-il pour réaliser l'opération et pour rentabiliser les investissements nécessaires ?
- Ce pré-bilan permet à la commune de se poser la question de savoir si elle peut prendre en charge la totalité ou une part seulement des dépenses.

  Si elle ne le peut pas, la concession permet à la commune de pouvoir tout de même réaliser l'opération en s'appuyant sur l'investissement financier d'un tiers qui va prendre en charge tout ou partie des dépenses qu'il amortira grâce à l'exploitation.
- Certaines opérations peuvent avoir un bilan économique global juste à l'équilibre ou légèrement déficitaire. La commune, pour permettre sa réalisation malgré ce bilan, peut décider de verser une participation financière au concessionnaire, par exemple pour contribuer aux investissements à réaliser. Elle ne doit toutefois pas supprimer tout aléa économique. Cela permet

de rendre l'opération plus attractive pour les opérateurs, tout en maintenant un aléa économique, le concessionnaire n'étant pas assuré de rentabiliser entièrement son investissement par l'exploitation.

- Le pré-bilan permet d'envisager d'éventuelles recettes et à quelle hauteur (recettes d'exploitation, comme le prix payé par les futurs usagers, recettes foncières…).

  Certaines concessions peuvent potentiellement dégager suffisamment de recettes (comme un camping, par exemple) pour que la commune n'ait pas à verser de participation financière, l'opérateur amortissant entièrement son investissement par l'exploitation. Il peut même être prévu au contrat que soit reversée à la commune une partie des recettes dégagées.

c) La clarification du niveau de maîtrise du projet par la commune : la commune peut-elle ou a-t-elle les moyens pour réaliser l'opération ? Y a-t-il potentiellement au niveau local des opérateurs économiques qui pourraient être intéressés ?

- La concession implique de laisser l'opérateur gérer l'opération. En effet, elle induit une délégation de la part de la commune et donc de lui laisser une marge de manœuvre importante au quotidien.
- Cette gestion est toutefois encadrée par le contenu du contrat de concession qui va définir les missions que le délégataire devra réaliser selon un cahier des charges précis.
- Le suivi de cette gestion (annuel, trimestriel) implique que la commune dispose des moyens humains pour l'assurer et sur le long terme (celui de la durée de la concession qui peut être longue).

d) La clarification de la maîtrise foncière

- Pour une concession d'aménagement ou une concession-revitalisation pour une opération sur l'habitat dégradé, l'état des lieux du foncier est une étape essentielle avant de lancer la procédure, car il permet d'identifier notamment les parcelles non maîtrisées par la collectivité et pour lesquelles des procédures particulières devront éventuellement être mises en œuvre. Cela permet aussi d'envisager et d'estimer l'éventuel apport en foncier à l'opération de la part de la commune. Si l'opération se situe sur un terrain ou un bâtiment appartenant à la commune, il est nécessaire d'identifier s'il s'agit de domaine public ou privé.

2.2.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

a) La capacité à porter financièrement le projet

- Beaucoup de concessions ne s'équilibrent que parce qu'il y a une participation financière de la part de la commune. Cette participation peut s'avérer importante rapportée à l'épargne brute d'une petite ville.

  Si le contrat de concession est là pour cadrer la répartition des risques et qu'en général la majeure partie des risques, notamment financiers, sont supportés par le concessionnaire, tout risque financier pendant la durée d'exécution du contrat ne peut être écarté, ainsi que le risque lié à l'indemnisation en cas de résiliation ou de défaillance du concessionnaire. Le contrat de concession fait supporter le risque d'exploitation au concessionnaire. Toutefois, pendant la durée du contrat, il peut arriver que l'exploitation ne soit pas à la hauteur de ce qui était attendu, pour des raisons ponctuelles ou autres. Le concessionnaire peut être tenté de solliciter un soutien financier du concédant.

b) Les moyens humains pour suivre le projet dans la durée

Si la commune est souvent accompagnée au moment du montage du projet et pour la procédure de passation du contrat, c'est moins le cas tout au long de sa mise en œuvre. Or, la concession implique un suivi pour s'assurer que le concessionnaire respecte bien le contrat, pour analyser les bilans annuels et trimestriels et éventuellement pour négocier des avenants.

Par ailleurs, la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) n'est obligatoire qu'au-delà de 10 000 habitants (article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales). Or, les communes PVD font moins de 20 000 habitants et la plupart sont sous ce seuil. Elles échappent donc à l'instance qui examine chaque année le rapport du délégataire. C'est pourquoi il est opportun de créer une commission ad hoc de suivi du contrat.

c) L'attractivité du projet pour les opérateurs

Compte tenu de la dimension économique souvent réduite de leurs projets, les petites villes sont plus exposées que les autres aux risques d'infructuosité ou d'offre unique. Ce risque existe d'autant plus si l'équipement est neuf et donc sans historique de fréquentation et en conséquence sans visibilité sur les recettes.

2.2.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

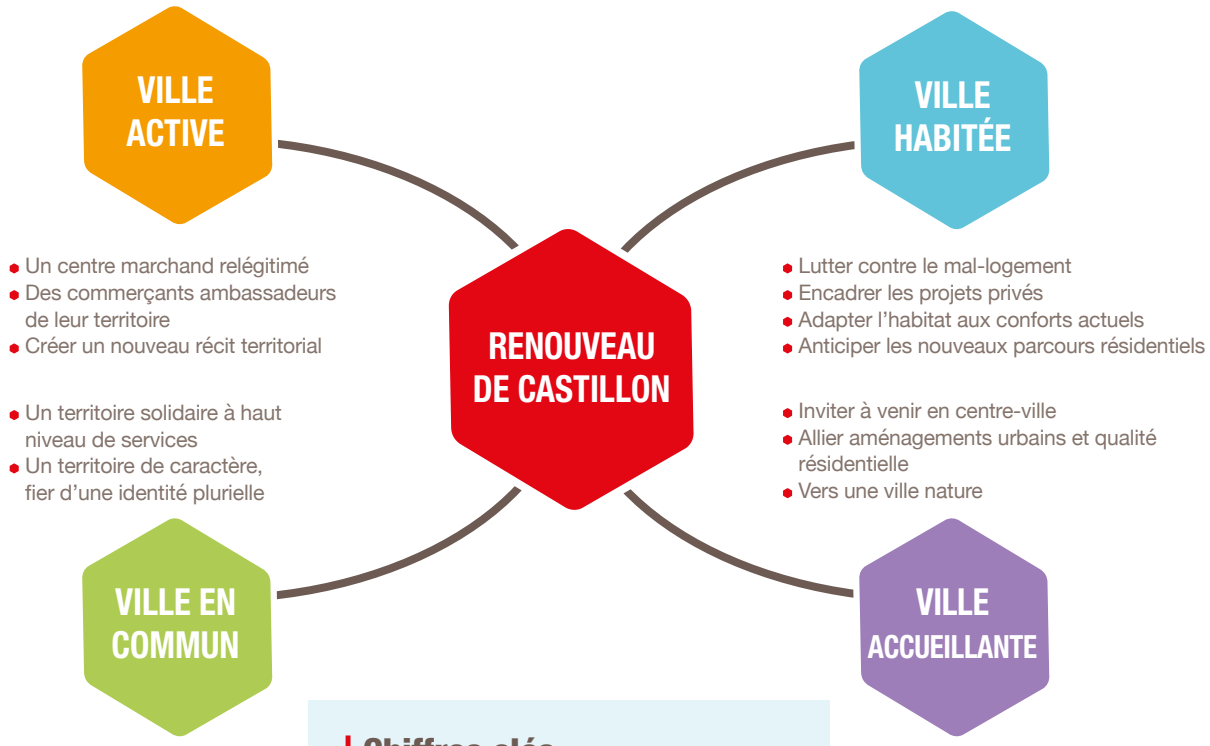
a) Réaliser rapidement un premier bilan de l'opération : cela permet de se faire une première idée du modèle économique et donc de la possibilité que le projet puisse dégager des revenus ou pas.

b) Dimensionnement du projet pas seulement en fonction du besoin mais aussi en fonction de la réalité locale

c) Effectuer un sourcing en amont pour identifier s'il y a suffisamment d'opérateurs intéressés, qu'il existe un marché local pour porter le risque et vérifier le modèle économique du projet.

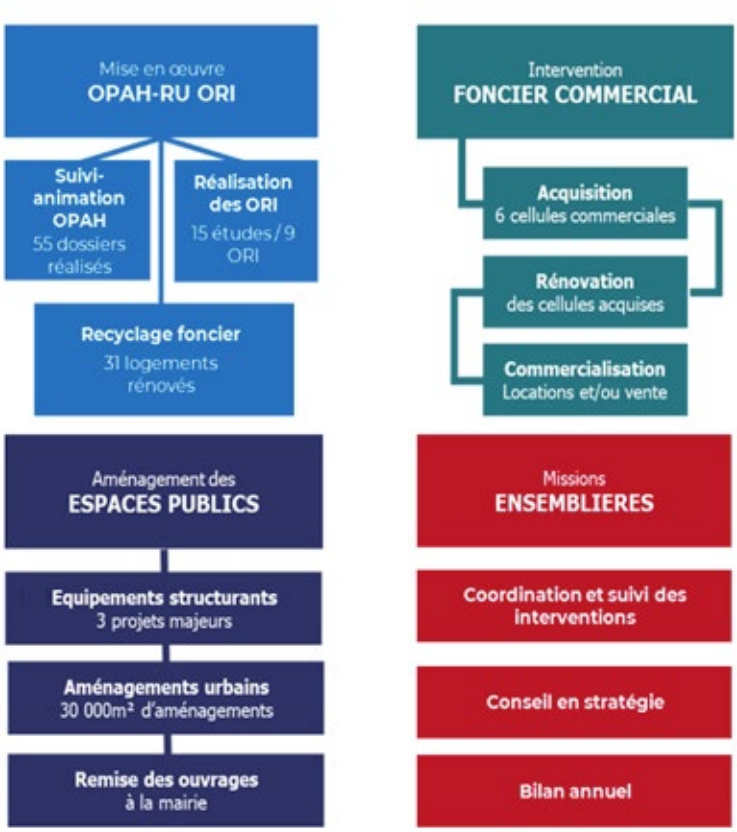
> **La réalisation de projets de redynamisation par de petites villes en mode concessif n'est pas fréquente du fait de l'ensemble de ces contraintes.**

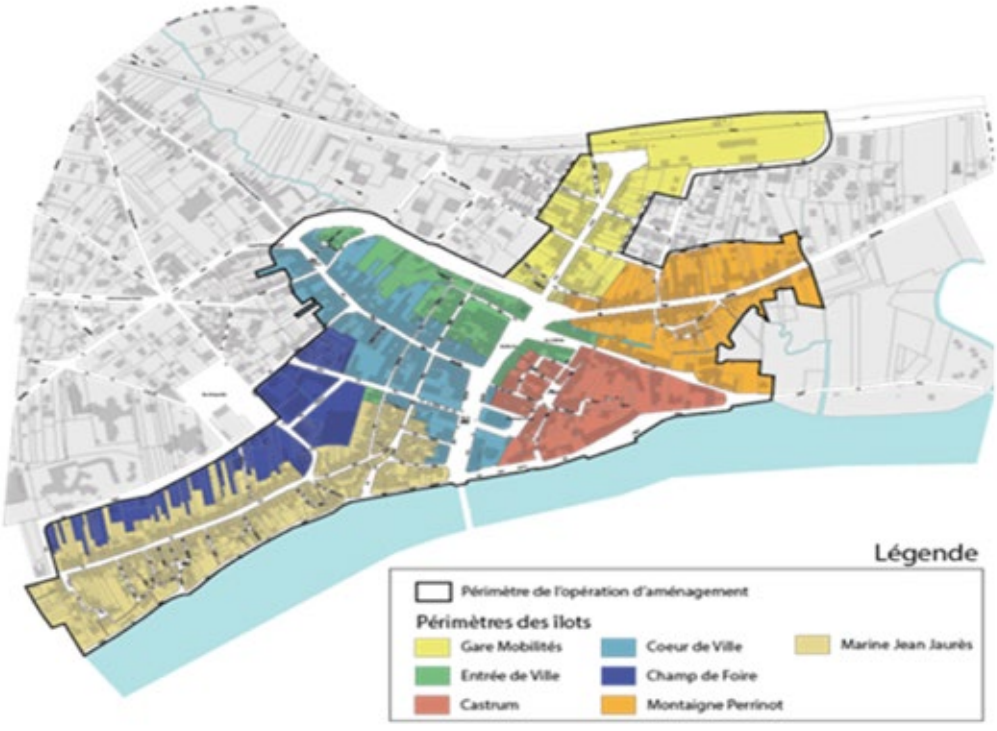
Exemple de Castillon-la-Bataille en Gironde (3 550 habitants) : une concession d'aménagement d'un montant de 16 M€ sur 10 ans pour la réalisation des travaux et la requalification du centre-bourg.



Chiffres clés

4 axes d'intervention
29 fiches actions
27 M€ d'investissement à programmer
10 années d'opération





En 2014, le maire de Castillon-La-Bataille cherche des solutions pour revitaliser sa commune. Après une étude poussée jusqu'à l'échelle parcellaire, une stratégie de revitalisation autour de 4 grands axes est lancée en 2019. Une démarche participative de 4 mois sur le projet permet de finaliser le programme d'actions.

Il est décidé la rénovation d'immeubles pour produire de nouveaux logements et des locaux d'activité, ainsi que des travaux d'aménagement et d'embellissement de l'espace public. Il a été décidé la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), puis la passation d'une concession d'aménagement avec la société publique locale (SPL), du fait de l'ampleur du projet et de la technicité nécessaire.

02
2.3

SEM / SPL

Une opération d'aménagement, un foncier stratégique à exploiter, une friche à laquelle redonner vie… Les petites centralités rurales sont souvent confrontées à un déficit d'ingénierie, de capacités financières et d'expertises spécifiques pour porter directement leurs projets de redynamisation territoriale.

La question de fond est simple : *la collectivité a–t–elle réellement intérêt à porter directement ses opérations ou a–t–elle plutôt intérêt à s'appuyer sur une EPL pour en assurer la réalisation tout en s'adaptant au niveau de maîtrise approprié ?*

Les Entreprises publiques locales (EPL) sont des sociétés commerciales de droit privé, pouvant gérer des activités industrielles, commerciales ou servicielles présentant un caractère d'intérêt général. Les EPL regroupent une variété de structures dont les Sociétés d'économie mixte (SEM) et les Sociétés publiques locales (SPL), sur lesquelles se concentre la présente fiche.

Les **SEM sont des sociétés anonymes dont le capital est détenu majoritairement par une ou des collectivités (entre 50 % minimum et 85 % maximum du capital social)** – et une ou plusieurs personnes publiques ou privées. Leur cadre d'intervention souple leur permet d'intervenir :

- Pour le compte de leurs actionnaires, après mise en concurrence,
- Pour des tiers (publics ou privés),
- Pour leur propre compte.

Les SPL sont des sociétés anonymes **détenues à 100% par des collectivités ou des groupements de collectivités.** Elles sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi. Comportant au minimum 2 actionnaires, elles n'interviennent que pour le compte des collectivités qui en sont actionnaires et sur le territoire géographique de ces dernières, dans le cadre de contrats conclus avec ces collectivités actionnaires sans mise en concurrence, sous réserve que celles-ci exercent sur elles un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. La SPL présente ainsi une composition actionnariale en totalité publique.

Cadrer le projet en amont du choix de l'opérateur, un prérequis essentiel

Choisir d'avoir recours à un opérateur parapublic, SEM ou SPL, dépend d'une multitude de critères, et principalement de la nature de l'opération portée par la collectivité. Ainsi, **le cadrage du projet, est un préalable essentiel, puisqu'il permettra d'une part de définir exactement ce qui est attendu du prestataire** (réaliser des acquisitions foncières, réaliser une opération de construction ou des travaux, porter temporairement du foncier ou de l'immobilier, commercialiser des locaux ou des logements, exploiter un service, etc.). **D'autre part, la réalisation d'études préalables permettra à la collectivité d'être en possession d'informations clés pour l'orienter dans son choix d'opérateur** (calendrier estimatif, modèle économique, bilan d'opération, risques liés à l'opération, etc.). Si la collectivité souhaite déléguer directement la réalisation des études pré-opérationnelles à un opérateur, il est alors nécessaire de lister l'ensemble des études à réaliser et de prévoir un budget suffisant à leur concrétisation.

2.3.1 | Les bonnes questions à se poser en amont

a) Pourquoi recourir à une SEM / SPL plutôt qu'à un opérateur privé ?

Le recours à une EPL présente de multiples avantages. Du fait de leur actionnariat 100% public ou public-privé, ces structures axent leurs activités autour de projets relevant de l'intérêt général. Le recours à une EPL présente des avantages supplémentaires pour les petites centralités. D'une part, la fragilité potentielle du modèle économique de leurs opérations pourra plus facilement être absorbée par une EPL que par un acteur privé. En effet, les EPL ont la capacité de s'engager sur des projets pour lesquels le retour sur investissement se fera sur le plus long terme, avec une moindre rentabilité à court-terme. D'autre part, du fait de la proximité entre EPL et collectivité, étant donné leur actionnariat, la collectivité disposera d'une plus grande capacité de maîtrise du projet, par rapport à la contractualisation avec un acteur privé. Enfin, les EPL détiennent également une bonne connaissance du fonctionnement des collectivités, de leurs enjeux et contraintes, et sont ainsi mieux à même d'accompagner les petites collectivités dans la prise de décision opérationnelle.

b) Quel est le niveau de complexité du projet ?

Dans le cadre d'opérations complexes recouvrant plusieurs champs d'activité, les SEM sont particulièrement appropriées en ce sens qu'elles ont une plus grande liberté d'intervention que les SPL en pouvant se positionner sur des opérations propres, comme de la promotion ou du portage immobilier. Elles peuvent ainsi intervenir, sur un large panel d'activités, en fonction de ce qui a été défini dans leurs statuts (immobilier, aménagement, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial et toute autre activité d'intérêt général en lien avec les compétences de ses collectivités actionnaires).

Par ailleurs, **les SEM présentent une polyvalence dans la mise en œuvre et le financement des opérations** car elles permettent d'associer des opérateurs privés – notamment via leur capacité à créer des filiales, de mobiliser des montages juridiques complémentaires et une large ingénierie financière. Grâce à la présence d'actionnaires privés, elles ont également une plus grande **capacité à lever la dette pour financer leurs opérations.**

Enfin, les SEM peuvent mobiliser facilement le savoir-faire et l'expertise de leurs actionnaires privés (gestion de l'eau, immobilier, habitat, etc.). **Les SPL, du fait de leur capitalisation 100 % publique, ne bénéficient pas de tels avantages, mais elles permettent de contractualiser en direct avec les collectivités actionnaires sans mise en concurrence pour des contrats publics (mandats, concession, etc.), ce qui permet une accélération de la mise en œuvre de ces projets. L'attelage SEM / SPL comporte ainsi de réelles complémentarités dans la palette d'outils à disposition des collectivités pour intervenir sur l'ensemble de la chaîne de valeur des projets.**

Dans le cadre de projets complexes, les EPL peuvent également jouer un rôle d'AMO (via un contrat de prestation de service ou un mandat d'études) sur le long terme pour accompagner la collectivité dans la mise en œuvre de leur projet de redynamisation : stratégie d'acquisition foncière, montage d'opération, appui à la passation de marchés, etc.

c) Quelles sont les contraintes temporelles du projet ?

Le recours à une SEM nécessite obligatoirement une procédure de mise en concurrence. Cette démarche, de la rédaction de l'offre à la passation d'un contrat, prend en général 6 à 9 mois. La collectivité doit s'assurer de respecter le code de la commande publique, et notamment les règles de publicité et de mise en concurrence préalable. Bien qu'ayant des liens étroits avec la SEM dont elle actionnaire, la collectivité doit être particulièrement vigilante lors d'échanges avec celle-ci, afin de ne pas la faire bénéficier d'informations privilégiées faus-

sant la mise en concurrence. Par ailleurs, à l'issue de la procédure de mise en concurrence, il est possible que la réponse d'autres opérateurs, notamment privés, apparaissent plus judicieuse pour la collectivité que l'offre portée par la SEM. Il est à noter qu'il existe des seuils de dispense de publicité et de mise en concurrence, dont les montants varient en fonction des marchés. À titre d'exemple, pour les marchés de fourniture et de service, un seuil de 60 000 euros est applicable aux SEM.

Au contraire, le recours à une SPL ne nécessite pas de réaliser une mise en concurrence, ni de réaliser un appel d'offres dès lors que sont caractérisées les conditions cumulatives de la quasi-régie entre la ou les collectivités concernées et la SPL. Les collectivités publiques doivent démontrer l'existence d'un contrôle analogue avec en particulier une participation effective aux instances de direction de la société. Dans ce cadre, il peut être nécessaire de se faire assister dans le cadre de la passation de contrats avec un actionnaire pour sécuriser le recours au in-house. Ainsi, comparé à une SEM, le recours à une SPL peut permettre de lancer une opération plus rapidement.

d) Quel est le niveau de maîtrise publique souhaitée ?

Le portage d'une opération en interne est évidemment le fonctionnement qui permet à une collectivité d'avoir la plus grande maîtrise possible sur son projet. Néanmoins, et bien que la gouvernance du projet soit un point important, ce n'est pas le seul à prendre en compte. **La collectivité doit se questionner sur sa capacité réelle à porter le projet.** Dispose-t-elle des ressources humaines et techniques pour piloter au mieux l'opération ? Si ce n'est pas le cas, il est préférable de déléguer la réalisation de l'opération à un prestataire, au profit de sa bonne réussite.

Le recours à la SPL est une forme de « quasi-régie » puisque la SPL est un opérateur que la collectivité contrôle directement (avec les autres collectivités actionnaires), **la proximité entre la collectivité et son opérateur s'en trouve donc fortement rapprochée.** La contractualisation via une SPL permet donc à la collectivité de garder un niveau important de maîtrise sur son opération.

Le recours à une SEM induit un portage de l'opération plus distancié, bien que la SEM permette de déléguer une opération tout en gardant un niveau d'implication important de la collectivité. En qualité d'actionnaire, la collectivité peut entretenir des liens étroits avec la Sem, ce qui favorise les échanges au quotidien avec la structure. Cependant, la gouvernance est partagée avec les acteurs privés présents au capital.

Cependant, cette distinction est à nuancer, car la proximité entre la collectivité et l'opérateur dépend fortement de la place de la collectivité au sein de la gouvernance de l'EPL. En fonction du nombre d'actionnaires et de leurs parts respectives dans l'EPL, leur poids dans la prise de décision diverge. Ce critère est particulièrement important à évaluer dans le cadre d'une EPL départementale ou régionale, nécessairement plus éloignée des plus petites collectivités, du fait du nombre potentiellement élargi d'actionnaires, et du territoire d'intervention plus étendu. Ainsi, la représentation des petites centralités au sein des instances politiques constitue également un critère de décision pour choisir un opérateur.

un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide, lorsque l'EPL est candidate. Les élus concernés ne peuvent pas non plus assister aux commissions d'appel d'offres.

2.3.2 | Les points de passage incontournables de l'action

a) Vérifier les statuts et l'objet de la structure

Les Sem, comme les SPL, **interviennent sur un champ d'activités déterminé dans leurs statuts.** Il est donc nécessaire, au préalable, de vérifier qu'elles ont la capacité légale d'intervenir pour réaliser l'opération que la collectivité souhaite déléguer.

b) Obtenir la validation des élus

Le choix de déléguer une opération à un opérateur parapublic est **en grande partie politique, et dépend fortement du contexte local, et des habitudes de travail des élus**. Ainsi, il est nécessaire pour les services de présenter les enjeux de l'opération et les avantages / risques à s'orienter vers un opérateur parapublic. Si les élus et les services sont peu habitués à travailler avec des EPL, il peut être intéressant, en amont du projet, d'organiser des échanges ou des formations afin de permettre une familiarisation avec le fonctionnement des EPL et leurs spécificités.

c) Définir le type de contrat

En fonction de l'opération, il sera plus approprié de passer un marché, un mandat ou une concession. Ce choix doit être réfléchi en amont. Dans le cadre d'une mise en concurrence, le type de contrat souhaité doit apparaître clairement dans l'appel d'offre. Dans le cadre d'une contractualisation avec une SPL, ce point doit être abordé dès les premiers échanges avec la structure.

d) Définir le modèle économique de l'opération et les modalités de partage des risques

Toute opération comporte des risques, notamment juridiques et financiers. En effet, divers facteurs peuvent engendrer une augmentation des coûts (augmentation des prix du pétrole et des matières premières, retard de livraison, etc.). Or, bien que ne poursuivant pas un objectif de maximisation de leurs profits, **les EPL (SEM comme SPL) sont soumises à un impératif de rentabilité minimum**. Elles cherchent ainsi, comme toute entreprise commerciale à réduire leur exposition aux risques financiers afin de sécuriser leurs liquidités, fiabiliser leurs résultats et préserver une performance financière, dans un environnement d'intervention aux données financières souvent particulièrement contraintes.

La réalisation d'études amont aura permis à la collectivité d'identifier le coût global de son projet et de le confronter à ses propres capacités d'investissement. Ainsi, la collectivité pourra échanger de manière éclairée avec l'opérateur sur le financement du portage de l'opération, les besoins en trésorerie, la nécessité éventuelle d'avoir recours à l'emprunt, etc. Ces échanges permettront de mieux identifier les risques financiers liés à l'opération.

Il est donc primordial de **discuter avec l'opérateur, en amont du lancement de l'opération, des modalités de gestion de ces risques et de les répartir entre les différentes parties prenantes.** La connaissance du territoire par la collectivité lui permettra de qualifier le niveau de déprise ou de dynamisme de tel ou tel secteur, entraînant plus ou moins de risques pour l'opérateur.

e) Cadrer les modalités de suivi

Dès la passation du contrat, il est important **d'organiser et de planifier les échanges entre la collectivité et l'opérateur. Définir la nature et le format des instances** (comités de pilotage, comités techniques, réunions de travail) et leur fréquence (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, etc.) permet de définir les objectifs poursuivis dans chacun de ces temps d'échange. Lesquels seront destinés à piloter, à arbitrer, à contrôler ? Enfin, il est nécessaire d'aborder la question des moyens humains mis à disposition tant par l'opérateur que par la collectivité. Combien de personnes seront mobilisées sur le sujet, qui seront les interlocuteurs privilégiés de la collectivité ?

2.3.3 | Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

a) Connaître l'écosystème local

Que la collectivité souhaite recourir à une SEM ou une SPL, il est nécessaire, dans un premier temps, qu'elle prenne connaissance de l'écosystème local. **Y a-t-il des structures sur le territoire, au niveau de l'intercommunalité, du département, de la région ? La collectivité est-elle actionnaire de ces structures ?**

- **Si la collectivité n'est pas actionnaire des SEM présentes sur son territoire** ou alentours, elle peut tout de même, via une mise en concurrence, faire appel à une SEM pour réaliser son opération. Si elle souhaite renforcer ses liens avec la structure, la collectivité peut entamer un processus pour rentrer au capital de la SEM.
- **Si la collectivité n'est pas actionnaire des SPL présentent sur son territoire,** elle ne peut pas faire appel à celles-ci, étant donné que les SPL ne peuvent intervenir que pour le compte et sur le territoire de leurs actionnaires. Pour contractualiser avec une SPL, la collectivité devra donc impérativement rentrer au capital de la structure.
- **S'il n'existe pas de structure sur le territoire (SEM ou SPL)**, la collectivité peut en initier la création. Cette option sera plus chronophage étant donné qu'elle nécessite la réalisation d'un processus complet (études pour qualifier le besoin du territoire au-delà de ladite opération, production d'un bilan prévisionnel à moyen-long terme, identification d'autres acteurs souhaitant rentrer à l'actionnariat, rédaction des statuts de la structure, etc.). Ce processus retardera le lancement de l'opération.

- Au-delà de la présence ou non d'une EPL sur le territoire, il faut également examiner l'interconnaissance entre celle-ci et la collectivité. **Le cadre est-il favorable à la mise en place d'une dynamique partenariale entre les deux acteurs (modes de faire de la structure, portage politique, etc.) ?** Permet-il de tirer profit au maximum de la spécificité des EPL, en créant un lien fort avec la structure, du fait de sa proximité avec les acteurs publics ?

- **Enfin, il est à noter que la présence d'une EPL sur le territoire ne signifie pas forcément que ce sera l'acteur le plus compétent pour répondre aux besoins de la collectivité.** Comme évoqué plus haut, les EPL ont des domaines de spécialisation, et sont limités dans leur intervention par leurs statuts. Elles ne sont donc pas toutes à même de répondre aux nouveaux besoins exprimés par les petites centralités, surtout si elles sont historiquement peu intervenues auprès de ce type de collectivités.

2.3.4 Les points de passage incontournables de l'action

a) Prévoir des clauses de revoyure et les modalités de modification du projet

Un projet bien cadré permettra d'identifier et d'aborder tous les points d'attention lors de la passation du contrat, et ainsi d'éviter les surprises et les zones de flou. La rédaction du contrat, quelle que soit sa forme, doit également faire l'objet d'une attention particulière, notamment concernant les risques. **L'ajout de clause de revoyure, sous certaines conditions, permet d'ajuster le contrat notamment dans l'éventualité d'évolutions majeures dans la conjecture.** Si la collectivité ne dispose pas de compétences juridiques au sein de ses équipes, elle peut se faire accompagner par des juristes externes. Il est important aussi de définir en amont les processus de modifications du programme.

b) Identifier un référent

Les opérations, selon leur nature, peuvent à la fois faire intervenir un nombre de partenaires et prestataires importants (entreprises de travaux, bureaux d'études, commercialisateur, bailleur, etc.), reposer d'un niveau important de complexité technique et s'étendre sur plusieurs années. Ce faisant, pour garantir un bon suivi du projet, il est important de **définir, côté collectivité, un référent capable de suivre le projet dans sa durée.** Grâce à sa connaissance de l'historique du projet, la tenue d'un annuaire des intervenants, et le temps dédié à étudier les documents produits par les différents prestataires, ce référent aura la capacité de tenir les élus et services informés des avancées de l'opération, des enjeux ou risques requérant une attention ou un arbitrage de la collectivité, tout en assurant des échanges fluides avec l'opérateur.

Ce rôle peut être porté par un élu ou un membre des services, ou par l'opérateur, s'il est clairement exprimé qu'il est attendu de lui ce rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

c) Prendre en compte le contexte politique

Le statut spécifique des EPL, par leur actionnariat public, les conduit à être exposées aux risques d'évolutions politiques et d'évolution de leur stratégie à l'échelle de leur périmètre d'intervention. Les EPL sont ainsi particulièrement vulnérables à l'évolution de la composition de leurs actionnariats ou de changement de priorités de l'action publique. Dans un contexte d'évolution politique, il peut s'avérer plus judicieux d'attendre que la stratégie de l'EPL ait été arrêtée.

d) Prévenir les conflits d'intérêts

Les situations de conflits d'intérêts sont multiples, notamment dans le cadre de la conclusion de contrats, puisque les collectivités actionnaires peuvent également être cocontractantes de leur EPL. Dans ce cas, tant la collectivité que l'EPL peuvent avoir des intérêts distincts et la qualité d'actionnaire de l'EPL de la collectivité ne peut avoir, sur le plan juridique, d'influence sur leurs relations contractuelles. **Le Code général des collectivités territoriales prévoit une obligation de déport des élus représentant la collectivité au conseil d'administration ou de surveillance de l'EPL concernée, pour les décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à l'EPL.**

Exemple : la concession de revitalisation de Bagnols-sur-Cèze (30) portée par la SPL 30



En septembre 2025, la commune de Bagnols-sur-Cèze a acté une concession de revitalisation artisanale et commerciale (Crac) avec la SPL30. Sur les 12 prochaines années, la SPL s'engage à réhabiliter 27 immeubles du centre-ville et des artères commerçantes. Les opérations portées dans le cadre de cette concession auront pour objectif d'agir sur le bâti dégradé et de soutenir l'attractivité en rénovant les rez-de-chaussée commerciaux et les logements dans les étages. La SPL30, est aujourd'hui un opérateur reconnu de l'immobilier. Son rôle sera d'acquérir des biens dégradés ou inadaptés, de les réhabiliter et de les remettre sur le marché.

Sur 2026-2027, trois immeubles doivent être réhabilités pour accueillir des commerces et répondre aux besoins des acteurs afin de redynamiser le centre-ville. Cette démarche se veut pragmatique et agile.





Exemple : l'intervention de la Sembreizh à Loctudy (29) pour créer des logements sur une friche commerciale

La ville de Loctudy a confié à la Sembreizh l'aménagement de la friche de l'ancienne supérette Codec, dans le cadre d'une concession d'aménagement.

Sur cet espace de 3 000 m² désormais appelé îlot Pen Ar Vir, vont être créés près de 40 logements, dont 4 logements sociaux et une cellule commerciale de 250 m². De typologies différentes et réparties en 4 plots bâtis, les logements seront adaptés à l'accueil de jeunes ménages, de familles monoparentales et de personnes âgées. La Sembreizh aura la charge, en tant qu'aménageur d'acquérir les fonciers, piloter les études puis les travaux et commercialiser les fonciers à bâtir. Dans le cadre de ce programme, Breizh Cité (filiale de Sembreizh) réalisera un programme de 8 logements et rez-de-chaussée commercial, dont elle devrait assurer la gestion locative des commerces. Le projet Pen Ar Vir est labellisé « Habitat et qualité de vie ».

Illustration : *schéma directeur et plan permis d'aménager © TLPA*



© Adobe Stock

Bagnols-sur-Cèze (30)
© Adobe Stock



© Adobe Stock

Loctudy (29)
© Adobe Stock



03

Laisser faire un porteur de projet, en créant les conditions de réussite

© Adobe Stock



Cette troisième partie regroupe trois montages qui reposent directement sur l'intervention d'acteurs tiers à qui la collectivité transfère la responsabilité de réaliser et exploiter le projet.

FAIRE EN **GESTION PUBLIQUE DIRECTE**

FAIRE FAIRE EN CONFIANT
LA GESTION À UN OPÉRATEUR

3
LAISSER FAIRE UN PORTEUR DE PROJET,
EN CRÉANT LES CONDITIONS DE RÉUSSITE

CONCLUSION

03 3.1 ASSOCIATION/SAS

Un commerce de proximité fermé, un tiers-lieu manquant de dynamisme, un parcours touristique à relancer… Ces difficultés peuvent être l'occasion pour une commune rurale de mobiliser des outils pour faciliter l'émergence et/ou sécuriser une activité utile à la cohésion du territoire.

La question de fond est simple : *La collectivité a–t–elle vocation à porter seule ces activités ou peut–elle s'appuyer sur des acteurs locaux (de type SAS ou association, notamment) pour répondre à des besoins du territoire au sens large ?*

Lorsqu'une petite ville souhaite faire émerger un projet sans en assurer directement le portage, l'association ou la Société par Actions Simplifiée constituent des véhicules juridiques qui peuvent permettre de mobiliser d'autres acteurs, de mutualiser des moyens et de répartir autrement les responsabilités et les risques.

Ces montages sont notamment adaptés à des projets mêlant activité économique et revitalisation de petites centralités : hôtel, restaurant, commerce, lieu culturel, tiers-lieu, équipement touristique ou service de proximité. La collectivité peut rester en périphérie du portage tout en créant les conditions de faisabilité du projet, par le foncier, l'immobilier, une garantie d'emprunt, voire un engagement contractuel.

À noter que, si la structure en cause (association ou SAS) répond à un besoin de la ville, qui passe un contrat avec elle en vue de répondre à ses besoins, il s'agira d'un contrat de la commande publique nécessitant une publicité et une mise en concurrence préalable (voir fiche 2.1).

À l'inverse, une ville peut soutenir, accompagner, ou participer à la gouvernance d'une association, sans lui confier de prestation précise. Elle ne pourra pas en revanche intégrer le capital et la gouvernance d'une SAS (sauf cas particulier, type SAS de production d'énergies renouvelables).

PRÉAMBULE

Association ou SAS : de quoi parle-t-on ?

L'association dite « loi 1901 » a pour objet la mise en commun durable de connaissances ou d'activités par au moins deux personnes, dans un but autre que le partage de bénéfices. Pour disposer de la personnalité morale et agir en son nom — ouvrir un compte, contracter, recevoir une subvention ou employer du personnel — elle doit être déclarée et publiée.

Ses statuts déterminent librement son objet, ses membres, ses organes de décision et les pouvoirs de ses dirigeants : président, bureau ou conseil d'administration ne sont donc pas systématiquement imposés par la loi de 1901, sauf règles propres à certaines catégories d'associations. L'association ne peut pas distribuer ses excédents à ses membres, mais elle peut réaliser des bénéfices, les conserver et les réinvestir dans son projet.

Elle peut percevoir des cotisations, subventions et dons, facturer des prestations, vendre des biens ou exploiter une activité économique. L'exercice d'une activité commerciale n'est donc pas interdit.

En pratique, l'association est particulièrement adaptée lorsque le projet repose sur un collectif, une gouvernance ouverte, du bénévolat ou une combinaison de recettes propres et de financements publics, et lorsque les excédents doivent rester affectés au projet. Une personne publique comme une Commune peut être membre d'une association.

La société par actions simplifiée (SAS) est une société commerciale dotée de la personnalité morale à compter de son immatriculation. Elle peut être constituée par une ou plusieurs personnes. Les associés apportent des capitaux, des biens ou, sous conditions, leur industrie ; ils ne supportent en principe les pertes qu'à

concurrence de leurs apports. L'objet, le montant du capital et les principales règles de fonctionnement sont inscrits dans les statuts.

La SAS peut financer son activité par des apports en capital, emprunts, recettes commerciales et aides publiques éligibles. Les bénéfices peuvent être mis en réserve ou distribués aux associés ; la SAS n'est toutefois pas juridiquement tenue de distribuer ses résultats ni de rechercher une rentabilité immédiate.

Il est important de noter qu'une collectivité territoriale (personne publique) ne peut pas devenir librement actionnaire d'une SAS ordinaire. Elle peut toutefois être actionnaire de sociétés d'économie mixte, de sociétés publiques locales, ou SEMOP prévues au Code général des collectivités territoriales, qui sont des sociétés anonymes *(voir fiche 2.3)*.

3.1.1 | Les bonnes questions à se poser en amont

Le choix entre association et SAS ne doit intervenir qu'après avoir précisé le projet, les personnes prêtes à le porter et à le financer, les besoins de financement, les recettes attendues, les risques d'exploitation, le retour sur investissement attendu, et le cas échéant la place souhaitée pour les personnes publiques qui seraient parties au projet.

a) Quel est le projet ?

Quelle activité, pour quels usagers ou clients, avec quel niveau d'investissement et quelles contraintes d'exploitation ? Le projet est-il structurant pour le territoire ? Répond-t-il à un besoin essentiel de la population ?

b) Qui porte réellement le projet ?

Existe-t-il déjà un collectif, une association, un entrepreneur ou plusieurs partenaires privés capables de s'engager dans la durée ?

c) Quel est le modèle économique ?

Quelles recettes propres ? Quelle place pour les subventions, le mécénat, les cotisations ou l'emprunt ? Le projet reste-t-il soutenable en cas de baisse de fréquentation ou de chiffre d'affaires ?

d) Qui prend le risque ?

Qui investit, qui emprunte, qui supporte les pertes éventuelles et qui assure l'exploitation au quotidien ?

e) Quelle place pour la collectivité ?

Le projet est-il structurant pour le territoire ? Répond-t-il à un besoin essentiel de la population ? Souhaite-t-elle seulement faciliter le projet ou intervenir sur le foncier, un local, une subvention, une garantie d'emprunt, une prise à bail ou la gouvernance

3.1.2 | Les points de passage incontournables de l'action

a) Définir le projet avant de choisir le mode de portage / le véhicule

Décrire d'abord l'activité réelle : que sera-t-il proposé, à qui, à quel prix, dans quels locaux et avec quels investissements ? Il convient également d'identifier ce qui relève d'une activité commerciale (avec rentabilité et partage des bénéfices), d'une action à but non lucratif ou d'intérêt général ou, éventuellement, d'un service public. Cette qualification conditionne les recettes possibles, la fiscalité, le mode de contractualisation et les règles applicables au soutien public.

b) Identifier le porteur et qualifier sa capacité à agir / sa crédibilité

Vérifier que le porteur dispose des compétences, du temps et de la capacité de décision nécessaires :

- **Pour une association :** s'assurer qu'un collectif suffisamment stable peut administrer la structure au-delà de sa création (même si une association pourra se transformer en une autre structure ensuite, via sa dissolution et la création d'une autre structure par ses membres, tel qu'une structure commerciale par exemple, qui pourrait reprendre tout ou partie de l'activité de l'association).
- **Pour une société par actions simplifiée (SAS) :** identifier les associés, leurs apports, leur horizon d'investissement, le partage de bénéfices souhaité et les règles prévues en cas de désaccord ou de départ.

c) Tester le modèle économique et identifier les risques associés

Mener une étude économique :

- Construire un budget prévisionnel réaliste comprenant les investissements initiaux, le besoin de trésorerie, les charges et les recettes.
- Identifier qui supporte les pertes et les éventuels remboursements d'emprunt.

d) Déterminer le niveau d'engagement de la collectivité

Distinguer clairement ce que la collectivité souhaite faire, par exemple :

- Informer ou mettre en relation ;
- Accorder une aide financière ;
- Mettre à disposition un bien ;
- Garantir un emprunt ;
- Acheter une prestation ;
- Confier l'exploitation d'un service ;
- Participer à la gouvernance ;
- Etc.

Pour chaque engagement, vérifier la compétence de la commune ou de l'EPCI, le coût associé, la durée de l'engagement souhaité, les conditions de sortie et le risque financier ou d'image.

En matière de développement économique, les communautés de communes exercent de plein droit plusieurs compétences, tandis que les compétences résiduelles de la commune doivent être examinées au cas par cas.

Néanmoins, une association ou une SAS ne peuvent être constituées par une Ville pour porter en propre ce qui relèverait du service public, lequel doit être assumé par la commune directement (en régie) ou indirectement (via un marché public ou une concession).

L'association ou la SAS doivent être d'initiative privée, ce qui n'empêche pas la Ville de les accompagner ou de les soutenir (voire de leur confier un marché ou une concession), dans le cadre de leurs compétences.

e) Le cas échéant, formaliser les relations entre la collectivité et les parties prenantes

Toute contribution de la collectivité doit être décrite dans un acte adapté : convention de subvention, bail, convention d'occupation, cession, garantie d'emprunt, marché public ou concession, qui répondent chacun à des règles spécifiques.

Le document doit préciser l'objet, la durée, les obligations de chacun, les modalités de contrôle, le sort des investissements et les conséquences d'un arrêt du projet. Il faut éviter les accords informels ou les interventions quotidiennes de la collectivité qui brouilleraient les responsabilités.

TABLEAU COMPARATIF ENTRE ASSOCIATION ET SAS AU REGARD DES POINTS DE PASSAGE / DES RÉPONSES AUX BONNES QUESTIONS À SE POSER

Critère	Association	SAS
FINALITÉ DU PROJET	• Projet poursuivi sans partage des bénéfices entre les membres. Peut exercer une activité économique et dégager des excédents, à réinvestir dans l'objet associatif.	• Projet d'entreprise porté par un ou plusieurs associés, qui vise une rentabilité, ou à minima un équilibre économique. Les résultats peuvent être réinvestis ou distribués ; la SAS peut intégrer des objectifs territoriaux, sociaux ou environnementaux.
GOUVERNANCE	• Gouvernance librement définie par les statuts[FC1.1].	• Gouvernance très modulable, mais président obligatoire. • Les statuts organisent les pouvoirs, votes, contrôles et mouvements de capital.
RESSOURCES / MODÈLE ÉCONOMIQUE	• Cotisations, dons, subventions, mécénat lorsqu'éligible, ventes, prestations et emprunts. • Pas de capital social ni de distribution des excédents.	• Capital, emprunts, chiffre d'affaires et aides publiques éligibles. • Résultats distribuables, sans obligation de distribution.
MODALITÉS D'IMPLICATION DE LA COLLECTIVITÉ	• Subvention, mise à disposition de moyens ou de locaux, garantie d'emprunt ou convention, sous réserve de la compétence et des règles applicables (procédures de mise en concurrence notamment) • Adhésion possible si intérêt public local, mais attention à l'autonomie réelle de l'association (risque de gestion de fait si la commune contrôle trop fortement l'association)	• Aide économique ou immobilière, mise à disposition ou cession, garantie ou contrat, marché public ou concession après mise en concurrence, dans le respect du cadre juridique applicable. • Une participation directe au capital d'une SAS ordinaire est, en principe, exclue.

TABLEAU D'AIDE À LA DÉCISION

Si le projet…	Privilégier / envisager…
Repose sur un collectif, une gouvernance partagée et l'affectation xdurable des excédents au projet	**Association,** y compris si le projet facture des prestations ou réalise des recettes commerciales (nécessité dans certains cas de trouver des financements externes, car même en l'absence de but lucratif, le budget de l'association doit être équilibré).
Repose sur un ou plusieurs entrepreneurs ou investisseurs, nécessite des apports en capital et doit permettre l'entrée, la sortie ou la rémunération d'associés	**SAS**
Combine intérêt territorial, activité économique et financements publics	**Association ou SAS après analyse approfondie** du modèle économique, de la fiscalité, des aides d'État potentielles et des relations contractuelles
Dépend principalement d'une commande précise de la collectivité ou de l'exploitation d'un service qu'elle organise	**Ne pas choisir le véhicule avant d'avoir qualifié le contrat :** marché public, concession ou autre montage (après mise en concurrence)
Est encore expérimental, sans porteur stabilisé ni modèle économique éprouvé	**Phase de préfiguration ou d'expérimentation,** sans préjuger de la structure définitive (via un consortium pouvant ensuite se transformer en association, puis le cas échéant en SAS)

3.1.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

a) Un marché local parfois limité (notamment s'agissant d'activités commerciales)

Dans une petite centralité, les recettes peuvent être plus fortement dépendantes d'une clientèle locale réduite, de la saisonnalité ou de quelques partenaires. Le prévisionnel doit donc tester des hypothèses prudentes, identifier le seuil minimal de fréquentation et prévoir la trésorerie nécessaire au démarrage. L'intérêt territorial du projet ne garantit ni sa viabilité économique ni le maintien durable d'un soutien public.

b) Un rôle accru de la collectivité comme facilitatrice des projets

Il peut se traduire par la mobilisation d'outils spécifiques, même si elle n'assure pas la maîtrise d'ouvrage du projet.

La collectivité peut faciliter un projet sans en devenir l'exploitante : mise en relation avec des partenaires, ingénierie, aide immobilière, subvention, garantie, mise à disposition d'un bien... Avant toute intervention, elle doit néanmoins vérifier l'échelon compétent. Par exemple, en matière d'aides économiques :

- La région définit en principe les régimes d'aides économiques de droit commun ;
- Les communes et groupements n'y participent que dans le cadre prévu avec la région.

En matière d'immobilier d'entreprise, communes et EPCI à fiscalité propre disposent d'un fondement spécifique, avec convention et calcul de l'aide par référence aux conditions du marché.

c) La simplicité du montage / l'importance d'une phase d'expérimentation (par exemple via une association de préfiguration)

Lorsque le projet et le collectif ne sont pas encore stabilisés, il peut être utile de prévoir une phase limitée d'expérimentation. Cette phase doit avoir des objectifs, une durée, un budget et une décision de sortie clairement définis. Un contrat de consortium peut être conclu dans ce cadre, puis le cas échéant une association de préfiguration, avant que le secteur privé ne soit en mesure de constituer une SAS.

d) Le risque d'image pour la collectivité en cas d'échec du projet

Même lorsque la collectivité n'est ni membre, ni actionnaire, ni exploitante, un projet structurant peut avoir des effets importants sur l'attractivité, l'offre de services et la crédibilité de la commune. Dès lors, elle a intérêt à disposer d'une vision suffisante du modèle économique, à sécuriser ses engagements et à anticiper les conséquences d'un éventuel échec – notamment si elle est indirectement partie prenante au projet (mise à disposition foncière / immobilière, subvention d'amorçage, garantie d'emprunt…).

RETOURS D'EXPÉRIENCE EN PETITES VILLES DE DEMAIN : sans les porter, comment les communes peuvent-elles faciliter la mise en œuvre de projets sur leur territoire ?

Une commune du Calvados (strate 3 500 à 5 000 habitants) **a conclu un Bail emphytéotique administratif (BEA) avec une association afin de permettre l'extension d'un équipement culturel d'intérêt local.**

Ce montage a offert à l'association une maîtrise durable du foncier sans avoir à mobiliser de ressources pour l'acquisition du terrain, lui permettant ainsi de concentrer ses capacités financières sur la réalisation de son projet et sur l'amélioration de l'offre culturelle proposée aux visiteurs. Pour la Commune, **le BEA a constitué un moyen de soutenir le développement d'un équipement structurant tout en conservant la propriété du terrain et la vocation d'intérêt général du site.** Cette opération illustre l'intérêt du BEA pour accompagner des initiatives locales lorsque l'enjeu principal est de faciliter l'investissement d'un porteur de projet en réduisant la charge foncière qui pèse sur celui-ci.

Une commune de l'Hérault (strate de population de 7 500 à 10 000 habitants) **a prévu de mobiliser plusieurs leviers afin de faciliter la réalisation d'un projet de création d'un hôtel-restaurant contribuant à la dynamique de revitalisation du centre-ville engagée par l'équipe municipale.**

Compte tenu des caractéristiques du territoire d'implantation, de la profondeur du marché local et des ambitions du projet en matière d'impact territorial (insertion par l'activité économique, création d'une activité d'auberge de jeunesse en complément d'une offre d'hébergement plus traditionnelle, etc.), les équilibres économiques et financiers prévisionnels de l'opération nécessitaient d'être renforcés au travers de la mobilisation, par la Commune, de plusieurs outils destinés à en faciliter la mise en œuvre, notamment :

- **La cession d'un foncier** (via l'Établissement Public Foncier du territoire), permettant au porteur de projet de ne pas supporter les coûts de prospection, de portage et de remise en état de la parcelle d'implantation ;
- **Une garantie d'emprunt,** sollicitée par l'un des financeurs du projet, facilitant l'obtention des financements bancaires nécessaires à sa réalisation ;
- **La prise à bail d'un local au sein du bâtiment,** contribuant au renforcement du modèle économique global du projet.

Une commune de Corrèze (strate 1 000 à 3 500 habitants) **a engagé la réhabilitation d'un bâtiment afin de favoriser l'installation d'une activité d'hôtellerie-restauration participant à la redynamisation du centre-bourg.**

En prenant en charge l'acquisition du foncier et les travaux lourds de remise en état du bâti, la collectivité réduit significativement les investissements initiaux qui auraient dû être supportés par le futur exploitant. Dans un contexte marqué par l'absence d'offre d'hôtellerie-restauration sur le territoire de la Commune, cette intervention permet également de rendre possible l'installation d'une activité qui aurait difficilement pu émerger sur la seule base d'un modèle économique privé. Le projet prévoit la sélection d'un porteur de projet, puis la conclusion d'un bail assorti du versement d'un loyer. Ce montage doit permettre au futur preneur de concentrer ses moyens financiers sur le développement et l'exploitation de son activité plutôt que sur des dépenses immobilières préalables. Pour la commune, cette intervention constitue un levier d'attractivité économique visant à favoriser le retour d'un service jugé essentiel à la vie locale et à la revitalisation du centre-bourg. Cette opération illustre la manière dont une collectivité peut mobiliser son patrimoine pour lever les freins à l'installation d'acteurs privés et renforcer ainsi les perspectives de redynamisation de son territoire.

3.1.4 | Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

a) La revue financière du projet : une sécurisation indispensable

Une revue financière permet d'apprécier la crédibilité du modèle d'affaires du projet, la robustesse des principales hypothèses de recettes et de charges, la trajectoire financière à moyen et long terme ainsi que la capacité du projet à faire face à d'éventuels aléas.

Cet exercice contribue également à sécuriser les retombées attendues pour le territoire (emploi, attractivité, services rendus, transition écologique, etc.) et à anticiper les risques susceptibles d'affecter sa réalisation ou sa pérennité. Le degré d'approfondissement de cette analyse a naturellement vocation à être proportionné au niveau d'implication de la collectivité : une simple veille peut suffire lorsqu'elle est observatrice, tandis qu'une participation financière, un engagement foncier ou un partenariat opérationnel justifient une revue plus détaillée et exigeante des perspectives économiques et financières du projet.

b) Conduire une analyse juridique rapide sur la possibilité pour la collectivité de mobiliser les outils de facilitation des projets

Avant toute prise de décision / délibération, utiliser une courte grille de contrôle :

- Qui est compétent, commune ou EPCI ?
- L'aide poursuit-elle un intérêt public local et repose-t-elle sur un fondement précis ?
- Le bénéficiaire exerce-t-il une activité économique, quel que soit son statut ?
- L'avantage éventuellement octroyé respecte-t-il un régime d'aide d'État ou le règlement de minimis ?
- Une publicité, une sélection ou un contrat de la commande publique est-il nécessaire (réponse à un besoin de la personne publique dans le respect de ses compétences) ?
- L'acte prévoit-il les conditions de contrôle, durée, remboursement et sortie ?

Le plafond général de minimis est de 300 000 € d'aides publiques par entreprise unique sur trois années glissantes, mais il ne dispense jamais de vérifier la compétence nationale et les règles de cumul.

Pour une subvention, il est nécessaire de vérifier que le projet est bien initié et mis en œuvre par le bénéficiaire et que la contribution ne rémunère pas une prestation individualisée répondant au besoin de la collectivité (sous peine de requalification en marché public).

c) Appuyer le porteur de projet dans ses relations avec l'écosystème institutionnel mobilisable autour du projet (Région, Département, services de l'Etat…).

Mobiliser des ressources (humaines, ingénierie…) pour aider le porteur à cartographier les financeurs et leurs calendriers : EPCI, Région, Département, État, fonds européens, chambres consulaires ou dispositifs sectoriels.

La collectivité peut faciliter les contacts et aider à présenter un dossier cohérent, sans garantir l'obtention des aides ni rédiger ou décider à la place du porteur.

Un tableau partagé peut distinguer financeur, objet éligible, montant mobilisable, règles de cofinancement, date de réponse, pièces attendues pour constituer le dossier de demande de financement....

d) Suivre le projet sans se substituer au porteur

En fonction du degré d'implication de la collectivité et du projet, prévoir un suivi proportionné : indicateurs financiers et d'activité, comptes-rendus périodiques, points d'alerte, étapes clés…

La collectivité ne doit néanmoins pas assurer la gestion quotidienne, signer les contrats, décider des dépenses ou manipuler les recettes à la place du porteur. La Cour des Comptes a récemment qualifié de gestion de fait l'encaissement par des associations de recettes destinées à une commune ou le paiement de dépenses communales sans titre juridique régulier. En d'autres termes, l'association ne doit pas être une structure qui prend en charge une politique communale, qui doit rester soumise au droit public, alors que les associations et SAS sont soumises, par principe, au droit privé.

03 3.2 CESSION IMMOBILIÈRE

Un immeuble vacant en centre-bourg, un îlot dégradé à restructurer, une friche à revaloriser ou un foncier stratégique à exploiter… Les opérations immobilières que portent les petites centralités sont parfois complexes, longues et opérationnellement risquées. Pour ce genre d'opérations, la cession immobilière reste une solution permettant de confier à un opérateur l'acquisition, la transformation et la commercialisation du projet.

? ***La question de fond est simple :*** *la collectivité a–t–elle intérêt à réaliser elle–même l'opération ou à déléguer les risques et la mise en œuvre en cédant le foncier ou le bien à un opérateur privé ?*

La collectivité **vend son bien** à un opérateur qui réalise et exploite le projet. Elle ne porte rien, ne finance rien, n'exploite rien — et **ne récupère rien.** C'est le montage le plus simple à mettre en œuvre.

Le seul levier qui subsiste après la signature est **contractuel :** le cahier des charges de cession, les clauses résolutoires et les conditions suspensives inscrites dans l'acte. **Ce qui n'est pas écrit avant la vente ne sera jamais obtenu après.** D'où la règle qui structure toute la fiche : **la qualité de la cession se joue entièrement en amont de l'acte.**

LA CESSION IMMOBILIÈRE EN SYNTHÈSE

	Cession immobilière
PROPRIÉTÉ	Transférée définitivement à l'acquéreur.
RETOUR DU BIEN	Aucun, sauf clause résolutoire ou faculté de rachat activée dans les délais.
RECETTE	Prix de cession
LEVIER DE LA COLLECTIVITÉ APRÈS SIGNATURE	Contractuel uniquement : cahier des charges, clauses résolutoires, servitudes - et le PLU.
ATTRACTIVITÉ POUR L'OPÉRATEUR	Forte : il est propriétaire, il peut disposer du bien
COMPLEXITÉ DE MONTAGE	Faible à moyenne. Un notaire, une délibération, un acte.
À PRIVILÉGIER QUAND…	Le bien n'est pas stratégique, l'opérateur a besoin d'être propriétaire, la collectivité veut solder un actif dont elle ne fera rien.

3.2.1 Les bonnes questions à se poser en amont

Avant d'engager une cession, la collectivité doit clarifier ses intentions et ses marges de manœuvre :

a) Les raisons de la cession

- **Pourquoi céder ?** Rationalisation du patrimoine, bien devenu inadapté ou générant trop de dépenses de fonctionnement, besoin de trésorerie pour un autre projet, cession dans le cadre d'un projet de requalification ou d'aménagement plus vaste (requalification de friche, ZAC…).
- **Ce bien est-il stratégique ?** Un bien stratégique se loue, se porte ou se garde. Il ne se vend pas, même à un bon projet.
- **Pourquoi vendre plutôt que louer longtemps ?** La simplicité de gestion ne suf-

fit pas à justifier une vente. La cession se justifie quand la propriété est la condition de l'engagement de l'opérateur ; sinon, il peut être pertinent de privilégier un bail de longue durée.

- **Sous quel délai ?** Une cession s'inscrit souvent dans le phasage plus large d'une opération ; il faut anticiper les délais incompressibles (avis des Domaines, publicité, portage éventuel, signature d'un avant contrat…). Si la cession est isolée (c'est-à-dire ne faisant pas partie d'une opération d'ensemble), alors le calendrier sera moins impactant sur les modalités de cession à choisir.
- **A-t-on besoin de la recette ?** Le produit de cession est une recette d'investissement non reconductible, souvent modeste en petite ville. Il ne doit pas déterminer la décision.
- **Que fait-on si on ne vend pas ?** Garder un immeuble vide coûte aussi : assurance, sécurisation, péril, dégradation. La comparaison doit être faite honnêtement, chiffres à l'appui.

b) La situation juridique du bien

- **Le bien fait-il partie du domaine public ou du domaine privé ?** Un bien du domaine public doit d'abord être désaffecté puis déclassé (délibération) avant de pouvoir être cédé — un point souvent sous-estimé qui peut retarder l'opération de plusieurs mois.

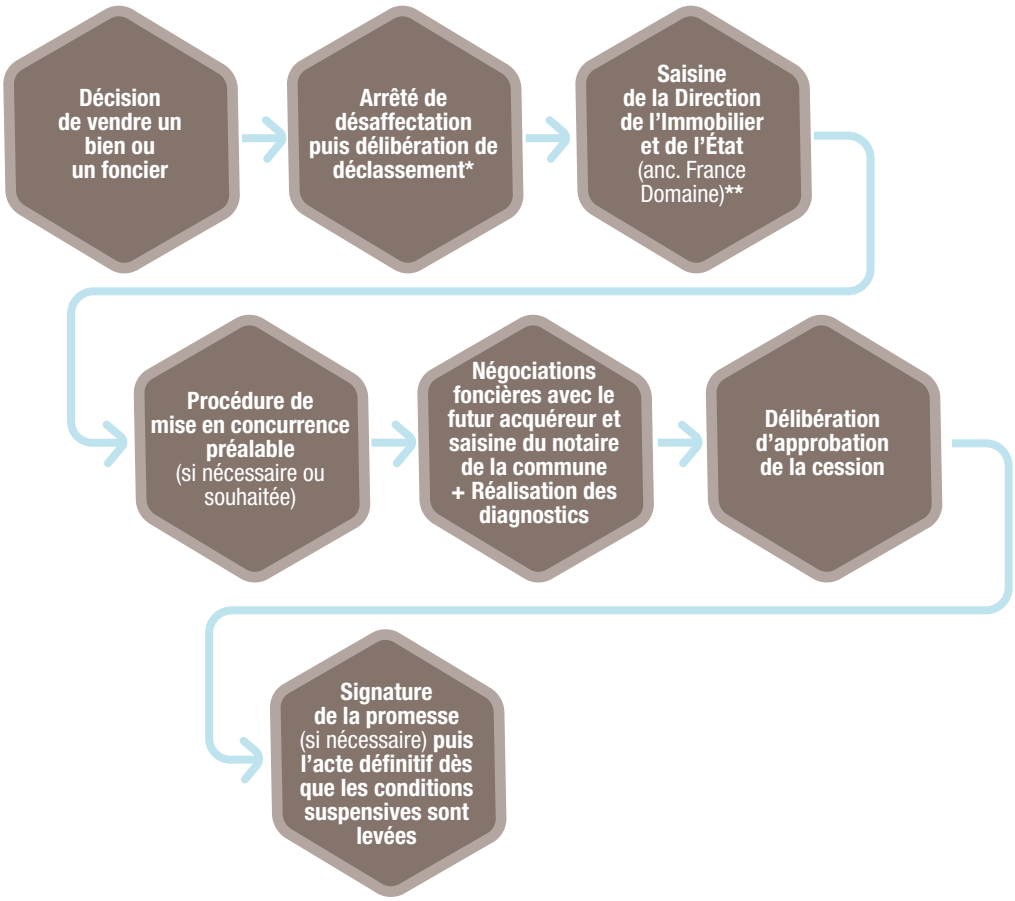
  Des aménagements dans le séquençage de la désaffectation et le déclassement (désaffectation a posteriori du déclassement notamment) sont rendus possibles depuis l'ordonnance du 19 avril 2017.
- **Est-il libre de droits et d'occupation ?** Bail commercial en cours, logement occupé, convention associative, occupants sans titre, servitudes, mitoyennetés, indivision non réglée. À noter, un bien peut être cédé occupé. Toutefois, il est fort probable que l'occupant ait un droit de priorité (la collectivité doit lui proposer en premier la cession. Ce n'est qu'en cas de refus de ce dernier, qu'elle peut envisager de céder à un tiers.
- **Quels risques et contraintes techniques ou juridiques pèsent sur le bien ?** Pollution des sols, servitudes, présence de réseaux, bornage ou document d'arpentage, état du bâti, situation locative en cours, droits de préemption des tiers (locataire, Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural - SAFER…). Différents diagnostics et plans sont nécessaires à une vente et doivent être impérativement établis préalablement (Diagnostics réglementaires, structure, pollution des sols, présence d'amiante, contraintes Architectes des Bâtiments de France - ABF).
- **La collectivité a-t-elle les moyens humains et juridiques de piloter l'opération ?** Ou faut-il s'appuyer sur un opérateur (Etablissement public foncier - EPF, aménageur, notaire, AMO) ?
- **Quels sont sa valeur vénale et son coût de remise en état ?** En centre-bourg, le second dépasse fréquemment la première. Il faut le savoir avant de fixer un prix.

c) Le futur projet

- **Quel est l'objectif poursuivi par l'acquéreur ?** Logement (libre, social, mixte), activité économique, équipement public, projet porté par un opérateur privé ou un bailleur social : la nature du projet conditionne la procédure de mise en concurrence et le prix de cession envisageable.
- **Existe-t-il un acquéreur solvable et capable ?** Un opérateur capable de produire un immeuble de six logements en centre ancien n'est pas un promoteur classique. Il faut souvent aller le chercher.
- **Quelle procédure pour vendre ?** Il existe différents modes de cession du patrimoine communal. La cession immobilière est par principe exemptée de toute procédure de mise en concurrence et publicité préalables dans la mesure où il s'agit d'un contrat de droit privé. Toutefois, la commune peut décider librement d'organiser une procédure de consultation préalable afin de mettre en concurrence différents projets : la consultation peut être ouverte (toute personne peut candidater) ou fermée (envoi d'un cahier des charges à un nombre restreint d'opérateurs.
- **Que se passe-t-il si l'acquéreur ne fait rien ?** C'est le scénario le plus fréquent et le plus coûteux politiquement. La réponse tient en trois mots : clause résolutoire, jalons, garanties.

3.2.2 Les points de passage incontournables de l'action

Quel que soit le projet, une cession immobilière publique suit un chemin procédural balisé :



* *Sauf ordonnancement contraire (cf. ordonnance 19/04/2017)*

** *La saisine des Domaines pour une collectivité est **obligatoire pour toute cession**, quel que soit le montant dès lors que la commune compte plus de 2 000 habitants. En deçà de 2 000 habitants, la sollicitation des Domaines n'est pas obligatoire mais elles restent vivement recommandées pour sécuriser l'opération et objectiver le prix.*

L'avis des Domaines doit obligatoirement être annexé à la délibération approuvant la cession. Son absence constitue un vice de procédure et peut fragiliser toute la procédure en cas de recours. La commune peut toutefois céder à un prix différent de l'évaluation domaniale : si le prix de vente entériné avec l'acheteur est plus élevé, cela ne pose pas de difficulté – s'il est plus bas, la commune doit motiver sa décision par un intérêt public local détaillé dans la délibération. En tout état de cause, la diminution du prix de vente doit être proportionnée afin de ne pas pouvoir être requalifiée en libéralité (en cas de contrepartie insuffisante).

a) Sortir le bien du domaine public, s'il y est

Un bien affecté à l'usage direct du public ou à un service public et spécialement aménagé relève du domaine public : il est inaliénable et imprescriptible. Le vendre sans l'avoir sorti du domaine public expose la vente à la nullité.

- **Désaffectation :** constatation matérielle de la fin de l'usage public. Elle précède le déclassement (le déclassement par anticipation est possible dans certains cas, mais il est encadré et suppose une date prévisionnelle de désaffectation).
- **Déclassement :** décision de l'organe délibérant faisant entrer le bien dans le domaine privé.
- **Astuce calendaire :** cette séquence prend souvent six mois. L'engager dès que l'intention de vendre est arrêtée, pas au moment de signer la promesse.

b) Purger le bien de ses droits et occupations

- **Bail commercial en cours :** le locataire commercial bénéficie, dans certains cas, d'un droit de préférence en cas de vente du local. À purger avant toute négociation avec un tiers.
- **Logement occupé :** la vente ne met pas fin au bail d'habitation ; l'acquéreur reprend le bail en cours, avec les conséquences que cela emporte sur son projet.
- **Occupants sans titre, associations hébergées, conventions précaires :** à régler en amont. Un acquéreur n'achète pas un contentieux d'expulsion.
- **Servitudes, mitoyennetés, réseaux, accès :** à relever et à cartographier. En centre ancien, c'est souvent là que le projet se bloque.

c) Choisir la modalité de cession

Modalité	Principe	Quand y recourir
CESSION SIMPLE	Vente au prix du marché, sans charge particulière autre que la destination fixée par le PLU.	Bien non stratégique, projet sans enjeu public particulier, marché suffisamment porteur pour que le PLU suffise.
CESSION AVEC CAHIER DES CHARGES	Vente assortie de charges et conditions : programme, destination, délais de réalisation, niveau de performance, garanties.	**Le cas général en redynamisation.** Dès qu'un attendu public existe, il doit être écrit dans l'acte.
CESSION À PRIX MINORÉ	Vente en dessous de la valeur vénale, la minoration constituant la contrepartie d'engagements d'intérêt général.	Opération déficitaire d'intérêt général : logement abordable, réhabilitation lourde, maintien d'un commerce essentiel.
CESSION À L'EURO SYMBOLIQUE	Cas extrême de la précédente, lorsque le coût de remise en état excède la valeur du bien.	Immeuble très dégradé, friche à dépolluer, bâti à démolir. **À motiver avec un soin particulier.**
CESSION APRÈS APPEL À PROJETS	Mise en concurrence organisée sur la base d'un dossier de site, avec jugement sur la qualité du projet et non sur le seul prix.	Bien à enjeu, plusieurs acquéreurs possibles, volonté d'objectiver le choix devant le conseil et la population.
CESSION EN VOLUMES	Vente d'une partie seulement du bâti (les étages), la collectivité conservant l'autre (le rez-de-chaussée commercial).	Quand la commune veut garder la main sur le commerce sans porter le logement. **Souvent la meilleure sortie en centre-bourg.**

Exemple : étude bâtimentaire • Maison de maître sur le site du château • Argentonnay

Dans le cadre de cette étude, nous avons conseillé plusieurs pistes envisageables pour l'avenir de ce patrimoine, parmi lesquelles figure la cession à un opérateur privé. Cette option pourrait permettre de favoriser la restauration, la valorisation et la pérennisation du site, tout en limitant les charges financières et techniques pesant sur la collectivité. Toutefois, cette hypothèse doit être appréhendée avec prudence, au regard du contexte local. À cet égard, l'exemple du château de Lauzun, acquis par un propriétaire privé, demeure marqué par un certain goût d'amertume pour la commune. Cet exemple souligne l'importance, dans le cadre d'une éventuelle cession, d'anticiper les conditions de l'opération, les garanties de préservation du patrimoine et les modalités d'association de la commune au devenir du site.



d) La boîte à outils des clauses : ce qui protège vraiment

Une fois l'acte signé, la collectivité n'a plus que ces clauses. Elles doivent être **écrites, publiées et suivies.**

Clause	Ce qu'elle fait	Ce à quoi veiller
CAHIER DES CHARGES DE CESSION, ANNEXÉ À L'ACTE	Fixe le programme, la destination, les délais, les performances attendues et les modalités de contrôle.	Décrire des **attendus** (nombre de logements, niveau de loyer, destination des rez-de-chaussée), pas un projet dessiné.
CONDITIONS SUSPENSIVES	Subordonnent la vente à l'obtention du permis purgé de recours, des financements, des agréments.	Assortir chaque condition d'un **délai butoir,** faute de quoi le bien reste immobilisé indéfiniment.
CLAUSE RÉSOLUTOIRE	Anéantit la vente si le programme n'est pas réalisé dans le délai convenu : le bien revient à la commune.	**L'outil le plus puissant de la fiche.** Sa portée et sa durée se négocient avec le banquier de l'acquéreur, sinon le projet devient infinançable.
FACULTÉ DE RACHAT	Permet à la commune de reprendre le bien pendant une durée limitée, en remboursant le prix.	Durée légale bornée. Utile en complément, pas en substitut de la clause résolutoire.
PACTE DE PRÉFÉRENCE	Oblige l'acquéreur à proposer le bien à la commune en priorité s'il revend.	Durée et périmètre à préciser. Effet limité mais coût nul.
CLAUSE DE COMPLÉMENT DE PRIX	Prévoit un partage de la plus-value si le bien est revendu avec profit dans un délai donné.	Réponse directe au risque d'achat spéculatif à prix minoré.
SERVITUDES CONVENTIONNELLES	Imposent durablement une destination, un passage public, un accès.	Elles suivent le bien lors des reventes successives : **c'est leur intérêt principal.**
PÉNALITÉS DE RETARD	Sanctionnent financièrement le dépassement des jalons.	Ne pas les confondre avec la clause résolutoire : une pénalité indemnise, elle ne rend pas le bien.

e) Fixer et sécuriser le prix

- **Solliciter l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (les Domaines) :** la consultation est obligatoire pour les cessions d'immeubles des communes au-delà d'un certain seuil de population et de valeur, et recommandée dans tous les cas. **La délibération doit intervenir au vu de cet avis.**
- **Motiver l'écart entre le prix de cession et la valeur vénale.** Une cession à prix minoré ou à l'euro symbolique est admise lorsqu'elle est justifiée par un **motif d'intérêt général** et assortie de **contreparties suffisantes** pour la collectivité. Ces deux éléments doivent figurer explicitement dans la délibération, chiffrés autant que possible : nombre de logements conventionnés, emplois maintenus, local commercial réouvert, coût de dépollution assumé par l'acquéreur.
- **Vérifier le régime des aides d'État** lorsque l'acquéreur exerce une activité économique. Une minoration de prix est un avantage économique, à encadrer — le plus souvent par le règlement *de minimis*.
- **Ne pas oublier les coûts cachés du vendeur :** diagnostics, géomètre, dépollution éventuelle, frais de division, indemnisation d'un locataire commercial. Ils peuvent rendre une cession « à prix positif » économiquement neutre.

f) Choisir l'acquéreur

- La vente d'un bien du **domaine privé** n'est pas soumise à une obligation générale de publicité et de mise en concurrence. La collectivité peut donc vendre de gré à gré.
- **Pour autant, organiser une consultation reste presque toujours préférable :** elle objective le choix, protège l'exécutif des soupçons de favoritisme, et fait émerger des candidats inattendus.

- **Pour cela, constituer le dossier de site :** Diagnostics, relevés, contraintes urbanistiques et patrimoniales, capacité constructive, esquisse de faisabilité, estimation des Domaines. C'est **ce document qui fait venir les acquéreurs.**
- **Juger sur le projet, pas sur le prix.** Annoncer des critères pondérés — qualité du programme, crédibilité financière, délais, références en centre ancien, engagements de gestion — et les appliquer. En petite ville, le mieux-disant n'est presque jamais le plus offrant.
- **Vérifier la solidité de l'acquéreur :** comptes, références, capacité de financement, expérience du bâti ancien. Une société créée pour l'occasion, sans fonds propres, est un signal.

Une collectivité peut aussi être acquéreur • Cession des biens acquis par les Établissements publics fonciers.

Conformément à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, **les biens acquis par les établissements publics fonciers ont vocation à être cédés.** Cette cession peut intervenir au bénéfice de **la collectivité signataire de la convention opérationnelle, ou d'un opérateur désigné par elle.** Pour cela, les perspectives de cession d'un bien sont à réfléchir en amont de l'acquisition, voire au moment de la rédaction d'une convention de réalisation : pré-programme du projet, profil de l'acquéreur, calendrier, première analyse de la faisabilité technique et financière de l'opération. L'ensemble des cessions doit avoir lieu avant l'échéance de la convention.

g) Sécuriser la décision et l'acte

- **Délibération** portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles, prise au vu de l'avis des Domaines, et motivant l'intérêt général poursuivi.
- **Signer d'abord une promesse,** jamais un acte sec. La promesse porte les conditions suspensives et les délais ; l'acte définitif n'intervient qu'une fois le projet sécurisé.
- **Publier au fichier immobilier** l'acte et les clauses destinées à être opposables aux tiers — clause résolutoire et servitudes en particulier. **Une clause non publiée peut être inopposable à un acquéreur ultérieur ou à un créancier.**
- **Associer le notaire dès la phase de négociation**, et non à la signature : c'est lui qui rédigera les clauses dont dépend toute la protection de la commune.
- **Vérifier la fiscalité** avec le notaire et le comptable public : régime de TVA applicable selon la nature du bien, droits d'enregistrement, traitement comptable de la sortie d'actif.

3.2.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

Les petites communes et villes moyennes présentent des spécificités qui doivent orienter le montage :

- **Un marché immobilier local souvent moins liquide :** dans un territoire où peu d'opérateurs se manifestent spontanément, la mise en concurrence préalable souhaitée par la commune peut réfréner des candidats. Pour éviter cet écueil, il ne faut pas hésiter à anticiper et ainsi allonger les délais de publicité, activer des relais locaux (agences, réseaux professionnels, EPF, notaires), communiquer largement dessus pour élargir le vivier d'acquéreurs potentiels.
- **Le poids du bien dans le budget communal :** une cession peut représenter une recette significative à l'échelle d'une petite collectivité : elle mérite d'être anticipée dans la stratégie budgétaire et patrimoniale pluriannuelle, et non traitée comme une simple opportunité ponctuelle.
- **Des moyens d'ingénierie limités :** Les petites villes disposent rarement d'un service foncier dédié. Le recours à un opérateur ressource (EPF local ou d'État, agence d'urbanisme, AMO spécialisé, service de l'intercommunalité) est souvent déterminant pour sécuriser juridiquement et techniquement l'opération. Par ailleurs, si parfois les collectivités peuvent se passer de notaires et consentir des cessions par actes administratifs ; cela n'est pas forcément recommandé lors que le territoire ne dispose pas de l'ingénierie interne suffisante pour ce faire.
- **L'articulation avec les documents de planification.** Plan local d'urbanisme (intercommunal) - PLU(i), orientations d'aménagement et de programmation (OAP), ou périmètres de sauvegarde peuvent

contraindre l'usage futur du bien et donc sa valeur ; ces éléments doivent être vérifiés avant toute mise en vente.

- **L'acceptabilité politique et locale :** Dans une petite commune, la cession d'un bien public (ancienne école, presbytère, terrain communal) est souvent un sujet sensible pour les habitants : une communication claire sur les motifs et l'usage futur du bien limite les blocages en cours de procédure.

3.2.4 Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

- **Anticiper la saisine des Domaines et les études / diagnostics à réaliser dès l'amont du projet :** avant même la décision de principe, pour ne pas subir le délai d'un mois en fin de calendrier. N.B : les avis ont désormais une durée de validité de 6 mois (contre 1 an auparavant).
- **Constituer un dossier de saisine complet dès le premier envoi** (plan, descriptif du bien, projet envisagé, éléments de contexte) : un dossier incomplet fait courir un nouveau délai
- **Sécuriser juridiquement le déclassement** lorsque le bien relève du domaine public : formaliser la désaffectation par un constat daté, avant la délibération de déclassement, pour éviter tout recours en nullité de la vente.
- **Prévoir des conditions suspensives adaptées** dans la promesse de vente (obtention du permis, absence de pollution rédhibitoire, financement de l'acquéreur) afin de protéger la collectivité en cas d'échec du projet porté par l'acquéreur.
- **Documenter la motivation du prix,** surtout s'il s'écarte de l'avis domanial : décote logement social, sujétions particulières (dépollution, démolition), intérêt général du projet (équipement public, commerce de centre-bourg…).
- **Prévoir une clause anti-spéculative ou un cahier des charges de cession** lorsque le prix est minoré pour favoriser un projet d'intérêt général, afin de garantir que le bien sera bien affecté à l'usage prévu.
- **Ne pas sous-estimer la temporalité notariale** (purge des droits de préemption, publication) dans le calendrier global de l'opération.
- **S'appuyer sur les retours d'expérience d'opérations comparables** dans des collectivités de taille similaire pour calibrer délais et méthode.
- **Ne pas oublier que le risque n'est pas la mauvaise vente, mais la vente qui ne produit rien.**
- Le scénario le plus fréquent en petite ville : un bien vendu à bas prix à un acquéreur qui n'engage jamais les travaux, et que la commune ne peut plus contraindre. Quelques années plus tard, l'immeuble est plus dégradé qu'avant, et la collectivité n'a plus aucun levier. **La parade tient en trois clauses :** jalons datés, clause résolutoire publiée, et un suivi effectivement assuré.

Douze réflexes qui font gagner du temps

> **Ne jamais vendre par acte sec.** Promesse d'abord, conditions suspensives ensuite, acte définitif en dernier.

> **Dater tous les jalons :** dépôt du permis, démarrage des travaux, achèvement. Sans date, le cahier des charges est décoratif.

> **Négocier la clause résolutoire avec le banquier de l'acquéreur.** Trop large, elle rend l'opération infinançable ; absente, elle laisse la commune sans recours. Un bornage dans le temps — jusqu'à l'achèvement des travaux — est le compromis usuel.

> **Publier les clauses** destinées à être opposables aux tiers. Une servitude ou une clause résolutoire non publiée ne protège que contre le premier acquéreur.

> **Prescrire par le PLU ce qui peut l'être.** Une orientation d'aménagement, une servitude de mixité ou un linéaire commercial protégé s'imposent à tous les propriétaires successifs, gratuitement et durablement.

> **Envisager la vente en volumes** avant de vendre l'immeuble entier : céder les étages et conserver le rez-de-chaussée commercial permet de garder la main sur la vitrine sans porter le logement.

> **Vérifier la solidité financière de l'acquéreur et demander des garanties :** garantie d'achèvement, caution, séquestre, ou échelonnement du prix indexé sur l'avancement.

> **Tenir un inventaire des biens communaux** distinguant les biens stratégiques des biens cessibles. Il évite de décider dans l'urgence, bien par bien.

> **Accepter de ne pas vendre.** Un bien mal cédé produit une friche privée à la place d'une friche publique avec, en plus, la perte de tout moyen d'agir.

Les erreurs à éviter

- **Vendre sans cahier des charges ni clause résolutoire :** c'est la première cause de biens vendus et jamais réhabilités.
- **Vendre au plus offrant** plutôt qu'au meilleur projet, faute d'avoir écrit et pondéré des critères.
- **Vendre le bien pivot du centre-bourg** parce qu'il était le seul à trouver preneur.
- **Oublier la désaffectation et le déclassement** d'un bien du domaine public, ou les traiter en fin de parcours.
- **Céder à l'euro symbolique sans délibération motivée, sans avis des Domaines et sans contreparties écrites :** risque de libéralité, risque d'aide d'État, et risque politique au premier changement d'équipe.
- **Rédiger un cahier des charges de niveau maîtrise d'ouvrage,** ou racheter une partie de l'ouvrage en VEFA, puis s'étonner de la requalification en marché public.
- **Ne pas publier les clauses** et découvrir, à la première revente, qu'elles sont inopposables au nouveau propriétaire.
- **Arrêter de suivre le dossier le jour de la signature.**

03 3.3 BAUX DE LONGUE DURÉE

SOLIHA SOLIDAIRES POUR L'HABITAT TERRES-OCEAN

Un immeuble communal a besoin d'une lourde réhabilitation, un bâtiment du centre-bourg cherche une nouvelle activité, un ancien hôtel-restaurant est vacant… Tant de projets pour lesquels une collectivité peut ne pas disposer de suffisamment de moyens financiers, techniques et humains, même si elle souhaite voir le projet aboutir.

La question de fond est simple : comment une petite centralité doit-elle conserver la maîtrise du bien tout en confiant son exploitation à un tiers ?

Deux préalables : **savoir à quoi doit servir le bien et savoir qui pourrait le porter.** Tant que ces réponses manquent, le choix du bail est prématuré.

La collectivité ne porte pas l'opération : **elle reste propriétaire du foncier et confie son bien, pour une longue durée (12 à 99 ans), à un tiers qui finance, réalise et exploite le projet.** En contrepartie d'un droit réel immobilier, le preneur assume le risque de l'opération. En fin de bail, **le bien et les constructions reviennent à la collectivité,** en principe sans indemnité. **Le bail de longue durée n'est ni une vente, ni une délégation de maîtrise d'ouvrage : c'est un outil de portage par un tiers,** que la collectivité oriente par le cahier des charges annexé au bail.

3.3.1 Les bonnes questions à se poser en amont

a) Pourquoi un bail plutôt qu'autre chose ?

Quand une commune se retrouve avec un bâtiment vide et dégradé en centre-bourg, **elle n'a que trois possibilités.**

	Je le garde et j'effectue les travaux	Je le vends	Je le confie par un bail
Qui paie les travaux ?	La commune. Souvent plusieurs centaines de milliers d'euros, et un emprunt.	L'acheteur.	L'organisme qui prend le bail. La commune ne paie rien, ou très peu.
Qui s'occupe du bâtiment après ?	La commune : locataires, loyers, réparations, impayés.	Le nouveau propriétaire.	L'organisme, pendant toute la durée du bail.
À qui est le bâtiment dans 40 ans ?	À la commune.	Plus à la commune. C'est définitif.	À la commune, remis en état.
Est-ce que je choisis ce qui s'y fait ?	Oui, entièrement.	Très peu, et seulement si c'est écrit dans l'acte de vente.	Oui : le programme est écrit dans le bail (nombre de logements, loyers, qui peut y habiter).
Le principal inconvénient	Le coût, et le temps que ça prend aux services.	On perd la main sur un bien de centre-bourg, pour toujours.	Il faut trouver l'organisme, et le montage prend du temps à préparer.

Dit autrement

Le bail, c'est un peu comme confier une terre en friche à quelqu'un qui la remet en état et l'exploite pendant trente ans : **vous restez propriétaire, vous ne payez pas la remise en état, et la terre vous revient cultivée.**

La différence avec une location classique tient en un mot : la durée. Personne n'investit 500 000 € dans un bâtiment qu'il devra rendre dans trois ans. C'est parce que le bail dure 20, 30 ou 40 ans que l'organisme accepte de payer les travaux — il a le temps de les rembourser avec les loyers qu'il encaisse.

Et pourquoi quelqu'un accepterait-il ? Parce que c'est son métier. Un bailleur social ou une association spécialisée dans le logement sait financer des travaux grâce aux aides publiques, et sait gérer des logements. Ce que la commune ne sait pas faire — et n'a pas à faire — un organisme le fait tous les jours.

b) Est-ce que cela peut marcher chez nous ?

Voici les situations les plus fréquentes dans les communes Petites Villes de Demain. Si l'une d'elles ressemble à la vôtre, le bail mérite d'être examiné.

Ce que vous avez	Ce que vous voudriez	Qui peut le porter
Un ancien presbytère, une ancienne école, un logement de fonction vide depuis des années	Des logements, et pourquoi pas un local associatif au rez-de-chaussée	Un bailleur social du département, ou une société d'économie mixte
Un immeuble du bourg racheté après un péril, insalubre, avec des étages vides au-dessus d'un commerce	Des logements remis aux normes, à loyer modéré, bien gérés	Une association ou un organisme agréé pour le logement des ménages modestes
Un ancien café, une boutique fermée, un local en rez-de-chaussée	Rouvrir une activité, et qu'elle tienne après le départ du premier commerçant	Une foncière spécialisée dans le commerce rural, une société coopérative locale
Une halle, un ancien atelier, un bâtiment communal sans usage	Un lieu ouvert : tiers-lieu, services, santé, activité	Une coopérative, une association, une société civile de professionnels de santé
Un hôtel-restaurant fermé, un bâtiment touristique	Relancer l'activité sans que la commune l'exploite	Un exploitant privé adossé à une foncière, une SEM touristique

c) Quelles sont les bonnes questions sur ce que la collectivité en faire ?

Quand une commune se retrouve avec un bâtiment vide et dégradé en centre-bourg, **elle n'a que trois possibilités.**

- **À quoi doit servir ce bâtiment ?** Des logements ? Pour qui : des jeunes qui quittent le domicile familial, des personnes âgées qui veulent se rapprocher des commerces, des salariés d'une entreprise locale qui ne trouvent pas à se loger ? Un commerce ? Un service ? **Tant que ce n'est pas tranché, aucun organisme ne peut se positionner :** on ne candidate pas sur un bâtiment, on candidate sur un projet.
- **Comment le sait-on ?** Les demandes qui arrivent en mairie, la liste d'attente des logements communaux, les entreprises du secteur qui disent ne pas réussir à recruter faute de logements, les chiffres de l'intercommunalité. Quelques éléments simples suffisent, et ils serviront deux fois : pour décider, et pour convaincre l'organisme.
- **Ce bâtiment-là est-il le bon ?** Il arrive qu'on mobilise un bien parce qu'il est disponible, pas parce qu'il convient. Emplacement, taille, accès, état : la question mérite d'être posée franchement.

d) Quelles sont les bonnes questions à se poser sur le bâtiment ?

- **Sert-il encore à quelque chose aujourd'hui ?** Une salle municipale, un local associatif, une partie encore utilisée par un service : il faudra le libérer, et cela prend souvent plusieurs mois de procédure.
- **Y a-t-il encore quelqu'un dedans ?** Un commerçant avec un bail, un locataire, une association hébergée, un occupant sans titre. À régler avant, pas pendant.

- **Connaît-on son état ?** Toiture, structure, amiante, plomb, humidité. **C'est le point le plus important de toute la fiche.** Un organisme ne s'engage pas pour quarante ans sur un bâtiment dont personne ne sait ce qu'il cache. Quelques milliers d'euros de diagnostics payés par la commune, c'est ce qui fait venir les candidats — ou leur absence qui les fait fuir.

e) Quelles sont les bonnes questions à se poser sur celui qui portera le projet ?

- **Connaissez-vous quelqu'un qui pourrait le faire ?** Si aucun nom ne vient autour de la table, c'est le premier sujet à traiter, avant tout le reste. Voir la partie 3.
- **Qui occupera le bâtiment une fois les travaux faits ?** Si la réponse est « la commune elle-même », attention : ce n'est plus un bail, c'est un marché public, avec d'autres règles. À faire vérifier.
- **Et si l'organisme rencontre des difficultés dans quinze ans ?** La question se pose, et elle se règle par quelques clauses dans le contrat. Mieux vaut y penser au début.
- **Qui suivra ce dossier dans vingt ans ?** Un bail signé puis oublié dans un tiroir, c'est un bien communal qu'on redécouvre en mauvais état.

3.3.2 Les points de passage incontournables de l'action

Cinq étapes seulement. Aucune n'est facultative, et elles se font dans cet ordre :

a) Écrire ce qu'on veut, en une page

Ce document n'est pas un projet d'architecte. C'est la liste de ce que la commune attend, en quelques lignes. Il servira d'abord à discuter avec les organismes, puis il sera annexé au bail.

On écrit	Comme ceci	Pas comme cela
Ce qu'on veut obtenir	« Six logements, dont deux à loyer modéré, et un local d'activité au rez-de-chaussée. »	« Six T2 de 48 m² avec balcon et cuisine ouverte. »
Pour qui	« Des ménages aux revenus modestes, dont un logement adapté aux personnes âgées. »	Rien du tout — sans public visé, le projet ne peut pas être calibré.
Quand	« Permis déposé dans 12 mois, travaux commencés dans 24 mois, livraison dans 36 mois. »	« Dès que possible. »
Ce qui ne doit pas changer après	« Même destination et mêmes niveaux de loyer pendant toute la durée du bail. »	Rien - c'est l'oubli le plus fréquent et le plus coûteux.

Pourquoi ne pas tout détailler ? Deux raisons. D'abord, plus vous imposez, plus le projet coûte cher à l'organisme, et moins il est capable de l'équilibrer. Ensuite, si la commune définit le bâtiment dans le détail, le contrat risque d'être requalifié en marché public — avec des règles bien plus lourdes.

b) Trouver l'organisme

C'est l'étape la plus importante et la plus souvent négligée. Elle est développée dans la partie 3, parce qu'elle est le vrai point bloquant des petites communes. **À faire avant d'écrire un contrat, pas après.**

c) Choisir le type de bail

Il existe plusieurs baux de longue durée. Le bon choix dépend de deux choses seulement : **ce qu'on veut y faire,** et **si le bâtiment sert encore à un service public.** Le tableau ci-dessous suffit pour la discussion en conseil ; les références précises sont en annexe.

Votre situation	Le bail adapté	Qui peut le porter
Un immeuble à réhabiliter pour y faire des logements	Le **bail à réhabilitation** 12 ans minimum, en pratique 30 à 40 ans	Réservé à certains organismes (bailleurs sociaux, associations agréées, SEM). C'est cet agrément qui leur ouvre les aides publiques - **sans lui, l'opération ne tient pas financièrement**. C'est le bail le plus utilisé en centre-bourg.
Un bâtiment communal à transformer, sans obligation de construire	Le **bail emphytéotique** 18 à 99 ans	Le plus souple. Le loyer demandé peut être très faible, voire symbolique. En contrepartie, il n'impose rien à l'organisme : tout ce que vous voulez obtenir doit être écrit dans le contrat.
Un bâtiment encore utilisé par un service public (salle municipale, halle en service)	Le bail **emphytéotique administratif (BEA)** 18 à 99 ans	C'est le seul qui fonctionne sans avoir à sortir le bien du domaine public au préalable. Son usage est encadré : à faire valider.
Un terrain nu, ou un bâtiment à démolir et reconstruire	Le **bail à construction** 18 à 99 ans	L'organisme s'engage à construire. Le loyer peut être payé en nature, c'est-à-dire en logements remis à la commune.

d) Négocier et faire écrire le contrat

Cinq points se négocient, et un notaire rédige. **Associez-le dès les discussions, pas au moment de signer.**

- **La durée.** Elle n'est pas une question de confort : elle doit correspondre au temps nécessaire à l'organisme pour rembourser les travaux. Trop courte, personne ne vient. Comptez 20 à 25 ans pour un commerce ou une réhabilitation légère, 30 à 40 ans pour des logements.
- **Le loyer.** Il sera faible, parfois nul — et c'est normal. Mais il faut faire estimer le bien par les Domaines et expliquer dans la délibération ce que la commune obtient en échange : des logements à loyer modéré, un commerce rouvert, un bâtiment sauvé.
- **Le programme,** celui de l'étape 1, annexé au contrat.
- **Les délais,** avec des dates précises et ce qui se passe si elles ne sont pas tenues.
- **La fin du bail :** dans quel état le bâtiment doit être rendu, et ce qu'il advient des locataires en place. Ce dernier point est détaillé en annexe — il est important.

e) Délibérer, signer puis suivre

La délibération, l'avis des Domaines, l'acte notarié : votre secrétaire de mairie et le notaire s'en chargent, l'annexe liste ce qu'il ne faut pas oublier. Ce qui relève des élus, c'est la suite : vérifier que les travaux démarrent à la date prévue, passer voir le bâtiment de temps en temps, et transmettre le dossier à l'équipe suivante.

3.3.3 Les critères à prendre en compte dans un contexte PVD

a) Le vrai point bloquant : trouver l'organisme

Dans la plupart des projets qui n'aboutissent pas, **ce n'est pas le contrat qui a échoué : c'est que personne ne s'est présenté.** Les opérations de petites communes sont petites, le bâti ancien est compliqué, et les organismes sont peu nombreux à intervenir en milieu rural. Il faut donc aller les chercher — ils ne viendront pas d'eux-mêmes.

Pour quel projet	Qui appeler	Qui peut vous aider à les trouver
Des logements à loyer modéré	Les bailleurs sociaux présents dans votre département, les associations agréées pour le logement des ménages modestes	La DDT, l'association régionale des organismes HLM, l'opérateur qui anime votre OPAH
Un commerce, un café	Les foncières spécialisées dans le commerce rural, une société coopérative locale, un commerçant accompagné	La chambre de commerce, la chambre de métiers, le manager de commerce de votre territoire
Un tiers-lieu, une activité	Une coopérative, une association	Les réseaux régionaux de l'économie sociale et solidaire, le référent Petites Villes de Demain
Un projet de santé	Une société civile de professionnels de santé	L'ARS, la communauté professionnelle de santé, le conseil départemental

Cinq réflexes qui font la différence

- **Regardez ce qui s'est fait autour de chez vous.** Les opérations récentes des communes voisines vous diront qui travaille sur ce type de bâtiment.
- **Appelez avant d'écrire.** Rencontrer deux ou trois organismes de façon informelle, pour savoir si c'est faisable et à quelles conditions, fait gagner des mois.
- **Passez par ceux dont c'est le métier :** le référent Petites Villes de Demain, l'établissement public foncier, l'opérateur de votre OPAH.
- **Regroupez les biens.** Deux ou trois bâtiments proposés ensemble, au besoin avec une commune voisine, intéressent un organisme là où un seul ne justifie pas le déplacement.
- **Enlevez du risque, pas du prix.** Diagnostics faits, bâtiment libéré, contraintes connues : c'est cela qui décide un organisme, bien plus que le loyer que vous demandez.

b) Les autres réalités à garder en tête

- **Votre bâtiment ne vaut presque rien — et ce n'est pas grave**

En centre-bourg, le coût des travaux dépasse souvent la valeur du bâtiment une fois rénové. Il ne faut donc **attendre aucune recette du bail.** Ce que la commune y gagne, ce sont des logements occupés, un commerce rouvert, un bâtiment qui ne tombe plus en ruine – et un patrimoine qui lui revient en état.

- **Le bail seul ne suffit jamais à équilibrer l'opération**

Il faut le combiner avec les aides disponibles : subventions de l'Anah dans le cadre d'une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) et de renouvellement urbain (OPAH-RU), aides à la pierre pour le logement social, prêts de long terme de la Banque des Territoires, Fonds vert, dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) selon les cas, dispositifs liés à votre opération de revitalisation de territoire (ORT). **C'est l'organisme qui ira les chercher** – à condition d'avoir le bon statut.

- **Un bail dépasse largement le temps d'un mandat**

Un bail de quarante ans engage des équipes qui ne sont pas encore élues. Deux précautions simples : **faire rédiger une note d'une page, lisible par tout le monde,** expliquant ce que la commune a signé et ce qu'elle doit surveiller ; et **inscrire le bien et ses échéances dans le suivi du patrimoine communal.**

- **On vous dira que vous bradez le patrimoine communal**

La critique viendra, en conseil ou en réunion publique. Elle se désamorce avec trois phrases : **la commune reste propriétaire, elle ne dépense pas d'argent, elle récupérera le bâtiment en état.** Un schéma « aujourd'hui / pendant le bail / à la fin » vaut mieux qu'un long discours.

3.3.4 | Trucs et astuces dans la mise en œuvre opérationnelle

a) Trois opérations pour se faire une idée

Deux opérations portées par une structure en Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion (MOI)

Sainte-Hélène (33) • **Un îlot insalubre repéré grâce à l'OPAH-RU**

- **Le point de départ** - Dans le cadre de l'animation de l'OPAH-RU de la Communauté de communes de la Médullienne, un ensemble immobilier très dégradé est repéré en plein cœur de bourg : une ancienne implantation économique, avec un fort potentiel de renouvellement urbain. Le repérage vient du programme en cours, pas d'une recherche de montage.
- **Ce qui a débloqué l'opération** - L'îlot a été déclaré éligible aux financements de résorption de l'habitat insalubre. Une première phase de travaux est engagée sous maîtrise d'ouvrage publique, avec un maître d'œuvre désigné. Cette première phase est ce qui rend la suite finançable : elle traite le plus lourd avant l'entrée de l'opérateur.
- **Le montage** - À l'issue de cette phase, un bail à réhabilitation sera conclu entre la commune et l'opérateur en maîtrise d'ouvrage d'insertion. La commune reste propriétaire ; l'opérateur porte les travaux, le financement et la gestion.
- **Le résultat attendu** - Six logements pour des ménages modestes du territoire : un T1, deux T2, deux T3 et un T4. Démarrage des travaux prévu en octobre 2026.
- **Ce qu'il faut en retenir** - Une opération de cette nature n'était « équilibrable » ni par la commune seule, ni par un investisseur privé. C'est l'enchaînement « financement de l'insalubrité d'abord, bail à réhabilitation ensuite » qui l'a rendue possible.

Lussac (33) • **Une ancienne boulangerie transformée en lieu de vie et d'hébergement**

- **Le point de départ** - Le Collectif Trois Tiers développe sur le territoire du Grand Saint-Émilionnais un espace de vie sociale baptisé « Caze Majou » « grande maison » en gascon, nom choisi avec les habitants. Le projet cherche un lieu ; la commune de Lussac possède l'ancienne boulangerie du bourg, bâtiment emblématique situé à proximité des commerces, du collège et des écoles.
- **Le programme** — Un bâtiment à double vocation : **l'espace de vie sociale au rez-de-chaussée et dans le jardin, une unité d'hébergement à l'étage,** destinée à l'accueil touristique et aux travailleurs saisonniers. Le projet de travaux a été coconstruit avec les différents acteurs autour de quatre enjeux : mixité des usages, ouverture sur l'extérieur, rénovation performante et éco-responsable, respect du bâti ancien.
- **Le montage** — La commune reste propriétaire. La maîtrise d'ouvrage est confiée à un opérateur en maîtrise d'ouvrage d'insertion MOI, qui portera les travaux dans le cadre **d'un bail à réhabilitation,** assurera le montage financier et la gestion des hébergements. Le Collectif Trois Tiers anime le lieu. **Une convention tripartite** entre la commune, l'opérateur et la Caze Majou formalise l'engagement de chacun, à côté du bail.
- **Ce qu'il faut en retenir** — Le bail à réhabilitation a donné une forme juridique à une coopération déjà constituée, en permettant à la commune de mettre son bâtiment dans le projet sans le vendre ni le financer.

Ernée (53) • **L'ancien hôpital Saint-Antoine - Montage proposé en restitution d'étude en juin 2026.**

- **Le point de départ** - Commune de 5 500 habitants, lauréate Petites Villes de Demain, engagée dans une ORT. Elle est propriétaire de l'ancien hôpital Saint-Antoine, bâtiment des XIII^{e}-XVII^{e} siècles en entrée de cœur de ville, vacant depuis 2014, protégé au titre du patrimoine, estimé 65 000 € par les Domaines.
- **Le besoin identifié** - L'étude de reconversion a établi un manque de logements pour les jeunes actifs à l'échelle intercommunale, et dessiné un programme de dix logements : colocations meublées, logements pour salariés en mobilité, logement d'urgence, logements pour seniors autonomes, logements à vocation sociale, avec un rez-de-chaussée actif.
- **Le montage proposé** - Sur cinq scénarios examinés, celui présenté comme le plus cohérent avec le besoin repose sur un bail à réhabilitation avec un bailleur social ou un organisme agréé. La vente à un promoteur privé aurait été plus simple et sans coût pour la commune — elle a été écartée parce qu'elle ne répondait pas au besoin de logement des jeunes.
- **Le point dur** - Le coût de réhabilitation est estimé entre 1,6 et 1,7 M€ hors taxes. Le montage ne s'équilibre qu'avec des subventions : Fonds vert, DSIL, DETR, Action Logement, aides de l'Anah accessibles à un organisme agréé.

b) Les autres réalités à garder en tête

- **Payez les diagnostics avant de chercher un organisme**. C'est le meilleur euro dépensé de toute opération.
- **Allez voir des organismes avant d'écrire quoi que ce soit.** Une discussion informelle vaut dix pages de cahier des charges.
- **Écrivez ce que vous voulez obtenir, pas le bâtiment que vous imaginez.**
- **Mettez des dates dans le contrat,** et prévoyez ce qui se passe si elles ne sont pas tenues. Sans date, un bâtiment peut rester en l'état dix ans sous bail.
- **Ne demandez pas un loyer élevé.** Demandez des contreparties : des logements à loyer modéré, le droit de proposer des locataires, le maintien d'une activité.
- **Prévoyez des rendez-vous,** tous les cinq ou dix ans, pour faire le point sur l'entretien et l'usage du bâtiment.
- **Regroupez plusieurs biens** pour intéresser un organisme, quitte à mettre un bien facile avec un bien difficile.
- **Appuyez-vous sur votre OPAH ou votre OPAH-RU** si vous en avez une : c'est elle qui repère les immeubles, mobilise les aides et connaît les opérateurs.
- **Rangez le dossier quelque part où on le retrouvera :** contrat, programme, plans, contacts, dates à surveiller.
- **N'allez pas au bout pour le principe.** Un bail mal préparé bloque un bâtiment stratégique pour plusieurs décennies. Renoncer, vendre, ou attendre, sont des décisions légitimes.

c) Les erreurs qu'on voit le plus souvent

À ÉVITER

- **Écrire le contrat avant d'avoir trouvé un organisme.** C'est la première cause d'appel à candidatures sans réponse.
- **Proposer un bâtiment dont on ne connaît pas l'état.** Les candidats ne reviennent pas.
- **Détailler le projet comme si la commune était maître d'ouvrage.** Le contrat risque alors d'être requalifié en marché public.
- **Accepter un loyer symbolique sans l'expliquer dans la délibération ni faire estimer le bien.** C'est un risque juridique, et un risque politique au changement d'équipe.
- **Oublier d'écrire ce qui se passe à la fin du bail :** l'état du bâtiment, et le sort des locataires en place.
- **Caler la durée sur le mandat plutôt que sur le temps nécessaire à l'organisme.** Aucun organisme sérieux ne se positionnera.

d) Les vérifications à ne pas manquer

- **Domanialité.** Un bien affecté à l'usage du public ou à un service public et spécialement aménagé relève du domaine public : il est inaliénable. Sauf recours au BEA ou à une autorisation d'occupation temporaire (AOT), il faut le **désaffecter puis le déclasser** par délibération. Compter environ six mois.
- **Risque de requalification.** Trois signaux d'alerte : la collectivité définit précisément l'ouvrage au-delà de ses prérogatives d'urbanisme ; elle loue en retour tout ou partie de l'ouvrage ; elle est la destinataire économique directe de l'opération. Dans ces cas, le montage peut relever du marché public de travaux, du marché de partenariat ou de la concession. **À faire expertiser avant tout engagement.**
- **Mise en concurrence**. Pour une occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique, une procédure de sélection préalable s'impose en principe (art. L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques). Pour le domaine privé, l'obligation générale n'est pas établie, mais un appel à manifestation d'intérêt reste la meilleure protection.
- **Valorisation et libéralité.** Solliciter systématiquement l'avis de la direction de l'immobilier de l'État. La délibération doit motiver l'intérêt général et l'écart entre la redevance et la valeur locative, en détaillant les contreparties obtenues.
- **Aides d'État.** Lorsque le preneur exerce une activité économique, la mise à disposition gratuite ou sous-évaluée est un avantage économique, à encadrer – le plus souvent par le règlement *de minimis*.
- **Formalisme.** Acte notarié et publication au fichier immobilier obligatoires pour tout bail de plus de douze ans. Anticiper coût et délai.
- **Fiscalité.** Taxe de publicité foncière, TVA, taxe foncière sur les propriétés bâties – en principe à la charge du preneur titulaire du droit réel, mais la clause doit être explicite.
- **Sort des constructions en fin de bail.** Elles reviennent au bailleur, en principe sans indemnité. C'est un principe supplétif : **vérifier que le contrat ne dit pas l'inverse**.
- **Sort des occupants en fin de bail à réhabilitation.** Le code impose au propriétaire de proposer, plusieurs mois avant l'échéance, un nouveau bail aux occupants en place ou une solution de relogement. **La collectivité ne récupère pas un immeuble vide**. À anticiper dès la délibération initiale.
- **Hypothèque et cession du droit réel.** Le droit réel est cessible et hypothécable : c'est ce qui rend l'opération finançable. Prévoir une clause d'agrément, et négocier en amont avec le prêteur les conditions de sa substitution en cas de défaillance.

Pour aller plus loin

- **Votre référent départemental Petites Villes de Demain, et le délégué départemental de la Banque des Territoires.**
- **L'opérateur qui anime votre OPAH ou votre OPAH-RU, s'il y en a une sur votre territoire.**
- **L'établissement public foncier compétent, pour acquérir et porter un bien en amont.**



© Adobe Stock



CONCLUSION : Continuer de capitaliser sur les réussites locales pour inspirer l'action

Conclusion

Les petites villes et leurs bassins de vie font face à de nombreux défis pour maintenir et renforcer leur vitalité : friches à réhabiliter, logements vacants à revitaliser, équipements publics à moderniser, activités économiques à relancer, etc. Pourtant, on y peut voir autant de potentiels inexploités à réinvestir !

Souvent, l'interrogation de décideurs locaux est grande : « Par où commencer ? Quel montage choisir ? Comment sécuriser les financements ? Avec qui travailler ? ». Ces questions, aussi légitimes soient-elles, ne doivent pas rester des freins. Ce guide a été conçu pour y répondre, en éclairant les choix et en montrant des chemins possibles. Que vous soyez une commune rurale ou une petite ville en quête de dynamisme, ce guide propose des pistes pour passer à l'acte.

Continuer de capitaliser sur les réussites locales pour inspirer l'action

Que l'on fasse directement quand on dispose des moyens nécessaires, que l'on fasse faire par un opérateur en assurant son pilotage, ou que l'on laisse agir un porteur de projet – en créant les conditions de sa réussite sans jamais s'y substituer –, les exemples de succès, modestes ou ambitieux, sont nombreux dans les petites villes et les ruralités.

Ces territoires sont des laboratoires d'innovation locale, où l'agilité et la proximité permettent d'ajuster des solutions sur mesure. Cela amène souvent à sortir des schémas traditionnels : tester des montages hybrides, associer des acteurs privés à des missions d'intérêt général, ou encore mutualiser des ressources avec des communes voisines.

Par son accompagnement dans la durée des petites villes et de leurs bassins de vie, la Banque des Territoires continue de capitaliser sur les réussites locales pour inspirer l'action. À travers ses prêts, ses investissements et son ingénierie, elle reste mobilisée à vos côtés dans tous les territoires.

Remerciements

Banque des Territoires remercie tous les acteurs qui ont participé à l'écriture de ce guide :

- **Rédacteurs :**
  - ESPELIA : Marielle Gahir, *Directrice du pôle Aménagement, Développement économique et numérique* ; Pauline Veron, *Consultante Senior* ; Edouard Poyet, *Consultant Senior*
  - SETEC : Néville Williamme, *Directeur régional adjoint Sud-Est* ; Amandine Sors, *Cheffe de projet - Urbaniste* ; Grégoire Chevillat (EY), *Senior Manager Secteur Public ;* Fabienne Perbost, *Directrice de projet ;* Antoine Mameri (EY), *Avocat Associé*
  - SCET : Lila Deffayet, *Directrice du Pôle montage - BU Aménagement ; Thaïs d'Audeville, Consultante*
  - LUP : Rémi Bonnefoi, *Ingénieur Urbaniste Associé* ; Grégoire Billard, *Juriste - Urbaniste*
  - SOLIHA : Amélie Siret, *Responsable des études d'urbanisme*
- **Les contributeurs internes à la Banque des Territoires :**
  Franck Chaigneau, Pierre Cosny Bellevue, Thomas Gauthier, Marc-Henri Castelain, Julien Lenoir, Céline Raluy-Burdalski et les Chargés d'Appui en Directions régionales.



© Adobe Stock

BANQUE des TERRITOIRES

Caisse des Dépôts GROUPE

banquedesterritoires.fr

@BanqueDesTerr

Direction de la communication du groupe Caisse des Dépôts - BDT-DAT - Novembre 2026 - Les guides pratiques