

OPERATIONS DE CREDIT-BAIL DES COMMUNES

PROBLEME

Les collectivités locales sont, de longue date, des acteurs de l'économie, la décentralisation n'ayant fait que confirmer ce rôle. Les communes sont incitées à assumer des responsabilités en matière de création ou de maintien d'emplois, notamment en offrant aux entreprises les conditions nécessaires à leur développement. Dans un contexte concurrentiel toujours plus grand, les entreprises mobilisent prioritairement leur capacité d'investissement sur leurs équipements productifs. Pour cette raison, les collectivités locales et en particulier les communes interviennent fréquemment sur l'immobilier d'entreprise, la formule du crédit-bail constituant une des modalités de l'intervention publique locale dans ce domaine.

TEXTES

- Articles L.313-7 et suivants, R.313-3 à R.313-14 du code monétaire et financier
- Article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales
- Articles R.1511- 4 et suivants du Code général des collectivités territoriales
- Circulaire du 3 juillet 2006 ayant pour objet « la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales en ce qui concerne les interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements », NOR : MCMB0600060C

Les collectivités locales sont nombreuses, seules ou avec des partenaires spécialisés, à utiliser la technique du crédit-bail dans le domaine des interventions économiques. Néanmoins si l'usage du crédit-bail présente d'indéniables avantages, les communes doivent, dans ce domaine également, agir avec précaution.

□ LA TECHNIQUE DU CREDIT-BAIL DANS LE DOMAINE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COMMUNES

La définition de l'opération de crédit-bail

Le crédit-bail immobilier est défini par l'article L.313-7.2° du code monétaire et financier comme une opération par laquelle une entreprise donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par elle ou construits pour son compte, lorsque ces opérations, quelle que soit leur qualification, permettent aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués, au plus tard à l'expiration du bail, soit par cession en exécution d'une promesse unilatérale de vente, soit par acquisition directe ou indirecte des droits de propriété du terrain sur lequel ont été édifiés le ou les immeubles loués, soit par transfert de plein droit de la propriété des constructions édifiées sur le terrain appartenant audit locataire.

En matière d'aide à l'immobilier d'entreprise par les communes, le crédit-bail est une opération par laquelle une commune (appelée crédit-bailleur) donne en location pour une longue durée (7 à 20 ans) un bâtiment de nature industrielle ou artisanale à une entreprise

(appelée crédit-preneur) qui aura la possibilité de devenir propriétaire de ces biens à l'expiration du contrat de crédit-bail pour un prix fixé à l'avance, dans le cadre d'une promesse de vente.

- Ce dernier point distingue en effet le crédit-bail de la location-vente, celle-ci obligeant le locataire, à l'expiration du contrat, à acheter le bien loué. Or, l'existence d'un accord sur la chose et le prix en l'absence de promesse expose les locations ventes à une requalification en contrat de vente à tempérament (Civ 3, 8 avril 2009, n°07-21.496).

Le crédit-bail se définit donc comme une location avec promesse unilatérale de vente et peut toujours déboucher sur une location-acquisition par l'utilisateur, si celui-ci lève l'option qui lui est offerte, soit à la date prévue par le contrat, soit à la fin du contrat.

Les avantages de la formule du crédit-bail

Appliquée à l'interventionnisme économique des communes, la technique du crédit-bail permet à la collectivité de mettre à la disposition d'une entreprise un local industriel ou artisanal sans que cette opération représente une lourde charge financière pour elle, le versement des loyers de l'entreprise locataire couvrant l'annuité d'emprunt contracté par la commune afin de réaliser l'opération. Dans la plupart des régions françaises et plus particulièrement dans les zones défavorisées, les opérations communales sont soutenues financièrement par les collectivités régionales et départementales. Les subventions ainsi octroyées permettent, d'une part, d'alléger la participation communale en réduisant le montant de l'emprunt à mobiliser et d'autre part, d'alléger le loyer de l'entreprise correspondant à l'annuité communale. Le crédit-bail favorise en cela l'implantation ou le maintien des entreprises.

Par ailleurs, cette formule offre une garantie importante à la commune en cas de défaillance de l'entreprise locataire. Comme le crédit-bailleur reste propriétaire du bien, il détient sur ce dernier des droits très supérieurs à ceux qui assortissent les sûretés dont peuvent habituellement se prémunir les prêteurs.

Dans ces conditions, et même si la commune doit être attentive à la solvabilité de l'entreprise, ses droits de créancier sont de facto très bien assurés et le financement par crédit-bail peut faire l'objet d'un accord relativement rapide.

En outre, la collectivité maître d'ouvrage de l'opération en sollicitant un assujettissement par option au régime de droit commun de la TVA, peut récupérer, dès la 1ère année, sur les loyers de l'entreprise, la taxe qu'elle aura acquittée sur les travaux.

Ces avantages ne doivent pas faire oublier les risques éventuels que peut présenter pour la collectivité publique un usage sans discernement de la technique du crédit-bail.

□ LES LIMITES DU CREDIT-BAIL DANS LE DOMAINE DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES

La première limite est juridique, concernant la fréquence du recours au crédit-bail par les communes ; par ailleurs, un seul sinistre, voire plusieurs peuvent, malgré les avantages évoqués plus haut mettre une collectivité dans de grandes difficultés financières.

Le caractère exceptionnel du recours à la formule de crédit-bail

Assimilée à une opération de crédit (article L.311-1 du code monétaire et financier), l'activité de crédit-bail ne peut être pratiquée à titre habituel que par un établissement de crédit ou une société de financement selon l'article L.511-5 du code monétaire et financier.

Cette limite a été rappelée par le Ministre de l'économie et des finances en réponse à différentes questions posées par des parlementaires (cf. notamment : réponse ministérielle n°12604, J.O. Ass. Nat.(Q), 18 juin 1990, p.2930), et par le Ministre de l'Intérieur dans sa circulaire du 7 janvier 2002 rappelant que le caractère habituel commence dès la première répétition de l'opération.

En conséquence, si les communes peuvent mettre en œuvre des opérations d'immobilier d'entreprise en crédit-bail dans le cadre de leurs pouvoirs économiques, ces interventions ne sauraient avoir un caractère "habituel" et doivent donc être pratiquées de manière "occasionnelle".

Même si cette limite n'a jamais été sanctionnée sur le plan pénal, les Communes doivent rester vigilantes quant aux éventuelles sanctions économiques et financières dont elles pourraient écoper sur le plan civil.

Les limites de l'interventionnisme économique des collectivités locales

L'article L.1511-3 du code général des collectivités territoriales rappelle que le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise.

En conséquence, une opération de crédit-bail peut être soumise au décret n° 2005-584 du 27 mai 2005 relatif aux aides à l'investissement immobilier et à la location d'immeubles accordées aux entreprises par les collectivités locales, dont les règles de plafond et de zones s'appliqueront au contrat de location, support de l'opération de crédit. Ce décret est codifié aux articles R.1511-4 et suivants du CGCT.

Il implique de calculer une valeur de référence du terrain, permettant de connaître la valeur du rabais, laquelle doit s'inscrire dans une exemption de notification ou être notifiée. A cet effet, le Décret du 27 mai 2005 prévoit que des rabais peuvent être consentis, dans les conditions qu'il fixe, à des entreprises situées dans les zones d'aides à l'investissement des PME, dans les zones d'aides à finalité régionale, pour les projets de recherche, développement et innovation et dans le secteur de la transformation et de la commercialisation des matières premières et produits agricoles.

Nouvelle rédaction de l'article L.1511-3 du CGCT

A compter du 1^{er} janvier 2016, une nouvelle rédaction de l'article L.1511-3 entrera en vigueur, issue de la Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Il est d'une part prévu que toute aide consentie devra être compatible avec le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, élaboré par la métropole, et que « *Les communes, la métropole de Lyon, et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles.*

Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que le marché. Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficiaire intégralement l'entreprise ».

Ces aides doivent avoir pour objet la création ou l'extension d'activités économiques.

Si la formule du crédit-bail comme support d'une aide est désormais explicitement visée à l'article L.1511-3, il convient pour la Commune de s'assurer de la compatibilité avec le schéma régional.

Le risque lié à la formule du crédit-bail

L'adéquation des conditions de refinancement de la commune avec celles que cette dernière octroie dans le cadre du crédit-bail n'est pas toujours possible. Un reliquat peut donc rester à la charge des finances publiques.

Le risque financier de l'opération est en partie supporté par la collectivité. En cas de défaillance de l'entreprise crédit-preneur, la collectivité se trouve en effet dans l'obligation de supporter la charge financière liée au refinancement de l'opération sans avoir les ressources procurées par le loyer du crédit-bailleur. Dans ces conditions, la commune se voit contrainte de rechercher de toute urgence une nouvelle entreprise afin d'occuper les locaux financés en crédit-bail.

Ce type d'opération suppose donc pour la collectivité une analyse de type bancaire du dossier, portant en particulier sur la solidité du projet industriel ou artisanal et sur la valeur immobilière du bien financé.

Pour compenser ces risques, la commune peut solliciter des partenaires ou mettre en place des moyens.

Tout d'abord, la collectivité doit s'assurer des conseils nécessaires au moment de l'élaboration des actes juridiques, notamment contractuels, qu'elle sera tenue de prendre, afin d'évaluer avec précision l'étendue de ses engagements.

Ensuite, pour limiter la prise de risques financiers liés à la défaillance éventuelle de l'entreprise, la collectivité peut contribuer à un fonds de garantie mutuelle, destiné à couvrir les risques d'impayés sur les loyers industriels. Ce fonds est généralement alimenté par les collectivités adhérentes et peut intervenir dès que l'une d'entre elles signale un impayé de loyer.

Enfin, les collectivités qui ne souhaitent pas assurer directement la charge de cette opération, peuvent avoir recours à des sociétés spécialisées, telles les SICOMI. Cette formule, agréée par la législation, permet à la commune de ne pas supporter les conséquences financières d'un investissement qu'elle ne réalise pas directement.

□ CONSEIL

Malgré les avantages de rapidité, de souplesse, de sécurité que le crédit-bail présente dans le cadre des interventions économiques des collectivités locales, les communes doivent utiliser cette technique avec précaution au regard des risques de défaillance d'entreprise. Le recours à des conseils extérieurs spécialisés s'avère nécessaire dans la plupart des cas.

□ NOTA

L'article L.1311-4-1 du CGCT prévoit que les constructions, acquisitions ou rénovations destinées à être mises à la disposition de l'Etat pour les besoins de la justice, de la police ou de la gendarmerie nationales, ainsi que les constructions réalisées dans le cadre de contrats de partenariat peuvent donner lieu à la conclusion de contrats de crédit-bail. Dans ce cas, le contrat comporte des clauses permettant de préserver les exigences du service public. Cette possibilité a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2017 par la Loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014.