

**Marie CAPELLE**



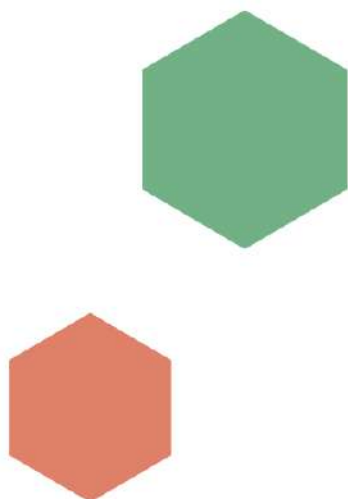
Master 2 Aménagement, Urbanisme, Diagnostic  
et Intervention sur les Territoires (AUDIT) – Université Rennes 2  
2024-2025

## **Faciliter l'accès à l'immobilier locatif pour les acteurs associatifs de l'économie sociale et solidaire : l'intervention des entreprises publiques locales**

Intérêts et possibilités d'une coopération entre  
économie mixte locale et économie sociale et solidaire

*Mémoire de fin d'études soutenu le 6 novembre 2025*

*Sous la direction de Jean-François INSERGUET, maître de conférences en droit public*





## AVANT-PROPOS

---

Loin d'être un désordre bourdonnant, la ruche est un organisme vivant où les abeilles travaillent avec précision et coopération. Ensemble, elles bâtissent un espace commun et ordonné autour des alvéoles hexagonales s'imbriquant les unes contre les autres et formant ainsi un réseau complexe. Cette géométrie parfaite traduit une recherche d'une efficacité collective et de solidité.

Derrière cette organisation se cache une symbolique : celle de la coordination, du travail partagé et de l'équilibre entre indépendance et interdépendance. Chaque abeille possède sa fonction propre mais c'est la synergie de leurs actions qui fait la force de la communauté et l'efficacité du modèle. Ainsi, la ruche illustre un écosystème d'acteurs où le travail de chacun est mis au service d'un objectif commun.

L'image de la ruche fait écho aux défis sociaux, économiques et environnementaux contemporains face auxquels nous devons travailler ensemble pour s'adapter, innover et construire des réponses durables. À l'instar des abeilles, nos organisations, qu'elles soient publiques, privées ou associatives, doivent mutualiser leurs ressources et leurs compétences pour atteindre cet objectif commun.

Transposée à la fabrique de la ville, la ruche devient un modèle inspirant d'un urbanisme fondé sur la mise en réseau des acteurs, la mutualisation des moyens et la co-construction de réponses adaptées aux besoins locaux. Ainsi, la ville de demain doit s'imaginer dans la coopération et la mise en synergie de ceux qui l'habitent.



## RÉSUMÉ

---

En raison de leur modèle socio-économique, certaines structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) dont les associations font face à des difficultés pour accéder à l'immobilier locatif. Or l'accès à un local est une condition nécessaire au développement et à la pérennisation d'une activité. Cet enjeu est notamment accentué par les dynamiques de pression foncière et d'augmentation des valeurs du foncier et de l'immobilier. Dans ce contexte, les collectivités territoriales ont un rôle à jouer dans la production d'un immobilier abordable et adapté par l'intermédiaire de leurs moyens d'action en faveur de la maîtrise foncière et immobilière. Cependant, elles font face à la baisse de leurs budgets. Ainsi, les entreprises publiques locales (EPL) apparaissent être les outils privilégiés des collectivités pour répondre à ces enjeux d'accès à l'immobilier des acteurs de l'ESS car l'économie mixte permet d'avoir plus de moyens d'actions techniques et financiers.

La coopération entre les acteurs de l'ESS et les EPL semble difficile au premier abord. Néanmoins, les ressemblances entre les deux sont nombreuses avec notamment la recherche de l'intérêt général et de l'utilité sociale. Aujourd'hui, certaines EPL s'emparent de ce sujet mais les projets restent ponctuels. L'enjeu est alors de mettre en avant des bonnes pratiques existantes d'EPL en faveur d'un immobilier adapté pour gagner la confiance d'autres collectivités et d'EPL en la réalisation de projets incluant les acteurs de l'ESS, en particulier les associations.

### Mots clés :

Entreprises publiques locales / économie sociale et solidaire / locaux d'activité / maîtrise immobilière / immobilier locatif / droit d'usage / montages immobiliers / politiques publiques

## ABSTRACT

---

Because of their socioeconomic model, some organisations of the social and solidarity economy (SSE), including associations, struggle to access rental property. However, the access to business and office premises is a necessary condition to develop and make a company durable. This issue is emphasised by dynamics of land pressure and the increase of land and property values. In this regard, local authorities play a part in the production of affordable and suitable premises through their jurisdiction in land and property control. Nevertheless, they are facing a decrease in their budget. Thus, local public enterprises (LPEs) appear as privileged tools for local authorities. It gives them the opportunity to give an answer to the issue surrounding access to premises for those actors of the SSE as mixed economy offers more technical and financial levers of action.

On first thought, the cooperation between social enterprises and LPEs appears to be difficult. However, many similarities exist between them including their common research of general interest and social utility. Nowadays, some LPEs are taking up on this issue but, for now, projects remain ad hoc and largely one-off initiatives. Henceforth, the challenge will be to showcase existing good practice of LPEs in providing appropriate property solutions, in order to gain trust of other local authorities and LPEs in implementing projects that involve social enterprises, and especially associations.

### **Keywords :**

Local public enterprises / social and solidarity economy / business and office premises / property control / rental property / right of use / real estate schemes / public policies

## REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier mon tuteur de mémoire, Jean-François Inserguet, pour son suivi, ses conseils et sa disponibilité. Je remercie également Delphine Aillaud et Marie-Anaïs Le Breton pour leur encadrement durant ces deux années d'études en Master Aménagement, Urbanisme, Diagnostic et Intervention sur les Territoires (AUDIT).

Je souhaite également remercier Pascal Glémain d'avoir accepté de faire partie du jury de ce mémoire.

Je remercie l'ensemble des services de la SEM Paris Commerces et tout particulièrement le pôle Conseil et Développement territorial qui m'a accueilli pendant ce stage de fin d'étude. Merci à Cécile Terrié, Ulysse Lassaube et Rafaël Devemy-Bardinet pour leur bienveillance, leurs conseils, la transmission de leurs connaissances et l'accompagnement dans la réalisation de ce mémoire.

Je tiens à remercier toutes les personnes ayant accepté de prendre le temps de répondre à mes questions lors d'entretiens.

Enfin, je remercie également mes proches pour leur soutien durant ces cinq années d'études.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

---

**AMI** : appel à manifestation d'intérêt

**ANCT** : Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

**ANRU** : Agence Nationale du Renouvellement Urbain

**CRESS** : Chambre Régionale de l'économie sociale et solidaire

**CSESS** : Conseil Supérieur de l'économie sociale et solidaire

**DLA** : dispositif local d'accompagnement

**EPL** : entreprise publique locale

**ESS** : économie sociale et solidaire

**FedEpl** : Fédération des élus des entreprises publiques locales

**GIE** : groupement d'intérêt économique

**HTHC** : hors taxes hors charges

**IAE** : insertion par l'activité économique

**LOD** : Loire Océan Développement

**NOTRe** : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**QPV** : Quartiers Politique de la Ville

**RTES** : Réseau des collectivités Territoriales à l'Économie Solidaire

**SAS** : société par actions simplifiée

**SCI** : société civile immobilière

**SCIC** : société coopérative d'intérêt collectif

**SEM** : société d'économie mixte

**SEMOP** : société d'économie mixte à opération unique

**SPL** : société publique locale

**SPLA** : société publique locale d'aménagement

**SRDEII** : Schéma Régional Directeur Économique de l'Innovation et d'Internationalisation

**ZAN** : Zéro Artificialisation Nette

**ZAC** : zone d'aménagement concerté

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	7
INTRODUCTION .....	12
MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE.....	18

## CHAPITRE 1 : LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES D'ACCÈS À L'IMMOBILIER DES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE.....23

### Section 1 : L'économie sociale et solidaire, une altérité économique ancienne aux valeurs ajoutées multiples .....24

#### Paragraphe 1 : La loi relative à l'économie sociale et solidaire, la concrétisation d'un rapprochement entre deux mouvements distincts .....24

- A. Une existence de l'économie sociale remontant à la croissance du capitalisme au XIX<sup>ème</sup> siècle..... 25
- B. Le développement de l'économie solidaire dans les années 1970, se différenciant de l'économie sociale ..... 27
- C. Vers une structuration et une institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire à partir des années 1980 ..... 28
- D. Un rapprochement tardif concrétisé par la loi-cadre relative à l'économie sociale et solidaire de 2014 .....30

#### Paragraphe 2 : Une altérité économique aux valeurs ajoutées autres qu'économique ..33

- A. Des activités territorialisées et innovantes répondant à des besoins locaux ..... 33
- B. Contribuer à la redynamisation d'un territoire ..... 34
- C. Réduire les inégalités territoriales et favoriser la cohésion territoriale ..... 35
- D. Des activités ayant un impact écologique ..... 36

#### Paragraphe 3 : les enjeux actuels de l'économie sociale et solidaire.....37

- A. La loi Hamon, affichage politique ou institutionnalisation d'une « autre » économie ? ..... 37
- B. Une mise en œuvre opérationnelle limitée ..... 38
- C. Une définition centrée sur le facteur économique et le statut, cachant des réalités multiples .. 39

### Section 2 : Des structures associatives de l'économie sociale et solidaire aux besoins spécifiques en matière d'immobilier, faisant face à un marché classique de l'immobilier devenu inabordable et inadapté.....41

#### Paragraphe 1 : Le modèle socio-économique des structures de l'économie sociale et solidaire : fonction des besoins et capacités financières d'accès à un local d'activité..41

- A. Construire le modèle socio-économique d'une structure de l'économie sociale et solidaire .... 41
- B. Les conséquences de ce modèle sur leurs besoins en immobilier ..... 42
- C. Le besoin d'accompagnement pour solidifier le développement et objectiver les besoins en immobilier des structures de l'économie sociale et solidaire ..... 46

#### Paragraphe 2 : Le marché de l'immobilier classique, un frein à l'installation des acteurs de l'économie sociale et solidaire.....48

- A. Le marché de l'immobilier classique et l'économie sociale et solidaire : deux mondes qui ne dialoguent pas..... 48
- B. L'inadéquation entre les prix du marché et la capacité financière des acteurs de l'économie sociale et solidaire..... 49
- C. Une raréfaction des locaux d'activité neufs et en seconde main ..... 50

#### Paragraphe 3 : L'émergence d'offres immobilières hétérogènes et d'acteurs alternatifs en réponse au problème immobilier des structures de l'économie sociale et solidaire .53

A. L'émergence d'offres alternatives proposant des locaux adaptés.....	53
B. Le développement d'acteurs alternatifs d'une production immobilière durable : les foncières solidaires .....	55

## **CHAPITRE 2 : LA MOBILISATION DE L'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE DANS LA CONSTITUTION D'UNE RÉPONSE AU PROBLÈME IMMOBILIER DES ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .....58**

### **Section 1 : La montée en puissance des entreprises publiques locales dans le paysage des outils des collectivités territoriales .....59**

#### **Paragraphe 1 : Définition et fonctionnement des entreprises publiques locales .....59**

A. La création d'un outil au service des collectivités territoriales.....	59
B. L'affirmation de l'économie mixte dans un contexte de modernisation et de rationalisation de l'action publique depuis les années 2010 .....	61
C. Les modes d'intervention des entreprises publiques locales : un outil agissant pour le compte de ses actionnaires .....	62

#### **Paragraphe 2 : La diversification des métiers et des compétences des entreprises publiques locales : l'affirmation d'une intervention de maîtrise immobilière .....64**

A. Des compétences historiques en aménagement du territoire et en production immobilière .....	64
B. L'élargissement des domaines de compétences des entreprises publiques locales : de l'aménagement à des domaines généraux de l'action publique .....	64
C. La diversification des métiers des entreprises publiques locales d'aménagement et immobilière : de la production-cession à la gestion immobilière .....	66
D. Un travail plus récent sur la maîtrise foncière et immobilière de commerces et d'actifs de rez-de-chaussée.....	67

### **Section 2 : Une convergence entre les entreprises publiques locales et l'économie sociale et solidaire naissante mais encore fragile .....69**

#### **Paragraphe 1 : Un sujet récemment initié au sein de la Fédération des élus des entreprises publiques locales .....69**

#### **Paragraphe 2 : Des facteurs multiples de convergence dans la philosophie de projet ..70**

A. Un objectif commun d'intérêt général et d'utilité sociale .....	70
B. Des bénéfices réinjectés dans le développement local.....	70
C. Des structures favorisant l'innovation.....	71

#### **Paragraphe 3 : L'économie sociale et solidaire, un sujet initié mais qui ne prend pas ou peu .....72**

A. Une coopération encore au stade de passerelle .....	72
B. Le manque de culture globale de l'économie sociale et solidaire chez les élus et directeurs d'entreprises publiques locales .....	72
C. Une tension entre deux modèles économiques : entre nécessité de rentabilité pour les entreprises publiques locales et une plus faible capacité économique des structures de l'économie sociale et solidaire.....	74

#### **Paragraphe 4 : Les limites internes au modèle des entreprises publiques locales face au développement de cette coopération .....76**

A. Une méconnaissance et une méfiance du secteur public vis-à-vis des entreprises publiques locales.....	76
B. Le renouvellement régulier des gouvernants des entreprises publiques locales .....	77
C. Des défis à relever pour les entreprises publiques locales en matière de financement.....	77

Section 3 : Des leviers pour faciliter la coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs de l'économie sociale et solidaire .....79

**Paragraphe 1 : Le rôle des collectivités : développer une politique publique forte d'accès à l'immobilier pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire.....79**

- A. Développer une politique publique forte en faveur de l'économie sociale et solidaire ..... 79
- B. La co-construction de la politique publique, facteur de réussite ..... 80

**Paragraphe 2 : Renforcer la coopération à plusieurs niveaux.....82**

- A. Développer une coopération entre et au sein des collectivités territoriales pour accélérer l'élaboration des politiques publiques ..... 82
- B. Développer une coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs de l'économie sociale et solidaire concernés par le projet pour s'adapter au mieux à leurs besoins et contraintes.. 83
- C. Développer une coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs privés de l'immobilier ..... 83
- D. Développer une coopération interne aux entreprises publiques locales pour favoriser la transversalité et l'innovation interne..... 84

**Paragraphe 3 : Une nécessité de sécuriser les montages financiers .....86**

- A. La filialisation pour mutualiser les capacités de financements et réduire le risque financier des collectivités territoriales ..... 86
- B. La diversification des produits sur une même opération pour faciliter la péréquation..... 88

**CHAPITRE 3 : DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ET IMMOBILIÈRES VITRINES DÉMONTRANT L'INTÉRÊT ET LA POSSIBILITÉ DE LA COOPÉRATION ENTRE ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES ET ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE .....89**

Section 1 : Les sites d'urbanisme transitoire, des incubateurs pour les activités de l'économie sociale et solidaire et des démonstrateurs d'un modèle d'aménagement innovant répondant à des besoins .....90

**Paragraphe 1 : L'urbanisme transitoire : un mode d'occupation temporaire préfigurant les usages futurs d'un site en renouvellement et permettant aux acteurs de l'économie sociale et solidaire d'accéder à un immobilier adapté.....91**

- A. Un mode d'occupation temporaire innovant et répondant à des besoins locaux ..... 91
- B. Une pratique qui s'est institutionnalisée et démocratisée auprès des aménageurs..... 92
- C. Le mode de coopération le plus courant entre les entreprises publiques locales et l'économie sociale et solidaire... ..... 93
- D. ... mais dont la pérennisation pose question ..... 94

**Paragraphe 2 : Le Solilab à Nantes : site pionnier d'urbanisme transitoire et de pérennisation des activités d'économie sociale et solidaire .....95**

- A. Un pôle d'innovation sociale répondant aux besoins immobiliers des acteurs de l'économie sociale et solidaire..... 96
- B. Un modèle de coopération au travers d'un écosystème public-privé..... 98
- C. Un modèle économique performant et soutenu par la collectivité..... 99
- D. La pérennisation du Solilab : une réflexion commune entre les acteurs ..... 100

**Paragraphe 3 : Les Halles en Commun à Rennes, une ambition politique portée sur l'accès au foncier des acteurs de l'économie sociale et solidaire concrétisée par Territoires Rennes .....102**

- A. Un projet politique centré sur l'accès au foncier des acteurs de l'économie sociale et solidaire..... 103
- B. L'affirmation d'une ambition politique envers l'accès à l'immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire..... 104

C. Une démarche engagée de recherche-action pour nourrir les pratiques de Territoires & Développement .....	105
D. La gouvernance partagée entre Territoires & Développement et les résidents : un aménageur ouvert aux évolutions de gouvernance .....	106
E. Une pérennisation encore incertaine et fonction de l'équilibre économique de l'opération d'aménagement .....	107

## Section 2 : Des opérations immobilières à l'échelle du bâtiment dédiées à l'économie sociale et solidaire : mutualiser les moyens techniques et financiers pour proposer un droit d'usage pérenne .....

### **Paragraphe 1 : Le Château de Nanterre, une opération de réhabilitation mobilisant la création d'une filiale dans laquelle la SEMNA de Nanterre et une foncière solidaire coopèrent .....**

A. Un montage de projet innovant par la création d'une société civile immobilière incluant la société d'économie mixte et une foncière solidaire .....	111
B. Les limites du projet : un prix de loyer au prix du marché .....	113

### **Paragraphe 2 : Le Quadri : une opération immobilière neuve d'initiative privée dédiée aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et portée par la société par actions simplifiée Territoires & Perspectives .....**

A. La mutualisation des capacités financières permise par l'intervention de la société par actions simplifiée Territoires & Perspectives .....	116
B. Une opération co-construite et co-produite avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire.....	117
C. Une difficulté récente de remplissage du bâtiment malgré des prix abordables .....	119

## Section 3 : Agir dans le diffus pour développer un parc immobilier à l'échelle d'un territoire : le portage immobilier des actifs de rez-de-chaussée .....

### **Paragraphe 1 : la société d'économie mixte Paris Commerces, opérateur historique de la maîtrise immobilière de rez-de-chaussée .....**

A. Une démarche et un mode d'opération pionniers dans la maîtrise immobilière d'actifs commerciaux de rez-de-chaussée .....	121
B. Vital'Quartier 2 : l'installation d'activités aux modèles économiques fragiles dans des arrondissements de Paris aux prix de loyer très élevés.....	124
C. Les limites du modèle de la société d'économie mixte Paris Commerces .....	125

### **Paragraphe 2 : La création d'une nouvelle foncière à Nantes : une démarche de pérennisation de la politique publique d'accès à l'immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire initiée au Solilab .....**

A. Une nouvelle foncière complétant les outils déjà existants sur le territoire .....	127
B. Développer une stratégie générale d'accès à l'immobilier adapté à l'échelle du territoire de la Métropole de Nantes .....	128
C. Penser la construction d'une réponse complète au problème immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire à partir du modèle nantais .....	129

CONCLUSION .....	131
BIBLIOGRAPHIE .....	135
TABLE DES FIGURES.....	141
ANNEXES .....	143

# INTRODUCTION

L'économie sociale et solidaire (ESS) serait un domaine réservé au **bénévolat**, aux **associations** ou à des **militants idéalistes**. Ce serait une **économie marginale, peu professionnelle et non rentable**. Ces idées réductrices ont été transmises lors de discussions informelles avec des amis ou de la famille. Ces clichés collent encore à la peau de l'ESS dans les milieux privés et publics. Il est alors nécessaire de les dépasser pour voir les nombreux apports de l'ESS tant dans les manières de fabriquer la ville que dans la conception d'une économie engagée vers les transitions socio-économiques et écologiques.

L'accès à un **local**<sup>1</sup> est souvent une **condition nécessaire au développement d'une activité**. En effet, le local est un moyen de donner vie à un projet et surtout de le pérenniser. C'est alors une concrétisation d'un modèle d'activité par la maîtrise foncière d'un lieu et un marqueur physique de valeurs (France Tiers Lieux, 2023). Cette **maîtrise foncière** peut être de différentes natures : en acquisition ou en location. Ainsi, la maîtrise foncière par l'acquisition d'un local facilite la pérennisation d'une activité. L'acquisition est souvent une aspiration dans le montage d'une stratégie immobilière et un droit fondamental inscrit dans la *Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen* de 1789. Cependant, les porteurs de projets, et notamment les jeunes et petites structures, n'ont plus les moyens d'acheter leur local au regard des prix de l'immobilier. De plus, le modèle français de **propriété privée** est de plus en plus **remis en cause** : la pleine propriété n'est plus le seul moyen de garantir un droit d'usage sur le long terme (CRESS Centre-Val de Loire, 2022). Ainsi, les porteurs de projets développent d'autres stratégies immobilières autour de la location de leur local et de la diversité des baux existants pour maîtriser leurs usages.

Cette remise en question de la pleine propriété et de report vers **une stratégie locative avec un droit d'usage sur le long terme** est portée par la majorité des structures de l'économie sociale et solidaire (ESS) qui font face à des difficultés d'accès à l'immobilier. Ce mémoire s'attache alors à aborder la question de l'accès à l'immobilier de ces structures de l'ESS via la **location**.

De plus, il est nécessaire de préciser que ce mémoire s'intéresse particulièrement aux **associations** puisque ces dernières font face à des difficultés structurelles dans leurs démarches d'accès à un

---

<sup>1</sup> Le terme de local est utilisé ici dans un sens large. Il comprend les bureaux, les locaux d'activité pour des activités de production, de stockage ou de distribution et les locaux commerciaux pour des activités de vente au détail ou de prestation de services. Les termes généraux de « locaux » ou de « locaux d'activités » sont utilisés pour désigner ces biens immobiliers (définition reprise de la thèse de F. Cottet, 2024).

local par rapport aux autres structures relevant juridiquement de l'ESS. En effet, en plus des associations, la définition légale de l'ESS inscrite à la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire inclut également dans l'ESS les mutuelles, les coopératives, les fondations et les sociétés commerciales de l'ESS. Par conséquent, des structures avec plus de moyens techniques et financiers et des échelles d'action plus larges relèvent juridiquement de l'ESS (Duverger, 2023) mais ne rencontrent pas ces difficultés structurelles d'accès au foncier ou à l'immobilier. Ainsi, lorsque les termes généraux de « structure(s) de l'ESS » ou bien « acteur(s) de l'ESS » sont utilisés, ils excluent ces structures qui n'ont pas de difficultés, ou du moins pas de manière systématique. De plus, cette réflexion s'applique, mais de façon moins générale, à d'autres structures telles que les **très petites entreprises (TPE) de l'ESS et les jeunes structures de l'ESS**. Néanmoins, puisque ce problème immobilier touche de manière structurelle les associations, le développement se concentre sur ces dernières et des termes tels que « structure(s) associative(s) de l'ESS » ou « acteur(s) associatif(s) de l'ESS » sont utilisés.

## **L'accès à l'immobilier locatif des acteurs de l'ESS, un nouveau problème public**

La loi de 2014 relative à l'économie sociale et solidaire définit l'ESS comme « **un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine** ». L'ESS concerne alors tous les types d'activités et non pas un secteur en particulier. En effet, l'ESS investit un champ large de secteurs d'activités : action sociale, culture et loisirs, médical, mobilités, réemploi, énergie, finance, assurance ou encore enseignement. Ces activités se regroupent derrière **des valeurs et des principes communs** que sont la gouvernance partagée, l'encadrement des profits, la coopération, l'intérêt général et l'utilité sociale. Cette **économie** vise alors un développement économique où la priorité est mise sur l'humain plutôt que sur le capital et où une gestion collective des organisations est mise en place (Le Labo de l'Économie Sociale et Solidaire). Dès lors, l'ESS a pour vocation de proposer des alternatives aux modes d'entreprendre des entreprises traditionnelles pour répondre à des enjeux sociaux, environnementaux, démocratiques et économiques.

Il est constaté par les réseaux ESS, les collectivités et certains professionnels de l'aménagement **des difficultés récurrentes** pour les associations lorsqu'il s'agit d'immobilier : d'un premier accès à un espace de travail à la pérennisation de l'installation, en passant par différentes étapes dans leur **parcours résidentiel**. Ludovic Thomas, travaillant pour l'incubateur ESS du département d'Ille-

et-Vilaine nommé TAG35, a indiqué à l'Avise<sup>2</sup> lors d'une enquête réalisée en 2025 que lors de l'accompagnement des structures de l'ESS « **c'est à chaque fois le foncier qui bloque** et rallonge la durée totale de l'accompagnement ». Cette étape de recherche d'un lieu s'avère alors être complexe, prendre du temps et retarder **voire faire échouer un projet associatif**.

Lors de leur recherche de local, ces structures de l'ESS se confrontent à **un marché traditionnel de l'immobilier devenu inadapté** en raison de la spéculation, de la raréfaction du foncier et de la standardisation des biens. Ce marché classique n'est aujourd'hui pas en mesure d'apporter des réponses aux problématiques spécifiques des acteurs associatifs de l'ESS alors qu'il existe un réel besoin d'accès à l'immobilier locatif chez ces acteurs pour créer les conditions nécessaires à leur développement. Dès lors, puisque le marché privé n'est plus en mesure d'apporter de solutions, l'accès à l'immobilier des structures de l'ESS devient **un nouveau problème public** pour les pouvoirs publics.

Ainsi, **les collectivités territoriales** ont un réel rôle à jouer sur la construction d'une offre adaptée à des porteurs de projets fragiles. Ces dernières s'emparent du sujet mais au-delà des subventions, leurs politiques de développement de l'ESS au travers de l'accès à l'immobilier restent émergentes et fragiles. Or, les collectivités territoriales sont **compétentes** en matière de maîtrise du foncier et disposent d'outils opérationnels pour mettre en œuvre des politiques publiques innovantes contribuant à élaborer cette réponse.

Parmi ces outils opérationnels se trouvent **les entreprises publiques locales (EPL)**. Ces entreprises sont des outils parapublics des collectivités territoriales, c'est-à-dire que ce sont des entreprises de droit privé dont les collectivités sont actionnaires et membres de la gouvernance. Ces entreprises peuvent agir pour le compte des collectivités sur des sujets d'intérêt général très vastes dont l'aménagement et l'immobilier et, par conséquent, sur des sujets de maîtrise foncière. À ce titre et dans un contexte de baisse des budgets des collectivités, cet outil d'économie mixte à mi-chemin entre les financements publics, privés et propres représente une opportunité pour les collectivités territoriales d'élaborer une réponse collective au problème immobilier des structures de l'ESS.

---

<sup>2</sup> L'Avise est le Centre national de compétences pour l'innovation sociale. Cette association créée en 2002 est l'opérateur national des dispositifs locaux d'accompagnement et a pour mission d'accompagner le développement de l'ESS et de l'innovation sociale. Source : <https://www.avise.org/qui-sommes-nous>

## État de la littérature existante : des études réalisées sur l'économie sociale et solidaire qui abordent rarement la question de l'accès à l'immobilier

Les études existantes sur l'ESS sont rares à questionner l'accès au foncier et à l'immobilier pour les structures de l'ESS. Dans sa thèse intitulée *L'économie sociale et solidaire face au problème immobilier* soutenue en 2024, Fanny Cottet souligne que l'ESS a été notamment étudiée **en économie et gestion** pour analyser les aspects juridiques et les modèles socio-économiques. D'autres études ont ensuite abordé **l'angle sociologique** pour comprendre la structuration des réseaux locaux d'acteurs, la participation à la co-construction des politiques publiques ou encore la précarité financière de ces acteurs. De plus, d'un point de vue **des études géographiques**, un travail important a été réalisé sur la notion d'ancrage territorial, ou territorialisation, de ces activités pour comprendre leurs effets, leur implantation sur un territoire et leurs liens avec les politiques publiques locales.

Néanmoins, au regard des difficultés d'implantation de ces activités, il est **nécessaire de compléter ces recherches**, comme le souligne F. Cottet. L'étude de l'ESS sous l'angle de l'accès au foncier et à l'immobilier est un axe d'étude rare et qui se développe seulement depuis quelques années. Elle précise que des chercheurs ont abordé la question de l'offre en locaux d'activité alternatifs au travers de l'ancrage des activités de l'ESS au sein de clusters ou de living labs, mais **sans s'intéresser en profondeur au sujet de la difficulté d'accès à ces locaux**. Finalement, peu de recherches ont porté sur la compréhension des difficultés d'accès au foncier et à l'immobilier des activités de l'ESS et sur l'identification de leviers permettant de créer des conditions favorables d'acquisition ou location. De plus, les recherches menées abordent le rôle des collectivités territoriales et les leviers que ces dernières peuvent mobiliser. Cependant, celles sur la coopération entre les EPL et l'ESS sont anecdotiques puisqu'une publication de la Fédération des élus d'entreprises publiques locales (FedEpl) a été réalisée en 2023 après une initiation du sujet par son ancien président Patrick Jarry, à cette époque maire de Nanterre. Cependant, au-delà de cette publication, ce sujet n'est pas encore beaucoup traité.

De plus, il faut noter que les recherches menées initiant ce sujet sont encore **récentes**. Les documents ayant traité ce sujet datent de la fin des années 2010 pour les précurseurs mais plutôt des années post Covid-19. Ces documents sont notamment produits par les réseaux de l'ESS tels que les différentes Chambres Régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS) au travers de guides et de rapports à destination des collectivités territoriales et des acteurs de l'ESS pour avoir des éléments d'éclairages. Cependant ce type de recherches restent rares mais nécessaires. Dès

lors, la compréhension de ces difficultés, des éléments de blocage et la recherche d'acteurs pouvant sécuriser et favoriser cet accès doivent venir compléter ces recherches.

Dans ce contexte, ce mémoire aura pour objectif de répondre à la problématique suivante :

**Quels sont les intérêts et les possibilités de la mobilisation des entreprises publiques locales par les collectivités territoriales dans la constitution d'une réponse collective au problème immobilier des acteurs associatifs de l'économie sociale et solidaire ?**

Dans un premier temps, il conviendra d'expliquer les difficultés structurelles d'accès à l'immobilier locatif des structures associatives de l'économie sociale et solidaire, pour comprendre les besoins et les spécificités de ces acteurs en matière d'immobilier d'activité (Chapitre 1). Puis nous étudierons l'intérêt et la possibilité de mobiliser les entreprises publiques locales dans la construction d'une réponse à ce problème public (Chapitre 2). Pour terminer, nous exposerons des opérations d'aménagement et immobilières d'entreprises publiques locales proposant une offre adaptée aux activités de l'ESS, constituant une vitrine de bonnes pratiques et contribuant à la légitimation de la place de l'ESS dans les projets d'aménagement (Chapitre 3).

# MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE

Ce mémoire a été réalisé entre mai et octobre 2025 (cf. Figure 1). La méthodologie adoptée est composée de recherches bibliographiques, d'entretiens, d'une présentation de thèse, d'un atelier et de mon expérience en stage au sein de la SEM Paris Commerces.

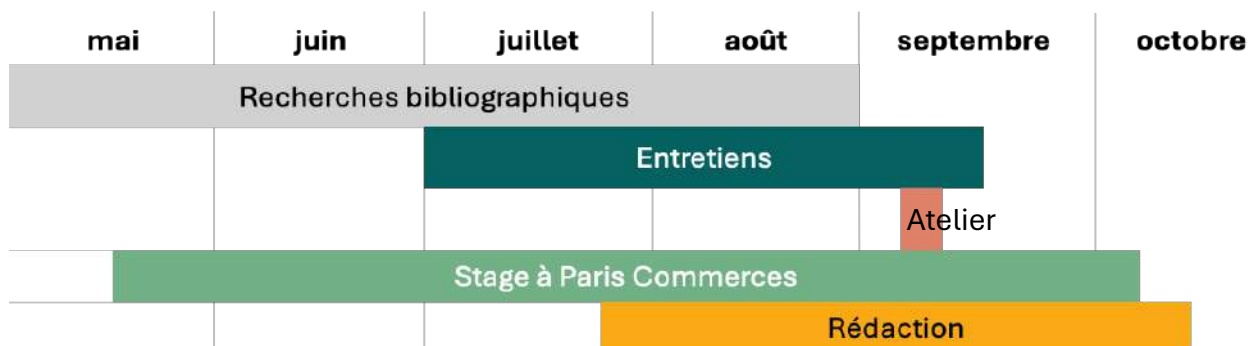


Figure 1 : Chronologie de la méthodologie adoptée. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

#### A. Les recherches bibliographiques

Tout d'abord, des recherches bibliographiques ont permis de faire un état de l'art du sujet, de comprendre le problème immobilier ESS, le rôle des collectivités territoriales ainsi que l'intervention générale des EPL ou encore le fonctionnement d'outils spécifiques d'aménagement. Ces ressources sont de différentes natures : ouvrages, articles scientifiques, rapports officiels, guides, documents réglementaires, magazine et sources internet. Ces lectures constituent environ un tiers des ressources utilisées.

#### B. Les entretiens

Ensuite, afin de comprendre le problème immobilier des structures de l'ESS, l'état de la coopération entre les EPL et l'ESS et pour recueillir des bonnes pratiques au sein d'EPL, des entretiens ont été réalisés. Ils se sont déroulés entre juin et septembre et ils étaient semi-directifs : une liste de questions était préétablie, envoyée sur demande de l'interlocuteur, puis servait de point d'appui à la discussion. Les acteurs rencontrés sont de différentes natures : un réseau d'EPL, des EPL, une collectivité, un tiers-lieu ou encore une structure de gestion d'un lieu ESS. Voici la liste des entretiens réalisés et la nature de la structure (par ordre de réalisation) :

- Ressourc'Eure, un tiers-lieu ESS dans l'Eure à propos de son fonctionnement et de son parcours résidentiel,
- Une directrice d'une société d'économie mixte (SEM) d'Île-de-France œuvrant sur le commerce à propos des pratiques exercées par sa SEM, sur l'installation de structures de l'ESS au sein de ses locaux et sur les dispositifs déployés pour réduire les coûts d'une opération et ainsi jouer sur les loyers,
- La Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl) concernant la coopération entre les EPL et l'ESS, les freins et les blocages de cette coopération,
- Olivier Thuet, directeur de la LOCUSEM, SEM de portage immobilier d'entreprise de la Métropole de Strasbourg concernant une opération spécifique d'immobilier ESS menée par une de ses filiales : la société par actions simplifiée Kaléidoscoop,
- Le groupement d'intérêt économique Territoires, groupement d'EPL d'aménagement de Rennes Ville et Métropole à propos de son opération d'urbanisme transitoire des Halles en Commun où sont installées des entreprises de l'ESS,
- Rennes Métropole à propos des politiques publiques ESS, de la coopération avec l'EPL local, du rôle des réseaux ESS et de l'opération immobilière Le Quadri,
- Rafaël Devemy-Bardinet et Ulysse Lassaube, tous deux chefs de projet à la SEM Paris Commerces sur des thématiques générales liées au commerce, à l'ESS ou encore aux EPL,
- Marc Richard, directeur du développement de Lieux Communs sur l'Île de Nantes qui est une société coopérative d'intérêt collectif de gestion du Solilab, un tiers-lieu proposant des espaces de travail et bureaux à la location pour des structures de l'ESS.

Tous ces entretiens ne sont pas mentionnés dans le développement du mémoire mais ils ont tous nourri la réflexion menée.

### C. Atelier sur l'encadrement des prix de cession et de loyers en opération neuve, encadré par Est Ensemble

Dans le cadre de mon stage, j'ai été amenée à participer avec la SEM Paris Commerces à un atelier sur l'encadrement des prix de cession et de loyer des rez-de-chaussée commerciaux d'opérations neuves organisé par l'Établissement Public Territorial d'Est Ensemble, la deuxième plus grande communauté d'agglomération d'Île-de-France. Divers acteurs de l'aménagement du territoire se sont regroupés pour partager leurs expériences sur cet encadrement et pour réfléchir collectivement à de nouvelles solutions. Parmi eux étaient présents : l'Institut pour la Ville et le

commerce, Sequano (SEM d'aménagement de la Seine-Saint-Denis), Urbanova (agence de stratégie et de programmation urbaines), Est Ensemble Habitat (Organisme public de l'habitat d'Est Ensemble), la Ville de Pantin et la SEM Paris Commerces.

Cet atelier a permis d'alimenter la réflexion sur la coopération entre acteurs de l'immobilier et ceux de l'ESS par l'inclusion de ces derniers dans l'élaboration des projets et dans la définition de leurs besoins.

#### D. Présentation de la thèse de Fanny Cottet

En juin 2025, Fanny Cottet a présenté sa thèse « L'économie sociale et solidaire face au problème immobilier. Acteurs, processus et tensions dans la production de locaux d'activité abordables dans les métropoles françaises » lors d'un rendez-vous appelé « Les étoiles montantes de la recherche » en visioconférence et organisé par le Labo de l'ESS. Cette présentation a été l'occasion d'un partage de point de vue et d'expérience d'acteurs présents, avec parmi eux Marc Richard de Lieux Communs. Cet atelier a été un premier pas dans la compréhension de cet ouvrage structurant de ce mémoire et a permis de mettre en avant des exemples de bonnes pratiques.

#### E. Expérience au sein de la SEM Paris Commerces

Pour réaliser ce mémoire, j'ai pu mettre à contribution mon expérience acquise au sein de la SEM Paris Commerces lors du stage de fin d'étude entre mai et octobre 2025 au sein du pôle Conseil et Développement territorial appelé Rez-Actifs.

La SEM Paris Commerces (ex – SEMAEST) est la SEM d'action économique de la Ville de Paris (actionnaire à 84%), créée en 2004 et constituant le plus ancien opérateur public local dédié à la redynamisation commerciale des centres villes. Il s'agit d'une ancienne SEM d'aménagement qui s'est spécialisée depuis 2004 dans la revitalisation commerciale en diffus. Elle a aussi créé en 2013 la première foncière de commerce sous forme d'une filiale appelée Foncière Paris Commerces. Depuis 2004, la SEM, au travers de contrats avec la ville de Paris, a ainsi pu maîtriser, faire muter et installer plus de 800 commerces. Aujourd'hui, elle a dans son patrimoine plus de 500 locaux commerciaux. C'est alors un opérateur central dans la maîtrise immobilière et la gestion d'actifs commerciaux mobilisant des compétences multiples en matière de maîtrise de locaux et d'accompagnement (cf. Figure 2 ci-dessous).

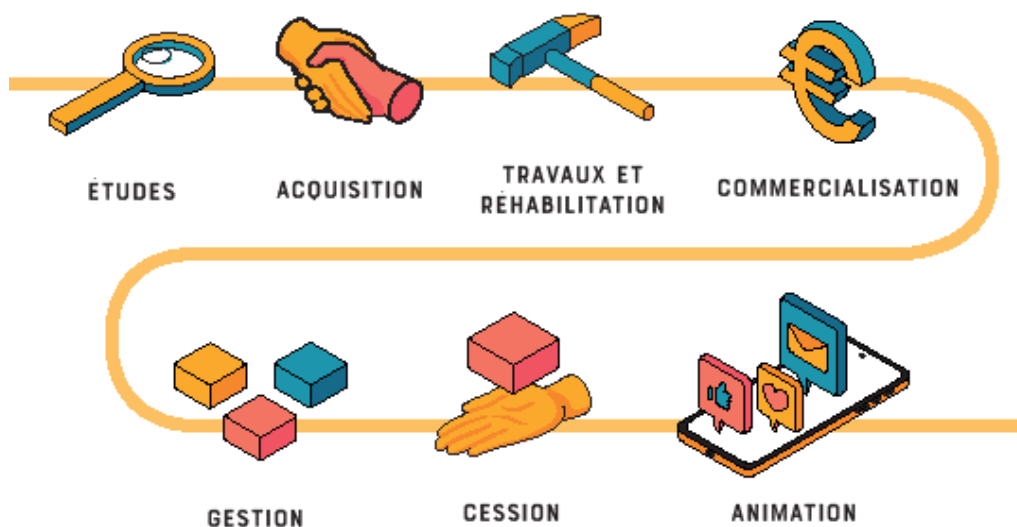


Figure 2 : Chaîne de compétences de Paris Commerces. Source : Paris Commerces.

En 2013, la SEM a développé un service d'assistance à maîtrise d'ouvrage, appelé Rez-Actifs. Ce pôle Conseil et Développement territorial de Paris Commerces accompagne les collectivités territoriales, les EPL, les bailleurs sociaux et les promoteurs depuis 2013 sur des missions de stratégie commerciale, de programmation commerciale, de transferts de savoir-faire, d'animation de dispositifs et de montage d'outils opérationnels tels que des concessions d'aménagement ou des foncières de redynamisation commerciale. Elle met alors au service d'autres acteurs son expérience sur les différents maillons de la chaîne de compétences de la SEM.

Les informations collectées lors de missions réalisées ou consultées seront indiquées par la source « Paris Commerces », suivi de l'année de réalisation de la mission, si cela concerne une mission.

# CHAPITRE 1

LES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES  
D'ACCÈS À L'IMMOBILIER DES  
ACTEURS DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET  
SOLIDAIRE

Pour comprendre comment les EPL peuvent répondre aux besoins des structures de l'ESS en matière d'immobilier, il faut commencer par s'intéresser aux spécificités de l'ESS et ensuite aux besoins et contraintes que cela génère dans le parcours entrepreneurial et immobilier des structures associatives de l'ESS cherchant à s'installer. Pour cela, il convient d'abord d'apporter des éléments de cadrage et de compréhension généraux sur ce qu'est l'ESS pour ensuite expliquer les facteurs impactants et contraignants de leur recherche d'un local pour ces activités, et donc de déterminer leurs besoins en immobilier.

## Section 1 : L'économie sociale et solidaire, une altérité économique ancienne aux valeurs ajoutées multiples

Tout d'abord, pour comprendre les besoins spécifiques des acteurs de l'ESS en matière d'entrepreneuriat et d'immobilier, il faut revenir sur l'historique du développement de l'ESS qui s'est fait en réaction à la croissance du capitalisme, et qui a permis d'aboutir à l'ESS que l'on entend aujourd'hui. Ensuite, nous expliquerons les apports multiples qui se cachent derrière ce terme unique pour terminer sur la présentation des enjeux actuels de l'ESS.

### Paragraphe 1 : La loi relative à l'économie sociale et solidaire, la concrétisation d'un rapprochement entre deux mouvements distincts

La définition actuelle de l'ESS donnée par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dite loi Hamon, est le fruit d'une évolution et du rapprochement entre deux mouvements à l'origine distincts : l'**économie sociale** développée au XIX<sup>ème</sup> siècle et l'**économie solidaire** émergeant dans les années 1970 et 1980. C'est de ces deux mouvements qu'est ensuite née l'expression courante « d'économie sociale et solidaire » telle qu'utilisée aujourd'hui et dont l'existence a été institutionnalisée par la loi Hamon. Les explications apportées par ces éléments historiques permettent de figurer la complexité de l'ESS et d'expliquer l'existence de **réalités multiples** dans les structures incluses dans l'ESS par ce cadre légal, dont des réalités d'accès au marché immobilier inégales.

A. Une existence de l'économie sociale remontant à la croissance du capitalisme au XIX<sup>ème</sup> siècle

La naissance de l'économie sociale remonte au XIX<sup>ème</sup> siècle et la Révolution industrielle (cf. Figure 3). En 1791, le décret d'Allarde et la loi Le Chapelier interdisent les corporations de métiers et les coalitions ouvrières. Avant ce décret et cette loi, ces corporations de métiers structuraient la vie économique de l'Ancien Régime (1515-1789) en encadrant l'accès à un métier par un système de hiérarchie professionnelle, en formant les travailleurs et en défendant des intérêts collectifs. Cet encadrement permettait alors de réguler la concurrence et d'encadrer les pratiques. Le décret d'Allarde du 7 janvier 1791 est le point de départ de la liberté de profession et de commerce et de l'inscription de la liberté économique dans les textes législatifs. La loi Le Chapelier vient compléter cette première en interdisant les regroupements ouvriers et le droit de grève. Ainsi, ce décret et cette loi posent **les principes de la liberté d'entreprendre et accélèrent le passage à une économie de marché libérale** et *in fine* du libéralisme économique (Bertozzo, 2015). À cette époque, l'économie plus sociale était déjà opposée à l'économie de marché.

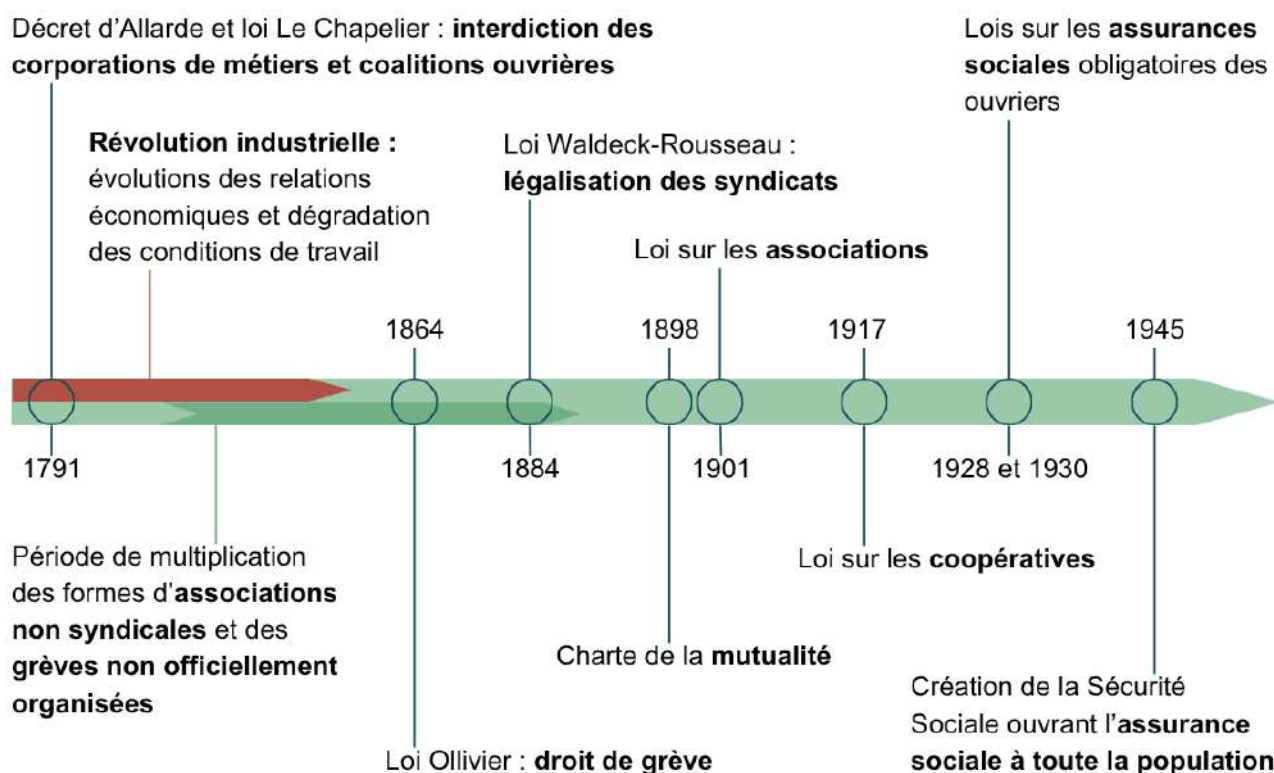


Figure 3 : Développement, affirmation et reconnaissance officielle de l'économie sociale en France.  
Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Cependant, ce décret et cette loi ont été rapidement **remis en cause** et contournés au XIX<sup>ème</sup> siècle avant d'être assouplis puis abrogés. L'émergence des activités de l'économie sociale est liée aux mutations socio-démographiques et économiques qui touchent les populations d'un territoire. Le développement du capitalisme au XIX<sup>ème</sup> siècle a ainsi profondément **modifié les relations économiques** (Vienney, 1980-1994). Les conditions de travail se sont dégradées (augmentation du nombre d'heures, faibles salaires, absence de sécurité sociale) et les inégalités entre les nouvelles classes sociales se sont renforcées. Ces conditions étaient de plus en plus contestées par les travailleurs, les juristes ou les économistes comme Charles Gide, considéré comme un des théoriciens fondateurs de l'économie sociale. Ce dernier décrit l'ambition de l'économie sociale comme une façon d'« élever la condition du peuple » en 1905 dans son ouvrage *Les Institutions du progrès social*. Dès ses premiers écrits dans les années 1870, il écrit être convaincu de l'importance de la coopération et s'oppose ainsi aux économistes libéraux français. La conception de Gide redonne **la place au consommateur** et plus largement à l'usager, ce qui reste un des principes aujourd'hui de l'ESS. Ainsi, la coopération de consommation est un moyen concret et par l'usage de transformer la société en permettant aux usagers de prendre le contrôle de l'économie là où la Révolution industrielle a fait de la production la maîtresse de celle-ci (Borrits, 2012).

Ensuite, le cadre législatif interdisait de s'organiser collectivement pour faire face à la dégradation des conditions de travail. Néanmoins, certaines administrations, et notamment à Lyon et Paris, toléraient ces pratiques pour éviter des révoltes plus violentes. Cela a permis **l'émergence de formes d'associations** officiellement non syndicales et apolitiques. La Société du Devoir mutuel des Canuts a ainsi été créée à Lyon en 1928 et est considérée comme étant un des premiers exemples des ancêtres des mutuelles. Cette société permettait aux tisseurs cotisants d'avoir une aide maladie, au chômage ou de vieillesse, et de pouvoir s'organiser collectivement. Elle a aussi défendu l'intérêt des tisseurs et la recherche de meilleures conditions ouvrières lors de la Révolte des Canuts de Lyon en 1831 (Rude, 1938). Cette société est un exemple de solidarité jouant un rôle d'entraide sociale et de lutte pour des intérêts communs.

De plus, ces formes d'associations ainsi que des grèves sans organisation officielle se sont multipliées au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cette remise en cause a permis d'aboutir à **une reconnaissance officielle progressive** en 1864 avec la loi Ollivier conférant le droit de grève et en 1884 avec la loi Waldeck-Rousseau légalisant les syndicats. De plus, l'économie sociale s'est affirmée par l'instauration d'un cadre juridique de ses statuts avec la Charte de la mutualité en 1898, la loi de 1901 relative aux associations et la loi sur les coopératives en 1917. Ainsi, l'économie sociale porte une réflexion sur le fonctionnement collectif d'une structure. De plus, les premiers mouvements d'économie sociale sont des références pour les lois sur les assurances sociales de

1928 et 1930 organisant l'affiliation obligatoire des ouvriers à une assurance sociale, aboutissant en 1945 à la création de la Sécurité Sociale étendant cette protection à toute la population (ESS France - 1).

Ainsi, le développement de l'économie sociale par **l'associationnisme ouvrier** remet en cause les inégalités sociales générées par l'économie libérale et se présente comme une réponse collective à des besoins sociaux locaux auxquels la collectivité ne répondait pas. Son émergence montre aussi le rôle déterminant des individus à l'origine du projet et les liens avec les caractéristiques socio-économiques et sociopolitiques des territoires. Ce sont des principes fondateurs de l'ESS que l'on retrouve encore aujourd'hui et qui sont complétés par ceux de l'économie solidaire ensuite.

#### B. Le développement de l'économie solidaire dans les années 1970, se différenciant de l'économie sociale

Il est nécessaire de dissocier l'économie sociale et l'économie solidaire. En effet, Cary et Laville soulignent que l'économie sociale « se définit par le biais du statut des structures qui la composent (associations, coopératives, mutuelles), mais pas des finalités de l'activité ». L'économie solidaire se définit précisément par sa **finalité** et la **portée politique** des activités menées.

Les années 1970 sont marquées par les deux chocs pétroliers en 1973 et 1979 et l'augmentation du chômage mais aussi par une prise de conscience écologique et la décolonisation. Comme l'économie sociale, l'économie solidaire s'est développée en réaction à un contexte particulier. En effet, la naissance de ce deuxième mouvement vient **interroger la finalité même de l'entreprise et du capitalisme et leurs responsabilités** face aux crises sociales, politiques, économiques et environnementales (ESS France - 1). L'économie solidaire ne s'attache pas à l'intérêt commun d'un groupe de personnes mais remet plus globalement en cause un « **modèle de société** » (Cary et Laville, 2015) producteur d'inégalités sociales ou dégradant l'environnement. Cela se retrouve dans les profils plus diversifiés prenant part à l'économie solidaire : travailleurs et chômeurs exclus du marché du travail, militants de mai 68, agriculteurs, artisans, intellectuels et universitaires, associations ou encore Organisations Non Gouvernementales. L'économie solidaire vient alors questionner la finalité de la production et celle de l'entreprise, et par conséquent celle de l'économie de marché, et se positionne plus comme défenseuse d'un intérêt commun à tous. Cette économie a alors « **une portée et un sens politique** » (Cary et Laville, 2015) plus important que l'économie sociale. Plus largement, l'économie solidaire vient interroger le faire et le vivre ensemble. La question démocratique et de gouvernance est alors au centre de l'économie solidaire en

réfléchissant à l'**égalité des membres** au sein des instances de décision et à la **co-construction des politiques publiques** entre l'économie solidaire et les institutions (Cary et Laville, 2015).

Dans ce cadre, l'économie solidaire vient proposer une altérité économique à l'économie de marché et replacer la gouvernance démocratique au cœur de la gestion d'une ressource ou d'un projet. Dans ce sens, l'économie solidaire vient s'inscrire dans la **théorie des Communs** d'Elinor Ostrom. En effet, cette théorie permet de penser autrement qu'au travers du dualisme État/marché. En effet, Ostrom pense une gestion durable des ressources alors que les idées dominantes sont que ces ressources sont soit privatisées soit gérées par l'État. Ainsi, ces ressources communes pourraient être gérée par une communauté d'usagers à partir d'un système de règles élaborées collectivement (Orsi, 2013). Cette perspective permet de voir l'économie solidaire comme une manière de repenser de manière durable nos modes de production de ressource, de leur consommation et de leur gestion. Cependant, Cary et Laville précisent que, contrairement à Ostrom qui restreint la notion de commun à une communauté particulière, l'économie solidaire met l'accent sur la dimension publique des ressources (Cary et Laville, 2015).

Finalement, ce mouvement de l'économie solidaire aboutit dans les années 1970 à la création de l'insertion par l'activité économique (IAE) pour favoriser l'autonomie en situation d'exclusion sociale et professionnelle. Aujourd'hui l'IAE est une clause d'activité de nombreuses structures de l'ESS.

### C. Vers une structuration et une institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire à partir des années 1980

La reconnaissance institutionnelle de l'ESS est un processus long qui a débuté dans les années 1980 (cf. Figure 4 page suivante). Cette reconnaissance progressive a permis de structurer le domaine et d'inscrire l'ESS dans l'agenda politique.

La structuration de l'ESS s'est opérée de façon ascendante : d'abord au sein de la société civile et du monde associatif, puis vers les instances des collectivités territoriales puis nationales. En effet, l'ESS s'est d'abord structurée autour des mouvements associatifs, coopératifs et mutualistes. Ensuite, en 1982 se crée la Fondation du Groupement Régional de Coopératives et Mutuelles qui devient ensuite la CRESS. Ce réseau opérant à l'échelle régionale a permis à la fois de **structurer l'écosystème local** et de **porter l'ESS à l'échelle régionale et à l'échelle nationale** auprès des acteurs institutionnels. Les CRESS ont joué un rôle important dans la reconnaissance à l'échelle nationale de l'ESS et sont même devenues des acteurs institutionnels car la loi-cadre de 2014 leur

a conféré un statut légal (loi Hamon, 2014). Les CRESS sont aujourd'hui présentes dans toutes les régions françaises et sont fédérées par le réseau ESS France qui joue le rôle de Conseil National des Chambres Régionales de l'économie sociale et solidaire. Ce sont des acteurs importants pour la construction d'une politique publique dédiée à l'ESS, la production de données, structurer l'écosystème local et accompagner les structures de l'ESS dans leur professionnalisation.

**Années 1970 : remise en cause du modèle capitaliste** face aux crises sociales, politiques, économiques et environnementales

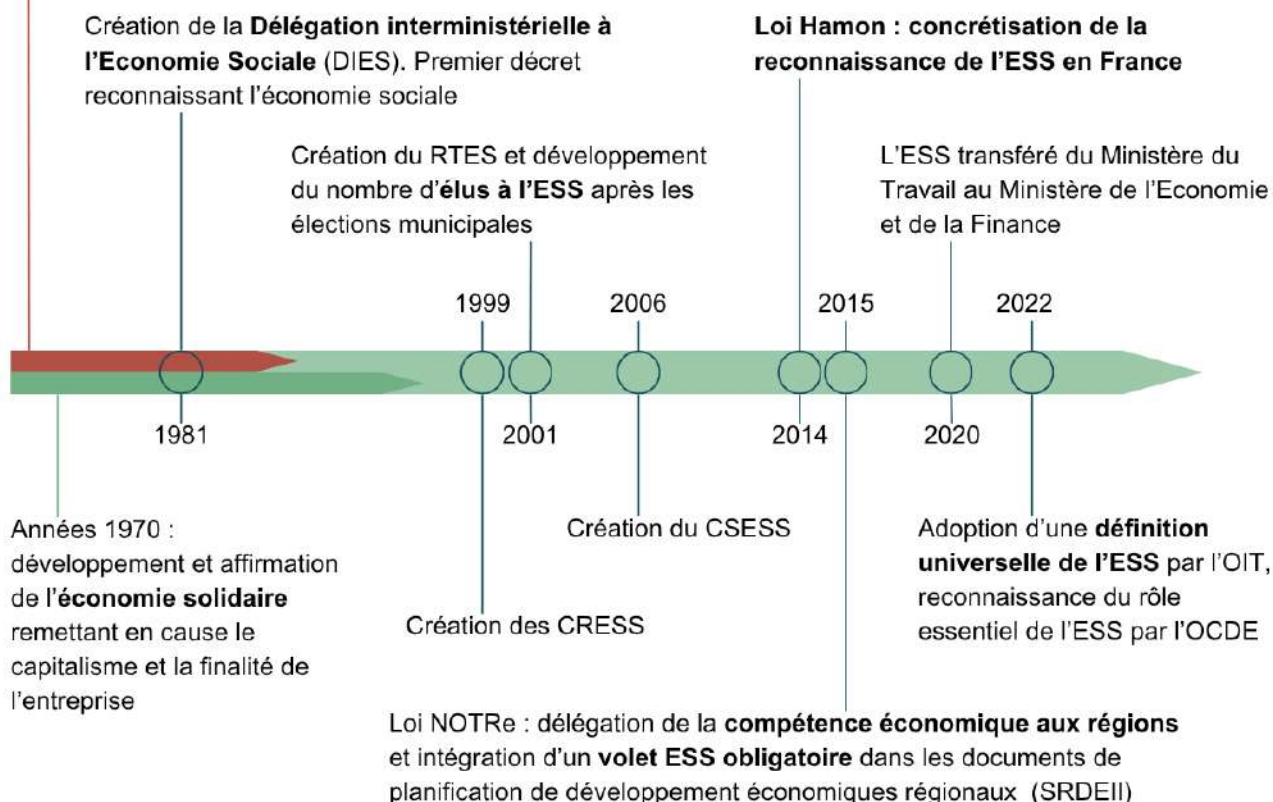


Figure 4 : Institutionnalisation de l'ESS en France. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Cette structuration par le monde associatif, coopératif et mutualiste a permis **une intégration progressive de l'ESS aux politiques publiques** des collectivités locales. En effet, dès les élections municipales de 2001, les élus se voient confier les premières délégations à l'ESS. Ces élus à l'ESS sont des personnes venant majoritairement de l'environnement, de la finance solidaire ou encore de l'insertion économique et la plupart d'entre eux ont un parcours militant. Ils ont la volonté d'insuffler d'autres façons de faire de la politique. La croissance d'élus dédiés à l'ESS a été progressive

(Megglé, 2025). Le Réseau des collectivités Territoriales à l'Économie Solidaire (RTES) souligne l'importance d'avoir un ou une élue référente à l'ESS. Cela permet d'accorder plus de **visibilité** et de **contribuer à l'institutionnalisation** de l'ESS au niveau interne et externe de la collectivité (RTES, 2022). De plus, l'inscription de l'ESS à l'agenda politique est une façon de reconnaître **l'importance** et **l'utilité** de cette économie au sein de la société. C'est aussi un moyen d'allouer **des moyens** aux structures pour faciliter leur développement.

La structuration **au niveau national** a aussi été progressive mais plus **instable** car l'ESS était présente ou non dans les différents ministères selon les gouvernements. En 1981 a été créée la première Délégation interministérielle à l'Économie Sociale qui a élaboré le premier décret reconnaissant l'économie sociale. Ensuite, en 2000 le premier Secrétariat d'État à l'ESS a été créé marquant une étape importante (RTES, 2022). À partir des années 2000, des secrétariats relatifs à l'ESS sont créés régulièrement et encore plus à partir de la présidence de François Hollande et de la loi Hamon. Cette structuration a notamment été marquée par la création en 2006 d'un Conseil Supérieur de l'économie sociale et solidaire (CSESS) qui est une instance faisant dialoguer les pouvoirs publics et les acteurs tels que les CRESS. Il faut noter que l'ESS est passée d'un rattachement au Ministère du Travail à celui du Ministère de l'Économie et de la Finance depuis 2020, montrant une reconnaissance de l'ESS comme altérité économique. Cela accorde de la **légitimité** à l'ESS. Néanmoins, au sein du second gouvernement Lecornu nommé le 12 octobre 2025, l'ESS n'a pas eu sa place dans un ministère, démontrant cette instabilité.

#### D. Un rapprochement tardif concrétisé par la loi-cadre relative à l'économie sociale et solidaire de 2014

La structuration et l'institutionnalisation se concrétise par l'instauration d'une **loi-cadre en 2014** : la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, dite loi Hamon. Dans cette loi, l'ESS apparaît comme une synthèse des mouvements d'économie sociale et d'économie solidaire, entre statuts juridiques, finalité sociale et pratiques de gouvernance partagée. Le schéma ci-dessous résume les grands principes que l'ESS, dans sa définition actuelle, emprunte à chaque mouvement.



Figure 5 : L'ESS comme synthèse des valeurs de l'économie sociale et de l'économie solidaire. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Cette loi initiée par Benoît Hamon, alors ministre délégué à l'ESS et à la Consommation définit l'ESS dans l'article premier comme un « mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit privé ». L'ESS se présente comme une manière d'entreprendre sociale et une altérité économique au marché classique en mobilisant tous les secteurs et filières économiques. Néanmoins, certains secteurs sont plus représentés au sein des activités de l'ESS comme le secteur culturel, sportif ou l'action sociale où l'ESS peut même être majoritaire sur la part d'emploi (ESS France, 2022).

Ensuite, les activités de l'ESS doivent remplir certaines « **conditions cumulatives** », comme le précise l'article premier. En effet, une activité de l'ESS est définie par un « but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices », « une gouvernance démocratique » et une gestion avec lucrativité limitée et une rentabilité mise au service de la finalité sociale. On retrouve alors des valeurs de l'économie sociale et de l'économie solidaire. La loi Hamon précise aussi la recherche de l'utilité sociale dans l'article 2 en contribuant à la préservation du lien social, en renforçant la cohésion sociale, en réduisant les inégalités sociales, en contribuant au développement durable ou en sauvegardant le patrimoine.

La définition de 2014 inclut une **diversité de statuts**. En plus des associations, mutuelles, fondations et coopératives, cette définition ouvre l'ESS aux sociétés commerciales dès lors qu'elles répondent à des critères d'utilité sociale. ESS France relève que les associations sont sur-représentées dans le paysage de l'ESS : les associations sont au nombre de 1,3 million, soit 79% des emplois de l'ESS (Observatoire national de l'ESS et al. 2020). Le schéma ci-dessous présente cette diversité de statuts, leurs nombres et la part des emplois de l'ESS.

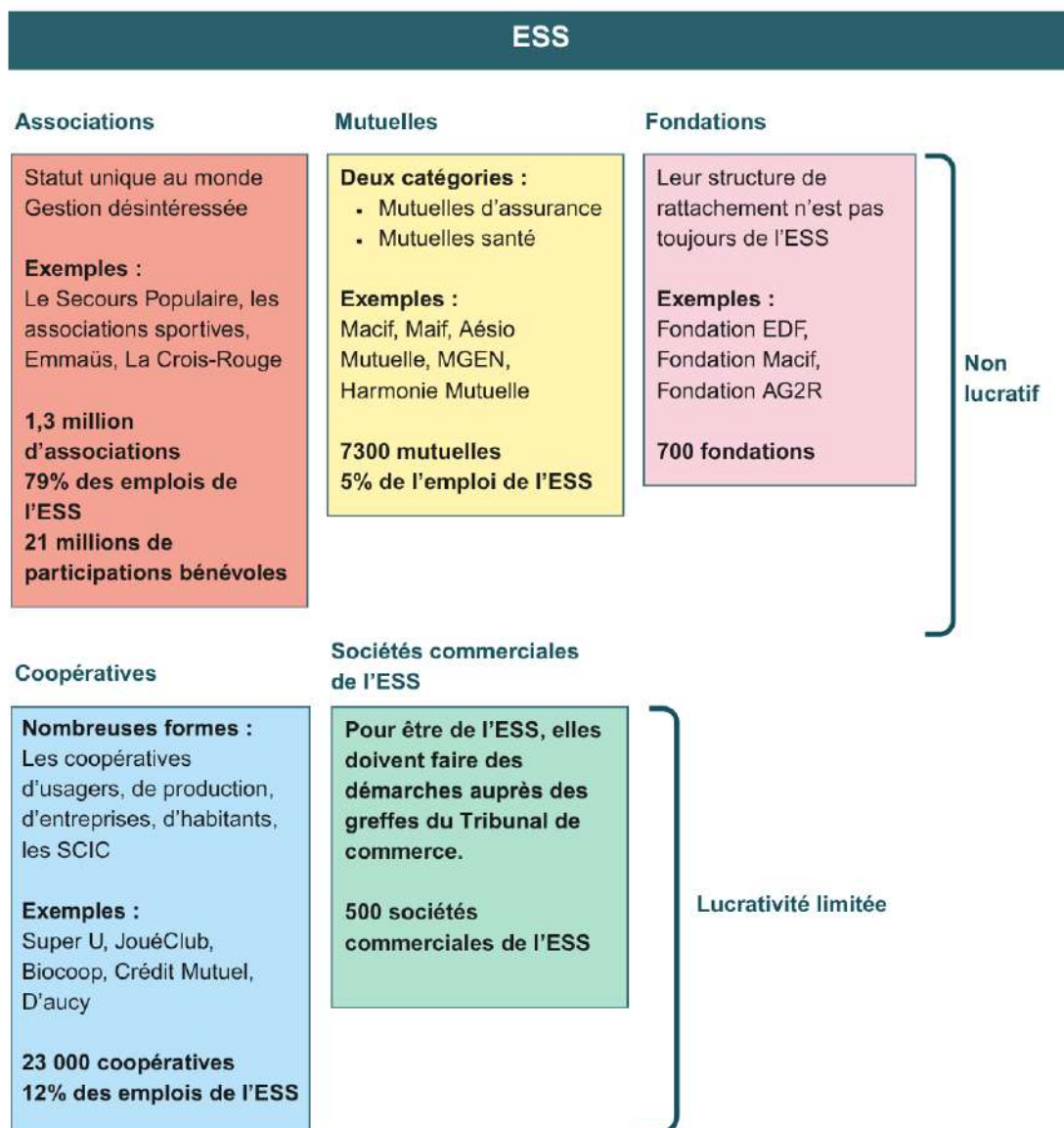


Figure 6 : La diversité des structures de l'ESS (sources : base retravaillée d'ESS France - 2 et Cottet, 2024)

Finalement, l'ESS telle que la notion est utilisée aujourd'hui résulte d'une évolution et de la complémentarité entre deux mouvements. L'institutionnalisation de l'ESS et notamment cette loi-cadre permettent d'offrir une reconnaissance de l'ESS comme un ensemble et de légitimer les pratiques. L'ESS est alors un mode d'entreprendre où l'utilité sociale prime sur la lucrativité.

## Paragraphe 2 : Une altérité économique aux valeurs ajoutées autres qu'économique

À l'échelle nationale, le poids de l'ESS est mesuré au travers de données économiques. Ainsi, l'Observatoire de l'ESS indique que l'ESS pèse pour 11% du Produit Intérieur Brut (PIB) français et pour 14% des emplois privés et 10,5% de l'ensemble de l'emploi salarié français. Néanmoins, les acteurs rencontrés soulignent qu'il est nécessaire de **dépasser cette vision d'un apport purement économique** et de penser la valeur ajoutée en termes de qualité de vie, de services ou bien de commerce. Ainsi, l'utilité sociale doit être remise au centre des calculs du poids de l'ESS sur un territoire pour voir ses véritables impacts permettant de répondre aux enjeux actuels d'inégalités sociales, de transition écologique, d'accès au numérique ou encore de démocratie.

### A. Des activités territorialisées et innovantes répondant à des besoins locaux

Les activités de l'ESS sont **territorialisées** : elles s'inscrivent dans un contexte local et répondent à des besoins locaux. En effet, au développement d'une activité ESS se réalisent des choix stratégiques (prix, gouvernance, etc.) en fonction de l'activité exercée mais aussi des caractéristiques du territoire (population, topographie, organisation du lieu/bâtiment, climat, aide particulière sur un territoire, etc.) (Artis et all., 2020). Les études sur la territorialisation des activités de l'ESS et l'explication des facteurs de leur implantation ont permis de mettre en évidence que l'installation d'une activité de l'ESS se fait en accord avec « des besoins et/ou aspirations exprimées localement » (Demoustier, 2001). L'article d'Artis, Roger et Rousselière prend l'exemple du développement des coopératives agricoles dans l'ouest de la France. Cela s'explique par la présence d'une population agricole importante faisant face à des mutations du secteur. La coopérative se présente comme une réponse collective pour s'adapter à ces changements majeurs. Le développement d'activités de l'ESS sur un territoire est alors étroitement lié à un contexte historique, sociologique, démographique, politique et économique particulier et répond à des besoins bien précis de la population locale. De plus, 96% des acteurs sont mono-régionaux, mettant en avant **le fort ancrage territorial** de ces activités (ANCT et ESS France, 2022). Par leurs actions sur un territoire, les activités de l'ESS forment à leur tour une nouvelle territorialité : ces activités

modifient le territoire sur lequel elles se sont implantées (Itçaina, 2010) et sont **productives d'innovations sociales** au sens de l'article 15 de la loi Hamon<sup>3</sup>.

Pour finir, comme ce sont des activités qui sont ancrées sur un territoire et qui dépendent de besoins et ressources locales, elles sont par nature **non délocalisables**. En effet, ce sont des emplois qui ne peuvent pas être délocalisés en raison de cet ancrage territorial fort : ces activités fonctionnent car elles sont développées sur-mesure pour un territoire et en fonction des niveaux de qualification de ses habitants (CRESS Centre-Val de Loire, 2022). Dès lors, l'ESS vient apporter de nouvelles réponses à des besoins locaux et en cela elle est productrice d'innovation sociale.

## B. Contribuer à la redynamisation d'un territoire

Les besoins de ce territoire peuvent concerner la redynamisation d'un territoire et ainsi répondre à des **besoins « mal satisfaits »** comme l'indique l'article 15 de la loi Hamon. Le RTES constate un phénomène croissant de dévitalisation des centres-villes qui est dû à un départ des commerçants pour la périphérie, le report des achats sur internet ou encore des locaux anciens qui ne sont plus adaptés aux commerces d'aujourd'hui. L'augmentation de la vacance commerciale, mais aussi des logements, s'accroît, les centres-villes se vident et l'attractivité d'un territoire baisse. Or, les commerces et notamment les rez-de-chaussée commerciaux sont des facteurs d'animation essentiels de l'espace public et de retombées économiques locales (ESS France, 2022). Ils génèrent des flux et répondent à des besoins économiques et de convivialité. Les acteurs de l'ESS se présentent comme étant des partenaires importants pour redynamiser les centres-villes et notamment dans les centres-bourgs en territoires ruraux en apportant des services de proximité, des programmations culturelles ou encore des emplois. Le RTES souligne aussi que ce sont des acteurs qui peuvent contribuer à la réussite de programmes nationaux comme Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain de par leur ancrage territorial est fort. Ce sont alors des acteurs qui peuvent faire renaître de vieux commerces et ranimer la vie locale.

---

<sup>3</sup> Selon l'article 15 de la loi Hamon l'innovation sociale consiste soit à élaborer des réponses nouvelles « à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits [...] dans les conditions actuelles du marché [et des] politiques sociales », soit à « répondre à des besoins sociaux par une forme innovante d'entreprise, par un processus innovant de production de biens ou de services ou encore par un mode innovant d'organisation du travail ». Cette innovation doit se faire en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers.

Ce sont aussi des activités pouvant faire face à l'augmentation des friches commerciales et de la vacance commerciale. En effet, nombreuses sont les structures de l'ESS valorisant et rénovant le patrimoine bâti d'une commune. Par exemple, ces dernières années, il est constaté une augmentation significative des fermetures des Postes ou des sites de la SNCF. Ce sont des sites et bâtiments qui ont une valeur patrimoniale que les structures de l'ESS peuvent réinvestir et y créer de la valeur ajoutée. Ce patrimoine peut être du patrimoine privé comme du patrimoine du domaine privé d'une collectivité, permettant de faire face aux difficultés budgétaires de celles-ci à entretenir leur patrimoine bâti.

Finalement, les activités de l'ESS permettent de contribuer au développement économique local et de l'attractivité locale. Elles sont des partenaires de premier plan des acteurs publics et privés locaux pour contribuer à la redynamisation des territoires.

### C. Réduire les inégalités territoriales et favoriser la cohésion territoriale

La présence d'inégalités est un facteur favorisant l'installation d'activités associatives de l'ESS. En effet, l'ESS joue un rôle particulièrement important dans les secteurs plus faiblement pris en charge par la collectivité ou le secteur privé lucratif comme des territoires fragilisés et/ou isolés. Ce sont des territoires avec notamment des taux de chômage et de pauvreté importants (ESS France, 2022). Effectivement, Artis, Roger et Rousselière expliquent que le niveau de vie est un facteur d'influence d'implantation de l'ESS mais que cela ne s'explique pas par la seule présence de faibles revenus sur un territoire mais bien par la présence d'inégalités de revenus. Plus ces inégalités sont élevées sur un territoire, plus la part d'activités associatives de l'ESS est importante. À l'inverse, plus le niveau de vie est élevé moins les activités à impact social vont s'implanter, à l'image des banques-assurances qui s'installent dans des territoires aux revenus plus élevés. Plus généralement, dans ces **territoires aux fortes inégalités** d'accès à l'éducation, à la culture ou encore aux services, les activités de l'ESS se montrent alors comme **acteurs réparateurs ou compensateurs** face aux politiques publiques parfois défaillantes.

C'est pourquoi l'ESS est plus présente dans les **Quartiers Politique de la Ville (QPV)** et dans les **territoires ruraux** où de plus fortes inégalités sont constatées. L'ESS représente 26,5% des emplois en QPV et 14,3% en milieu rural contre 10,5% en moyenne au niveau national (ESS France, 2022). En QPV, l'action sociale va être le domaine le plus important : aide par le travail, aide à domicile, prise en charge de familles en difficultés ou encore de personnes en situation de handicap. Le secteur de la santé a tendance à s'implanter dans des territoires où la diversité économique et les

emplois tertiaires sont moins importants, c'est-à-dire plutôt dans des territoires ruraux où la désertification médicale est plus importante, et ainsi répondre à des inégalités d'accès à la santé (Artis et all., 2020). Cette analyse vient confirmer que les activités de l'ESS répondent et s'installent là où il y a des besoins et que leur localisation est liée aux caractéristiques d'un territoire et de sa population. De plus, le mode de gouvernance de ces activités contribue à inclure les habitants dans la vie locale et dans la production de leur territoire et donc à favoriser les liens entre les habitants et le sentiment d'appartenance.

De fait, l'ESS participe alors à la résorption des inégalités sociales et territoriales. Ces activités contribuent aussi à favoriser la mixité fonctionnelle urbaine et sociale au sein des territoires et à améliorer leur image. L'ESS favorise donc un développement équilibré des territoires, la cohésion sociale des territoires et à produire des villes plus inclusives (RTES, 2022).

#### D. Des activités ayant un impact écologique

Pour finir, l'ESS et l'innovation sociale sont une ressource importante pour contribuer à **des enjeux de développement local durable et de transition écologique** (Demoustier, 2020). L'ESS opère alors concrètement sur les territoires en faveur de la transition et fait le lien entre écologie, solidarité et démocratie. L'ESS mobilise des ressources locales (humaines, matériaux, ressources naturelles) et développe des filières de création locales : elle produit, consomme et fait consommer en circuit court. Elle propose alors des solutions territorialisées. L'ESS a été pionnière dans la collecte, le tri des déchets et le réemploi et donc l'économie circulaire comme à Rennes où les acteurs de l'ESS ont contribué à créer une culture du réemploi sur le territoire et ainsi à développer des politiques publiques avec Rennes Métropole. De plus, l'ESS agit en faveur d'une alimentation durable, des mobilités décarbonées, de l'habitat ou encore de l'éducation populaire à l'écologie.

Ainsi, l'ESS œuvre pour des territoires plus sobres, plus efficaces et plus résilients et sont donc des acteurs importants pour la transition écologique des territoires. C'est un levier de transformation des modes de production et de consommation et qui vient questionner ces dernières au travers d'innovations sociales et écologiques telles que les monnaies locales. Duverger souligne que le développement de l'ESS dans les territoires est un moyen concret de transformer petit à petit l'action publique locale.

### Paragraphe 3 : les enjeux actuels de l'économie sociale et solidaire

Malgré une satisfaction globale des acteurs de l'ESS vis-à-vis de la loi Hamon, ce cadre légal a ses limites, qui sont soulignées par l'avis rendu en 2023 par le CSESS sur cette loi et qui met en avant ses **dysfonctionnements**.

#### A. La loi Hamon, affichage politique ou institutionnalisation d'une « autre » économie ?

La loi Hamon est la loi **la plus aboutie en matière d'ESS en France** et a servi d'exemple pour l'Union européenne. Les acteurs de l'ESS reconnaissent cette avancée et en sont globalement satisfaits car elle permet la reconnaissance de ce modèle d'entrepreneuriat et de ses principes communs mais aussi parce qu'elle amorce des politiques publiques et des financements favorisant le développement de l'ESS, ce que souligne l'avis du CSESS. Cet avis ajoute que cette loi a fait progresser la « notoriété de l'ESS (...) auprès des élus des territoires et de la jeunesse » en raison des apports de l'ESS sur un territoire. De plus, cette loi a permis la **structuration à l'échelle nationale et régionale de l'ESS** avec notamment l'intégration de l'ESS dans le Schéma Régional Directeur Économique de l'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) depuis la loi du 7 août 2015 pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Dès lors, puisqu'elle a rendu possible la reconnaissance de l'ESS comme un secteur à part entière et qu'elle a permis cette structuration, la loi Hamon n'est pas un outil d'affichage politique.

Cependant, les objectifs de développement fixés à l'échelle nationale par l'étude d'impact préfigurant la loi Hamon n'ont pas été atteints. Les législateurs visaient notamment « un accroissement des emplois de l'ordre de 5 à 10 %, soit de 100 000 à 200 000 nouveaux emplois dans un délai de 3 à 5 ans [et de] l'émergence de plusieurs milliers de nouvelles entités » (CSESS, 2024). Or, l'avis souligne que « la part de l'ESS dans l'ensemble de l'économie n'a pas augmenté entre 2013 et 2019 et a même légèrement régressé selon les chiffres fournis par l'Observatoire de l'ESS » (CSESS, 2024) et que « les lacunes de la statistique publique » ne permettent pas de déterminer si l'objectif sur « l'émergence de plusieurs milliers de nouvelles entités » a été atteint (CSESS, 2024). Ce **manque de résultat** est notamment dû à un manque de volonté politique et à des objectifs revus à la baisse. En effet, des articles n'ont pas été appliqués car rapidement abrogés comme l'article 18

à 22<sup>4</sup> perçus comme portant atteinte aux intérêts du secteur économique classique. La visibilité de l'ESS est encore faible dans les politiques nationales contrairement à l'échelle locale et micro-locale où les élus et acteurs locaux sont plus engagés sur ce sujet. Ces éléments permettent d'alimenter l'idée que la loi Hamon ait été conçue comme un outil d'affichage politique dans un contexte de relance économique.

## B. Une mise en œuvre opérationnelle limitée

Ensuite, ce manque de volonté politique a une conséquence sur la mise en œuvre opérationnelle. En effet, l'avis observe que cette mise en œuvre est limitée sur deux points : un déploiement inégal selon les territoires et des financements qui ne sont pas à la hauteur des besoins.

D'un côté, la mise en œuvre est inégale selon les territoires. L'intégration de l'ESS dans les documents par l'intermédiaire du SRDEII est inégalement réalisée selon les régions, bien que même quelques lignes sur l'ESS soient déjà un progrès permis par la loi NOTRe comme le note Anne-Laure Federici déléguée générale du RTES (Denètre, 2018). Certaines régions mentionnent anecdotiquement l'ESS alors que d'autres sont plus impliquées. Par exemple, la région Auvergne-Rhône-Alpes intègre l'ESS dans une politique économique globale et l'associe aux dispositifs économiques classiques (CRESS AURA, 2022) alors que la Bretagne propose un plan d'action concret avec des financements spécifiques à l'ESS (Région Bretagne, 2020). Ces différences s'expliquent par un degré divers de **volonté politique** mais aussi par une **méconnaissance du sujet**. Pour Duverger ces écarts s'expliquent également par des différences historiques et de culture locale autour de l'ESS. Historiquement, l'économie sociale a eu une importance dans le développement économique breton avec des entreprises comme Leclerc et le Crédit Mutuel de Bretagne par exemple. Les réseaux ESS sont nombreux et animent fortement la vie locale. Cette **culture** se retrouve aussi chez les **élus** ce qui a un **effet levier** important dans la construction d'une politique publique forte et d'outils adaptés à l'ESS (Duverger, 2023). La mise en œuvre opérationnelle dépend fortement de la volonté politique.

---

<sup>4</sup> Les articles 18 à 22 portaient sur le droit de priorité reconnu aux salariés pour reprendre une entreprise du secteur privé menacée de disparition faute de repreneur.

De l'autre côté, les financements alloués à l'ESS sont **insuffisants**. La création de certains fonds inscrits dans la loi Hamon n'a en réalité jamais été créée<sup>5</sup>. Néanmoins, une hausse des aides allouées à l'ESS permettrait de soutenir les politiques publiques en ces temps de déficits budgétaires. De plus, les financements mis en place n'ont pas été développés avec les professionnels qui les mettent en œuvre. Ils sont alors **déconnectés des besoins réels** des entreprises ESS. La création de nouveaux fonds apparaît nécessaire notamment en faveur de l'innovation sociale et la reprise d'entreprises par les salariés, précise le CSESS. Ainsi, la loi de 2014 pourrait être complétée par une loi de programmation pour « concrétiser les effets attendus » (CSESS, p.26) et parce que l'actuelle loi « ne remplit pas son rôle si les moyens de son application ne sont pas à la hauteur des missions confiées et des ambitions affichées. » (CSESS, p.13). Cette proposition est soutenue par de nombreux acteurs de l'ESS tel que ESS France ou le Labo de l'ESS puisque dans les territoires où l'ESS est soutenue par **des politiques publiques fortes et des plans d'actions concrets avec des financements dédiés**, l'ESS est plus **enclin à se développer**. Ainsi, une tension apparaît. Les collectivités, qui font face à des défis budgétaires, et les acteurs locaux de l'ESS ont cette volonté de porter le développement de l'ESS mais les moyens accordés à l'échelle nationale ne sont pas à la hauteur des besoins.

#### C. Une définition centrée sur le facteur économique et le statut, cachant des réalités multiples

Le CSESS porte une attention particulière à l'article 1 de la loi Hamon. Cet article intègre automatiquement toutes les associations, fondations, coopératives et mutuelles dans le périmètre de l'ESS. Cette définition selon le statut apporte « certes, des garanties de gouvernance démocratique (...) et de réinvestissement de l'essentiel des excédents dans l'entreprise mais **ne garantit absolument pas l'utilité sociale ou environnementale effective, l'impact positif pour la société, et encore moins l'équité du partage de la richesse à l'intérieur des organisations** » (CSESS, p.421). Ainsi, le statut prime sur les valeurs de l'ESS et cela dessine donc un paysage de l'ESS incohérent. Duverger indique alors un point de tension : les entreprises dites de l'ESS peuvent être des banques cotées en bourse comme le Crédit Agricole ou des géants de l'agro-alimentaire comme Leclerc tout comme des associations de quartier. Or, leur degré d'utilité sociale n'est pas le même, ni les réalités économiques et par conséquent les besoins de ces entreprises

---

<sup>5</sup> Les fonds territoriaux de développement associatif prévus à l'article 68 n'ont jamais été déployés.

dans leur développement et leur recherche immobilière. Il ne suffit pas d'être une entreprise de l'ESS pour participer à la transformation sociale. Elles n'ont pas toutes dans leur stratégie un objectif de développement du territoire. Cela dépend de la stratégie individuelle de chaque activité ESS qui résulte d'une volonté des individus dirigeants. Dès lors, toutes les entreprises ESS relèvent plus ou moins des trois principes majeurs de l'article 1. Sur ce triangle de principes, **les curseurs vont être placés plus ou moins haut en fonction du statut de la structure**. L'activité et les modes de financement sont des facteurs permettant de définir ces curseurs. Duverger souligne que plus une activité est insérée sur le marché économique classique, moins son curseur d'intérêt général et de non-lucrativité va être fort.

Finalement, l'ESS fait face à des **enjeux de redéfinition** autour de l'utilité sociale plutôt que du statut pour mettre véritablement au premier plan les bienfaits de l'ESS et pour dépasser la vision par le prisme économique. Il est important et nécessaire de calculer les apports et résultats de l'ESS par l'utilité sociale pour dépasser les représentations assignées à l'ESS. Le CSESS plaide pour **une nouvelle loi ou une révision de la loi Hamon** où l'utilité sociale prime sur le statut pour plus de cohérence. Néanmoins, ce travail institutionnel a permis de visibiliser l'ESS, de la légitimer en tant qu'une « autre » économie à part entière et de légitimer son rôle dans la mise en lumière de problèmes communs. Cela a aussi permis d'outiller l'ESS et de l'inclure dans l'agenda des politiques publiques.

Pour conclure cette section, derrière le dépassement de ces représentations, le besoin de développer des politiques publiques plus fortes et d'accorder des moyens suffisants, une question se pose : est-il possible « **d'ESSiser** » **l'économie** (CRESS Nouvelle Aquitaine, ESS France et Aésio Mutuelle, 2023) ? En d'autres termes, l'ESS peut-elle étendre son influence et intégrer ses principes et valeurs dans l'économie globale pour créer une économie plurielle, durable et répondant efficacement aux besoins locaux ? Duverger soutient cette possibilité mais les cadres institutionnels doivent évoluer. Cette évolution implique un dialogue plus fort entre les acteurs et experts de l'ESS connaissant les besoins de ce milieu et les institutions. Ainsi, le long processus d'institutionnalisation de l'ESS, concrétisé par la loi Hamon, a permis d'offrir de la visibilité à l'ESS à grande échelle et de lui donner une place dans l'économie qui doit encore être soutenue. L'institutionnalisation avec cette loi est **une étape indispensable mais qui est inaboutie dans sa mise en œuvre concrète** et dans sa prise en compte des réels besoins des structures de l'ESS lors de leur développement et de leur installation. Elle ne prend notamment pas assez en compte les spécificités structures avec moins de moyens techniques et financiers.

## Section 2 : Des structures associatives de l'économie sociale et solidaire aux besoins spécifiques en matière d'immobilier, faisant face à un marché classique de l'immobilier devenu inabordable et inadapté

Dans cette section, nous expliquerons les besoins spécifiques des structures associatives de l'ESS en matière d'immobilier. Nous aborderons ensuite les évolutions du marché immobilier et les conséquences sur l'accès à ce marché pour ces acteurs de l'ESS. Nous verrons enfin qu'une filière du foncier solidaire se structure face à un marché devenu inabordable et inadapté.

### Paragraphe 1 : Le modèle socio-économique des structures de l'économie sociale et solidaire : fonction des besoins et capacités financières d'accès à un local d'activité

Comme il a été expliqué en introduction, l'accès à un local d'activité est un outil majeur du développement et de la pérennisation des activités de l'ESS. La stratégie immobilière adoptée est fonction du modèle socio-économique adopté. Ainsi, le local est **une concrétisation de ce modèle par la maîtrise immobilière**.

#### A. Construire le modèle socio-économique d'une structure de l'économie sociale et solidaire

Le montage du modèle socio-économique est la première étape de tout projet entrepreneurial. Ce modèle est l'addition du modèle organisationnel et du modèle économique (France Tiers Lieux, 2024). Comme l'indique le schéma à la page suivante, ce sont les activités et les parties prenantes qui déterminent d'abord le **modèle organisationnel** et il comprend de définir le modèle de gouvernance et celui de gestion et animation de la structure de l'ESS. Le modèle organisationnel ESS est alors **un aboutissement stratégique** des objectifs d'utilité sociale et des valeurs que l'entreprise veut mettre en avant.

Ensuite, il faut traduire cette stratégie et cet objectif d'utilité sociale dans le **modèle économique**. Ce dernier décrit la manière dont l'entreprise va générer sa **rentabilité**. Il est donc adapté à l'activité et se calcule en fonction des coûts et des revenus estimés ou des ressources et des besoins comme le mentionne également le schéma. Il existe **trois types de modèles économiques ESS** : 100% marchand, non-marchand s'appuyant sur des ressources publiques et privées non marchandes

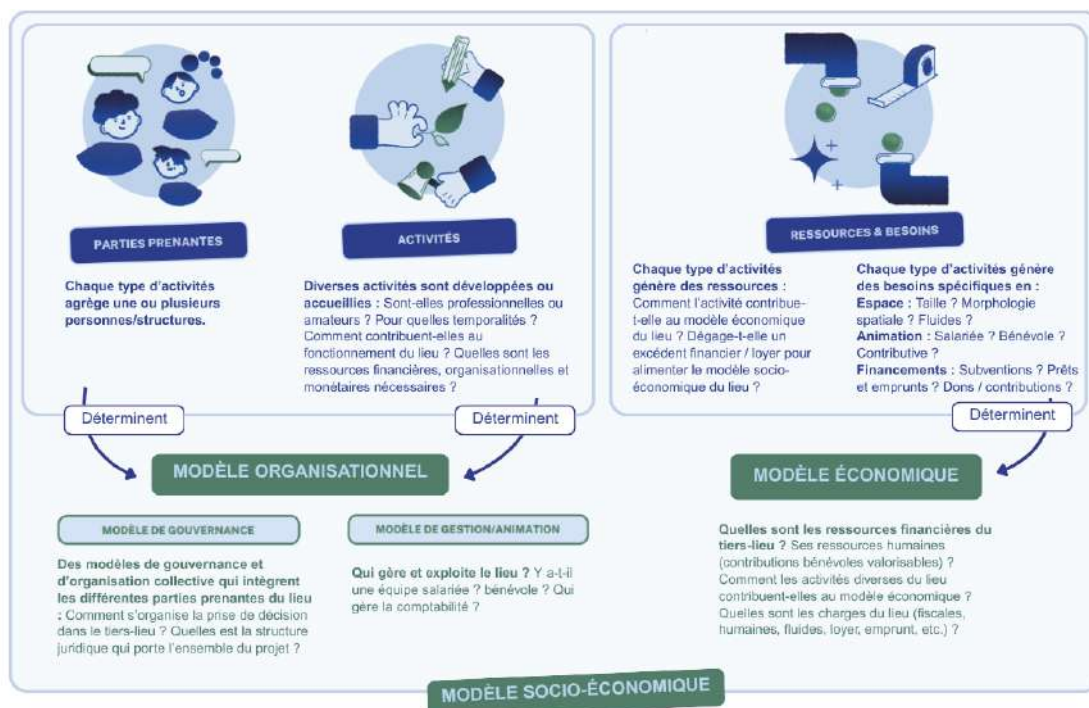


Figure 7 : Le modèle socio-économique d'une structure ESS. Source : France Tiers Lieux, 2024.

voire non monétaires et hybride. Une structure de l'ESS avec un modèle marchand aura des revenus provenant entièrement de son activité, tandis qu'une activité non-marchande dépendra plus ou moins des aides publiques et de ressources non-monétaires comme la main d'œuvre (salariés, bénévoles ou encore coopérateurs) (Avisé, 2023). Duverger ainsi que des personnes interrogées soulignent que **plus une entreprise ESS s'inscrit dans des logiques marchandes, moins son utilité sociale et son impact local sont forts : elles placent l'utilité sociale au-dessus de la rentabilité de leur modèle économique**. Les associations ont majoritairement un modèle économique non-marchand ou hybride et bénéficient de subventions. Elles ont alors une rentabilité moins importante, impactant leurs moyens financiers. **Ainsi, la structuration du modèle économique d'une structure de l'ESS influence sa capacité à s'insérer sur le marché classique de l'immobilier.**

## B. Les conséquences de ce modèle sur leurs besoins en immobilier

Le modèle socio-économique choisi impacte les besoins de la structure en matière d'immobilier sur la capacité de paiement de loyer, la typologie du local, sa localisation et sur le besoin en occupation temporaire.

Tout d'abord, ce modèle influence la capacité de paiement de loyer. Les chiffres nationaux annoncent que l'ESS génère plus de 11% du PIB français et environ 14% des emplois salariés du privé. Cependant, cela cache des **réalités financières diverses** au sein de l'ESS. Les structures non-marchandes et hybrides comme les associations ont des modèles économiques plus fragiles que celles avec un modèle 100% marchand. Or, l'immobilier est un poste de dépenses majeur dans les projets à forte utilité sociale : les **charges locatives** représentent près de **40% des charges d'exploitation** (Avisé, 2023-a). Dès lors, ces structures au modèle économique plus fragile montrent des besoins en matière de **loyer abordable** c'est-à-dire décotés par rapport au prix du marché, pour équilibrer leur modèle économique et pérenniser leurs activités. F. Cottet constate l'existence d'un besoin en immobilier économiquement abordable pour les acteurs de l'ESS depuis 2017 et ce besoin s'intensifie. De plus, des études de Plateau Urbain<sup>6</sup> et de la foncière ETIC<sup>7</sup> sur les capacités de paiement de loyer des structures de l'ESS permettent de donner quelques éclairages concernant les prix de loyer que peuvent soutenir les acteurs de l'ESS. Ces enquêtes mettent notamment en avant que les acteurs de l'ESS ont un besoin **d'une décote de 30% par rapport au marché classique** pour envisager une installation pérenne. De plus, selon le secteur d'activité ces structures n'ont pas la capacité de payer les mêmes niveaux de loyer comme l'indique le graphique ci-dessous.

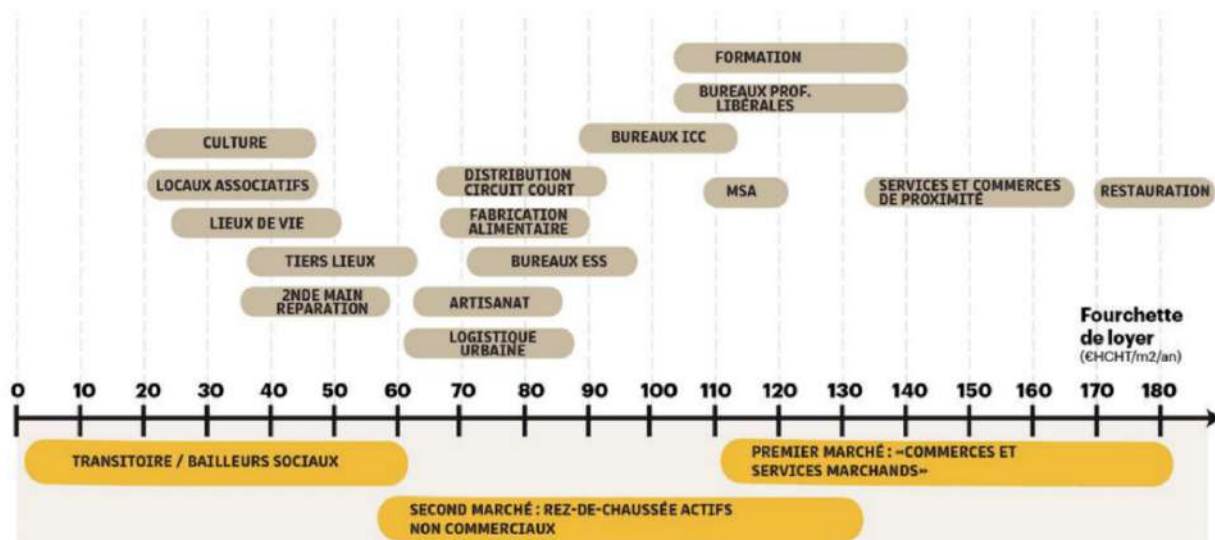


Figure 8 : Essai de quantification des besoins immobiliers des acteurs de l'ESS en termes de niveaux de loyer. Source : Sens de la Ville et Base Commune, 2021.

<sup>6</sup> Plateau Urbain est une coopérative d'immobilier solidaire et d'urbanisme transitoire et temporaire proposant des espaces de travail abordables. Source : [La coopérative - Qui sommes-nous ? | Plateau Urbain](#)

<sup>7</sup> ETIC Foncièrement Responsable est une foncière solidaire dédiée à l'immobilier des acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire. Elle a pour objectif la location à loyers modérés d'espaces de travail pour des structures de l'ESS au sein de tiers-lieu. Source : site internet d'ETIC. URL : [ETIC - Foncièrement Responsable | Pour des tiers-lieux ESS en France](#)

Ainsi par exemple à Paris, une association pourrait payer des niveaux de loyers entre 20 et 50 euros/m<sup>2</sup>/an hors taxes hors charges (HTHC) ; de 70 à 100 euros/m<sup>2</sup>/an pour des bureaux ESS ; ou encore de 170 à 180 euros/m<sup>2</sup>/an pour une activité de restauration. F. Cottet, qui reprend ce schéma dans sa thèse, précise : « pour rappel, les prix du marché de bureau de seconde main à Paris sont supérieurs à 500 €/m<sup>2</sup>/an HT/HC, ceux de la 1<sup>ère</sup> couronne en moyenne à 270 €/m<sup>2</sup>/an HT/HC et les loyers de seconde couronne à 162 €/m<sup>2</sup>/an HT/HC ». Néanmoins, F. Cottet souligne que ces données permettent « de qualifier **de manière partielle** les besoins de ces acteurs de l'ESS face à l'immobilier » (Cottet, 2024) car elles ne concernent que les métropoles de Paris et de Lyon et elles expliquent les besoins immobiliers d'un certain type d'acteurs de l'ESS. À Paris, les écarts entre les prix des loyers du marché classique et les capacités de ces acteurs à payer des loyers sont très importants alors qu'ils le sont moins pour d'autres secteurs. F. Cottet parle alors de « **variations de degré d'inabordabilité** » pour qualifier ces différences entre les territoires. Cependant, bien que ces fourchettes de prix ne soient pas représentatives pour d'autres secteurs, elles donnent une idée globale des secteurs d'activités qui peuvent payer un loyer plus proche des prix du marché et ceux qui ne le peuvent pas. De plus, un autre graphique a été produit par Base Commune sur les besoins en matière de loyer des acteurs de l'ESS en fonction des secteurs d'activité en QPV (cf. Figure 9). Il permet de mettre en avant ces variations entre les territoires. Ce graphique met aussi en évidence que les acteurs de l'ESS exogènes, c'est-à-dire ceux inscrits dans des réseaux territoriaux plus vastes, ont de meilleures capacités financières que les acteurs endogènes, ceux implantés localement.

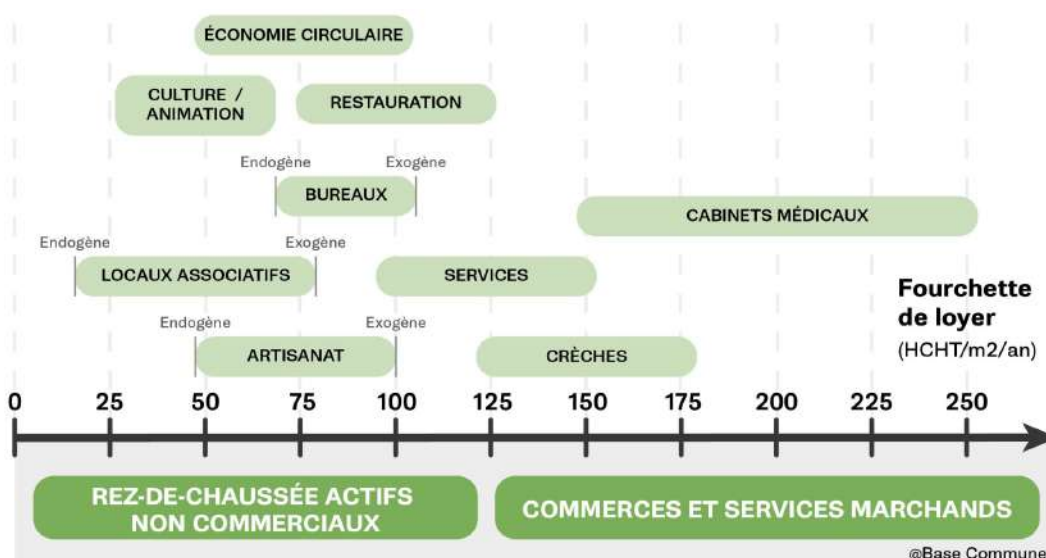


Figure 9 : Essai de quantification des besoins immobiliers des acteurs de l'ESS en termes de niveaux de loyer en Quartier Politique de la Ville. Source : Base Commune, 2025.

Bien que ces études sur les besoins immobiliers ESS soient ciblées à Paris et Lyon, cela montre **une croissance des réflexions autour de ces besoins spécifiques**, comme le précise F. Cottet. Ces besoins doivent néanmoins être étudiés spécifiquement pour chaque territoire pour apporter des réponses sur-mesure.

Ensuite, il est constaté des besoins en matière de typologie et de localisation du local. En effet, une étude de marché réalisée par ETIC pour le compte de la Métropole du Grand Lyon sur les motivations de recherche d'un local, que F. Cottet reprend dans sa thèse, met en avant que **85%** des structures considèrent être installées dans un espace inadapté. Ainsi, F. Cottet remarque que pour être adapté un local doit disposer de **services et équipements mutualisés** entre plusieurs structures, facilitant la coopération et les synergies entre acteurs de l'ESS et l'innovation sociale. Ensuite, le graphique ci-dessous, produit par ETIC dans le cadre de cette étude, révèle des besoins en matière **de taille suffisante de local et de localisation (locaux avec une bonne visibilité ou une bonne desserte en transport)**. Or, en raison de leurs capacités financières plus faibles, ces structures se reportent sur des locaux plus petits et moins bien localisés en périphérie ou dans des rues secondaires, limitant la visibilité de leurs activités. Ainsi, un local adapté en matière de taille et de localisation faciliterait l'exercice de leurs activités dans de bonnes conditions de développement.

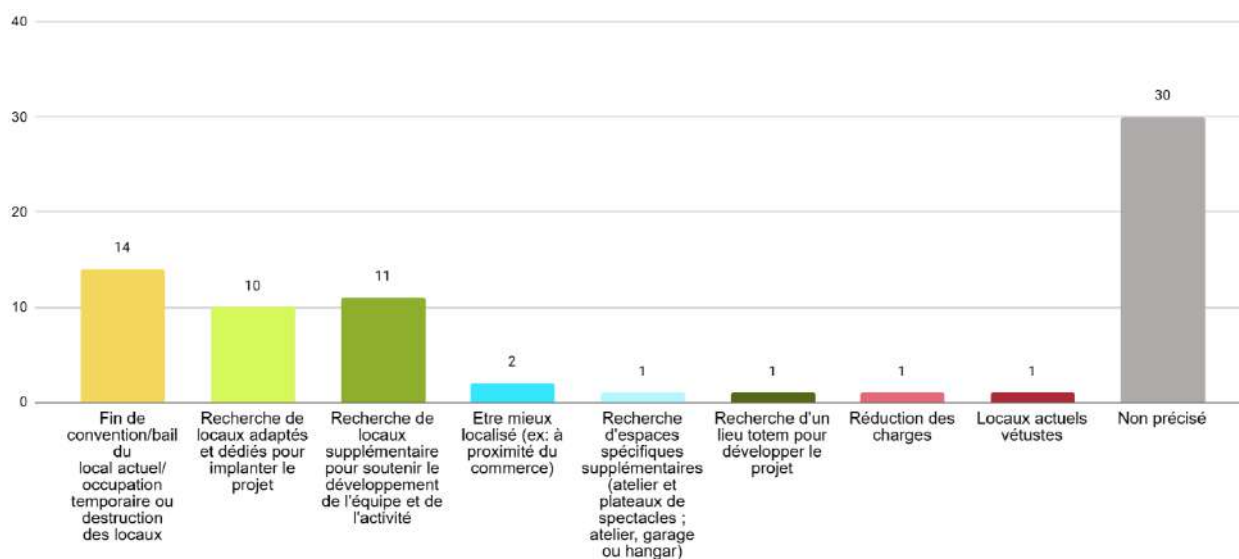


Figure 10 : Raisons de la recherche de locaux des structures de l'ESS répondant à l'étude de ETIC.

Pour terminer, les différentes enquêtes d'ETIC et de Plateau Urbain soulignent aussi des besoins **d'occupation temporaire**, surtout pour des petites et/ou jeunes structures de l'ESS. Rennes Métropole soulignait en entretien que le temps du développement d'une structure de l'ESS est plus

long que celui d'une entreprise au modèle socio-économique classique. Le stade d'embryon est ainsi plus long nécessitant un temps à ces acteurs pour tester leur modèle et l'ajuster. Dès lors, cela se répercute sur le local puisque ces acteurs en ont d'abord besoin pour expérimenter leur activité puis d'en changer au regard des évolutions de la structure dans les premières années d'exploitation. Par conséquent, ces acteurs sont demandeurs de l'existence d'une **offre temporaire** dans un premier temps, **puis pérenne** lorsque leur modèle est confirmé. Ce besoin se confirme par les résultats de l'enquête de Plateau Urbain mettant en avant que 56% des structures installées dans des lieux d'occupation temporaire proposant des prix abordables ont moins de cinq ans d'existence. Ces jeunes structures souhaiteraient s'installer dans des locaux pérennes ensuite, cependant, 48% d'entre elles retournent travailler à domicile à la fin de l'occupation temporaire. Cela met alors en avant l'existence d'un **parcours résidentiel d'entreprise** en plusieurs étapes des structures de l'ESS.

#### C. Le besoin d'accompagnement pour solidifier le développement et objectiver les besoins en immobilier des structures de l'économie sociale et solidaire

L'entretien avec Rennes Métropole ainsi que les témoignages des dispositifs locaux d'accompagnement<sup>8</sup> (DLA) pour une enquête de 2025 de l'Avisé soulignent que l'accompagnement des structures de l'ESS est nécessaire et structurant dans leur parcours résidentiel. Cet accompagnement s'organise autour d'un écosystème d'acteurs spécialisés en entrepreneuriat de l'ESS fonctionnant à différentes échelles avec notamment les CRESS et les DLA départementaux et régionaux.

Rennes Métropole précise que cette étape d'accompagnement est structurante pour répondre de façon sur-mesure à un projet notamment **en identifiant les besoins locaux des porteurs de projets en immobilier**. Cette collectivité rapporte que les DLA sont un **relais local** important pour faire le lien entre les collectivités territoriales qui disposent de moyens avec des locaux disponibles et les porteurs de projets. Par exemple, l'incubateur ESS départemental TAG35, avec lequel la Métropole de Rennes travaille, opère alors un suivi des besoins en locaux des porteurs de projets. Ainsi, lorsque des locaux de la collectivité sont disponibles, TAG35 sait déjà que des besoins existent

---

<sup>8</sup> Le DLA a été créé en 2002 par l'État et la Caisse des Dépôts. C'est le premier dispositif d'accompagnement de l'ESS créé en France. C'est un réseau d'accompagnement opéré à l'échelle nationale par l'Avisé, et structuré par 17 DLA régionaux et 103 DLA départementaux. Ils sont financés par les collectivités territoriales. Les DLA sont alors des structures accompagnatrices lors du développement d'un projet ESS (Avisé, 2023-b).

en face. Cependant il est souligné **un enjeu autour de l'objectivation des besoins des porteurs de projets et leurs traductions en besoins réels**. En effet, il est constaté une déconnexion entre le rêve des structures en matière d'immobilier et ce qui est réellement possible. La traduction concrète des volontés permettrait de quantifier la surface nécessaire pour ces structures. Cette meilleure identification et objectivation des besoins réels permettrait un meilleur accompagnement sur le fléchage et l'attribution de locaux. Dès lors, **le renforcement de l'appui aux porteurs de projets à cette étape est nécessaire** pour répondre au mieux et efficacement aux besoins locaux.

Cependant, le fonctionnement de cet accompagnement nécessite que tous ces acteurs soient bien identifiés sur le territoire, ce qui n'est pas toujours le cas. Leur statut **de relais entre les pouvoirs publics et les porteurs de projets ESS** doit être valorisé et affirmé pour proposer et assurer un développement plus solide des structures de l'ESS et, *in fine*, améliorer la connaissance en besoins immobiliers des structures locatives pour proposer des solutions adaptées.

De plus, ces structures sont un appui pour les acteurs de l'ESS en difficultés. 94% des chargés d'accompagnement DLA interrogés par l'Avise en 2025 constatent **d'ailleurs une augmentation du nombre de structures en difficulté depuis 3 ans**. Ces difficultés sont notamment dues au contexte global des baisses de subventions. Les structures de l'ESS hybrides et non-marchandes sont plus concernées et font face à des difficultés grandissantes. Cela traduit **un besoin d'accompagnement et d'une structuration d'une filière proposant des solutions notamment en locaux adaptés** car les accompagnateurs et notamment les DLA sont souvent sensibilisés à la question foncière mais n'ont pas les réponses concrètes à donner aux porteurs de projets. Ils sont donc **un maillon nécessaire mais non suffisant** du développement des structures de l'ESS.

En définitive, ces recherches soulignent un besoin en locaux bien localisés, de taille suffisante, avec des services et équipements mutualisés, en loyer abordable et en location temporaire puis pérenne pour les structures associatives, les jeunes et/ou petites structures et celles endogènes au modèle non-marchand ou hybride. Face aux difficultés rencontrées ces structures mettent alors en place une stratégie immobilière de report sur des locaux non-adaptés ne facilitant pas leur développement. L'accompagnement dans la définition de leur modèle socio-économique et dans l'objectivisation de leurs besoins en immobilier est une première étape pour faciliter cet accès.

## Paragraphe 2 : Le marché de l'immobilier classique, un frein à l'installation des acteurs de l'économie sociale et solidaire

L'étude du problème immobilier des acteurs de l'ESS implique de questionner les freins et blocages existants du marché tertiaire classique face aux besoins identifiés de ces acteurs. Ces freins complexifient leur installation, leur maintien dans des locaux adaptés voire l'existence de leur activité. Les DLA reconnaissent que le manque d'acculturation globale à l'ESS, le prix de l'immobilier et la rareté des locaux disponibles sont les freins majeurs.

### A. Le marché de l'immobilier classique et l'économie sociale et solidaire : deux mondes qui ne dialoguent pas

Les mondes de l'immobilier classique et de l'ESS se heurtent à **des problèmes de compréhension des contraintes et spécificités de l'autre**, limitant les collaborations entre ces acteurs. D'un côté, les DLA constatent qu'une part importante du patrimoine immobilier et foncier est détenue par des acteurs (agent immobilier, promoteur, aménageur) qui ne connaissent pas toujours les modèles socio-économiques de l'ESS et qui s'arrêtent aux représentations économiques qu'ils ont de ce domaine (Avisé, 2023). Cela bloque alors une partie de ce patrimoine disponible. De plus, ces acteurs ne connaissent pas les besoins immobiliers propres à l'ESS, principalement parce que ces besoins et les parcours immobiliers des structures de l'ESS sont encore trop peu étudiés ni clairement définis.

De plus, **les temps de l'immobilier** classique sont des temps courts. Or, les temps de l'entreprise sont des temps plus longs et ce constat est exacerbé pour les activités de l'ESS. Dès lors, leurs différentes temporalités de développement ne coïncident pas avec les temps très rapides de l'immobilier. Les acteurs classiques de l'immobilier ne sont pas sensibilisés à ces besoins de temps plus longs, freinant la recherche en locaux. Par ailleurs, les banques et investisseurs accordent plus facilement leur confiance à des structures au modèle économique marchand et stable, délaissant celles au modèle hybride ou non-marchand et donc celles avec la valeur ajoutée sociale et locale plus forte. Ainsi, les **logiques de rentabilité** priment pour les acteurs classiques de l'immobilier par rapport à cette valeur ajoutée sociale. De plus, pour avoir accès à un emprunt, les banques demandent souvent aux acteurs de l'ESS d'avoir un lieu, sauf que, pour avoir un lieu, il faut déjà avoir les financements, ce qui est encore une fois lié à un manque de connaissance des temps longs de développement des structures de l'ESS.

De l'autre côté, **les acteurs de l'ESS ne sont pas toujours au fait des réalités et des logiques du marché**. Rennes Métropole souligne que les contraintes et les spécificités de la construction immobilière devraient être explicitées pour être mieux comprises des acteurs de l'ESS. De plus, il existe un enjeu de compréhension autour du vocabulaire de l'immobilier par exemple sur la différence entre foncier et immobilier qui n'est pas toujours claire pour les différents acteurs. Or, à chaque terme correspond un vocabulaire : ce sont deux mondes distincts avec chacun ses spécificités et son fonctionnement. L'enquête d'Avise auprès des DLA explique que « ces spécificités induisent des difficultés à se repérer pour les porteurs de projets ESS qui ne seraient pas experts du sujet » (Avise, 2023).

#### B. L'inadéquation entre les prix du marché et la capacité financière des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Cette évolution conduisant à une **inadéquation** entre les prix du marché et les capacités financières des acteurs de l'ESS peut s'expliquer par **trois mécanismes** (Cottet, 2024).

Le premier est l'**externalisation immobilière** qui s'est faite progressivement à partir des années 1980. Historiquement, la logique d'entreprise était de construire en propre les locaux. Les occupants du local étaient alors aussi propriétaires. Dès les années 1980, ces **propriétaires-occupants** vendent leurs biens immobiliers et le quittent définitivement ou deviennent locataires car **l'investissement immobilier devient très coûteux**. Dès lors, la production immobilière est externalisée à d'autres acteurs tels que les promoteurs et la gestion est confiée à des intermédiaires gestionnaires d'actifs. De plus, cette stratégie d'occupation en locatif a amené à une **standardisation** de l'offre d'immobilier d'entreprise (structure des bureaux, prix et services intégrés) adaptée aux grandes entreprises. Cela diminue alors la **diversité fonctionnelle des locaux** et les besoins spécifiques de l'ESS sont **peu compatibles avec l'offre majoritaire**.

Le second est la **financiarisation de l'immobilier**. La financiarisation désigne « l'influence croissante des marchés financiers sur le développement de l'économie, de la politique et de la société » (French et al., 2011). Cela signifie que l'immobilier devient **un produit financier**, au même titre qu'une action par exemple, et **non plus un outil d'usage**. Un bien immobilier est alors une **source de rentabilité** pour un propriétaire-investisseur et n'est plus défini par l'usage. Par conséquent, la valeur financière se déconnecte de la valeur d'usage, entraînant une **spéculation** autour de ces actifs financiers et facilitant l'exclusion des acteurs locaux avec de plus petits moyens. De plus, l'externalisation et la financiarisation font se multiplier les acteurs intermédiaires de la

chaîne de la production immobilière contribuant ainsi à l'augmentation générale des prix et freinant le dialogue entre le producteur de l'immobilier et l'occupant.

Le troisième mécanisme porte sur **le rôle des pouvoirs publics** (État et collectivités territoriales) dans cette production d'une ville inabordable. Depuis les années 1980, les autorités publiques développent de grands projets tertiaires standardisés dans le but de construire des projets vitrines au service de **l'attractivité d'un territoire**. Pour être compétitives, les politiques urbaines ont intégré « les logiques de marché dans la construction et la régulation des espaces urbains » comme l'écrit F. Cottet. De plus, les acteurs privés et financiers interviennent de plus en plus dans « les processus de production et de régulation urbaine [ce qui] soulève de nombreuses questions quant aux logiques de marchés associées aux projets urbains et immobiliers » (Cottet, 2024). Les grands projets urbains tertiaires reposent même sur **une alliance entre les pouvoirs publics et les acteurs privés**. Par conséquent, les pouvoirs publics **soutiennent et accélèrent** les logiques d'externalisation, de financiarisation et de concentration du capital sur certains territoires et en délaissent d'autres. Ainsi, les pouvoirs publics exercent **un rôle direct dans l'inabordabilité actuelle des locaux d'activité** et donc dans la difficulté d'accès à des locaux adaptés pour les acteurs de l'ESS.

Pour finir, la financiarisation a des **effets socio-spatiaux**. F. Cottet explique que les capitaux et actifs financiers sont concentrés sur quelques métropoles attractives et des quartiers prisés puisque ce sont des territoires permettant **d'assurer une rentabilité élevée des actifs et de limiter le risque des investissements**. « Cela entraîne une polarisation ou une **hiérarchisation spatiale** entre les villes qui captent ces investissements et celles qui en sont exclues » (Cottet, 2024). Ce mécanisme accentue alors les **inégalités territoriales en termes d'accès à l'immobilier** de manière générale et surtout pour les acteurs de l'ESS.

Ces mécanismes ont mené à une « crise de l'abordabilité » comme l'écrit F. Cottet, affectant surtout le logement mais touchant tous les secteurs vulnérables dont l'immobilier d'activité.

### C. Une raréfaction des locaux d'activité neufs et en seconde main

La rareté des locaux d'activités disponibles est un troisième frein. D'une part, sur les **locaux d'activités neufs** cela s'explique par le contexte de la loi Climat & Résilience du 22 août 2021 : le Zéro Artificialisation Nette (ZAN) vise à réduire puis arrêter l'artificialisation des sols d'ici 2050. Ainsi, le ZAN limite la consommation foncière et amène la fabrication urbaine à densifier les zones déjà artificialisées. Par conséquent, cela impacte la production neuve de locaux puisque de nombreux locaux d'activités étaient construits en périphérie. Par conséquent, la réduction de foncier disponible

à la construction renforce la rareté de l'offre neuve. De plus, cette rareté de locaux vient accentuer l'effet de pression foncière et ainsi faire augmenter les prix des locaux existants.

D'autre part, sur les **locaux en seconde main**, le contexte de concurrence et de pression foncière réduit le nombre de locaux disponibles sur les secteurs prisés comme ceux situés en centre-ville et dans des quartiers stratégiques, comme les quartiers de gare par exemple. La concurrence est forte et un local sur le marché est vite repris. Cette concurrence accrue réduit la quantité de locaux disponibles dans les secteurs les plus intéressants.

Dès lors, face à cette rareté et à cette crise de l'abordabilité, les structures de l'ESS développent des **stratégies de (re)localisation** en se tournant vers des locaux d'activité **moins bien placés** avec moins de visibilité et donc moins cher alors que des activités de l'ESS avec un modèle économique marchand ou hybride plus stable peuvent se localiser au cœur des flux marchands. Une localisation avec moins de visibilité est souvent synonyme d'un flux de consommateurs et d'usagers plus faible, accentuant la plus faible rentabilité. Dès lors, cela ne favorise pas leur développement et freine la solidification de leur modèle. Ainsi, ce sont les prix du marché et leurs capacités financières qui dictent souvent leur localisation et encore trop peu de solutions sont proposées par les pouvoirs publics et encore moins par le secteur privé pour ces acteurs.

Cependant, le ZAN ouvre aussi de **nouvelles opportunités** pour les acteurs de l'ESS puisque des sites industriels ou commerciaux en friche ou vacants sont réinvestis par les acteurs de la fabrique urbaine et notamment par les pouvoirs publics. Cela représente une opportunité pour développer des occupations temporaires sur ces sites via de l'urbanisme transitoire. De plus, les locaux vacants représentent une ressource disponible très intéressante pour les structures de l'ESS mais ces types de locaux ont des problématiques de remise en état et sont souvent inadaptés car anciens. L'installation d'activités de l'ESS permettrait néanmoins de contribuer à la redynamisation locale, d'autant plus que le phénomène de vacance commerciale s'accroît depuis le début des années 2010, surtout dans les villes moyennes (ANCT, 2020).

Finalement, les logiques immobilières des acteurs associatifs de l'ESS s'opposent aux logiques de production urbaine des pouvoirs publics et des investisseurs. Le schéma ci-dessous résume ces oppositions. Dès lors, il existe un manque d'acculturation global des deux côtés, limitant la coopération entre ces deux mondes et la recherche efficace de solutions communes en immobilier adapté aux structures de l'ESS, auquel s'ajoute cette crise de l'abordabilité. Le critère économique reste néanmoins aujourd'hui un frein majeur à leur installation et leur pérennisation d'activité. Ainsi,

le développement d'un dialogue et l'accompagnement par des acteurs facilitateurs, coordinateurs et régulateurs entre les deux mondes comme les réseaux ESS ou les collectivités sont des leviers à mobiliser pour faciliter ce décroisement, comme l'a souligné Rennes Métropole. Ce rôle est alors à renforcer car les réseaux ESS sont une première étape nécessaire mais non insuffisante. Les collectivités territoriales ont un rôle à jouer au travers des politiques publiques mais aussi de leur compétence de maîtrise foncière.

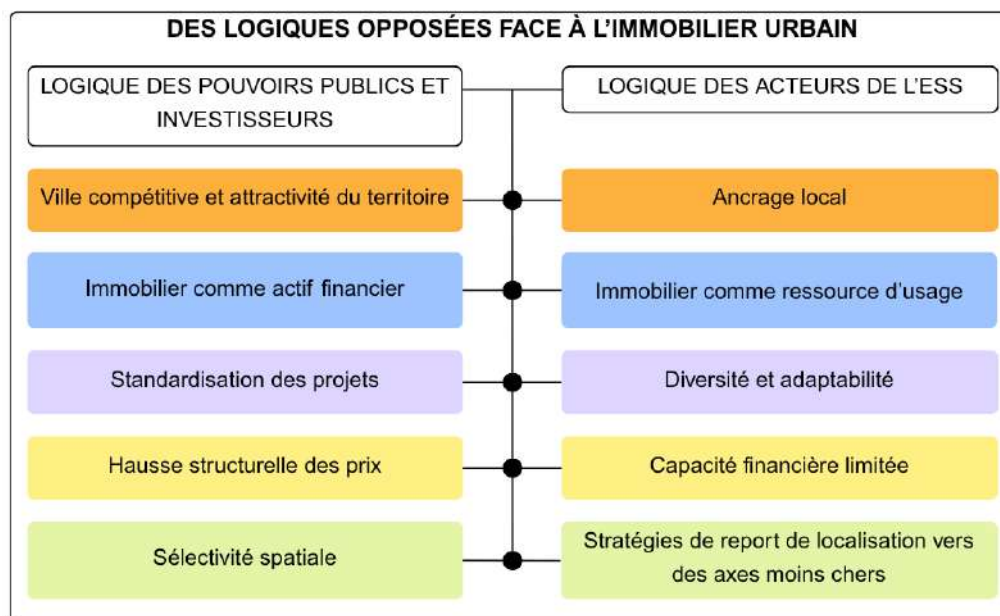


Figure 11 : Synthèse des tensions entre les logiques immobilières des acteurs classiques de l'immobilier et celles des acteurs de l'ESS. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

### Paragraphe 3 : L'émergence d'offres immobilières hétérogènes et d'acteurs alternatifs en réponse au problème immobilier des structures de l'économie sociale et solidaire

Face à ces blocages et notamment aux réticences des acteurs classiques de l'immobilier, les porteurs de projets ESS s'organisent autrement.

#### A. L'émergence d'offres alternatives proposant des locaux adaptés

Dans le paysage des offres en immobilier d'activité, on voit se développer des alternatives au marché classique depuis une vingtaine d'années. Tout d'abord, il est entendu par offres immobilières dites « alternatives » des lieux « d'innovation ou de créativité » et « une nouvelle forme de marché immobilier », (Cottet citant Blein (2017), 2024). De plus, ces offres alternatives sont développées par les acteurs de l'ESS eux-mêmes de façon **ascendante**. Ces offres se créent alors en réaction aux difficultés d'accès du marché classique mais aussi en réaction à des changements des modes de travail et notamment à des aspirations à des modes de travail plus collaboratifs. Cette émergence fait écho à **la notion de Communs d'Elinor Ostrom** : ces offres prônent une gestion durable des ressources par une communauté. Ainsi, la présence de services et équipements mutualisés est une des caractéristiques principales de ces locaux.

Ce sont alors **des formes de résistance au marché immobilier classique**. Des études, reprises par F. Cottet, mettent en avant des catégories réalisées en fonction du rôle et des objectifs de ces espaces et sont synthétisées dans le tableau suivant :

Types d'offres	Fonctions et réponse au besoin	Initiative publique ou privée	Analyse en fonction de l'espace et du critère économique
<i>Coworking</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accès à un espace</li> <li>– Coopération et réseaux</li> </ul>	Initiative d'entreprises privées ou de collectifs/associations d'entrepreneurs	Bureaux aménagés Proposition de formules avec des services, location, salles, etc. Loyer plus ou moins abordable
<b>Ateliers de fabrication partagés, Livinglab, fablabs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mutualisation et partage de machines-outils</li> <li>– Accès à un espace</li> <li>– Formation et éducation (fonction secondaire)</li> </ul>	Initiative d'entreprises privées ou de collectifs/associations d'entrepreneurs. Quelques initiatives de lab' par des universités ou acteurs publics	Espace comme support de la mutualisation. Capacités à payer des loyers très diverses en fonction des objectifs du lieu et du type d'acteurs à l'initiative.

<b>Pépinières, couveuses, accélérateurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accompagnement à l'entrepreneuriat et à la création d'entreprise</li> <li>– Accès à un espace</li> </ul>	Initiative publique. Collectivités, agglomérations, Chambres de commerce et d'industrie.	Bureau pensé comme tremplin temporaire pour la structure économique incubée. Loyer abordable les premiers mois/années dans la majorité des cas.
<b>Occupations temporaires à destination d'hébergement d'activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accès à un espace peu cher</li> <li>– Coopération et réseaux</li> </ul>	Initiative de collectifs/associations ou acteurs de la société civile. Initiative d'entreprises privées, coopératives ou non.	Bureau pensé comme un espace libre à définir soi-même ou avec d'autres acteurs. Bureau comme tremplin. Loyers faibles
<b>Lieux intermédiaires de production et de diffusion artistiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accès à un espace peu cher</li> <li>– Coopération et réseaux</li> <li>– Création et diffusion</li> </ul>	Initiative de collectifs/associations ou acteurs de la société civile.	Espace comme support de création et de diffusion dans un territoire. Loyers faibles.

Figure 12 : Synthèse des types d'offres alternatives au marché immobilier tertiaire traditionnel. Source : Cottet, 2024.

Cette classification met en avant la prise en compte de **paramètres plus fins** que ceux sélectionnés par l'immobilier classique tels que le stade d'existence de la structure, le partage d'espaces, la fonction, le coût du loyer, le volume, les espaces et les équipements partagés. Pour compléter ces propositions, F. Cottet a construit une typologie se basant sur les fonctions et s'adaptant à la diversité des secteurs d'activités que l'ESS comprend : lieux de fabrication, lieux culturels, lieux de médiation, lieux mixtes, lieux de travail partagés, coworking, lieux d'accompagnement d'entreprises et lieux de production agricole. Ainsi, la prise en compte de toutes ces variables dans la recherche et l'élaboration de ces lieux permet de développer des locaux répondant de manière plus complète aux besoins spécifiques des acteurs de l'ESS.

Néanmoins, F. Cottet alerte sur la « **mise au marché** » de ces locaux ainsi que sur leur **standardisation**. Un des enjeux pour ces lieux est de maîtriser leur valeur économique car ils démarrent souvent dans des locaux vacants ou peu valorisés par le marché classique et viennent créer une valeur d'usage qui peut se répercuter en terme financier (augmentation du loyer ou revente avec plus-value) (France Tiers Lieux, 2024). De plus, ces offres alternatives se développent fortement et pas seulement pour les acteurs de l'ESS. Ce sont des locaux que peuvent s'approprier les acteurs classiques de l'immobilier en proposant des prix que les structures de l'ESS ne peuvent pas se payer et à termes qui pourraient financiariser ce type d'offre. Il existe alors un enjeu de maîtrise de l'abordabilité de ces offres ainsi qu'un enjeu d'inclusion des porteurs de projets de l'ESS dans la création de ces lieux.

## B. Le développement d'acteurs alternatifs d'une production immobilière durable : les foncières solidaires

Pour développer ces offres alternatives, de nouveaux acteurs sont arrivés dans le paysage de l'immobilier : les foncières solidaires. Une foncière est « un outil juridique collectif pour devenir propriétaire et/ou copropriétaire, louer et/ou revendre des biens immobiliers grâce à la levée de fonds collectives et multi-acteurs (investisseurs privés, publics, citoyens...) », comme le définit Lieux Communs<sup>9</sup>. Ce sont des structures de l'ESS encadrant leur lucrativité et multipliant leur impact local en couplant **leurs investissements à des finalités sociales, territoriales ou environnementales**. La montée en puissance des foncières solidaires est ainsi un signe encourageant d'une prise de conscience collective des enjeux environnementaux et sociétaux. Ces foncières peuvent agir sur l'habitat et sur l'immobilier d'activité. Cet outil a le pouvoir de **mutualiser une plus forte capacité d'investissement** et de **proposer une ingénierie couvrant toutes les étapes de la gestion de projet** : levée de fond, maîtrise d'ouvrage, commercialisation ou encore gestion locative.

Parmi ces acteurs du foncier solidaire, depuis une dizaine d'années **les foncières solidaires spécialisées en ESS** ont pris une place importante dans la construction d'une offre immobilière d'activité alternative et adaptée en apportant une expertise de l'immobilier ESS aux acteurs de l'ESS et à ceux de la production urbaine. Ces foncières ESS sont donc des outils d'investissement à impacts et privilégiant l'utilité sociale et la valeur d'usage. Elles viennent ainsi accompagner la création d'un immobilier ESS. Le schéma ci-dessous présente les dix foncières ESS existantes. Elles couvrent à elles-toutes, toute la chaîne de compétences de l'immobilier offrant un accompagnement complet : de l'investissement à l'animation. De plus, elles agissent sur tous les types de locaux et de territoires. Ainsi Villages Vivants intervient en milieu rural alors que Bellevilles intervient en milieu urbain tendu. Base Commune va aussi cibler son action sur les rez-de-chaussée actifs par exemple. Leurs actions ainsi permettent de limiter la spéculation et de proposer des loyers abordables et des espaces adaptés aux besoins des structures de l'ESS.

---

<sup>9</sup> Lieux Communs est l'organisme de gestion du Solilab, un tiers-lieu proposant des locaux d'activité temporaire et pérenne à des acteurs de l'ESS sur l'Île de Nantes.

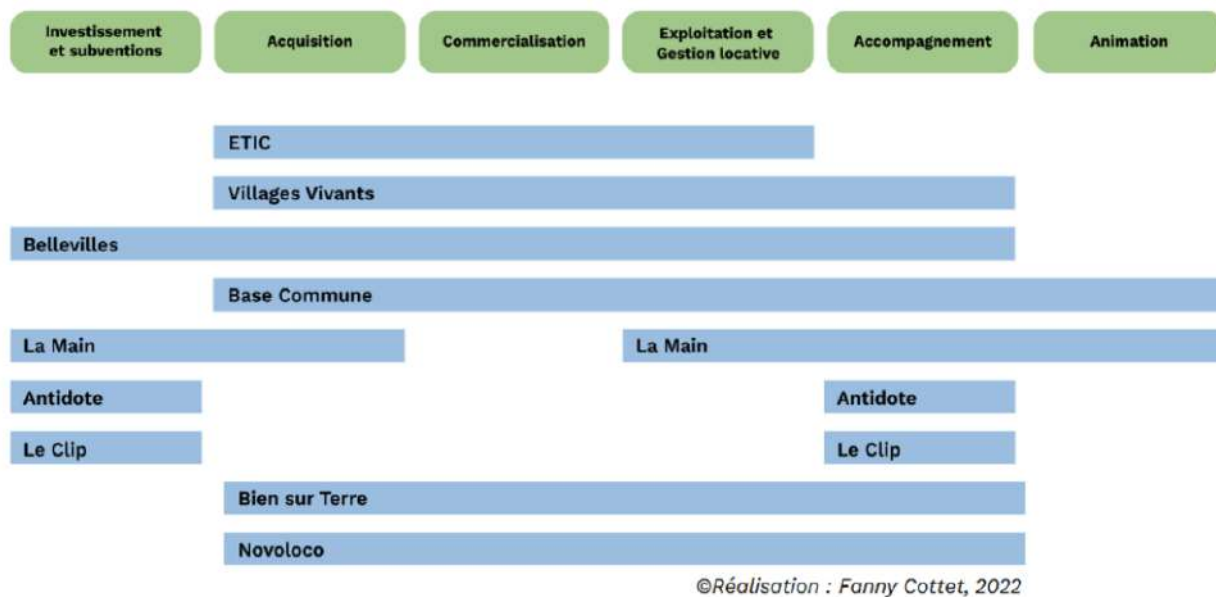


Figure 13 : Existence d'une dizaine de foncières solidaires en France en 2022, couvrant les étapes de développement d'une structure ESS. Source : Villages Vivants, Base Commune et Perspectives Avocats, 2022.

Pour finir, ces structures font face à des défis de financement pour leur développement pérenne. En effet, un de leurs enjeux est de réussir sur le long terme à **attirer des volumes de financement suffisants** à des conditions compatibles avec leur modèle économique. Néanmoins, leur ambition et les actions complètes de l'aval à l'amont d'une opération montrent qu'une maîtrise immobilière durable est possible. Il est alors nécessaire de soutenir leur développement et de les associer aux acteurs de l'immobilier tels que les collectivités et les aménageurs.

Ce premier chapitre met en évidence les enjeux majeurs rencontrés par les acteurs de l'ESS dans leur parcours d'installation et de développement, soulignant en particulier les difficultés structurelles d'accès à un immobilier locatif adapté. L'ESS, dont l'institutionnalisation a été progressive, affirme son rôle dans la redynamisation des territoires, la réduction des inégalités territoriales et l'innovation sociale et environnementale. Pourtant, les structures associatives, les jeunes et petites structures de l'ESS se confrontent à de multiples obstacles menant à une crise de l'abordabilité : flambée des prix du marché immobilier, rareté des locaux disponibles, standardisation de l'offre et incompréhension mutuelle entre les acteurs immobiliers traditionnels et les porteurs de projets ESS. Cette méconnaissance réciproque limite le dialogue, freinant ainsi le développement et la pérennisation de ces structures. Les modèles hybrides ou non marchands restreignent la capacité à assumer des loyers au prix du marché. Face à ces défis, des acteurs privés de l'immobilier solidaire émergent et développent une offre innovante et adaptée aux besoins des acteurs de l'ESS. Néanmoins, cette offre est insuffisante au regard des besoins existants et de la dynamique croissante des prix de l'immobilier.

Dans ce contexte, les collectivités ont leur rôle à jouer dans la fabrique urbaine par la construction d'une ville inclusive, adaptée tant aux acteurs de l'ESS qu'à ceux qui ne répondent pas aux critères du marché classique. Ce sont en effet des acteurs centraux de la production urbaine et de la régulation des pratiques. Elles se positionnent alors comme des intermédiaires facilitateurs et accompagnateurs grâce à leurs politiques publiques et leurs outils de maîtrise foncière et immobilière, dans l'élaboration d'une stratégie de réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS.

Cependant, en raison des difficultés budgétaires auxquelles sont confrontées les collectivités locales, ces dernières ont un pouvoir d'action limité. Dans ce cadre, les entreprises publiques locales (EPL) et leur modèle d'économie mixte apparaissent être des opérateurs stratégiques de la mise en œuvre des politiques publiques de maîtrise foncière et immobilière. Le second chapitre est destiné à comprendre l'intérêt et la possibilité pour les EPL d'agir en faveur de la construction de réponses concrètes au problème immobilier des acteurs de l'ESS.

# CHAPITRE 2

LA MOBILISATION DE L'ÉCONOMIE  
MIXTE LOCALE DANS LA  
CONSTITUTION D'UNE RÉPONSE AU  
PROBLÈME IMMOBILIER DES ACTEURS  
DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET  
SOLIDAIRE

## Section 1 : La montée en puissance des entreprises publiques locales dans le paysage des outils des collectivités territoriales

L'économie mixte locale désigne « une économie au sein de laquelle des acteurs privés et publics cohabitent » (Banque des Territoires, 2022). Les EPL, regroupant les principales formes juridiques de l'économie mixte, sont un maillon à mobiliser et un levier d'action dans la constitution d'une offre immobilière durable puisqu'elles œuvrent au service des collectivités territoriales en alliant intérêt général et performance économique.

### Paragraphe 1 : Définition et fonctionnement des entreprises publiques locales

D'exceptions, les EPL sont devenues progressivement une solution courante des collectivités territoriales pour assurer des missions de service public. Une EPL est régie par le Code du commerce et le Code général des collectivités territoriales. C'est **une société de droit privé créée et gouvernée par une ou plusieurs collectivités territoriales** (communes, départements ou régions) au travers des élus locaux au sein d'un conseil d'administration ou d'un directoire et conseil de surveillance, selon le modèle de gouvernance choisi. De plus, ces entreprises permettent d'allier l'exercice de mission pour les collectivités tout ayant un budget économique indépendant de celles-ci. Les collectivités en sont donc à la fois **actionnaires et clientes**. La création et l'affirmation de cet outil se sont faites dans le cadre de l'augmentation du nombre de compétences des collectivités territoriales et dans un contexte de changement des modalités de gestion du service public<sup>10</sup>.

#### A. La création d'un outil au service des collectivités territoriales

L'économie mixte s'est développée dans un contexte européen avec des premières formes au sein de municipalités en Alsace-Lorraine en 1912 et 1914, rattaché à la France en 1918. L'économie mixte s'est concrétisée en 1926 avec les décrets-lois Poincaré **autorisant les communes françaises à prendre part dans des sociétés d'économie mixte (SEM)**, jusqu'à 40%

---

<sup>10</sup> En Annexe 1 se trouve un tableau comparatif des modes de gestion du service public permettant de comprendre avec plus de précisions les différences entre les EPL, la régie simple, la régie personnalisée, l'entreprise privée délégataire, la société coopérative d'intérêt collectif et l'association.

du capital social, dans le but de construire des **logements sociaux** et développer des **services publics**. De plus, le développement et l'affirmation de l'économie mixte sont fortement liés au contexte d'après Seconde Guerre mondiale avec la reconstruction. La loi de reconstruction de 1946 autorise les collectivités à prendre part désormais de façon majoritaire dans les SEM (jusqu'à 65%).

Ensuite, l'histoire de l'économie locale est aussi fortement liée au contexte de **décentralisation**. En effet, les lois de décentralisation confient de **nouvelles compétences aux collectivités territoriales** dont celle de l'urbanisme avec les lois Defferre de 1983. Ces lois promulguent véritablement le statut législatif des SEM et renforcent le rôle des collectivités en leur imposant une **participation majoritaire** et jusqu'à 85%. Plus tard, l'outil SEM a été complété par deux autres outils de l'économie mixte constituant une gamme d'EPL : les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) en 2006 et les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) en 2014 (Banque des Territoires, 2022). Le succès de l'expérimentation des SPLA a conduit à la généralisation de leur statut à tous les champs de compétence des collectivités : elles sont alors devenues les sociétés publiques locales (SPL) en 2010. Ces dernières sont des sociétés dont le capital est détenu à 100% par des autorités publiques qui « exercent sur [les SPL] un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services » (Banque des Territoires, mai 2025). Pour finir, les SEMOP sont amenées à réaliser des missions uniques et des actionnaires privés peuvent détenir une majorité du capital. Ces différents outils se regroupent alors sous l'appellation d'EPL (Bizet, 2011). Le schéma ci-dessous permet de visualiser les spécificités de chaque type d'EPL.

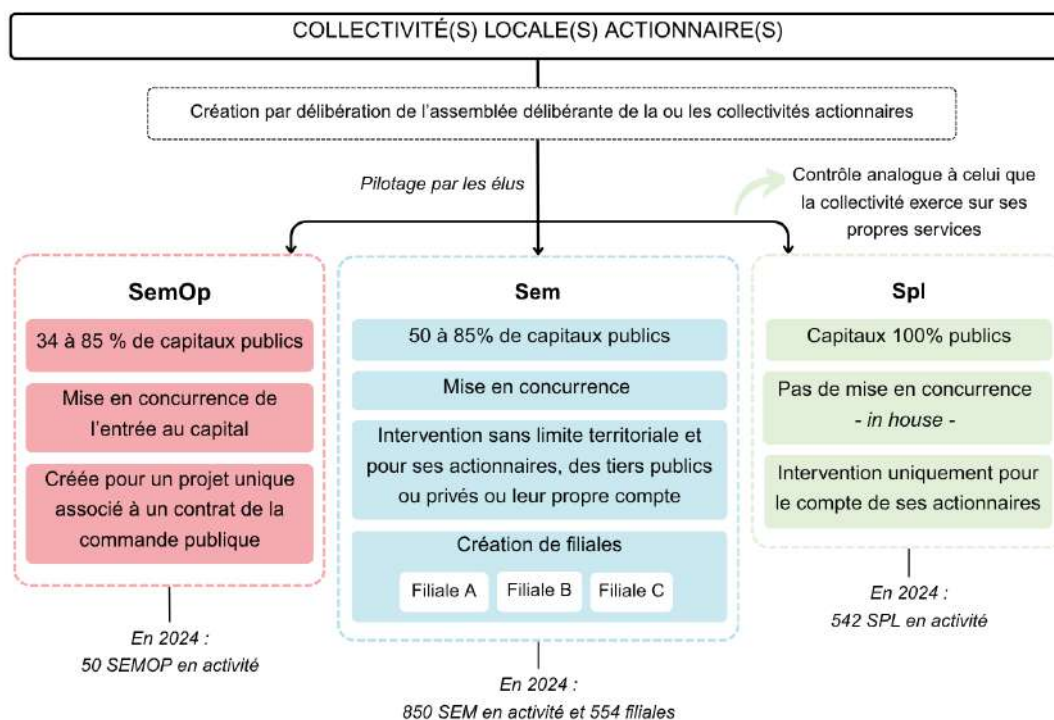


Figure 14 : La gamme de produits des EPL. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

## B. L'affirmation de l'économie mixte dans un contexte de modernisation et de rationalisation de l'action publique depuis les années 2010

La diversification de la gamme de produits des EPL dans les années 2000 et 2010 permet de répondre à des enjeux de **transparence** et d'**efficacité** de la gestion publique. En effet, la crise de 2008, l'augmentation de la dette publique, la défiance croissante vis-à-vis des politiques et une attente de plus en plus marquée des citoyens à l'égard des pouvoirs publics ont poussé les collectivités à renforcer une gestion du service public optimisée et transparente (Fédération des Élus des EPL (FedEpl), 2019). Ces enjeux ont amené à accélérer la réflexion sur l'efficacité de l'action publique en France à toutes les échelles : les services décentralisés ont été particulièrement impactés en raison de marges de manœuvres plus réduites au niveau du pouvoir central. Ainsi, depuis la crise économique de 2008 et la loi MAPTAM du 27 janvier 2014<sup>11</sup>, les collectivités doivent rationaliser leurs dépenses et être plus transparentes. Dans ce contexte, les EPL se positionnent comme des structures privilégiées au regard de leur **gouvernance** par les élus locaux et de leur **autonomie financière**.

Ce besoin de rationaliser les dépenses des collectivités et d'augmenter leur efficacité s'est en partie fait **par l'augmentation de la délégation totale ou en partie de services publics locaux**. La gestion déléguée correspond au transfert de compétences publiques à des entreprises par l'intermédiaire de contrats de long terme pour des missions globales et d'intérêt général. Ainsi, depuis 2019 notamment, il a été observé un recul de la gestion directe pour **un rééquilibrage entre cette gestion directe et la gestion déléguée**. Cela permet alors aux collectivités de déléguer tout en ayant la maîtrise et le contrôle de ces entreprises, et d'apporter une réponse aux enjeux de transparence des pouvoirs publics.

---

<sup>11</sup> La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM » vise à moderniser l'action publique et à affirmer le rôle des métropoles.

Il faut noter que les collectivités qui prennent le plus de parts dans le capital social des EPL sont les intercommunalités et les communes comme l'indique le schéma ci-contre. Les intercommunalités et les régions ont augmenté leurs parts depuis 2014. Cela traduit l'affirmation des intercommunalités et des métropoles et de leur rôle dans l'aménagement du territoire et dans la gestion de services publics ; ainsi que l'évolution des compétences des régions.

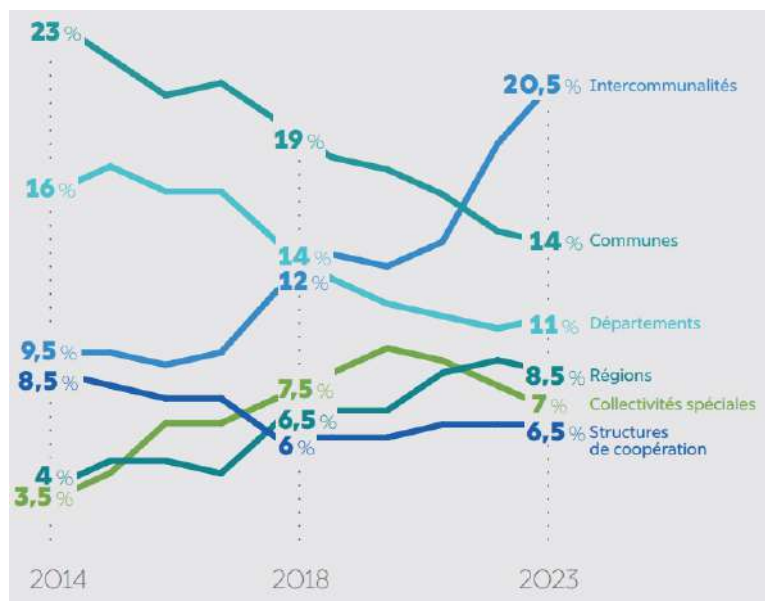


Figure 15 : La redistribution de la part de capital social détenu par les collectivités dans les Epl entre 2014 et 2023. Source : FedEpl, 2024.

L'augmentation de cette délégation et le rôle important des EPL se matérialisent par un **accroissement du volume d'activité** des EPL depuis 2008 de +33% (FedEpl, 2019). Les EPL couvrent de plus en plus de territoires. Par ailleurs, cela concerne tous les types de territoires : des territoires ruraux où les services publics sont en recul, et des territoires urbains. Ce sont alors des **outils souples** permettant de s'adapter aux besoins spécifiques de chaque territoire.

### C. Les modes d'intervention des entreprises publiques locales : un outil agissant pour le compte de ses actionnaires

Une EPL intervient pour le compte de ses collectivités actionnaires sur des missions de service public. Ces missions sont inscrites dans l'objet social de l'EPL qui est défini par les actionnaires (Bizet, 2011). La collectivité et l'EPL sont alors liées par un **contrat de commande publique** qui peut être un marché public de prestations de services, une convention de mandat, une concession d'aménagement ou alors une délégation de service public (Collectivites-locales.gouv.fr). La nature du contrat diffère en fonction de la mission confiée et chacun a des avantages pour les collectivités (voir en Annexe 2 un tableau synthétisant les différences entre les contrats).

Il faut noter que la **concession d'aménagement** est un contrat particulièrement intéressant pour les collectivités. Par ce contrat, la collectivité confie la réalisation d'une opération d'aménagement (financement, réalisation et cession) lui permettant de ne pas porter le risque financier. C'est avantageux dans le cas d'une opération incluant de l'immobilier ESS cherchant à mettre en place des loyers abordables puisque le risque financier pèse alors sur l'EPL. La concession présente aussi l'avantage pour la collectivité de pouvoir participer financièrement par le biais de subventions ou de compensations mais aussi par de l'apport de biens en nature. Ainsi, la collectivité peut mettre à disposition d'une EPL, par exemple sous la forme d'un bail à long terme contre une redevance, ses locaux pour la constitution d'un patrimoine répondant au problème immobilier ESS. De plus, ce contrat permet également à la ville de **déléguer son droit de préemption et son droit d'engager des procédures d'utilité publique**. Ce sont des outils facilitant la maîtrise foncière et immobilière.

Ensuite, le pourcentage d'actionnariat public influence le périmètre d'intervention des EPL. En effet, une SPL agit obligatoirement et seulement pour le compte de sa ou ses collectivités actionnaires. En revanche, une SEM peut travailler pour le compte de sa ou ses collectivités actionnaires mais aussi pour des tiers publics ou privés et pour leur propre compte (Bizet, 2011). Par exemple, la SEM Paris Commerces intervient pour le compte de la Ville de Paris (actionnaire à 84%) dans le cadre de contrats de revitalisation commerciale sous forme de concessions d'aménagement, appelés Vital'Quartier<sup>12</sup>, mais aussi pour le compte de bailleurs publics et privés dans le cadre d'un mandat de commercialisation ou encore pour le compte de sa propre filiale la Foncière Paris Commerces en commercialisant et gérant les locaux. La diversification des activités permet de sécuriser le bilan comptable de l'EPL.

Pour finir, une EPL peut non seulement être prestataire mais peut aussi faire elle-même appel à des entreprises prestataires pour réaliser les missions qui lui sont confiées ou pour son compte propre. Dans ce cadre, l'EPL est aussi donneur d'ordre.

---

<sup>12</sup> La Ville de Paris a missionné la SEM Paris Commerces, après mise en concurrence, lors de trois contrats : *Vital'Quartier 1 (2004-2015)*, *Vital'Quartier 2 (2008-2021)*, *Contrat de Revitalisation Commerciale (CRC) (2017-2029)*. Dans ce cadre, la SEM achète, rénove et loue des locaux commerciaux sur un périmètre défini dans le contrat. Par cette concession, la Ville délègue son droit de préemption urbain et son droit de préemption commercial. De plus, la Ville apporte des compensations publiques sous forme d'avances remboursables et subventionnement (coût des travaux, des évictions). Par exemple, pour le CRC de 2017 à 2029, la Ville a délivré 31,5 millions d'euros en avances remboursables et 5,5 millions d'euros pour une intervention sur 12 ans sur 90 locaux (SEM Paris Commerces).

Finalement, une EPL est un outil au service de sa ou ses collectivités territoriales actionnaires et qui leur facilite la mise en œuvre des politiques publiques en leur permettant notamment de transférer le risque financier. Cet outil s'est développé et affirmé depuis les premières SEM en 1926 et s'est adapté à la modernisation de la gestion du service public. C'est alors un outil agile évoluant au gré des besoins des collectivités.

## **Paragraphe 2 : La diversification des métiers et des compétences des entreprises publiques locales : l'affirmation d'une intervention de maîtrise immobilière**

### **A. Des compétences historiques en aménagement du territoire et en production immobilière**

Les domaines historiques d'intervention des EPL sont intrinsèquement liés à la **construction**, notamment de logements sociaux, entre les deux guerres puis à **l'aménagement** du territoire au sortir de la Seconde Guerre mondiale avec la reconstruction. L'intervention des EPL sur ces domaines dérogeait au principe selon lequel les collectivités ne devaient pas intervenir dans la vie économique locale. Cependant, « il s'agissait pour l'État, d'instaurer une force d'appoint, demeurant globalement **sous son contrôle et son impulsion, pour accélérer la reconstruction du pays et l'aménagement du territoire** » (FedEpl, 2019). Les différentes lois d'après-guerre ont ensuite progressivement élargi les capacités d'intervention des EPL. Ainsi, leurs secteurs d'interventions concernaient surtout l'aménagement du territoire et l'immobilier. Leur développement est alors lié à **une volonté de maîtrise** de ces domaines d'intervention dans une perspective d'efficacité d'action et de développement des territoires.

### **B. L'élargissement des domaines de compétences des entreprises publiques locales : de l'aménagement à des domaines généraux de l'action publique**

Ces champs d'intervention se sont ensuite progressivement élargis au fur et à mesure de la décentralisation et de l'augmentation du nombre de compétences des collectivités territoriales. Les vagues de **décentralisation** sont venues **légitimer l'intervention des EPL** sur des domaines de la

vie économique locale. Ainsi, la FedEpl<sup>13</sup> regroupe les activités des EPL en sept grands domaines de compétence comme le synthétise le schéma ci-dessous (FedEpl, 2019). Il faut noter depuis une dizaine d'années une augmentation significative des EPL dont l'objet social est le tourisme, la culture, les loisirs, ainsi que l'environnement et les réseaux. Néanmoins, tous les champs d'intervention des EPL ont le point commun de relever de **l'intérêt général**. Ainsi, aujourd'hui il existe alors des EPL d'aménagement, patrimoniales, touristiques, de production d'énergies renouvelables, de gestion de transport, de gestion de l'eau ou encore de gestion des déchets.



Figure 16 : Les métiers des EPL. Source : site internet de la FedEpl, rubrique Les EPL par métiers.

<sup>13</sup> La Fédération des élus d'EPL est le réseau national des EPL créé en 1956 à laquelle adhèrent 13 000 élus. La FedEpl a pour missions la promotion de l'intérêt des EPL auprès des collectivités, l'accompagnement des EPL par l'animation du réseau et l'approfondissement de certains sujets comme l'ESS, et la prospection de métier avec l'identification de bonnes pratiques. Source : Site de la FedEpl, rubrique Qui sommes-nous ? - Nos engagements URL : [Nos engagements - Fédération des élus des Entreprises publiques locales](#)

Par ailleurs, le développement de l'outil SEMOP est lié à une prise de conscience des collectivités sur la gestion des réseaux d'eau. Les opérateurs privés faisaient beaucoup de bénéfices sur la gestion de ces réseaux et cette gestion n'était pas réalisée correctement. Les SEMOP ont alors notamment été créées pour reprendre en main ces réseaux d'eau. La genèse de création des SEMOP illustre alors l'action des EPL pour **pallier les dysfonctionnements du marché privé**. Dès lors, avec l'élargissement des domaines de compétences de la gamme d'EPL, ces outils sont devenus de véritables **instruments de maîtrise** du développement des territoires, de **reprise en main et de régulation** du marché privé par les collectivités par le biais des EPL pour répondre pleinement à leur mission de service public.

Ainsi, au cours de sa vie, une EPL peut voir ses activités évoluer. Elles sont alors des outils agiles qui s'adaptent en fonction des besoins de ses actionnaires. Par exemple, la SEM Paris Commerces créée en 1984 sous le nom de Société d'Économie Mixte de l'Aménagement de l'Est de Paris (SEMAEST) œuvrait historiquement sur des missions d'aménagement et de rénovation de l'Est parisien et depuis 2004, la SEM s'est spécialisée dans la revitalisation commerciale en diffus. De nombreuses SEM historiques d'aménagement ont ainsi fait évoluer leurs activités.

### C. La diversification des métiers des entreprises publiques locales d'aménagement et immobilière : de la production-cession à la gestion immobilière

La diversification des domaines de compétences amène à une diversification des métiers. Aujourd'hui les sept grands domaines couverts par les EPL couvrent une **quarantaine de métiers différents**. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement et de l'immobilier, les métiers se sont récemment diversifiés en passant d'un métier de producteur-vendeur à gestionnaire.

Auparavant ces EPL étaient des aménageurs de terrains vierges. En effet, les EPL ont contribué à l'émergence d'une offre neuve d'immobilier d'activité et particulièrement de bureaux. Comme nous avons pu le voir dans le premier chapitre<sup>14</sup>, les collectivités et les EPL ont contribué à la production de locaux d'activité inabordables et inadaptés. Les biens produits par les EPL étaient alors construits puis revendus comme des biens marchands. Ainsi, la production d'immobilier d'activité est un champ d'intervention courant des EPL depuis la reconstruction et notamment la production de bureaux. **Les**

---

<sup>14</sup> cf. p.49. Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 2, B. L'inadéquation entre les prix du marché et la capacité financière des acteurs de l'Économie Sociale et Solidaire

**EPL ont alors depuis longtemps la compétence de production et de cession ensuite au marché privé.** Néanmoins, cette cession ne leur permet pas d'avoir une complète maîtrise sur le prix des loyers exercés, ni sur le type d'activités installées.

Cependant, les **logiques de production neuve** de cet immobilier d'activité ont évolué vers des **logiques de maîtrise immobilière et de réhabilitation**. Les aménageurs sont amenés de plus en plus à ne plus seulement construire et revendre des locaux neufs mais aussi d'agir sur l'existant et de gérer ces locaux. En effet, ils développent leurs compétences d'un côté vers une intervention sur l'existant (friches industrielles, logements vacants, densification) mais aussi en intervenant sur **des maillons supplémentaires de la chaîne de compétences immobilière** (Banque des Territoires, 2021) et notamment sur la gestion. Une EPL dite patrimoniale qui se positionne sur une chaîne complète de compétences à savoir acquisition-construction-gestion ou acquisition-réhabilitation-gestion peut mieux maîtriser le coût de sortie du local et ainsi le répercuter sur des prix de loyers plus bas mais aussi maîtriser la typologie de locaux produits et ainsi l'adapter à certaines activités ciblées. Cela lui permet aussi d'avoir un contrôle sur la nature des activités installées. De plus, cette **diversification des métiers de l'aménageur** se fait sous la demande politique des élus mais aussi par les techniciens qui constatent un besoin. Ainsi, les EPL prouvent encore une fois leur agilité en développant leurs compétences d'intervention pour répondre à des enjeux actuels. Certaines EPL deviennent alors des foncières c'est-à-dire des entreprises détenant un parc immobilier.

#### D. Un travail plus récent sur la maîtrise foncière et immobilière de commerces et d'actifs de rez-de-chaussée

En plus de développer leurs compétences en immobilier, les EPL s'intéressent aussi à des **sujets plus larges**. En effet, en plus des bureaux d'entreprises, les EPL et plus largement les collectivités s'intéressent de plus en plus à la **maîtrise des commerces de proximité et notamment des actifs de rez-de-chaussée** en mobilisant l'outil de la foncière. L'action menée par les collectivités sur le commerce de proximité résulte d'un regain d'intérêt pour ce sujet et par une prise de conscience de l'importance du commerce de proximité dans les fonctions du centre-ville. Cette prise de conscience se fait au détour des années 2010 avec, d'une part, une lassitude de la « France moche » des zones commerciales (Rémy, 2010) et, d'autre part, des centres villes qui se vident (Razemon, 2016) ce qui influence donc l'attractivité d'un territoire. Par ailleurs, le commerce est un bon indicateur de l'état de vitalité d'un territoire en ce qu'il reflète l'état du centre-ville et de l'attractivité d'un territoire.

Le développement du volet commerce au sein des sujets des collectivités s'est matérialisé par une forte **augmentation du nombre de foncière de redynamisation commerciale**. Le programme Action Cœur de Ville<sup>15</sup>, initié en 2018 par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) a donné de la visibilité à l'outil de foncière et cela a impulsé une prise en main du sujet commerce par les collectivités. Ensuite, la création de foncières s'est multipliée suite au déploiement du **programme des « 100 foncières »** de redynamisation de la Banque des Territoires et mis en place dans le cadre du Plan de relance, initié après la crise sanitaire de 2020. Ce programme a pour objectif la création de 100 foncières d'ici 2025 et l'accompagnement de 6 000 commerces et activités de proximité (FedEpl, 2021). Ces foncières se sont alors principalement développées dans le domaine du commerce pour maîtriser des actifs de rez-de-chaussée. Elles sont donc des **outils d'intervention et de régulation du marché privé** et doivent être considérées comme un moyen de concrétiser les politiques publiques (Devemy-Bardinet, 2022).

Pour conclure, les EPL ont su s'adapter aux besoins des collectivités locales en élargissant leurs domaines de compétences. Elles se positionnent aujourd'hui sur tous les maillons de la chaîne de compétences de la maîtrise immobilière. Cette évolution prouve l'agilité de cet outil et sa capacité à trouver des solutions innovantes pour répondre aux problématiques des collectivités et plus précisément à celles de développement économique local. Ce contexte prédispose les EPL à pouvoir développer des réponses au problème immobilier des acteurs de l'ESS.

---

<sup>15</sup> Le programme Action Cœur de Ville offre un accompagnement technique et financier pour des villes moyennes françaises de 20 000 à 100 000 habitants pour revitaliser les centres-villes. Source : ANCT, [Action cœur de ville | ANCT - Agence Nationale de la Cohésion des Territoires](#)

## Section 2 : Une convergence entre les entreprises publiques locales et l'économie sociale et solidaire naissante mais encore fragile

La coopération entre les EPL et l'ESS semble complexe au premier abord car ce sont des « secteurs ni interchangeables ni cumulables, et les modalités de gouvernance des structures qui en relèvent ne sont pas tout à fait conciliables » (FedEpl, 2023), c'est-à-dire que leurs différences juridiques et économiques rendent ce rapprochement difficile. Cependant, il apparaît que les ressemblances entre les deux sont importantes et que certains leviers peuvent être actionnés pour faciliter cette coopération.

### Paragraphe 1 : Un sujet récemment initié au sein de la Fédération des élus des entreprises publiques locales

Lors de l'entretien avec la FedEpl, les personnes rencontrées expliquent que les services de la fédération travaillent depuis 2022 sur l'étude de la coopération entre les EPL et l'ESS. C'est un sujet qui a été initié par Patrick Jarry, à la fois ancien président de la FedEpl de 2020 à 2023, ancien maire de gauche de la ville de Nanterre entre 2004 et 2023 et ancien président de la SEMNA qui est la SEM d'aménagement de Nanterre. La présidence de Patrick Jarry a justement été marquée par **l'initiation du rapprochement entre les EPL et l'ESS**, ce qui n'avait pas été entrepris auparavant. Cet engagement envers l'ESS au sein de la FedEpl s'est concrétisé par l'organisation en partenariat avec le Crédit Coopératif en novembre 2024, d'une journée de rencontre dédiée à l'ESS pour **informer les élus**, les initier à cette thématique et leur donner des **clés opérationnelles** pour développer l'ESS au sein de leur EPL. À la suite de ce premier rapprochement, la rédaction d'un *Cahier des tendances de l'économie mixte locale* sur la coopération entre EPL et ESS a été publié en 2023 par la FedEpl. Cette publication présente divers exemples d'EPL ayant des activités liées à l'ESS, dont une opération immobilière dédiée à l'ESS à Nanterre entreprise par la SEMNA de Patrick Jarry<sup>16</sup>.

Hormis cette publication majeure et quelques autres secondaires en 2023, le sujet de l'ESS n'a pas fait l'objet de publications depuis le changement de présidence.

---

<sup>16</sup> Ce projet est étudié à partir de la page 110 dans le Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 1.

## Paragraphe 2 : Des facteurs multiples de convergence dans la philosophie de projet

### A. Un objectif commun d'intérêt général et d'utilité sociale

Ce *Cahier des tendances de l'économie mixte locale* de la FedEpl, l'entretien mené avec la FedEpl ainsi que les entretiens avec les différentes EPL démontrent que l'économie mixte et l'ESS se regroupent autour d'un objectif commun : celui de l'intérêt général et de l'utilité sociale. Patrick Jarry parle d' « **objectifs analogues** » dans son éditorial pour ce *Cahier des tendances de l'économie mixte locale*. Bien que les éléments **de définition de l'ESS ne soient pas toujours compris par les directeurs d'EPL**, la FedEpl a souligné pendant l'entretien que cet objectif commun d'intérêt général, d'utilité sociale et de développement local sont les critères majoritairement retenus par les directeurs d'EPL. Ainsi, au vu de cet ADN commun, la FedEpl plaide auprès des ministères pour que les EPL puissent avoir l'agrément ESUS<sup>17</sup>, qui est un label identifiant et reconnaissant les entreprises de l'ESS et qui permet d'avoir accès notamment à des financements. Le seul point majeur qui aujourd'hui pêche pour l'obtention de cet agrément est la **gouvernance**. La FedEpl souligne que pour être vraiment analogues avec le modèle de l'ESS, les EPL devraient modifier leur gouvernance actuelle vers une gouvernance **plus transversale**.

### B. Des bénéfices réinjectés dans le développement local

Les EPL et l'ESS se retrouvent également derrière la même démarche allant au-delà du profit. En effet, les EPL ont des objectifs de rentabilité mais pas de lucrativité. **Leurs bénéfices générés sont réinjectés au service du territoire et du développement local**. Les EPL génèrent ainsi « **près de huit fois plus de valeur ajoutée qu'une autre entreprise** » et jouent « un rôle **démultiplicateur** au service du développement économique et social des territoires » (FedEpl, 2019). De plus, comme les structures de l'ESS, les EPL s'inscrivent dans un écosystème local et répondent à des besoins locaux. Ce sont alors, au même titre que les activités de l'ESS, des entreprises non-délocalisables.

De plus, Patrick Jarry écrit dans l'éditorial du *Cahier des tendances* de l'économie mixte locale que « l'[ESS] et l'économie mixte locale sont deux modes d'intervention avec une efficacité reconnue pour le développement équilibré et raisonné des territoires, dans une vision de long terme ». Celui-

---

<sup>17</sup> Entreprise solidaire d'utilité sociale.

ci complète que les EPL et l'ESS « agissent **conjointement** » pour ce développement local. Ainsi, les EPL et l'ESS sont deux modes d'entreprendre ayant de réels impacts sur la vie locale.

### C. Des structures favorisant l'innovation

Les EPL sont des structures historiquement propices à la mise en place de démarches d'innovation. Elles font face à des opérations de plus en plus complexes en raison des contraintes budgétaires et de la hausse générale des coûts d'opération et de l'intégration de contraintes environnementales aux projets. Cela met leur modèle économique toujours plus sous pression. Elles sont alors amenées à innover dans leurs réponses pour s'adapter. Les EPL d'aménagement sont celles où l'innovation est la plus forte et « il s'agit aussi du secteur d'intervention dans lequel les **innovations** sont perçues comme particulièrement **nécessaires** » (Banque des Territoires, janvier 2025). Ainsi, les EPL sont amenées à innover dans leur manière de faire pour répondre aux besoins locaux. Cette innovation est de plusieurs natures : technologique, sociale, d'organisation interne et de coopération avec par exemple le développement de partenariats spécifiques avec les acteurs locaux. Les acteurs de l'ESS ont cette même démarche de coopération locale et représentent ainsi des acteurs à mobiliser pour les EPL. Au-delà de leur nature, ces innovations portent sur des thématiques différentes, qui sont finalement des sujets de société s'inscrivant dans les débats des EPL (sobriété foncière, rénovation énergétique, habitat abordable ou ESS). De plus, face à l'innovation, les EPL jouent un rôle d'acculturation des élus et des services des collectivités territoriales et permettent de mobiliser de l'ingénierie technique et financière.

Dès lors, la démarche des EPL fait écho à celle de l'ESS. Pour rappel, l'article 15 de la loi Hamon mentionne cette innovation. C'est un caractère intrinsèque de l'ESS, soit pour répondre à des besoins non ou mal satisfaits, soit en développant un modèle d'entreprise, un processus de production ou bien un mode d'organisation du travail innovants. Ainsi, les EPL et l'ESS se retrouvent derrière ce besoin d'innover pour répondre aux nouveaux enjeux actuels et futurs. Ce sont deux milieux qui savent s'adapter et questionner l'existant.

Finalement, les EPL et l'ESS s'alignent derrière des caractéristiques communes et des objectifs communs. Cependant, malgré ces convergences, l'ESS n'est pas un sujet couramment traité par les EPL.

### Paragraphe 3 : L'économie sociale et solidaire, un sujet initié mais qui ne prend pas ou peu

#### A. Une coopération encore au stade de passerelle

Pour préparer ce *Cahier des tendances de l'économie mixte locale*, les services de la FedEpl ont échangé avec les directeurs d'EPL sur leur regard sur l'ESS et leurs pratiques dédiées. Cette prospection a pu mettre en évidence que l'ESS est un sujet initié dans certaines EPL : certaines en sont pionnières et pour d'autres cette thématique n'a pas sa place. Cette coopération ne touche pas qu'à l'aménagement mais aussi à l'action sociale avec par exemple la SEM départementale Lot Aide à domicile, la préservation de l'environnement avec la SPL ÉDDEN à La Réunion, la production d'énergie renouvelable avec la SEM EnR Citoyenne ou encore le tourisme avec la SPL Avignon Tourisme mettant à disposition des infrastructures à des acteurs de l'ESS pour l'organisation d'événements culturels.

Il existe alors certes des coopérations entre les deux mais qui subsistent au rang de « **passerelle** », comme indiqué en entretien avec la FedEpl. Pour les EPL d'aménagement et d'immobilier ces modes de coopération existants peuvent être de plusieurs types : conception ou gestion d'un lieu, des partenariats capitalistiques dans des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) ou encore des conventions de partenariat entre des EPL et des coopératives. Ainsi, il n'existe pas encore de vision sur le long terme. Aujourd'hui, les projets menés résultent **d'opportunités ponctuelles** plutôt que des projets pensés sur-mesure pour l'ESS. En d'autres termes, l'ESS vient se greffer sur des projets qui ne sont pas conçus pour être des projets spécialement ESS. Il n'existe pas ou très peu de démarches pensées pour l'ESS, en dehors de certains cas pionniers qui seront étudiés par la suite.

#### B. Le manque de culture globale de l'économie sociale et solidaire chez les élus et directeurs d'entreprises publiques locales

Cette difficile coopération s'explique par deux faits majeurs qui s'ajoutent au manque de culture de l'immobilier chez les acteurs de l'ESS comme expliqué en chapitre 1<sup>18</sup> : d'un côté un manque de

---

<sup>18</sup> cf. p.41. Chapitre1, Section 2, Paragraphe 1. Le modèle socio-économique de l'entreprise, fonction des besoins et capacités financières d'accès à un local d'activité

culture générale de l'ESS auprès des élus et des directeurs d'EPL et de l'autre la tension économique qui résulte du fait de devoir composer avec deux modèles économiques différents.

Tout d'abord, le développement de l'ESS dans les opérations des EPL se heurte à un problème culturel. En effet, lors de l'entretien, la FedEpl expliquait que leur prospection a été un travail de **tâtonnement** et de « **déminage** » pour définir ce qu'est l'ESS auprès des directeurs d'EPL. Ces derniers confondaient souvent la Responsabilité Sociétale des Entreprises<sup>19</sup> et l'ESS. De plus, les entretiens réalisés avec les directeurs, salariés d'EPL ou des personnes amenées à travailler avec les EPL révèlent que l'ESS était entendue dans un sens plus large d'activité « durable ». La directrice d'une SEM d'Île-de-France interrogée, opérant sur les rez-de-chaussée commerciaux, reconnaissait même inscrire des activités de locataires comme ESS dans ses dossiers internes de recensement de patrimoine sous les étiquettes « écoresponsable », « social » et « équitable », mais qu'au sens stricte et juridique de l'ESS il y aurait moins d'activités fléchées comme tel. Ensuite, un autre exemple rencontré révèle qu'il existe en plus **un manque de connaissance sur les besoins et les spécificités des acteurs de l'ESS**. En effet, lors de l'entretien avec Rennes Métropole, il a été évoqué un cas de fin de bail précaire. Il se posait alors la question pour l'EPL du type de bail à engager ensuite. Un directeur de service de l'EPL a ainsi proposé des baux classiques à des acteurs de l'ESS alors que leurs temporalités de fonctionnement et d'évolution ne s'adaptent pas à ces types de baux. Il a été souligné qu'au sein des EPL, ceux qui rencontrent et travaillent avec ces acteurs ont une bonne connaissance de leurs besoins mais derrière, ceux qui prennent les décisions ne l'ont pas, ou du moins pas assez. De plus, il a aussi été mis en avant lors des entretiens que les services dédiés à l'ESS et la FedEpl passent beaucoup de temps à **réexpliquer** ce qu'est l'ESS auprès des décideurs, qu'ils soient élus ou directeurs d'EPL, ainsi qu'à déconstruire les clichés d'une activité ESS. Ces *a priori* expliquent en grande partie pourquoi les convergences exposées précédemment ne se traduisent pas en actions concrètes.

Chez les directeurs d'EPL cette faible culture est aussi due au statut et à la culture de chef d'entreprise classique.

---

<sup>19</sup> « La RSE désigne la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable. Une entreprise qui pratique la RSE va donc chercher à avoir un impact positif sur la société tout en étant économiquement viable. ». Source : [economie.gouv.fr](http://economie.gouv.fr) URL : [Qu'est-ce que la responsabilité sociétale des entreprises \(RSE\) ? | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique](https://www.economie.gouv.fr/rse/Qu'est-ce-que-la-responsabilite-societale-des-entreprises-RSE-?)

Ces éléments prouvent un manque de culture générale chez les décideurs, c'est-à-dire les élus et les directeurs. Or, l'initiation d'un projet au sein d'un EPL peut émaner de l'élus vers l'EPL ou l'inverse. Ainsi, un directeur d'EPL peut venir questionner un élu en lui proposant d'installer des acteurs de l'ESS dans tel projet et donc lui demander si cela rentre bien dans le projet politique. À l'inverse, l'élus peut aller vers le directeur avec une commande politique d'installer des acteurs de l'ESS sur un projet. Cette relation de proximité entre l'élus et l'EPL est un véritable avantage pour initier des projets innovants et des politiques publiques mais en raison de ce manque de culture des deux côtés, la proposition de faire de l'ESS est rarement amenée. Par conséquent, si les élus ou directeurs d'EPL ne sont pas acculturés et sensibilisés sur ce sujet, alors il ne sera pas mis sur la table.

Par ailleurs, les différents entretiens menés mettent en avant que les territoires où des projets d'aménagement sont dédiés à l'ESS sont des territoires où s'est établie une culture forte et commune de l'ESS comme à Nantes, Strasbourg ou Rennes.

C. Une tension entre deux modèles économiques : entre nécessité de rentabilité pour les entreprises publiques locales et une plus faible capacité économique des structures de l'économie sociale et solidaire

Ensuite, les tensions existantes entre les modèles économiques des EPL et ceux des structures associatives de l'ESS freinent l'intégration de ces acteurs dans la programmation des opérations.

Les EPL sont soumises à un **principe d'équilibre économique** c'est-à-dire que leurs dépenses doivent *a minima* être égales aux recettes. Ainsi, une EPL ne peut pas créer de déficit structurel et son bilan comptable est soumis à la vérification de ses actionnaires en leur transmettant un bilan annuel. Dès lors, le modèle économique des EPL oblige une certaine **rentabilité** de leurs opérations. Ce modèle économique d'entreprise fait le succès des EPL puisque cela permet aux collectivités de réaliser des projets en finançant moins et donc d'offrir plus de pouvoirs d'actions.

Ce modèle économique se confronte à celui des structures de l'ESS. En effet, comme il a été expliqué dans le chapitre 1<sup>20</sup>, les structures de l'ESS ont pour la plupart des modèles économiques

---

<sup>20</sup> Cf. p. 41. Chapitre 1, Section 2, Paragraphe 1. Le modèle socio-économique de l'entreprise : fonction des besoins et capacités financières d'accès à un local d'activité

plus fragiles et des plus faibles capacités financières. Face à ces modèles plus instables, les EPL sont **réticentes** à installer des porteurs de projets dont elles ne sont pas sûres qu'ils pourront payer le loyer sur le long terme. En effet, comme expliqué en entretien par la FedEpl, pour l'EPL les structures associatives de l'ESS dont le fonctionnement repose sur des subventions représentent un **risque** très élevé puisque tous les ans ces structures risquent de ne pas avoir leur subvention et cela pose problème à l'EPL pour les capacités d'assurer le paiement de leur loyer. Le risque pour l'EPL est alors plus important. Il faut noter que nombreuses structures de l'ESS ont un modèle économique ne dépendant pas de subvention mais l'image de structures subventionnées colle toujours à l'ESS.

De plus, les EPL sont aussi réticentes à mettre en place des **loyers décotés** faisant baisser les recettes et **compromettant l'équilibre financier d'une opération immobilière**. Dans des opérations incluant de l'ESS, la capacité de paiement de loyer est un critère important et c'est souvent un point qui bloque la programmation d'acteurs de l'ESS dans des locaux. Par exemple, une commune du Val-de-Marne accompagnée par la SEM Paris Commerces souhaitait installer une activité vitrine ESS dans un centre-commercial, dont la requalification était en étude. Malheureusement, puisque l'activité ESS envisagée ne pouvait pas payer de loyer de marché, le projet d'installer ce type d'activité a été abandonné. Cela montre une réalité importante : le critère du loyer, et derrière de rentabilité, est un élément important malgré la haute valeur ajoutée sociale de ces activités. Si une activité crée un déficit dans les budgets, le projet sera remis en cause. Par conséquent, dans un contexte de baisse de soutien aux EPL par les collectivités en raison des baisses de budget de ces dernières, les activités de l'ESS représentent un **risque financier important**.

Dans le cadre de la construction du modèle économique d'un outil de maîtrise immobilière, tel qu'une foncière, la question de capacité de paiement d'un loyer est aussi déterminante. En effet, dès la réflexion de la création d'un outil de portage immobilier, cette question est centrale et influence le type d'activité ESS installé puisque le niveau de loyer détermine en partie la rentabilité du modèle économique. Par exemple, une commune des Yvelines, que la SEM Paris Commerces a accompagnée dans le cadre d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage de création d'une foncière destinée à maîtriser des locaux pour ensuite installer des acteurs de l'ESS, a été confrontée à cette réalité financière. Pour soutenir un modèle financier viable de la foncière, la collectivité, dont le critère de rentabilité importait peu, doit néanmoins envisager des activités de l'ESS qui peuvent payer des loyers au prix du marché ou avec une légère décote sinon son modèle économique ne sera pas rentable et le risque trop important. La **confiance financière** entre les acteurs est alors compliquée à mettre en place et le critère de rentabilité est un sujet de fond lié au statut d'entreprise de l'EPL.

Au-delà du souci d'équilibre et de risque financier, le blocage porte aussi sur la **culture économique de l'ESS**. Les élus comprennent le besoin de l'utilité sociale des équipements médicaux comme des maisons de santé, comme l'a expliqué la FedEpl lors de l'entretien. Pourtant, ce type d'activités ne permet pas de créer des bénéfices ou de faibles bénéfices, tout comme les activités de l'ESS. Or, paradoxalement, les élus ont du mal à se représenter les apports des activités de l'ESS face à un besoin. Ainsi, pour faciliter l'acceptation d'un modèle économique moins générateur de bénéfices économiques, la culture ESS doit s'installer chez les élus.

Pour conclure, les blocages économiques et culturels freinent le développement de cette coopération entre EPL et ESS. Ces blocages se font aussi à cause de limites internes aux EPL et indépendantes de la question de l'ESS.

#### **Paragraphe 4 : Les limites internes au modèle des entreprises publiques locales face au développement de cette coopération**

##### **A. Une méconnaissance et une méfiance du secteur public vis-à-vis des entreprises publiques locales**

L'économie mixte fait encore face à **une méconnaissance de l'outil EPL** par le secteur public. En effet, la FedEpl constate que souvent elle doit expliquer de nouveau ce qu'est l'économie mixte lors de présentations aux élus. La connaissance de l'économie mixte est limitée bien que cet outil existe depuis bientôt 100 ans. Il existe notamment une **confusion** entre les sociétés 100% privées mais qui œuvrent pour l'intérêt général et l'économie mixte. Or, le projet de création des EPL et leur portage est réalisé par les élus, freinant ainsi leur développement. De plus, il existe aussi une réticence à développer ces outils.

Par ailleurs, le plan stratégique à horizon 2030 appelé « Ambitions 2030 » de la FedEpl identifie cette méconnaissance et cette défiance des administrations des outils à disposition comme une **menace pour l'économie mixte**. Cette méconnaissance et cette défiance s'expliquent par un manque de culture commune de l'économie mixte en France. La fédération expliquait lors de l'entretien que la **notion de mixité entre public et privé** n'est pas acceptée ou du moins pas comprise en France alors que dans d'autres pays européens comme la Suède, la Finlande ou

l'Allemagne, la culture du partenariat public-privé est plus développée. En effet, les élus français ont du mal à concevoir l'idée qu'un outil où les pouvoirs publics prennent part puisse faire du bénéfice. Or, c'est le propre d'une entreprise privée. Les EPL peuvent faire du bénéfice et vont ensuite le redistribuer aux banques sur les dividendes qu'elles doivent puis réinjecter cet argent au service du territoire. Les élus ont encore du mal avec cette **culture de l'entreprise et du profit**.

Ainsi, il existe une **barrière psychologique à franchir chez les élus**. Il faut noter également que les acteurs rencontrés venant de formation en droit ou en urbanisme relèvent tous ne pas avoir eu de cours véritablement sur l'économie mixte et sur les EPL. Il est alors nécessaire d'étendre la connaissance de l'économie mixte pour affirmer cet outil et lui octroyer des moyens d'actions toujours plus efficaces et utiles aux territoires.

#### B. Le renouvellement régulier des gouvernants des entreprises publiques locales

La seconde faiblesse du modèle de l'EPL concerne la gouvernance. Celle-ci est soumise au **rythme des élections** municipales, régionales et départementales. Les EPL sont confrontées à un **renouvellement permanent des élus** donc au changement de la présidence de l'EPL. De plus, dans ce contexte de changement d'élus, le directeur général et les directeurs de services peuvent aussi être changés. Ensuite, ce changement de gouvernance amène les EPL à **modifier la stratégie menée** de l'entreprise. Or, comme nous l'avons vu, les temps de développement des structures de l'ESS sont plus longs que ceux des entreprises classiques. Ainsi, avec un renouvellement fréquent de la gouvernance, il est **plus compliqué de développer une stratégie ESS de long terme** qui ait un véritable impact pour le territoire et qui laisserait le temps à ces structures de se développer. Le changement de gouvernance impacte donc fortement les stratégies ESS.

De plus, il existe un cercle vicieux : comme ce renouvellement est fréquent, le modèle n'est pas assez ancré mais comme le modèle n'est pas assez connu et ancré, le renouvellement est fréquent, comme l'expliquait le FedEpl lors de l'entretien.

#### C. Des défis à relever pour les entreprises publiques locales en matière de financement

Pour finir, les EPL font face à des **défis de financement**. En effet, la baisse des budgets des collectivités impacte la création de nouveaux EPL au travers des capacités de **capitalisation** des outils créés par les collectivités puis du subventionnement possible. De plus, cette baisse des

budgets influence les **capacités d'emprunts** des EPL. En effet, quand une EPL contracte un emprunt, elle peut avoir la garantie de ses collectivités, permettant d'obtenir l'emprunt à des conditions préférentielles. Or, aujourd'hui, les collectivités ont un budget de fonctionnement qui diminue, impactant la capacité à garantir des emprunts. Dans ce cas-là, la banque demande soit une autre garantie pour l'EPL, qui peut se tourner vers le privé mais cela lui revient plus cher, soit refuser l'emprunt en disant que s'il n'y a pas de garantie de la collectivité il n'y a pas de raison qu'elle prête, comme l'explique la FedEpl au sujet des défis à venir des EPL.

Ensuite, **l'augmentation des coûts des opérations** en matière d'acquisition du foncier, du coût des matériaux ou encore de coûts supplémentaires liés au renouvellement urbain comme la dépollution des sols vient s'ajouter à ce premier paramètre de baisse de budget. Ainsi, les opérations coûtent plus chers à produire et les budgets diminuent, **complexifiant l'équilibre budgétaire à atteindre et donc le montage financier à mettre en place**. Dans ce contexte, il est difficile de proposer des prix de sortie (cession et loyer) abordables. Ainsi, les EPL doivent de plus en plus **sécuriser le financement** de leurs opérations par d'autres moyens.

Par conséquent, les EPL vont être amenées à **fonctionner toujours plus sur leurs fonds propres**. Ce contexte complexifie la réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS puisque ce sont des opérations où le prix de sortie recherché doit tendre vers des prix décotés donc des opérations où les recettes vont être moindres. Les EPL doivent alors chercher des moyens de réduire les coûts ou de réaliser des montages d'opérations sécurisant le financement.

Pour conclure, au regard de l'évolution des interventions des EPL, ces dernières sont amenées de plus en plus à acquérir de l'immobilier. Cependant, en raison des freins culturels et économiques, cela ne profite peu à l'ESS bien que la coopération entre les EPL et l'ESS semble connue. Néanmoins, il existe des pistes pour tenter de développer la contribution des EPL dans la constitution d'une réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS et de renforcer la coopération.

## Section 3 : Des leviers pour faciliter la coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs de l'économie sociale et solidaire

Afin de dépasser les obstacles limitant l'élaboration d'une réponse complète par les EPL, il est nécessaire de mettre en place des politiques publiques fortes, de développer une coopération entre les acteurs à toutes les échelles et de sécuriser les montages financiers. Ces points sont des leviers nécessaires à actionner pour créer les conditions favorables à la constitution de cette réponse par les EPL.

### Paragraphe 1 : Le rôle des collectivités : développer une politique publique forte d'accès à l'immobilier pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire

Les collectivités ont leur rôle à jouer face à la proactivité des EPL. Nous verrons d'abord que la mise en place d'une politique publique renforcée en matière d'accès à l'immobilier des acteurs de l'ESS est la porte d'entrée à l'élaboration de cette réponse ; puis que pour être efficace et cohérente avec les besoins du territoire, cette politique doit être co-construite avec les acteurs de l'ESS.

#### A. Développer une politique publique forte en faveur de l'économie sociale et solidaire

Tout d'abord, l'élaboration de cette réponse commence par la mise en place d'une politique proactive sur ce sujet. Tous les exemples rencontrés d'EPL avec des opérations comprenant de l'immobilier adapté aux acteurs de l'ESS ont été développés sur des territoires où une stratégie renforcée sur ce sujet était élaborée.

Mettre en place une politique tournée vers l'immobilier ESS implique d'abord l'existence d'une politique publique forte dédiée au développement de l'ESS de manière générale. Tous les niveaux de collectivités territoriales sont concernés par ce soutien à l'ESS car ses domaines d'action croisent toutes les politiques publiques. La loi NOTRe du 7 août 2015 précise les différences entre les échelons : le département est un acteur important en ce qu'il a des compétences sociales et autour des « solidarités humaines » comme le mentionne le RTES et la région a obligatoirement une politique publique en faveur de l'ESS car elles sont chargées du SRDEII (RTES, 2022). Cependant, ceux de **la commune et de l'intercommunalité** sont des acteurs privilégiés car ils sont les seuls à conserver **la clause générale de compétence**. Les communes et intercommunalités ont donc une

capacité d'intervention générale. De plus, le RTES précise que « les communes et les EPCI ont notamment une capacité d'initiative exclusive en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise » (2022).

Il faut souligner l'existence de **disparités territoriales** selon les collectivités en matière d'inscription du problème immobilier ESS dans les politiques publiques. En effet, certaines collectivités ont une politique publique ESS très forte avec des plans d'actions concrets et des moyens cohérents tandis que d'autres remplissent leurs obligations minimales en matière d'inscription d'orientations en faveur de l'ESS dans les documents de planification mais ne vont pas plus loin et ne développent pas de services dédiés. Lors d'une visioconférence en juin 2025 de présentation de sa thèse (Le Labo de l'ESS, 2025), F. Cottet a expliqué avoir généralement observé que les mairies de gauche et écologistes ont une politique publique en immobilier ESS plus développée.

Ces différences s'expliquent par la présence de niveaux différents de **culture de l'ESS forte et ancrée localement**. Là où la culture de l'ESS est plus forte sur le territoire et au sein des institutions, les politiques publiques en matière d'ESS et d'immobilier abordable sont plus engagées. Rennes Métropole évoquait **le modèle de Nantes** pendant l'entretien : la culture de l'ESS est ancrée de longue date sur ce territoire et donc les collectivités ont une politique forte en ESS et en immobilier. Les élus, les agents, les aménageurs et les acteurs de l'ESS y ont cette culture commune et parlent le même langage.

## B. La co-construction de la politique publique, facteur de réussite

Pour développer une politique publique de maîtrise foncière et immobilière en cohérence avec des besoins réels, la construction de ces politiques et actions doit se faire conjointement avec toutes les parties prenantes. Cette co-construction implique une méthode d'élaboration des politiques et actions publiques où les pouvoirs publics associent les acteurs concernés : CRESS, DLA, structures de l'ESS ou encore usagers. Leur implication dans l'élaboration permet d'apporter **leurs retours d'expérience et leur expertise sur l'ESS** de manière générale et sur les besoins en immobilier en particulier. Ainsi, les réponses à ces besoins sont imaginées collectivement et de façon ascendante. De plus, la co-construction est inscrite aux articles 7 et 8 de la loi Hamon en indiquant que les CRESS sont des acteurs centraux du dialogue avec les collectivités. Laurent Fraisse précise dans un rapport sur *La co-construction de l'action publique* commandé par la Caisse des Dépôts en 2018 :

**Encadré 1** : Différencier la co-construction des autres processus de participation.

« Sur l'échelle de la participation, la co-construction ne se réduit pas à une simple **consultation** en recherchant un accord commun au-delà d'un recueil sans engagement d'avis ou de points de vue. Elle se différencie de la **négociation** dans la mesure où elle repose sur la construction collective des enjeux et des solutions et ne vise pas uniquement à un compromis entre intérêts opposés. Elle va plus loin que la **concertation** en tant que processus portant sur une politique publique et pas seulement sur la résolution d'un problème ou la réalisation d'une action. Enfin, elle se différencie de la **co-production** qui relève plus de la coopération nécessaire à la création, à la mise en œuvre et à la gestion de services d'intérêt général par le tiers secteur. »

*Laurent Fraisse, 2018 - Extrait p.9*

Ensuite, cette association de toutes les parties prenantes nécessite la mise en place de formes de **gouvernance** adaptées dans une instance particulière de co-construction comme un conseil de l'ESS, une commission extra-municipale ou un comité des acteurs de l'ESS. Ces instances permettent alors **d'initier et d'entretenir le dialogue** entre les acteurs de l'ESS et les collectivités. Elles peuvent intervenir à différentes étapes de construction de l'action publique, de l'élaboration au suivi des politiques. Par exemple, le Conseil de l'ESS de **Strasbourg**, réunissant les acteurs de l'ESS dont la CRESS et les collectivités de l'Eurométropole de Strasbourg, a été créé en 2010 dans le but de co-construire la politique de l'ESS. De ce conseil émanent des **recommandations** et **propositions** soumises au Conseil délibératif de l'Eurométropole (RTES, 2022). La Métropole de **Nantes** est aussi une collectivité proactive sur ce sujet puisque depuis une vingtaine d'années, elle élabore ses stratégies ESS avec les Ecossolies qui est l'association locale regroupant des acteurs de l'ESS. Ensemble ils élaborent des feuilles de routes en identifiant des leviers d'action et des filières de coopération, révélant des secteurs partenaires permettant de faciliter la coopération locale.

Ainsi, la co-construction des politiques publiques permet **d'identifier** collectivement les enjeux et besoins des acteurs ESS en immobilier et de **formuler** ensuite des actions de façon ascendante et en adéquation avec les besoins locaux réels. Elle donne aussi la possibilité de développer le dialogue entre les élus, agents et les acteurs de l'ESS. C'est alors une manière d'apporter de la **visibilité** et de la **reconnaissance institutionnelle** à ces acteurs et *in fine* de développer une

culture commune de l'ESS sur le territoire. C'est aussi un moyen de faire progresser la transversalité et la coopération entre les échelons territoriaux et les services, et ainsi d'être plus efficace dans la réponse aux besoins des acteurs de l'ESS en immobilier abordable. Ainsi, l'existence d'une politique publique co-construite augmente sa **légitimité** auprès d'acteurs de l'immobilier classique dont les EPL.

Finalement, les collectivités territoriales sont **le premier maillon** de la chaîne d'acteurs permettant d'élaborer une réponse collective à ce problème immobilier. Elles sont alors **une condition nécessaire mais non suffisante** pour engager ce travail.

## **Paragraphe 2 : Renforcer la coopération à plusieurs niveaux**

La coopération entre les acteurs est une méthode de travail constituant un second levier à actionner.

- A. Développer une coopération entre et au sein des collectivités territoriales pour accélérer l'élaboration des politiques publiques

La grande diversité de secteurs d'activités couverts par l'ESS est un atout mais peut aussi être un frein à la mise en place d'une politique publique solide. En effet, cela nécessite une coopération forte **entre les échelons territoriaux mais aussi au sein de chaque collectivité entre les services**. Cependant, il existe un manque de transversalité entre les échelons d'un côté et entre les services de l'autre, ne facilitant pas la mise en œuvre de stratégies ESS globales. Rennes Métropole expliquait pendant l'entretien que **le fonctionnement en silo** des services et des échelons territoriaux freine la mise en œuvre des stratégies et feuilles de routes. C'est en grande partie dû au fait que l'ESS n'est pas un secteur d'activité mais un mode d'entreprendre. Il est donc fréquent que l'ESS soit en contact avec plusieurs services d'une collectivité. Ainsi, selon la taille des collectivités, le travail en transversalité des services concernés peut être long. De plus, dans le cas de l'immobilier ESS en particulier, un responsable de l'ESS de la Métropole du Grand Lyon interrogé par F. Cottet explique qu'« il s'agit là d'une des difficultés majeures identifiées pour chacune de ces métropoles où les départements « foncier et immobilier » sont rattachés au développement

économique ou à l'urbanisme tandis que les salariés en charge de l'ESS exercent au sein de départements liés à l'innovation, parfois au numérique ». Sans cette transversalité, le développement d'une politique publique en matière d'accès à l'immobilier adapté pourra difficilement être réalisée. Cette transversalité nécessite que des dialogues soient mis en place entre les échelons et les services. Dès lors, il faut voir l'ESS comme une **opportunité, et non une contrainte, pour décloisonner l'action publique** (ESS France, 2022).

Développer une politique publique en immobilier abordable et adapté implique alors d'avoir une culture forte de l'ESS ainsi qu'une transversalité entre les services et échelons des collectivités, sans quoi le dialogue et la concrétisation des stratégies est difficile à mettre en œuvre.

- B. Développer une coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs de l'économie sociale et solidaire concernés par le projet pour s'adapter au mieux à leurs besoins et contraintes

Au même titre que les collectivités pour la co-construction des politiques publiques avec les acteurs de l'ESS, les EPL doivent intégrer ces acteurs dans leur processus de production d'une réponse. Pour être la plus efficace, cette coopération doit se faire **dès la réflexion d'un projet**. En effet, intégrer les acteurs de l'ESS dans la démarche de programmation d'une opération incluant la production de locaux dédiés à l'ESS permet de mieux identifier leurs besoins et donc d'élaborer des locaux plus adaptés. Cette méthode de travail remet **les acteurs de l'ESS au centre de la production d'une réponse adaptée** et place les EPL au rang d'acteur accompagnateur et facilitateur.

- C. Développer une coopération entre les entreprises publiques locales et les acteurs privés de l'immobilier

Pour faciliter la production d'une offre adaptée aux acteurs de l'ESS, les EPL peuvent aller plus loin que l'intégration des acteurs de l'ESS : elles peuvent **associer les acteurs privés de l'immobilier à la démarche**. Cela nécessite d'abord de développer une culture commune des besoins en immobilier des acteurs associatifs de l'ESS. Ensuite, les EPL peuvent associer ces acteurs privés sur deux aspects de la réponse : sur la recherche et le développement de solutions innovantes puis sur l'encadrement de la construction d'un bâtiment.

La mise en place d'une coopération pour **rechercher des solutions innovantes** permet d'aller plus loin dans les réflexions de l'EPL en matière de réponses toujours plus adaptées. Par exemple, la SPL Marne-au-Bois<sup>21</sup> a mis en place une convention de partenariat avec Plateau Urbain de recherche-étude sur la pérennisation des activités de l'ESS sur les sites d'urbanisme transitoire développés par la SPL. Les acteurs de l'ESS s'installent souvent sur ces sites puisque le loyer est abordable. Cependant, à la fin de la phase d'occupation temporaire de ces sites, il n'existe pas de solutions systématisées pour pérenniser leur installation. Dès lors, la recherche permet de mettre en avant des solutions innovantes. De plus, la **convention de partenariat** est un cadre légal de coopération garantissant le développement d'un climat de confiance entre les acteurs.

Ensuite, cette coopération peut se mettre en place avec les opérateurs de la construction. En effet, pour permettre la réalisation du bâtiment, les EPL peuvent faire appel à des promoteurs. Dans ce cadre, l'EPL peut imposer une charte destinée aux constructeurs **encadrant la production de locaux neufs** (Paris Commerces, 2023). Cette charte définit un cahier des charges avec les orientations programmatiques et techniques du projet avec par exemple la morphologie des locaux ou le prix du loyer en sortie d'opération, permettant alors d'assurer la production de locaux abordables et adaptés aux acteurs de l'ESS. De plus, pour aller plus loin que la simple obligation de ces orientations, la charte peut être co-construite entre les parties. Ainsi, un cahier des charges peut être **conjointement** établi alliant la stratégie de la collectivité et de l'EPL aux réalités techniques et financières du constructeur.

Ainsi, le déploiement régulier des **méthodes de travail collaboratives** permettrait d'initier la structuration d'une filière de production de l'immobilier ESS, qui aujourd'hui n'existe pas de manière organisée.

#### D. Développer une coopération interne aux entreprises publiques locales pour favoriser la transversalité et l'innovation interne

Pour finir, avant de mettre en place une coopération avec des partenaires externes, il est nécessaire qu'une culture de la coopération existe **au sein même de l'entreprise**. Un problème est

---

<sup>21</sup> La SPL Marne-au-Bois a été créée en 2012 et réalise des missions d'aménagement, de mobilité et de développement économique. Elle œuvre sur l'Est de Paris et ses actionnaires sont les Villes de Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne et l'établissement public territorial Paris Est Marne&Bois. Source : site internet de Marne-au-Bois. URL : [Engagements, valeurs, métiers, gouvernance » Marne-au-Bois SPL](#)

souvent constaté au sein des EPL : le manque de coopération entre la direction et les services freine les dynamiques de projet (Banque des Territoires, 2024 et confirmé par les entretiens menés avec les EPL). En effet, les directions n'ont souvent pas conscience, ou pas assez, des besoins réels sur le territoire amenant parfois à des projets ne répondant pas entièrement aux besoins existants. Les collaborateurs travaillant directement auprès des acteurs concernés ont souvent une meilleure connaissance et expertise de ces besoins et des réponses à apporter. Or, comme expliqué précédemment, ce sont les directions qui prennent les décisions.

L'amélioration de cette coopération passe par la mise en place d'un **modèle organisationnel transversal** entre les services et les directions mais aussi entre les différentes directions. La Société d'Économie Mixte d'Aménagement de Nanterre<sup>22</sup> (SEMNA) a revu son modèle organisationnel interne dans les années 2010 pour faciliter la coopération entre ses collaborateurs et ainsi développer des projets répondant au mieux aux besoins existants. Un manque de coopération entre la direction de l'aménagement et celle de l'exploitation a été constaté au sein de la SEMNA sur une opération de conception de parking : l'équipe projet a relevé qu'une optimisation des places de stationnement aurait été possible si les deux directions mentionnées avaient agi conjointement dès les phases de programmation (Banque des Territoires, 2024). La Direction Générale a alors initié un travail interne de réorganisation des équipes de projet de ces deux directions pour qu'elles réalisent un travail en commun. Dès lors, cela a modifié les manières de travailler et a nécessité des moyens humains supplémentaires mais ces changements ont été bien perçus en interne car chacune des directions est désormais accompagnée de l'expertise de l'autre. De plus, cette coopération entre les directions facilite l'émergence d'idées via les collaborateurs dans une logique ascendante.

Finalement, le décloisonnement de l'action et la coopération des parties prenantes sont des leviers **démultipliant et accélérant** les impacts de la production d'une offre immobilière adaptée aux acteurs de l'ESS. Cette coopération contribue à l'efficacité collective.

---

<sup>22</sup> La SEMNA est la SEM historique d'aménagement de la Ville de Nanterre créée en 1985 et dont elle est actionnaire à 70%, aux côtés de la Caisse des Dépôts, de banques, de Nanterre Coop Habitat et de la Chambre des Métiers des Hauts-de-Seine. La SEM est capitalisée à hauteur de 2,25 millions d'euros. Elle est notamment chargée d'exploiter les parkings de stationnement, de construire et exploiter des espaces de location de salles et de porter de l'immobilier (Banque des Territoires, 2024)

### Paragraphe 3 : Une nécessité de sécuriser les montages financiers

Malgré une volonté de la collectivité et/ou de l'EPL de développer une offre immobilière adaptée aux acteurs de l'ESS et une coopération forte, si les financements ne le permettent pas, alors cette volonté ne sera pas concrétisée. Le montage financier est alors **une étape clé** et une condition nécessaire permettant ou non la mise en œuvre de cette stratégie de développement. Or, comme expliqué précédemment, les EPL sont confrontées à des défis en matière de financement. Il leur convient alors de développer des montages sécurisant leurs opérations et leurs permettant d'avoir des moyens d'actions suffisants.

#### A. La filialisation pour mutualiser les capacités de financements et réduire le risque financier des collectivités territoriales

Ces dernières années, la FedEpl a observé une tendance à la **filialisation**, c'est-à-dire que la SEM mère<sup>23</sup> crée des filiales dans lesquelles elle prend part au côté de nouveaux partenaires. Ces filiales permettent de diversifier les activités d'une SEM tout en sécurisant le financement des opérations avec ces nouveaux investisseurs. Ainsi la filialisation facilite la mutualisation des moyens techniques et financiers et permet ainsi de **réduire le risque financier** pour les collectivités et pour la SEM mère. Cela permet également d'encourager la coopération entre les acteurs locaux. Les deux exemples suivants mettent en avant deux objectifs de développement d'une filiale : le premier cas est un exemple de filialisation pour porter une opération immobilière en particulier et le deuxième cas est un exemple de création d'un nouvel outil de portage immobilier par la filialisation permettant d'investir sur plusieurs opérations.

Premièrement, la SEM Locusem à Strasbourg<sup>24</sup> a ainsi créé **deux filiales** sous forme de sociétés par actions simplifiées (SAS) pour monter des opérations immobilières nécessitant de **lourds investissements**. La Caisse des Dépôts et l'Agence Nationale du Renouvellement Urbain (ANRU), ont ainsi pris part dans ces deux filiales pour sécuriser ces investissements. Une des deux filiales est dédiée au portage d'une opération consacrée à l'immobilier ESS : le Kaleidoscoop. Ce bâtiment

---

<sup>23</sup> Au sein de la gamme de produits EPL, seule la SEM peut détenir une ou plusieurs filiales.

<sup>24</sup> La SEM Locusem dont l'actionnaire majoritaire est l'Eurométropole de Strasbourg a pour mission d'investir et d'assurer le portage sur le long terme de locaux d'activité (source : site internet de la Locusem : [Qui sommes-nous ? - Locusem](#))

existant ayant bénéficié d'une réhabilitation lourde, que la filiale a racheté en vente en l'état futur d'achèvement<sup>25</sup>, est un pôle territorial de coopération économique<sup>26</sup> comprenant des bureaux pour des structures de l'ESS et des espaces de co-working répartis sur 2 800m<sup>2</sup>. La Locusem s'engage en fonds propre sur des opérations allant de 300 000 euros à trois millions d'euros. Or, l'opération du Kaléidoscoop nécessitait de mobiliser 4,4 millions d'euros. Ainsi, la SEM a privilégié un montage en SAS pour plus de souplesse financière et plus de sécurité face à la fragilité des modèles économiques des acteurs de l'ESS (entretien avec Olivier Thuet, directeur général de la Locusem).

Deuxièmement, le groupement d'intérêt économique<sup>27</sup> (GIE) Territoires Rennes<sup>28</sup> a aussi entrepris une démarche de filialisation au travers de sa SEM Territoires & Développement par la création de la SAS Territoires & Perspectives en 2013 pour réaliser des **investissements immobiliers** et des **prises de participation dans des sociétés de portage immobilier** (Territoires Rennes, 2022-a). Cette filialisation permet à la SEM de développer un outil opérationnel **complémentaire et spécialisé** pour développer la stratégie de maîtrise immobilière de Territoires. C'est aussi un nouvel acteur permettant d'attirer plus d'investisseurs extérieurs. Cette SAS a notamment investi dans le portage du Quadri, qui est un bâtiment dédié à l'ESS, que nous aborderons dans le chapitre 3<sup>29</sup>.

Ainsi, sur des opérations impliquant de l'immobilier ESS, la filialisation est un montage particulièrement intéressant, rassurant et facilitant.

---

<sup>25</sup> « La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat utilisé dans la vente d'immobilier à construire, permettant à l'acquéreur de devenir propriétaire de la construction projetée au fur et à mesure de son achèvement. [...] L'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. » - Céréma, «vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ». URL : <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/la-vente-en-letat-futur-dachevement-vefa>

<sup>26</sup> Selon le Labo de l'ESS, un PTCE est « un regroupement, sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire associé à des Petites et Moyennes Entreprises socialement responsables, des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable. » URL : [Pôles territoriaux de coopération économique \(PTCE\) | Le Labo de l'ESS](#)

<sup>27</sup> Un GIE est une structure permettant à des entreprises de mutualiser leurs ressources et compétences (Ministère de l'Économie, « Qu'est-ce qu'un groupement d'intérêt économique (GIE) ». URL : [Qu'est-ce qu'un groupement d'intérêt économique \(GIE\) ? | Ministère de l'Économie des Finances et de la Souveraineté industrielle et énergétique](#)

<sup>28</sup> Territoires Rennes est un GIE opérant sur la Métropole de Rennes sur des missions d'aménagement depuis 1957 : aménagement urbain, renouvellement urbain, construction et rénovation énergétique.

<sup>29</sup> Cf. p.114. Chapitre 3, Section 2, Paragraphe 2.

## B. La diversification des produits sur une même opération pour faciliter la péréquation

L'inclusion d'une offre de locaux adaptés aux acteurs de l'ESS implique de prendre en compte leurs capacités financières à payer un loyer et donc de proposer des loyers décotés. Or, baisser le niveau de loyer réduit la rentabilité d'une opération. Ainsi, face au **principe de péréquation** auquel est tenue une EPL, la diversification des produits d'une opération est un **levier pour générer plus de bénéfices** et équilibrer le bilan comptable. En effet, pour sécuriser le montage financier d'une opération, qu'elle soit à l'échelle du bâtiment ou d'une zone d'aménagement concerté (ZAC), l'EPL peut diversifier ses produits et leur gamme. Par exemple, une ZAC peut prévoir un lot incluant que du logement où les charges foncières sont vendues à des promoteurs. Ce lot permettra de dégager du bénéfice et ainsi de soutenir un autre lot moins rentable pour maintenir *a minima* cet équilibre financier entre les recettes et les dépenses. Un autre exemple : sur un bâtiment, des logements privés vendus au prix du marché peuvent soutenir des logements sociaux et des commerces en rez-de-chaussée dédiés à des acteurs de l'ESS à des niveaux de loyer abordables.

Ainsi, la diversification permet, comme la filialisation, de rassurer les investisseurs d'un projet et de garantir la péréquation demandée tout en répondant à la demande en locaux abordables.

Ce deuxième chapitre présente l'**intérêt certain** d'une coopération des EPL avec les acteurs de l'ESS au regard de leur recherche commune d'intérêt général, d'utilité sociale et de développement local. Les EPL sont des acteurs centraux de la mise en œuvre d'une politique publique favorisant l'accès à l'immobilier pour les acteurs associatifs de l'ESS et jouent un rôle d'intermédiaire entre les acteurs publics et privés.

Cependant, cette coopération se confronte à des **obstacles** limitants la mise en œuvre opérationnelle d'une réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS par les EPL. Les coopérations existent mais ne sont qu'au stade de passerelle. L'enjeu du dernier chapitre est alors de démontrer de la possibilité de la mobilisation des EPL dans la constitution d'une réponse à ce problème immobilier en étudiant des **opérations vitrines** montrant que cette coopération est réalisable.

# CHAPITRE 3

DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ET  
IMMOBILIÈRES VITRINES DÉMONSTRANT  
L'INTÉRÊT ET LA POSSIBILITÉ DE LA  
COOPÉRATION ENTRE ENTREPRISES  
PUBLIQUES LOCALES ET ÉCONOMIE  
SOCIALE ET SOLIDAIRE

Ce dernier chapitre vise à présenter des opérations d'aménagement et immobilière pilotées par des EPL impliquant **l'installation temporaire ou pérenne** de structures de l'ESS. Ces opérations permettent de démontrer de l'intérêt et de la possibilité d'une coopération plus approfondie et complète entre les EPL et l'ESS dans la constitution d'une réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS, et ainsi de dépasser le stade de passerelle et les différences juridiques et économiques. Les exemples présentés mettent en avant des degrés divers de maîtrise immobilière et différentes manières de coopération des acteurs et de mutualisation des moyens. Ces opérations répondent selon des degrés divers aux besoins des acteurs de l'ESS. Nous mettrons alors en avant les **facteurs** ayant contribué à la **réussite** de l'installation de locataires issus de l'ESS, ainsi que les **points de vigilance**, qui sont résumés à la fin de chaque étude de cas dans un encadré. Leur identification permet d'apporter des axes de réflexion sur des futurs projets d'immobilier ESS. Nous allons d'abord étudier l'installation d'activités de l'ESS sur des sites d'urbanisme transitoire, puis sur des opérations à l'immeuble dédiées à l'ESS. Pour finir, nous réfléchirons à l'intervention des EPL dans le diffus, c'est-à-dire sur des opérations ne traitant pas seulement un site ou un bâtiment mais bien des périmètres plus larges et en rez-de-chaussée.

Les projets présentés ici ont fait l'objet d'un entretien pour la plupart, soit avec l'EPL ayant contribué au projet, soit avec des acteurs parties prenantes du projet et connaissant le rôle joué par l'EPL. Des entretiens ont alors été réalisés avec Marc Richard de Lieux Communs qui est la coopérative de gestion du Solilab à Nantes, le GIE Territoires Rennes qui est l'aménageur de Rennes Métropole, Rennes Métropole sur ses missions ESS et la SEM Paris Commerces. Ces entretiens ont été complétés avec des ressources bibliographiques.

## Section 1 : Les sites d'urbanisme transitoire, des incubateurs pour les activités de l'économie sociale et solidaire et des démonstrateurs d'un modèle d'aménagement innovant répondant à des besoins

Pour avoir des notions de compréhension, un premier paragraphe explique les **principes de l'urbanisme transitoire et ses avantages** pour les acteurs de l'ESS. Ensuite deux études de cas sont présentées : **le Solilab à Nantes** dont le bâti est propriété de la Samoa, l'EPL de l'Île de Nantes, et **les Halles en Commun à Rennes**, dont le foncier est propriété de la SEM Territoires & Développement. Pour cette section, une attention particulière est portée sur les solutions ou les

réflexions menées pour permettre la pérennisation de l'accès à un immobilier adapté pour les acteurs de l'ESS.

## **Paragraphe 1 : L'urbanisme transitoire : un mode d'occupation temporaire préfigurant les usages futurs d'un site en renouvellement et permettant aux acteurs de l'économie sociale et solidaire d'accéder à un immobilier adapté**

### **A. Un mode d'occupation temporaire innovant et répondant à des besoins locaux**

L'urbanisme transitoire fait partie de la **boîte à outils des projets urbains**. C'est une manière d'aménager **temporairement** des sites vacants, aménagés ou en friches de nature publique ou privée en les occupant dans l'attente d'un projet pérenne. C'est un outil de plus en plus utilisé dans un contexte d'allongement des durées des opérations de renouvellement urbain (RTES, 2025). C'est alors une façon de **générer des pratiques et des usages à court et moyen termes** et de réinvestir des espaces en répondant à des besoins locaux.

Cela permet aussi de **questionner la maîtrise d'usage** d'un lieu en incluant l'usager, comme les acteurs ESS installés sur un site d'urbanisme transitoire ou les habitants du quartier, dès les prémises d'un projet. La maîtrise d'usage est complémentaire à la maîtrise d'ouvrage et à la maîtrise d'œuvre et correspond à l'inclusion des usagers dans la réflexion de nouveaux usages. Elle permet de préfigurer ces usages, c'est-à-dire les adapter à un contexte et à des besoins en expérimentant et testant des activités dans la perspective d'une transformation spatiale sur le long terme, d'où le caractère « transitoire » (Pradel, 2010). L'usager quotidien a une expertise plus précise sur les usages réels et les problématiques de son territoire par rapport à des acteurs externes voulant s'y implanter. En ce qu'elle permet de répondre au plus près des besoins locaux, la maîtrise d'usage et sa gouvernance partagée permettent de générer des modifications durables d'un territoire en matière de **méthodologie de projet** mais aussi de **coproduction des politiques publiques**. L'usager est replacé au cœur du processus de fabrique urbaine et est alors acteur de la dynamique territoriale et le premier bénéficiaire, permettant de concevoir des territoires inclusifs faits par tous et pour tous (Moretto, 2012).

L'urbanisme transitoire permet ainsi de **sortir des manières standardisées de fabriquer la ville** et offre des **espaces d'expérimentations et d'innovation** pour de construire des lieux adaptés et des réponses sur-mesure à des besoins locaux. De plus, cette innovation est permise par la mise en place d'une **démocratie de projet**. L'urbanisme transitoire est une concrétisation du passage d'un urbanisme imposé ou descendant à l'image des méthodes de la période de reconstruction et des programmes décidés par l'État central à **un urbanisme concerté, ascendant, concerté et local** (Diguët, 2018). C'est alors une façon d'interroger la manière de concevoir la ville en incluant les usagers dans des démarches de participation et de concertation au travers de la maîtrise d'usage. Cette conception ascendante est similaire aux valeurs de l'ESS de concevoir des réponses adaptées par ceux qui en ont l'usage. Ainsi, l'urbanisme transitoire constitue un cadre propice au développement des activités de l'ESS.

#### B. Une pratique qui s'est institutionnalisée et démocratisée auprès des aménageurs

La culture de l'urbanisme transitoire s'est développée dans les années 2010 chez les professionnels de l'aménagement et s'est véritablement diffusée à partir de 2016 grâce à des projets phares, à de la documentation en masse et à la multiplication d'événements portant sur ce sujet. C'est le fruit d'un **long processus** prenant ses racines dans les pratiques d'occupation du patrimoine industriel, d'activité ou militaire vacant à partir des années 1970 industriels. Ce patrimoine bâti est alors réinvesti par des acteurs majoritairement associatifs et du monde artistique dans toute la France. Parmi ces sites, il est possible de citer le Théâtre du Soleil installé sur le site de la Cartoucherie à partir de 1971, dans le Bois de Vincennes à Paris ou La Friche de la Belle de Mai à Marseille qui est une ancienne manufacture de tabacs abandonnée en 1990.

**Depuis 2010**, les projets d'urbanisme transitoire se développent dans des **cadres juridiques légaux** et sécurisés. C'est une pratique qui se professionnalise par le développement d'un marché de l'urbanisme transitoire avec des **acteurs spécialisés** (collectifs, entreprises, associations) comme Plateau Urbain par exemple mais aussi des acteurs plus classiques de l'aménagement (collectivités, EPL, bailleurs, promoteurs) qui intègrent l'urbanisme transitoire dans leur boîte à outils (Pradel, 2019). De plus, il est alors observé une **structuration des procédures** d'urbanisme transitoire au sein des collectivités et des acteurs de l'aménagement comme les EPL avec des contrats tels que des appels à candidature ou des appels à manifestation d'intérêt (AMI). L'engagement d'acteurs institutionnels dans cette pratique comme l'ANRU, la Région Île-de-France

avec des AMI ou encore la Ville de Paris a alors contribué à sa visibilité et à sa professionnalisation (Diguët, 2022). Dès lors, aujourd'hui ce sont des **outils démocratisés chez les aménageurs** voire même systématisés de l'urbanisme transitoire sur des opérations de renouvellement urbain sur le très long terme comme l'a souligné la FedEpl en entretien.

### C. Le mode de coopération le plus courant entre les entreprises publiques locales et l'économie sociale et solidaire...

L'urbanisme transitoire est le mode de coopération le plus courant entre l'ESS et les aménageurs (Paris & Co). Il faut souligner que 75% des projets d'urbanisme transitoire se font sur du foncier public et que les porteurs de projets ESS représentent environ la moitié des occupants de ces sites, comme l'a identifié l'Institut Paris Région avec une étude menée de 2012 à 2022 en Île-de-France (Diguët, 2022). Au-delà de valeurs communes, ce rapprochement s'explique car cela constitue **une solution financière gagnant-gagnant pour l'occupant et le propriétaire**. En effet, l'un des enjeux principaux de l'urbanisme transitoire est de mettre à disposition ces espaces non utilisés et de les louer à des **prix abordables**. Cela permet alors à ces acteurs avec de plus faibles moyens d'occuper les lieux temporairement et d'y développer leurs activités. Leur occupation est **précaire** avec des locaux loués souvent en mauvais état, voire pas aux normes d'accueil du public. C'est pourquoi leur prix de loyer est décoté par rapport aux prix classiques du marché locatif. Sur ce type d'opération, les loyers permettent notamment de couvrir les charges de l'aménageur lié au gardiennage notamment, par exemple avec la gestion des déchets, des petits travaux de maintenance sur les lieux communs ou encore la gestion de la sécurité. Ces sites représentent alors **des opportunités d'accès à un immobilier abordable pour les acteurs** associatifs de l'ESS. Ce sont des solutions d'accès à l'immobilier mais qui restent temporaires. Néanmoins, les temporalités sur ce type d'opération sont des temps longs et peuvent dépasser les dix ans. Ainsi, ce temps long laisse à ces acteurs le temps de développer leurs activités, de gagner en visibilité sur un territoire, de mieux connaître leurs besoins pérennes et d'asseoir leur modèle économique, comme l'expliquait Territoires Rennes lors d'un entretien.

Dès lors, l'urbanisme transitoire est au centre de deux logiques. D'un côté, cet outil fait l'objet d'une appropriation institutionnelle et devient un instrument stratégique au service des politiques publiques et de leurs projets d'aménagement. De l'autre côté, les acteurs de l'ESS cherchent à valoriser et conserver la dimension expérimentale, sociale, créative ou encore préfiguratrice, au-delà du simple projet d'aménagement (Padel, 2019). Ainsi, un dialogue fort doit être fait entre les aménageurs et

ces acteurs. Comme expliqué dans le chapitre 2<sup>30</sup>, une EPL peut plus facilement avoir ce rôle facilitateur en raison du caractère d'intérêt général et d'utilité sociale de ses projets et de son économie à mi-chemin entre capitaux publics et privés et donc sans logiques spéculatives.

#### D. ... mais dont la pérennisation pose question

Cependant, Paris & Co souligne que cette occupation temporaire n'est pas une fin en soi mais une étape. À la fin de la période d'occupation transitoire, les activités installées peuvent, ou non, être pérennisées sur le site mais ce n'est **pas systématique** et les locataires temporaires peuvent avoir à déménager. Néanmoins, au regard de la réussite de l'occupation et/ou de la mobilisation des usagers, certains usages peuvent se pérenniser. L'urbanisme transitoire pose alors question de la maîtrise d'usage sur le long terme.

L'un des enjeux de l'urbanisme transitoire réside alors dans l'identification de solutions immobilières pérennes pour les locataires occupants du site. Cette pérennisation des activités développées sur cette période transitoire permettrait de **déprécariser** l'implantation des acteurs de l'ESS et de **pérenniser** les usages qui se sont développés, et donc de **démultiplier** les impacts territoriaux. Pradel (2019) précise que cela doit passer par la discussion. L'aménageur doit être ouvert aux préfigurations, aux échanges et que les décisions ne soient pas prises indépendamment de l'occupation transitoire du site. Un des critères d'analyse des études de cas du Solilab et des Halles en Commun est de mettre en avant les réflexions menées et les solutions trouvées pour pérenniser les activités développées et pour instaurer un dialogue de confiance.

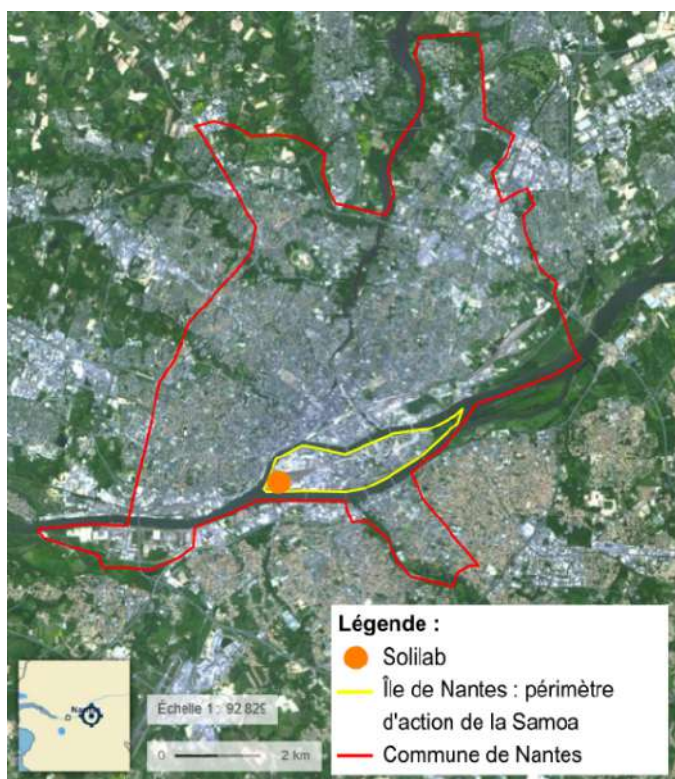
---

<sup>30</sup> Cf. p. 82. Chapitre 2, Section 3, Paragraphe 2. Renforcer la coopération à plusieurs niveaux

## Paragraphe 2 : Le Solilab à Nantes : site pionnier d'urbanisme transitoire et de pérennisation des activités d'économie sociale et solidaire

Le Solilab est un site d'urbanisme transitoire sur l'Île de Nantes, qui a ouvert en 2014 et qui a été un des premiers projets d'urbanisme transitoire en France (cf. Figure 17). C'est un **tiers-lieu professionnel** dont la phase transitoire s'étend jusqu'en 2026 et qui est « multi activités et multi publics », comme l'expliquait en entretien Marc Richard<sup>31</sup>, directeur du développement de Lieux Communs (ex-Ecossimo). Sur ce projet, les acteurs de l'ESS ont été intégrés **dès la phase de programmation** du lieu et sur la phase d'exploitation.

Figure 17 : Carte de localisation du Solilab.  
Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.



Le schéma ci-dessous explique les rôles de chaque partie prenante du projet. Ainsi, le Solilab a été créé à l'initiative de l'association les **Ecossolies**, qui est une association d'acteurs de l'ESS structurante et connue de Loire Atlantique, et de **Nantes Métropole**. Les Ecossolies ont créé la SCIC **Lieux Communs** en 2014 pour porter la gestion locative et commerciale du Solilab. Lieux Communs est alors l'outil entrepreneurial des Ecossolies, que ce dernier préside. Ensuite, la **Samoa** (Société d'Aménagement de la Métropole Ouest Atlantique), qui est la SPL opérant sur le projet urbain de l'Île de Nantes depuis 2003 dans le cadre d'une concession d'aménagement conclue avec la Métropole de Nantes, est propriétaire du foncier et du bâti. Marc Richard expliquait que la Samoa loue cet espace à Lieux Communs, qui derrière sous-loue à ses occupants.

---

<sup>31</sup> Marc Richard a porté le Solilab politiquement et opérationnellement pendant 12 ans en étant directeur des Ecossolies et de Lieux Communs. Aujourd'hui, il n'est plus que sur Lieux Communs en étant directeur du développement de la coopérative. Il est notamment chargé de développer le projet de foncière commerce

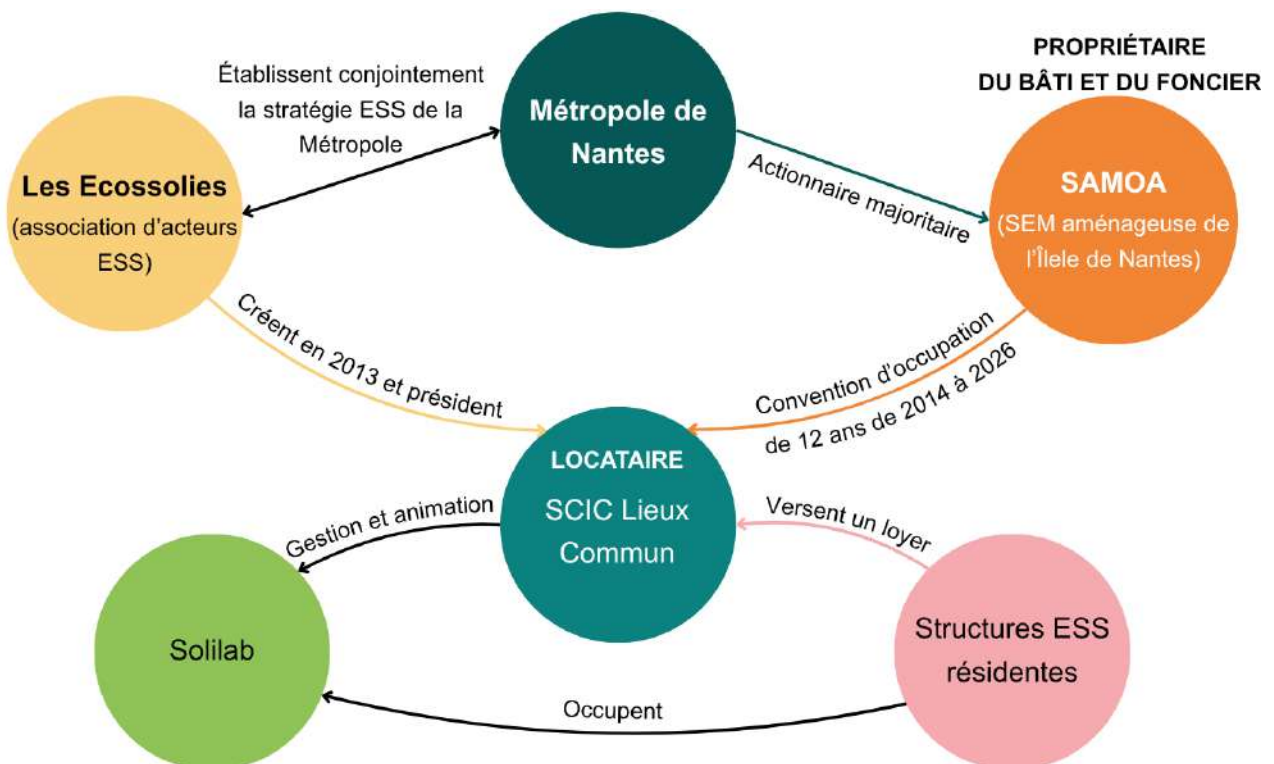


Figure 18 : Modèle organisationnel du Solilab. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

A. Un pôle d'innovation sociale répondant aux besoins immobiliers des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Le Solilab est un pôle territorial de coopération économique. Ce lieu totem de l'ESS est situé sur une ancienne friche industrielle de l'Île de Nantes. Le Solilab est composé d'une halle bâtie de 4 000m<sup>2</sup> (dont 2 000m<sup>2</sup> de tertiaire) sur un terrain de 9 000m<sup>2</sup>.



Figure 19 : Illustrations du Solilab. Source : Les Ecosolies.

Le projet se développe autour de **trois objectifs**. Le premier axe concerne **le soutien et le développement de l'entrepreneuriat de l'ESS** sur la métropole et le département de Loire Atlantique en s'appuyant sur un réseau ESS local déjà solide. Pour cela, le Solilab propose des espaces de travail (bureaux, salles de réunion, espaces de stockage, salle événementielle) pérennes à des acteurs de l'ESS ou temporaires à des entrepreneurs et acteurs de l'ESS. Le Solilab accueille ainsi 140 structures de l'ESS, représentant 300 à 350 personnes sur le site quotidiennement. Le schéma ci-dessous présente les différents types d'espaces disponibles à la location. Ces locaux proposés répondent en partie au problème immobilier des acteurs de l'ESS puisque Lieux Communs exerce **des loyers décotés** par rapport au prix du marché selon la typologie et la durée de l'espace loué. Néanmoins, du point de vue de la typologie des locaux, Marc Richard souligne lors de l'entretien que parfois certains acteurs s'installent au Solilab mais en repartent rapidement car ils se rendent compte que l'organisation des locaux ne correspond pas à leurs besoins. C'est une limite de la location d'espaces déjà conçus et un point de vigilance quant au danger de standardisation de l'offre. Lieux Communs a néanmoins mis en place une **stratégie d'accompagnement à la sortie** des occupants, facilitant la recherche d'un nouveau local plus adapté. Pour cette démarche de sortie, Lieux Communs est soutenu par la Ville de Nantes qui a un parc immobilier important dédié aux associations ou les pépinières d'entreprise, permettant de relocaliser ces acteurs.



Figure 20 : Offre de location du Solilab. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Le second objectif vise la **mise en réseau des occupants et la mutualisation des fonctions du lieu et des compétences** au sein du Solilab, ce qui se fait par la création d'une synergie entre les acteurs occupants. Ainsi, la location d'un espace de travail au Solilab comprend l'utilisation des espaces communs et services mutualisés : un service courrier, des imprimantes ou encore une

cantine. Le but de ces espaces est de rendre la vie du quotidien la plus agréable possible à leurs colocataires, comme le souligne Marc Richard mais aussi de faciliter l'innovation entre les locataires. Ce dernier met aussi en avant qu'un des facteurs de réussite du fonctionnement de cette colocation entre acteurs de l'ESS est **la coopération et l'interconnaissance** entre ces acteurs. Lieux Communs organise des petits événements comme des « café surprise » où la SCIC offre des boissons chaudes gratuites aux locataires pour qu'ils se rencontrent, discutent et donc pour créer une synergie entre ces eux.

Le dernier objectif du Solilab concerne **l'organisation et l'animation d'évènements sur l'ESS** à destination d'un public plus large pour **alimenter et développer la culture de l'ESS sur le territoire** (RTES, 2025). Le Solilab dispose alors d'un lieu ouvert au public avec un magasin du réemploi, d'un marché paysan et d'un restaurant. Des événements sont aussi organisés sur le site pour participer au rayonnement du Solilab et au développement d'une culture locale de l'ESS. Ainsi, le Solilab se positionne comme **un espace vitrine et totem** à l'échelle de la métropole, du département mais aussi à l'échelle nationale au vu de sa réussite.

C'est alors un **espace multifonctionnel** permettant de répondre aux besoins des acteurs de l'ESS en matière d'immobilier abordable mais aussi de capter un public plus large et donc de contribuer au développement de la culture locale de l'ESS.

## B. Un modèle de coopération au travers d'un écosystème public-privé

Un élément marquant la réussite de ce projet est la coopération entre des acteurs différents dialoguant avec **le même langage** et autour d'une **culture commune** et solide de l'ESS. Le Solilab s'organise autour d'un **écosystème d'acteurs de différentes natures**. Nous venons de mentionner la coopération et l'interconnaissance entre les locataires du Solilab. Ensuite, il existe des formes de coopération impliquant les acteurs ayant construits ce projet : la collectivité, la Samoa, les Ecosolies et des acteurs privés de l'immobilier. Cette coopération s'est d'abord mise en place autour de la construction d'une stratégie politique ESS entre les Ecosolies et Nantes Métropole depuis 20 ans sous la forme de partenariats. Ces derniers ont abouti à des plans d'actions, puis des conventions triennales, et enfin des feuilles de route communes. La stratégie immobilière adaptée aux besoins des acteurs de l'ESS est traduite dans la feuille de route commune du mandat actuel entre les Ecosolies et Nantes Métropole. Ce long processus a permis de développer une culture commune de l'ESS, un langage commun et une connaissance des spécificités et obligations de chaque structure.

Les Ecosolies et Nantes Métropole avaient pour ambition commune dès la fin des années 2000 de développer un site dédié au développement des structures de l'ESS pour répondre à un besoin identifié conjointement sur le territoire. Sur cette friche communément repérée, il a été pris le parti de faire de l'expérimentation au travers d'un « pôle de coopération », terme utilisé à ce moment-là par les acteurs pour désigner ce qui est aujourd'hui appelé un site d'urbanisme transitoire. Ici, la collectivité joue un **rôle facilitateur et accompagnateur** dans le développement du projet. Dès lors, il existe un jeu intéressant de coopération entre les partenaires avec une co-identification des besoins et une co-construction de réponses. Cette coopération a été facilitée au sein de Nantes Métropole par l'existence de chefs de projets dédiés à l'ESS. La collectivité avait les compétences en interne, ce qui a facilité la coopération ensuite avec les aménageurs et le réseau ESS.

Ensuite, il a fallu construire le schéma de portage du projet. Il a été choisi d'y faire du transitoire de longue durée à une époque où le transitoire n'était pas une démarche développée et systématique. La Samoa a participé à l'élaboration de ce schéma transitoire et aujourd'hui le transitoire est un savoir-faire de la Samoa et de Nantes Métropole. Ainsi, la Samoa a porté le foncier et engagé les travaux de réhabilitation du site. L'EPL joue alors un rôle important dans la mise en œuvre opérationnelle avec l'apport de moyens techniques et financiers. L'EPL a aussi porté le risque face à un projet innovant. Marc Richard souligne d'ailleurs que lui et ses collaborateurs des Ecosolies et de Lieux Communs ont appris à travailler avec la Samoa. Il fallait se faire confiance sur cette idée politique et cela a été un long processus.

De plus, cet écosystème a permis aux Ecosolies et à Lieux Communs de s'associer à des professionnels de l'immobilier pour construire ensemble une réponse adaptée aux besoins immobiliers des acteurs de l'ESS. Ensemble, ils ont cette même philosophie de faire de l'immobilier « sobre, frugal et écologique » comme l'explique Marc Richard.

### C. Un modèle économique performant et soutenu par la collectivité

Le modèle économique mis en place permet d'avoir un prix de location inférieur aux prix du marché. La Samoa exerce elle-même des tarifs de location en dessous des prix du marché, ce que Lieux Communs répercute sur les loyers des occupants. Les prix décotés de la Samoa s'expliquent en partie car c'est une friche et un lieu d'urbanisme transitoire. Ensuite, les loyers des occupants que perçoit Lieux Communs constituent la majorité des recettes de la SCIC. Les tarifs sont fixés pour que les recettes soient *a minima* à l'équilibre avec le loyer payé à la Samoa. Les bénéfices créés sont réinjectés dans l'entretien des locaux et en investissement.

Ensuite, Lieux Communs exercent différents loyers en fonction de la typologie de l'espace loué et de la durée. Les tarifs des espaces communs en location temporaire sont 12% plus élevés que ceux des locaux tertiaires pérennes. Cette différenciation est liée aux moyens plus élevés des structures louant temporairement. Les locaux temporaires ne sont alors pas destinés à des structures associatives de l'ESS, ce qui apporte une nuance dans l'accessibilité de ces locaux pour ces structures. Cependant, cela permet de baisser les prix sur l'offre pérenne pour des structures de l'ESS ayant moins de moyens. De plus, les services mutualisés permettent de réduire les charges pour Lieux Communs et donc de réduire les prix des loyers.

En 11 ans d'exploitation, le modèle économique de Lieux Communs a toujours été positif. Ce modèle a fonctionné dès la première année d'exercice avec un chiffre d'affaires égal au chiffre d'affaires prévisionnel de la deuxième année. Ce modèle économique autonome a en grande partie contribué à gagner la confiance des usagers dans l'existence de la structure mais aussi à rassurer les partenaires. Cela permet alors d'asseoir une certaine **légitimité** et un **savoir-faire** face à ces derniers. De plus, cette réussite économique s'explique en partie par le soutien politique de la collectivité et financier par la Samoa dans ce projet. En effet, la Samoa a porté le coût d'investissement du foncier et de réhabilitation qui était de cinq millions d'euros. Le paiement des loyers depuis 11 ans a permis de couvrir 50% des coûts d'investissement. La Samoa a donc pris en charge 50% de cet investissement.

#### D. La pérennisation du Solilab : une réflexion commune entre les acteurs

Après 12 ans de phase transitoire, le Solilab sera **pérennisé en 2026**. Cette phase transitoire a vu se créer de nouveaux usages et la réussite du Solilab a poussé les aménageurs à continuer cette activité qui de plus répond à un réel besoin sur le territoire. La phase de pérennisation a alors été anticipée et réfléchie avec tous les acteurs. D'un côté, un budget de 12 millions d'euros finance la phase pérenne du Solilab par l'acquisition du bâti à la Samoa : six millions sont portés par la foncière nouvellement créée, dont nous reparlerons en section 3 de ce chapitre<sup>32</sup>, un par Lieux Communs et cinq par des emprunts à des banques. Pour supporter cet investissement, Lieux Communs, qui réalise aujourd'hui un chiffre d'affaires de 600 000 euros annuel, vise un chiffre d'affaires d'un million d'euros. Pour cela, le Solilab sera densifié pour accueillir plus de locataires.

---

<sup>32</sup> Cf. p.127. Chapitre 3, Section 3, Paragraphe 2. La création d'une nouvelle foncière à Nantes : une démarche de pérennisation de la politique publique d'accès à l'immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire initiée au Solilab

Cela pose question sur le caractère adapté des locaux après la densification : est-ce que les locaux seront toujours adaptés aux besoins ? De l'autre côté, le foncier de la Samoa est racheté par la collectivité qui louera à Lieux Communs sous la forme d'un bail de longue durée, garantissant un **droit d'usage** du lieu pour les occupants.

Finalement, le Solilab est une **première expérimentation** qui a permis de **faire la preuve du concept et du besoin**. Cela a aussi permis de développer des compétences en urbanisme transitoire pour la Samoa et de gestion pour Lieux Communs et ainsi, de gagner communément la confiance de partenaires pour d'autres projets. Cette confiance se gagne sur le temps long au regard du temps de l'entrepreneuriat de l'ESS et du temps des projets urbains. De plus, le Solilab est un exemple d'une double dynamique de **co-construction** de la politique publique entre la collectivité et les acteurs de l'ESS et de **co-production** entre la Samoa et Lieux Communs. Il est nécessaire de souligner que même si l'EPL est un acteur orchestrant et offrant plus de moyens d'action (techniques et financiers sur le temps long), le soutien de la collectivité est une condition nécessaire de réussite de la conduite de projets expérimentaux, et ce dès la genèse du projet.

Dès lors, des facteurs de réussite et points de vigilance se dessinent :

**Facteurs de réussite :**

- La coopération entre les acteurs publics et ceux de l'ESS, et celle entre les locataires eux-mêmes ;
- Une co-construction des politiques publiques et co-production opérationnelle ;
- Une culture et un langage commun de l'ESS ;
- La confiance mutuelle entre les parties prenantes ;
- Un bilan d'exploitation positif ;
- Un accompagnement des locataires sortants dans leur recherche de nouveau local ;
- L'anticipation de la pérennisation en identifiant les solutions immobilières à long terme et en intégrant les besoins évolutifs des acteurs de l'ESS.

**Points de vigilance :**

- L'installation de porteurs de projets dans des espaces déjà conçus : attention à la standardisation et à la densification des locaux ;
- Une absence de dialogue ou de co-construction peut limiter la pertinence des réponses apportées et la pérennité des usages développés ;
- Une absence d'engagement politique ou financier peut mettre en péril la stabilité du modèle.

### Paragraphe 3 : Les Halles en Commun à Rennes, une ambition politique portée sur l'accès au foncier des acteurs de l'économie sociale et solidaire concrétisée par Territoires Rennes

Les Halles en Commun sont un site d'urbanisme transitoire à Rennes (cf. Figure 21) piloté par la SEM Territoires & Développement<sup>33</sup>. La phase transitoire a débuté en 2022 pour trois à quatre ans et le site est ouvert au public depuis 2023 avec l'accès aux boutiques et aux espaces publics (cf. Figure 22). Le projet des Halles en Commun est d'occuper des bâtiments vacants, d'animer cet espace, d'impliquer les citoyens, de déterminer des usages, d'imaginer une gouvernance et de construire un projet durable.

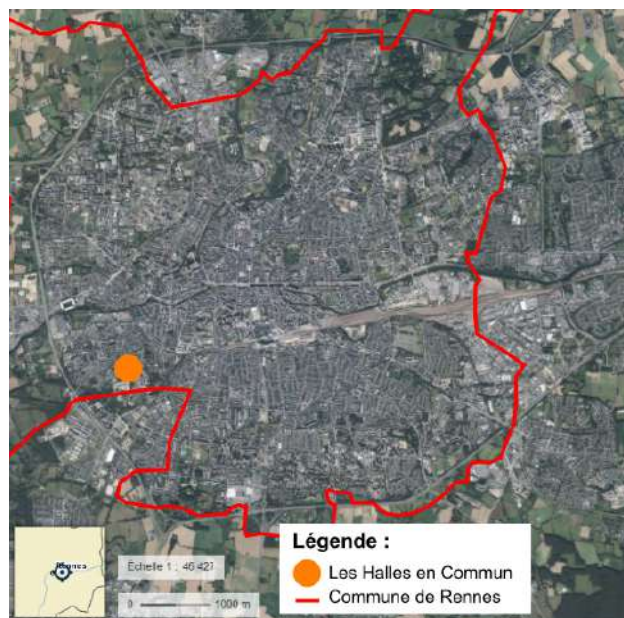


Figure 21 : Localisation des Halles en Commun à Rennes. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.



Figure 22 : Photographies du site des Halles en Commun. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Ainsi, les Halles en Commun accueillent 19 résidents issus de l'ESS, de l'économie circulaire, de la culture et de l'urbanisme, installés dans des halles de **l'ancien site industriel militaire** de

<sup>33</sup> Ses principaux actionnaires sont la Métropole et la Ville de Rennes et la SEM est une des EPL du GIE Territoires Rennes

l'entreprise Euro Shelter dont la construction remonte à 1916 (cf. Figure 23) et qui a quitté le site définitivement en 2022. La majorité des occupants sont des associations. Le projet final inclut la conservation et la réhabilitation de quatre halles dans une démarche d'économie circulaire en réutilisant le maximum de matériaux existants. Ainsi, un espace de 10 000m<sup>2</sup> y sera aménagé pour créer un pôle de l'entrepreneuriat de l'ESS, que la phase transitoire permet de préfigurer. Les structures installées avaient au minimum trois années d'existence avant d'arriver aux Halles en Commun et ont comme but de consolider leur modèle socio-économique pendant la phase transitoire pour leur permettre de s'installer dans les locaux de la phase pérenne.

De plus, les Halles en Commun s'inscrivent plus largement dans la ZAC de La Courrouze réalisée sur une friche militaire de 115 hectares et dont la création s'est faite en 2003 et l'achèvement est prévu pour 2028. Cette ZAC accueillera à terme des activités mixtes et environ 11 000 habitants (site de Territoires Rennes, *La Courrouze*). Les Halles en Commun sont alors **une des dernières phases d'aménagement de cette ZAC**.



Figure 23 : Vue sur les Halles en Commun. Source : Territoires Rennes.

- A. Un projet politique centré sur l'accès au foncier des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Sur cette opération mixte prévoyant une offre de logement mixte et des locaux d'activité (cf. Figure 24 page suivante), l'ambition politique est orientée sur l'accès pérenne à l'immobilier pour les acteurs de l'ESS, plus que sur l'accès à un logement abordable. Rennes Métropole souhaite **faciliter**

**l'installation d'acteurs de l'ESS** sur le territoire avec des politiques publiques fortes et non pas seulement avec des subventions. Lors de l'entretien, Rennes Métropole expliquait avoir un document d'orientation sur le développement de l'ESS mais que celui-ci donnait des grands axes sans plan d'action derrière. Sa **lisibilité** était alors **limitée** car le document n'était pas assez concret. Pour remédier à cette différence entre l'ambition forte et les réalisations, Rennes Métropole a développé un **Plan d'actions 2023-2026** avec en premier axe « faciliter l'accès à l'immobilier et au foncier pour les organisations de l'ESS » mentionnant les Halles en Commun comme site prioritaire. De plus, Rennes Métropole réfléchit plus largement à l'intégration de l'ESS dans les programmes d'opérations réalisées sur le territoire métropolitain. Ainsi, ce plan d'action permet de réfléchir aux questions suivantes : comment intervenir directement sur le foncier et comment permettre aux acteurs de l'ESS d'avoir accès à des espaces centraux et au cœur des consommations ? Dès lors, avec les Halles en Commun, Rennes Métropole porte un projet politique fort et centré sur la question de cet accès à l'immobilier sur une opération mixte, ce qui est précurseur.

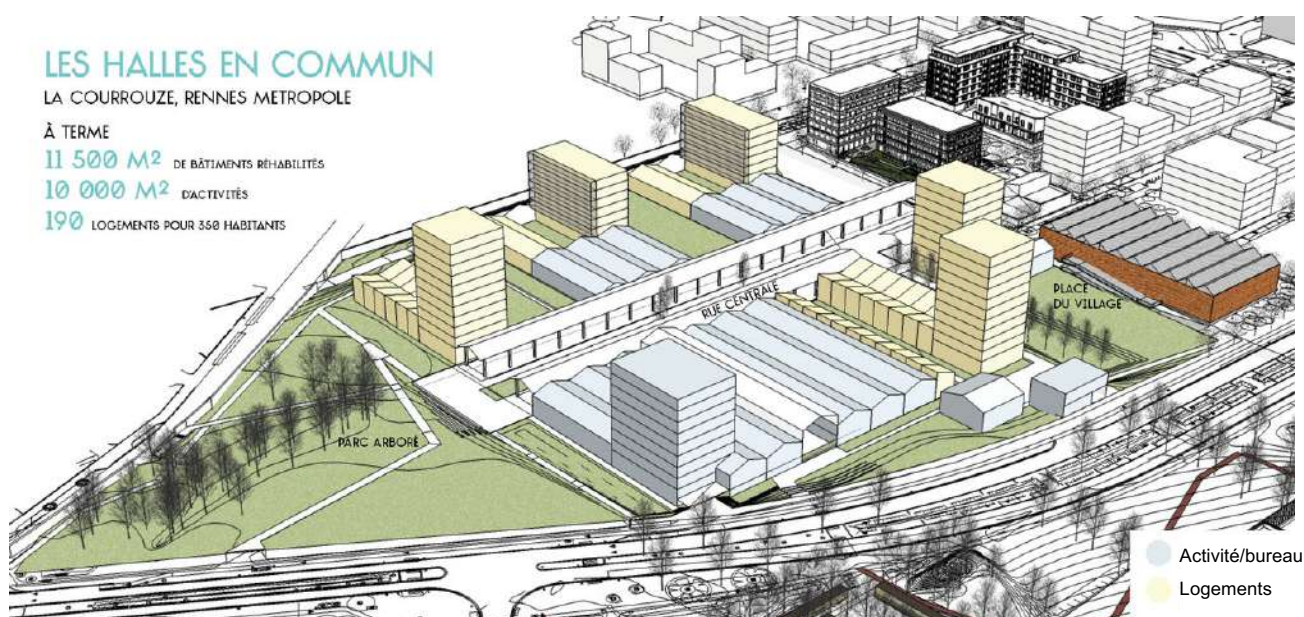


Figure 24 : Plan de programmation du projet pérenne des Halles en Commun. Source : Territoires Rennes.

## B. L'affirmation d'une ambition politique envers l'accès à l'immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire

Les Halles en Commun ne sont pas le premier site d'urbanisme transitoire accueillant des acteurs de l'ESS sur Rennes Métropole. En effet, **l'Hôtel Pasteur** est un site d'urbanisme transitoire pilier de l'intégration de l'ESS dans les projets d'aménagement de la collectivité. Ce site est une

ancienne faculté dentaire qui a progressivement quitté les lieux entre 2006 et 2018. De 2012 à 2018, ce centre dentaire, situé en centre-ville de Rennes, a cohabité au rez-de-chaussée avec l'Université foraine qui est une permanence d'expérimentation architecturale, soutenue par les élus de la Ville de Rennes. Cette démarche expérimentale avait pour objectif **de faire émerger des usages et un projet par l'appropriation et la participation du public**. Cette phase a notamment mis en avant le besoin d'espaces pour accueillir des porteurs de projets de l'ESS de manière éphémère pour qu'ils puissent développer leur projet sans payer un loyer au prix du marché. Face à ces premières expérimentations et conclusions, la Ville de Rennes engage une nouvelle phase en 2015 en confiant l'aménagement à la SPLA Territoires Publics, qui est une des EPL du GIE Territoires Rennes. La SPLA avait pour objectif de réaliser une école maternelle, un édulab qui est un lieu dédié aux pratiques pédagogiques et au numérique, et un espace incubateur et tremplin pour des porteurs de projets. Ainsi, depuis la fin des travaux en 2021, ces activités mixtes cohabitent et partagent des espaces communs.

Dès lors, ce premier projet a permis de développer la culture ESS locale et de mettre en lumière les acteurs de l'ESS sur le territoire et leurs besoins. Cette offre de location éphémère est alors une offre tremplin adaptée et une première étape permettant de tester une activité pour ces acteurs avant de chercher une solution plus pérenne. Néanmoins, sur ce site, l'installation des acteurs de l'ESS n'a pas vocation à être pérenne, contrairement à ce qui a été engagé sur les Halles en Commun. Il est alors constaté **une évolution dans les ambitions de la collectivité** en matière d'accès à l'immobilier ESS sur le territoire pour compléter cette première offre éphémère et pérenniser cet accès.

### C. Une démarche engagée de recherche-action pour nourrir les pratiques de Territoires & Développement

Sur cette opération, l'EPL est amenée à expérimenter trois types d'action : la conversion des sols et du bâti existant, l'accès au foncier des acteurs de l'ESS et le développement d'activités de réemploi (Béraud, Ferchaud, 2024). Comme pour le Solilab, l'EPL joue alors un rôle clé dans la mise en œuvre opérationnelle mais aussi **dans la recherche de solutions innovantes** pour pérenniser l'installation des activités de l'ESS. L'aménageur est en posture de devoir améliorer et développer ses pratiques.

Ainsi, pour alimenter les réflexions de l'aménageur, un travail de **recherches-action** est mené durant toute la phase transitoire pour garder en mémoire les expérimentations menées et alimenter

la culture locale de l'ESS. Pour cela, les résidents sont mis à contribution pour **documenter ces transformations** et produire des formes documentaires comme des interviews, cartes, dessins, photos, vidéo ou encore podcasts. Ce travail a été initié pendant l'Université foraine à l'Hôtel Pasteur et les Halles en Commun en sont donc une poursuite. Ainsi, toute cette documentation permet de construire une **boîte à outils utilisable pour les prochaines opérations transitoires** de la SEM (RTES, 2025). Il existe alors une volonté de développer la connaissance autour des acteurs de l'ESS, de leurs besoins et de leur parcours résidentiel. Cette documentation vise aussi à développer un savoir-faire et de **systématiser cette procédure** de préfiguration par l'occupation du site.

#### D. La gouvernance partagée entre Territoires & Développement et les résidents : un aménageur ouvert aux évolutions de gouvernance

Dans le cas des Halles en Commun, la Métropole a mandaté l'EPL qui remplit alors une fonction de **chef d'orchestre** sur toute la durée de vie du projet. En effet, la SEM pilote le projet de la programmation de la phase transitoire à la livraison des bâtiments durant la phase pérenne. Ainsi, l'EPL assure un rôle à la fois de **gestionnaire** de l'occupation temporaire et de **programmeur** de la phase pérenne.

Durant la phase transitoire, à la différence de la Samoa qui loue seulement son patrimoine à une SCIC gestionnaire, la SEM est elle-même chargée de la gestion du site : animation, conventions précaires avec les résidents, travaux ou encore déchets. Pour organiser cette gestion, une **gouvernance partagée** a été mise en place entre la SEM et les résidents. Ainsi, trois collègues impliquent les résidents dans les décisions sur des questions d'affaires de vie quotidienne dans les espaces communs pour le premier et d'organisation d'événements sur le site pour le second. Ces collègues sont animés par la SEM mais ont pour vocation d'être progressivement animés par les résidents. Cependant, le troisième collègue du projet urbain **n'implique pas les résidents** dans les décisions et a un but informatif : la SEM informe les résidents sur l'avancée du projet. Les résidents ressentent que les décisions du projet leur sont imposées, ce qui est un point de vigilance. De plus, pour faciliter cette gouvernance partagée et pour être au plus près des résidents, la SEM a mis en œuvre une « **permanence urbaine** inspirée de la permanence architecturale initiée à Pasteur » (Béraud, Ferchaud, 2024) c'est-à-dire que l'aménageur dispose de bureaux au milieu des résidents et un binôme salarié (un opérationnel et un animateur) y est présent une partie de la semaine. Dès lors, cette présence facilite la coopération entre les résidents eux-mêmes et avec la SEM mais aussi l'acceptation de l'action de l'aménageur sur le site. Ainsi, le rôle de la SEM est de créer du lien entre les résidents et de permettre une synergie entre les acteurs, comme l'a expliqué la SEM lors de

l'entretien. Dès lors, cette implication de Territoires & Développement est un point fort du projet, lui permettant d'être au cœur des usages qui se créent pour les inclure ensuite dans le projet final et pour l'adapter aux vues des conclusions de la période transitoire.

Cependant, ce même entretien a mis en avant que les résidents souhaitent **faire évoluer cette gouvernance** jugée trop descendante. Une **association de résidents** est alors en cours de développement et permettra d'avoir plus de poids auprès de la SEM mais aussi de la collectivité pour défendre la voix des résidents et leur place dans le projet pérenne. Sur un site d'urbanisme transitoire, l'aménageur doit alors être ouvert aux évolutions et savoir **remettre en cause ses pratiques** pour bien prendre en compte les occupants. Dans ce cas, Territoires & Développement joue un rôle d'accompagnateur et de facilitateur en apportant une aide à la construction de cette association rééquilibrant les rapports entre les acteurs. Par conséquent, la prise en compte de la demande d'évolution de gouvernance des résidents et l'accompagnement de la SEM dans leur démarche, ainsi que la recherche action met en avant une position ouverte de l'EPL à l'évolution de ses pratiques, ce qui est une posture facilitant la recherche de solutions innovantes sur ce type de projet ambitieux.

#### E. Une pérennisation encore incertaine et fonction de l'équilibre économique de l'opération d'aménagement

Malgré une ambition politique forte sur l'accès des acteurs de l'ESS à l'immobilier dans le projet définitif, la SEM ne peut pas encore garantir la pérennisation de leur installation : elle va acter les prix des loyers au second semestre 2025 mais d'ici là les résidents ne savent pas s'ils pourront pérenniser leur installation et donc leur droit d'usage sur le long terme est incertain. Cette pérennisation est **fonction du prix du loyer des locaux sur le pôle entrepreneurial** : les prix seront moins chers que les prix du marché mais seront tout de même plus élevés que ceux de la phase transitoire qui couvrent seulement les charges d'occupation de la SEM. Dès lors, les résidents ayant les capacités financières de payer ce loyer s'installeront dans ces locaux et les autres devront en rechercher un autre (entretien avec Territoires Rennes).

Ces prix sont fixés en fonction du **résultat comptable de l'opération**. Le coût de réhabilitation des halles existantes, dans lesquelles s'installera le pôle entrepreneurial, est élevé et cette dépense sera plus difficilement amortie par la location des locaux puisque le but est de les louer à des prix décotés pour permettre une installation pérenne des acteurs de l'ESS. Dès lors, ce sont les ventes de charges foncières des autres lots à des investisseurs, dont des acteurs du foncier solidaire comme

une foncière solidaire, qui permettront **d'amortir le coût du pôle entrepreneurial**. Par ailleurs, la diversification des produits sur les différents lots avec des bureaux et logements vendus à des prix du marché permet de sécuriser et soutenir les opérations de foncier solidaire (pôle entrepreneurial, logement en bail réel solidaire ou encore logement participatif). Le prix des loyers des locaux est alors fonction des bénéfices des autres lots et **les loyers du pôle constituent une variable financière d'ajustement sur l'équilibre total de l'opération**. Néanmoins, il faut noter que cette opération bénéficie d'une aide financière de l'État de 6,2 millions d'euros dans le cadre de l'AMI « Démonstrateur de la ville durable » de la Banque des Territoires remporté par les Halles en Commun (Territoires Rennes, 2022-b). Toutefois, il a été expliqué en entretien que malgré cette aide, la SEM ne peut pas encore assurer de sortir des prix accessibles pour tous les actuels résidents, à moins que cela soit financièrement supporté par la collectivité. Finalement, **le droit d'usage** des actuels locataires des Halles en Commun est **tributaire du reste de l'opération et des résultats de la SEM**. L'urbanisme transitoire n'est pas un modèle d'opération sécurisant à terme ce droit d'usage des acteurs de l'ESS qui sont dépendants, malgré toute leur valeur ajoutée sociale, du facteur économique par le coût du loyer.

Les structures qui ne pourront pas s'installer sur le site seront **accompagnées par la SEM** et la collectivité dans leur parcours. Certaines structures savent déjà qu'elles ne pourront pas payer des loyers plus élevés que ceux qu'ils paient actuellement. Dès lors, ces structures envisagent de s'installer sur la prochaine opération transitoire de Rennes Métropole sur l'ancien Hôpital Sud de Rennes. De plus, il faut noter qu'une majorité de résidents des Halles en Commun sont passés par l'Hôtel Pasteur. Dès lors, il est possible de constater **un parcours résidentiel de site transitoire en site transitoire à Rennes** pour les acteurs associatifs de l'ESS car **ces locaux leur sont adaptés, au niveau du prix mais aussi du point de vue du caractère évolutif**. L'EPL les accompagne alors tout au long de ce parcours résidentiel pour pérenniser leur activité mais la contrainte de devoir changer de lieu régulièrement freine l'existence d'usages pérennes des structures.

Au regard des éléments énoncés, voici les points de réussite et de vigilance du projet :

**Facteurs de réussite :**

- Une collectivité portant l'accès au foncier et à l'immobilier comme une action centrale dans ses ambitions politiques, que l'EPL met en œuvre ;
- Une gouvernance partagée entre les résidents et l'EPL favorise la collaboration et l'adaptation du projet aux besoins réels des acteurs ESS ;

- Une recherche-action qui permet d'alimenter une boîte à outils pour les futures opérations et de capitaliser sur les expérimentations, favorisant l'innovation et la diffusion des bonnes pratiques ;
- Accompagnement des parcours résidentiel des acteurs de l'ESS ;
- Une synergie entre EPL et résidents : une EPL gestionnaire de la phase transitoire et installée au côté des résidents, permettant d'être au cœur des usages et des besoins des acteurs de l'ESS ;
- Soutien financier : l'obtention d'une aide de l'État dans le cadre de l'AMI « Démonstrateur de la ville durable » permet de sécuriser une partie du financement du projet.

#### **Points de vigilance :**

- Un droit d'usage non garanti sur le long terme par les opérations d'urbanisme transitoire ;
- Veiller à accompagner les acteurs de l'ESS dans leur parcours résidentiel ;
- Risques liés à la mobilité des acteurs : le parcours résidentiel des structures de l'ESS de site transitoire en site transitoire est une opportunité mais peut freiner la stabilité et l'accès à un local de ces acteurs sur le long terme ;
- Des décisions sur le projet urbain parfois trop descendantes freinant les coopérations ;
- Une pérennisation des activités de l'ESS dépendante des résultats comptables des autres lots.

Pour conclure, le montage financier de l'opération est une étape clé dans l'accès des acteurs de l'ESS à l'immobilier de manière pérenne. L'urbanisme transitoire permet aux acteurs de l'ESS de se développer et d'asseoir leur modèle socio-économique à moindre coût. Cependant ce modèle d'occupation temporaire ne permet pas de sortir de manière certaine les acteurs de l'ESS de la précarité immobilière. Dès lors, des opérations immobilières mobilisant les EPL en coopération avec des acteurs de l'ESS démontrent qu'il est possible de réaliser des opérations dédiées à un accès durable à l'immobilier pour ces acteurs.

## Section 2 : Des opérations immobilières à l'échelle du bâtiment dédiées à l'économie sociale et solidaire : mutualiser les moyens techniques et financiers pour proposer un droit d'usage pérenne

La coopération entre les EPL et les acteurs de l'ESS peut ensuite se faire sur des opérations immobilières dédiées aux acteurs de l'ESS. Ces bâtiments sont des vitrines pour ces acteurs et leur permettent d'avoir accès à une offre immobilière temporaire via les pépinières de structures de l'ESS mais aussi une offre pérenne, offrant alors les possibilités d'un **parcours résidentiel complet**. Ainsi, **le Château de Nanterre** et **Le Quadri à Rennes** sont deux opérations totems pour ces acteurs et l'intervention des EPL locaux a été centrale dans la réussite du projet en mutualisant notamment les moyens financiers et humains. Ces deux opérations ont la particularité d'inclure les acteurs de l'ESS dans leur conception : une foncière solidaire à Nanterre et les locataires-occupants à Rennes.

### Paragraphe 1 : Le Château de Nanterre, une opération de réhabilitation mobilisant la création d'une filiale dans laquelle la SEMNA de Nanterre et une foncière solidaire coopèrent

Le Château de Nanterre est un ancien site industriel aujourd'hui inscrit aux Monuments Historiques et converti en tiers-lieu ESS dédié à l'innovation sociale et à la transition alimentaire. Le Château propose des bureaux privatifs, un espace de coworking, un restaurant, un espace événementiel, des cuisines partagées et un potager en permaculture, le tout répartis sur 2 100m<sup>2</sup> bâtis et 4 500m<sup>2</sup> de jardin (cf. Figures 25 et 26). Ce lieu accueille alors une dizaine de structures de l'ESS résidentes et une vingtaine de postes sont disponibles en coworking.

Ce projet d'un lieu dédié à l'entrepreneuriat de l'ESS a été **initié par la commune de Nanterre** dès la fin des années 2010, sous le mandat exercé par **Patrick Jarry**<sup>34</sup>. La Ville souhaitait engager une démarche à la fois de valorisation de son patrimoine et de réponse aux besoins des acteurs de l'ESS en matière d'immobilier. La SEMNA a été missionnée par la Ville dès 2010 pour monter et piloter le projet. Cela a été un des premiers projets immobiliers consacré à l'ESS (RTES, 2025).

---

<sup>34</sup> Pour rappel, Patrick Jarry a initié le sujet de l'ESS au sein de la FedEpl lorsqu'il en était le président de 2020 à 2023.



Figure 25 : Localisation du Château de Nanterre. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

Figure 26 : Façade du Château de Nanterre. Source : ETIC

- A. Un montage de projet innovant par la création d'une société civile immobilière incluant la société d'économie mixte et une foncière solidaire

Le montage d'opération du Château de Nanterre est innovant. Tout d'abord, le château a été racheté à la Ville par la SEMNA puis cette dernière s'est associée à la foncière ETIC, en 2012 sous la forme d'un partenariat pour développer l'activité ESS. Ainsi, la SEMNA s'est entourée d'**un acteur du foncier solidaire** ayant la connaissance des besoins immobiliers de ces acteurs de l'ESS et qui apporte donc **un soutien en ingénierie à la SEM**. Ensuite, ces deux acteurs et au côté de la Caisse des Dépôts se sont dotés d'**un outil opérationnel** : la société civile immobilière (SCI) Nanterre. ETIC en est l'actionnaire majoritaire (51%), suivi de la Caisse des Dépôts à 35% et la SEMNA à 14% (Banque des Territoires, 2024). C'est alors la SCI qui porte le projet, et ses risques, dont la rénovation du bâtiment (4,8 millions d'euros) via un Contrat de Prestation Intégré<sup>35</sup> avec l'entreprise

<sup>35</sup> « Les prestations intégrées dites « in-house » sont des accords-cadres et marchés conclus entre un pouvoir adjudicateur et un cocontractant sur lequel il exerce un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour lui à condition que, même si ce cocontractant n'est pas un pouvoir adjudicateur, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par

ABCD. Dès lors la SCI est un **outil de coopération** permettant de réunir sous une même structure des actionnaires ayant des **compétences complémentaires** pour mener à bien ce projet et donc de mutualiser les moyens techniques et financiers.

De plus, un **bail emphytéotique**<sup>36</sup> a été signé entre la SEMNA, propriétaire, et la SCI, emphytéote. La SCI paie une redevance au propriétaire et peut sous-louer le bien à quelqu'un d'autre. Pour le propriétaire, l'intérêt réside dans le transfert du risque juridique et financier au locataire. Pour l'emphytéote, l'intérêt du bail emphytéotique est d'avoir en gestion des locaux commerciaux sans avoir le coût financier de l'acquisition tout en maîtrisant l'activité qui s'installe. Ainsi, ce bail lie la SCI Nanterre à la SEMNA pour une durée de 50 ans **garantissant un droit d'usage** sur le long terme à la SCI. Comme l'explique le schéma ci-dessous, cette SCI loue ensuite le lieu à la foncière ETIC par l'intermédiaire d'un bail commercial de 10 ans qui est alors chargée de l'exploitation du site en gérant les contrats avec les résidents (Banque des Territoires, 2024).

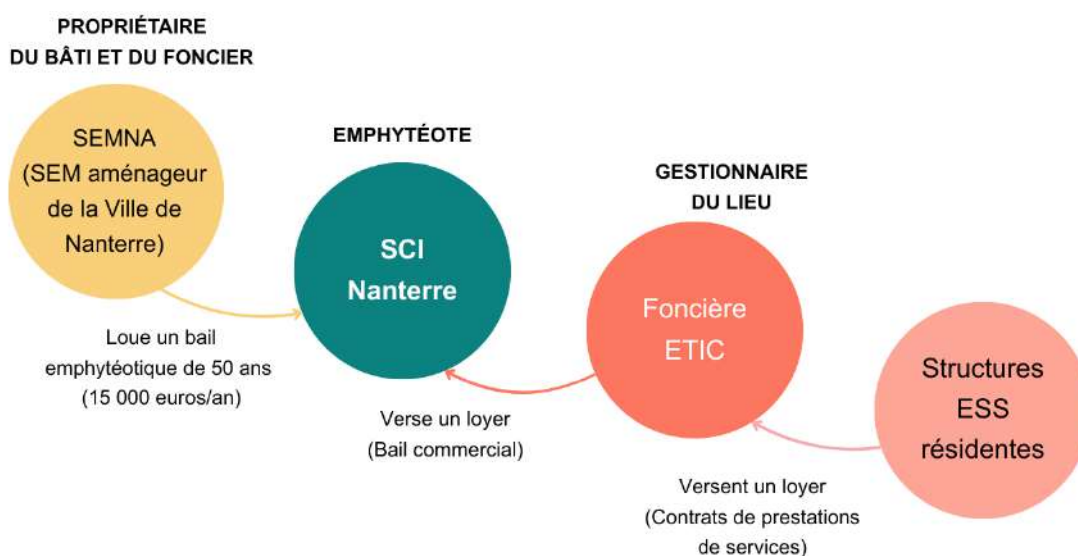


Figure 27 : Modèle organisationnel du Château de Nanterre. Source : Paris Commerces.

certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics », [Marché-publics.fr](https://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm)  
URL : <https://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/In-house.htm>

<sup>36</sup> Le bail emphytéotique est un contrat de location de longue durée, allant de 18 à 99 ans, conférant un droit réel au locataire : la pleine propriété reste au bailleur mais la propriété d'usage va au preneur du bail, appelé emphytéote. Ainsi, ce dernier peut réaliser tous les travaux qu'il souhaite et sous-louer à qui il souhaite. Il a alors la pleine maîtrise de l'usage (Légifrance, Code rural et de la pêche maritime, Articles L451-1 à L451-13). Ainsi, par exemple, la Ville de Paris confie des locaux en bail emphytéotique à la SEM Paris Commerces. C'est alors la SEM qui supporte le coût de travaux mais qui va aussi gérer l'installation du porteur de projet. Ainsi, la Ville a alors un patrimoine immobilier qu'elle contrôle mais sans porter les risques financiers et juridiques (entretien avec Raphaël Devemy-Bardinet de la SEM Paris Commerces).

Ainsi, le montage de cette opération est innovant car il mobilise des acteurs ayant chacun leurs compétences et qui ont choisi de se faire confiance pour bâtir un projet commun. De plus, le risque lié à l'innovation du projet et du montage d'opération est co-porté entre les actionnaires de la SCI, ce qui est un facteur rassurant pour ces partenaires. L'EPL exerce le **rôle d'entremetteur** entre le public et le privé.

#### B. Les limites du projet : un prix de loyer au prix du marché

Une limite est à relever sur ce projet. ETIC affiche un loyer de 383 euros/m<sup>2</sup>/an<sup>37</sup> pour un bureau pérenne et un accès aux espaces mutualisés. Cela correspond à **un prix de marché** au regard des valeurs vénale immobilière sur la location de locaux commerciaux recensées par la cote Callon au 1er janvier 2024, qui indiquent 337 euros /m<sup>2</sup>/an pour un emplacement central et au cœur des flux. Il est nécessaire de souligner que la cote Callon utilisée est celle des prix au premier janvier 2024. Au regard de la dynamique de forte augmentation constatée par le service AMO de la SEM Paris Commerces, œuvrant en région parisienne, le prix affiché par ETIC pourrait être décoté de quelques pourcents mais reste néanmoins semblable aux prix du marché. Néanmoins, les espaces de location temporaires sont disponibles à 291 euros par mois, soit à des tarifs plus accessibles et donnant accès à un plateau de coworking mais qui ne garantissent pas l'usage sur le long terme. Dès lors, ces prix **excluent une partie des acteurs de l'ESS** qui ne peuvent pas payer de tels loyers et notamment les structures associatives de l'ESS. Le caractère « solidaire » de la foncière porte plus sur un réinvestissement des bénéfices sur des projets locaux et durables, la coopération entre les résidents pour favoriser l'innovation sociale, sur le projet d'alimentation durable et sur la localisation du Château dans un quartier populaire, que sur la réponse aux besoins financiers. Ce type de lieu est souvent soumis à des dynamiques de gentrification, laissant parfois des objectifs de côté.

---

<sup>37</sup> Le site internet d'ETIC indique un prix « à partir de 575 euros par mois » pour des bureaux allant de 18m<sup>2</sup> à 148m<sup>2</sup>. Ainsi, il a été considéré que le bureau de 18m<sup>2</sup> coûtait 575 euros par mois. Le prix a ensuite été rapporté au mètre carré et à l'année.

Au regard du montage d'opération proposé, les facteurs de réussite et points de vigilance suivants sont constatés :

**Facteurs de réussite :**

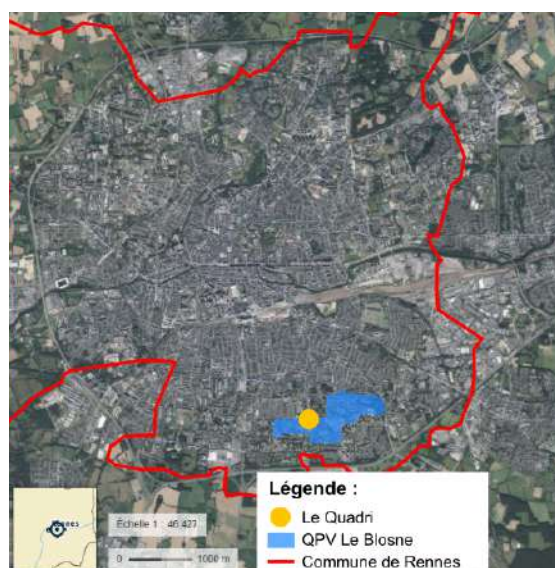
- Une politique forte de la collectivité ;
- Une SEM agile qui a su revoir son fonctionnement interne pour plus de transversalité et d'efficacité sur les projets ;
- Une culture de l'innovation en interne permettant l'émergence d'idées par les collaborateurs ;
- Multiplier les parties prenantes pour une mutualisation des moyens financiers et techniques ;
- Une coopération en interne entre directions et en externe avec des partenaires

**Points de vigilance :**

- Des prix de location avoisinant ceux du marché et donc une offre qui n'est pas destinée prioritairement aux structures associatives de l'ESS ;
- La nécessité de coordonner les objectifs entre toutes les parties prenantes pour plus d'efficacité.

## **Paragraphe 2 : Le Quadri : une opération immobilière neuve d'initiative privée dédiée aux acteurs de l'économie sociale et solidaire et portée par la société par actions simplifiée Territoires & Perspectives**

Le Quadri est un bâtiment tertiaire dédié à l'ESS à Rennes, au cœur du **quartier prioritaire** du Blosne (cf. Figure 28).



Ce lieu a été conçu pour être un lieu d'innovation et d'expérimentation accueillant de jeunes structures de l'ESS émergentes et des acteurs structurants de l'écosystème ESS local tels que l'incubateur ESS Tag35 et le DLA SolidEE. Il comprend une **diversité de locaux** avec des commerces en rez-de-chaussée<sup>38</sup> et une pépinière ESS appelée Le Quadrium et des bureaux dans les étages, représentant au total une vingtaine de structures et plus de 300 salariés sur 5 625m<sup>2</sup> répartis sur quatre étages. Sa réalisation s'inscrit dans le contexte du programme de renouvellement urbain du secteur Est du Blosne (ZAC « Blosne-Est »), piloté par la SPLA Territoires Publics, ayant débuté en 2012 avec un horizon d'achèvement en 2026 (Territoires Rennes, "CRAC Blosne-Est"). C'est alors un **bâtiment vitrine** des activités de l'ESS qui encourage **l'initiative locale** sur des thématiques d'habitat, d'insertion à l'emploi et d'entrepreneuriat et ainsi qui favorise le développement économique du quartier. Les illustrations ci-dessous présentent Le Quadri ainsi que deux des enseignes de commerces ESS installés dans les rez-de-chaussée et la cellule commerciale de l'association Blosn'Up<sup>39</sup>.



Figure 29 : Le Quadri. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

---

<sup>38</sup> Ces commerces sont en rapport avec l'activité ESS du lieu avec une épicerie bio et vrac, une librairie coopérative, un dépôt-vente de vêtements et un point info à destination des habitants du quartier.

<sup>39</sup> Blosn'Up exerce des missions d'insertion par l'activité économique en employant des habitants du quartier du Blosne au chômage depuis plus d'un an pour réaliser des missions répondant à des besoins non pourvus sur le quartier. Source : Ouest France. URL : <https://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/insertion-par-lemploi-a-rennes-blosnup-en-difficulte-financiere-861e6a5a-9aeb-11f0-b811-6c36c51f00fc>

#### A. La mutualisation des capacités financières permise par l'intervention de la société par actions simplifiée Territoires & Perspectives

Au Blosne, une Maison de l'ESS existait déjà. Cependant, les acteurs occupants voulaient aller plus loin en matière de mutualisation des espaces et se questionnaient aussi sur l'opportunité de créer une pépinière ESS, pour diversifier l'offre sur le territoire. Ainsi, en 2012 ces acteurs montent un groupe de travail pour concevoir un bâtiment répondant aux besoins et contraintes des acteurs de l'ESS après avoir identifié une parcelle de la ZAC « Blosne-Est ». Les acteurs du projet avaient déjà été désignés : SolidEE et Coop de Construction<sup>40</sup> pour la maîtrise d'ouvrage et le cabinet l'Atelier du Canal pour la maîtrise d'œuvre. Ce projet était donc à l'origine **une initiative privée** et les acteurs de l'ESS, futurs occupants du bâtiment, souhaitaient être propriétaires.

Cependant, le projet a rencontré des **difficultés de financement**. Ainsi, comme l'a expliqué la Métropole lors de l'entretien, le groupe de travail s'est tourné vers la collectivité de Rennes Ville et Métropole qui l'a redirigé vers l'EPL d'aménagement local : le GIE Territoires Rennes. En 2017, par l'intermédiaire de sa **SAS Territoires & Perspectives**, le GIE intervient alors pour construire le plan d'investissement. Pour mutualiser les moyens financiers, la SAS crée alors la **SCI Le Quadri** en 2018 dont elle prend part à 38%, aux côtés de la Banque des Territoires, de Citédia<sup>41</sup> et du Crédit Municipal de Nantes. L'intervention de l'EPL a aussi permis de soulever 500 000 euros de subventions de l'ANRU dans le cadre du programme de renouvellement urbain. De plus, pour équilibrer le bilan comptable de l'opération (12 millions d'euros investis au total), Rennes Métropole, alors propriétaire du foncier, a cédé la charge foncière à la SCI à bas prix et a fait l'acquisition d'environ un cinquième de la surface du bâtiment, correspondant à la pépinière d'entreprise. La réduction du coût d'acquisition a permis d'équilibrer plus facilement l'opération. Ainsi, la collectivité envoie un signal politique fort en soutenant financièrement un projet ESS. De son côté, l'intervention de la SAS a alors permis de mutualiser les capacités financières d'investisseurs et a donc joué un rôle de levier financier face à une dynamique privée locale. L'EPL exerce alors un rôle central dans sa capacité à centraliser les moyens financiers du public et du privé.

---

<sup>40</sup> Coop de Construction est un promoteur immobilier solidaire travaillant sur le territoire rennais.

<sup>41</sup> Citédia est une SEM de la Métropole de Rennes ayant pour mission historique la construction et l'exploitation de parcs de stationnement. Ses activités se sont ensuite développées au travers d'une dynamique de filialisation et en 2017 Rennes Métropole lui confie une mission de développement économique via la gestion et l'animation de ses pépinières d'entreprises. Source : site internet de Citédia, rubrique *Qui sommes nous ?*  
URL : <https://www.citedia.com/qui-sommes-nous/notre-histoire/>

Cette SCI est alors propriétaire du bâtiment. Ensuite, la gestion de la pépinière d'entreprise a été confiée à Citédia, actionnaire de la SCI et SolidEE est chargé de commercialiser les bureaux à louer (cf. Figure 30).

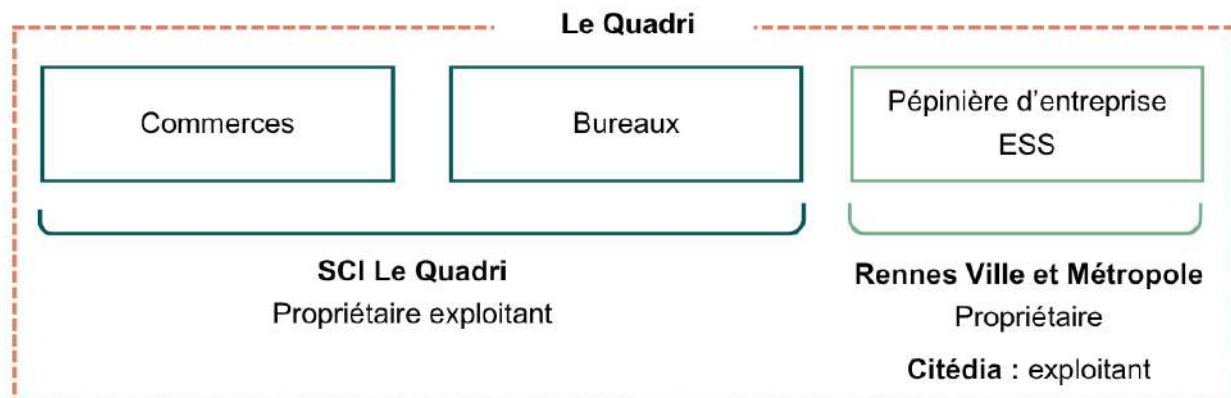


Figure 30 : Modèle organisationnel du Quadri. Réalisation : Marie Capelle, 2025.

#### B. Une opération co-construite et co-produite avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire

Le Quadri est un bâtiment présentant des espaces adaptés aux acteurs de l'ESS. L'inclusion des occupants dans l'élaboration du projet via une démarche participative a permis de prendre en compte leurs besoins et contraintes financières. Ainsi, le bâtiment comprend des espaces mutualisés facilitant l'interconnaissance, la coopération et l'innovation. De plus, les espaces privatifs ont aussi été conçus au regard des besoins de ces acteurs, comme l'a expliqué la Métropole en entretien : ils ont pu définir le cloisonnement des bureaux, en fonction de leurs usages et de leurs attentes. Pour terminer, ces locaux présentent des tarifs adaptés aux structures. Le loyer est souvent la variable d'ajustement par rapport au coût total de l'opération et est déterminé à la fin du projet. Pour Le Quadri, **ce loyer a été déterminé dès le montage du plan d'investissement en fonction des capacités financières maximum des occupants** ce qui a permis d'arriver à un loyer abordable de 117 euros/m<sup>2</sup>/an hors taxes hors charges<sup>42</sup>, soit une décote de 25% par rapport au prix

<sup>42</sup> Le loyer du Quadri est un bon indicateur du loyer que peuvent soutenir les structures de l'ESS à Rennes (entretien avec Rennes Métropole).

du marché<sup>43</sup>. Ainsi, dans la construction de ce plan d'investissement, le loyer était une **variable fixe de l'équation financière**. Le plan d'investissement s'est alors adapté à leurs capacités financières pour assurer l'usage sur le long terme, plutôt que le modèle classique inverse.

Ce montage financier a été permis par la présence des acteurs de l'ESS dès le stade de réflexion du projet. L'association des futurs occupants dans la réflexion du projet a aussi favorisé un **taux d'occupation** du bâtiment de 90% avant même la livraison du bâtiment en 2021 (RTES, 2025), ce qui est un facteur de confiance pour les investisseurs. De plus, la présence de l'EPL dans le projet a aussi permis de revoir les objectifs des acteurs de l'ESS. En effet, ces derniers voulaient construire une opération mixte avec des locaux tertiaires et du logement. Ces ambitions ont été modifiées grâce à des discussions conjointes entre les deux parties. La SAS a alors été un **soutien en ingénierie** dans le projet, en plus du soutien financier.

De manière plus générale, pour construire des opérations avec un public ayant des besoins spécifiques et donc pour faire du sur-mesure, la connaissance dès le départ des besoins et des capacités financières de ces acteurs est un facteur de réussite. Néanmoins, cette démarche de co-construction avec les acteurs de l'ESS n'est pas systématique limitant le développement de ces activités. Lors d'un atelier sur l'encadrement des prix de cession et de loyer sur des opérations neuves organisé par l'agglomération d'Est Ensemble, il a été constaté que les personnes autour de la table avaient toutes conscience du besoin existant en loyer abordable pour des acteurs de l'ESS ou des artisans. Ils se questionnaient alors sur les manières de maîtriser les prix de sortie proposés sur des rez-de-chaussée commerciaux. Or, l'idée de partir de la connaissance des capacités financières des porteurs de projets pour ensuite essayer de travailler le montage financier pour avoir des prix de sortie correspondant à ces besoins n'a pas été initiée. Cela ne semble pas être une pratique courante pour la programmation commerciale d'une opération. Ainsi, avoir une connaissance des besoins réels en amont de façon systématique permettrait d'avoir un effet levier plus important sur les prix de loyer en sortie d'opération.

---

<sup>43</sup> La cote Callon indique 155 euros/m<sup>2</sup>/an au minimum pour un bureau neuf à Rennes et 214 euros/m<sup>2</sup>/an au maximum. En raison de l'emplacement du Quadri dans un quartier à majorité résidentielle en dehors des flux majeurs de transport, le loyer minimum a été utilisé pour calculer la décote, soit  $\left(\frac{155-117}{155}\right) * 100 = 25\%$ .

### C. Une difficulté récente de remplissage du bâtiment malgré des prix abordables

La SCI fait face à une difficulté récente de remplissage de ses locaux en raison de **l'augmentation du prix des charges**. Par conséquent le prix toutes charges comprises est plus élevé que celui annoncé lors de l'élaboration du projet. Certaines structures n'ont alors plus les moyens de rester dans ces bureaux. De plus, Rennes Métropole souligne qu'il est difficile de faire tenir la stratégie d'installation d'entreprise seulement issues de l'ESS car le fonctionnement de ces dernières dépend en majorité des subventions. Ce problème pourrait empirer au regard des réductions générales des subventions allouées aux associations notamment. Dès lors, malgré une préfiguration en amont des capacités financières de ces acteurs, des paramètres extérieurs viennent remettre l'ambition d'un bâtiment dédié entièrement à l'ESS en question.

Dès lors, des facteurs de réussite et point de vigilance se distinguent :

#### **Facteur de réussite :**

- Une collectivité facilitatrice car engagée politiquement et financièrement ;
- Un soutien financier et technique apporté à une initiative privée ;
- Une conception du bâtiment intégrant les acteurs occupants permettant de construire un projet en accord avec leurs besoins financiers et en matière de typologie d'espace ;
- Un taux d'occupation à 90% avant même la livraison du bâtiment : cette performance est permise par le fait d'avoir co-construit le projet avec les structures actuellement implantées ;

#### **Point de vigilance :**

- Des facteurs externes conditionnant la pérennité du projet : de récentes difficultés à remplir le bâtiment en raison de l'augmentation des charges.

Ainsi, ces deux exemples démontrent que les EPL sont des outils permettant de mutualiser les financements publics et privés au travers du montage d'un outil de coopération. Sur ces projets, cette mutualisation permet de sécuriser l'investissement et de rassurer les investisseurs. De plus, sur ces deux projets les EPL se sont entourées des acteurs de l'ESS permettant de concevoir un projet sur-mesure. Le point fort de ce deuxième exemple est la définition du prix du loyer dès la phase de structuration des financements. Finalement, ces exemples démontrent qu'il est possible, au travers de montages habiles et sécurisant les risques financiers, que **le développement de**

**locaux dédiés aux acteurs de l'ESS est possible avec des outils classiques de la promotion immobilière.** Ils montrent aussi que la coopération entre EPL et ESS permet de fabriquer des produits sur-mesure et adaptés. De plus, sur ce type de projet, le soutien politique et financier de la collectivité et de l'État au travers de subventions est nécessaire pour permettre un équilibre d'opération.

### Section 3 : Agir dans le diffus pour développer un parc immobilier à l'échelle d'un territoire : le portage immobilier des actifs de rez-de-chaussée

Produire une offre à l'échelle d'un bâtiment est une première étape dans la constitution d'une offre immobilière pour les acteurs de l'ESS. Néanmoins, il est possible de pousser le curseur plus loin dans la constitution d'une réponse au problème immobilier de ces acteurs avec le portage immobilier dans le diffus pour ainsi développer un parc immobilier à l'échelle d'un territoire. Les EPL se positionnent de plus en plus sur la maîtrise immobilière dans le diffus au travers de foncières ou de contrats de revitalisation commerciales avec les collectivités. Ainsi, la maîtrise immobilière permet de développer un parc dont l'EPL a la maîtrise des loyers et celle du porteur de projet qui s'installe.

Les deux exemples présentés ont tous les deux un but de maîtrise immobilière par une démarche d'acquisition-réhabilitation-gestion permettant de proposer des locaux à des prix inférieurs au marché. Néanmoins, ils n'ont pas la même approche vis-à-vis de l'ESS : la SEM Paris Commerces a une démarche générale et installe des activités de l'ESS par opportunité alors que Nantes développe un outil dédié à la constitution d'un parc immobilier ESS dans le cadre d'une politique publique centrée sur l'accès à l'immobilier des acteurs de l'ESS. Ainsi, les deux exemples permettent de comparer deux approches différentes.

## Paragraphe 1 : la société d'économie mixte Paris Commerces, opérateur historique de la maîtrise immobilière de rez-de-chaussée<sup>44</sup>

La SEM Paris Commerces est une EPL historique d'aménagement et de rénovation d'équipements œuvrant pour le compte de la Ville de Paris et celui de la Région Île-de-France. En 2004, elle s'est spécialisée dans la **revitalisation commerciale de rez-de-chaussée en diffus** à Paris. C'est alors le plus ancien opérateur local d'action économique de France et gère aujourd'hui un parc de 500 locaux environ.

La SEM Paris Commerces ne fait pas d'acquisition dans le but précis d'installer des porteurs de projets ESS. Elle les installe au gré des opportunités qui se présentent. Néanmoins, son mode opératoire lui permet d'avoir des niveaux de loyers plus bas que les prix du marché parisien et dans le cadre d'un contrat avec la Ville de Paris elle a mené des opérations dans le but de protéger et maintenir des activités culturelles avec un modèle économique plus fragile. Ainsi, cet exemple permet de penser une action possible dans le diffus pour installer des activités de l'ESS.

### A. Une démarche et un mode d'opération pionniers dans la maîtrise immobilière d'actifs commerciaux de rez-de-chaussée

Face au constat de l'augmentation de la mono-activité et de la vacance commerciale au début des années 2000, la Ville de Paris a développé une **politique de maîtrise immobilière** et les activités de la SEM Paris Commerces se sont alors orientées vers la maîtrise d'actifs de rez-de-chaussée pour la mise en œuvre opérationnelle de cette politique. Cela prouve encore une fois l'agilité de cet outil opérationnel.

La SEM Paris Commerces a pour mission **d'acquérir** des locaux commerciaux du secteur privé, de les **rénover** avec un haut niveau de finitions, de les louer en maîtrisant les types d'activités qui s'installent, de **gérer** ces locaux et **d'accompagner** les porteurs de projets à travers différents programmes. La rénovation avec un haut niveau de finitions (cf. Figure 31) a pour but d'adapter des locaux anciens, trop petits et/ou en mauvais état aux besoins des actuels du commerce et ainsi de

---

<sup>44</sup> Les informations exposées dans ce paragraphe ont été recueillies lors du stage effectué à la SEM Paris Commerces.

faciliter l'installation des porteurs de projets. Ainsi, la SEM Paris Commerces mobilise une chaîne complète de compétences lui permettant de déployer une stratégie de maîtrise immobilière complète et d'accompagner les porteurs de projets dans leur parcours résidentiel pour faciliter leur développement.



Figure 31 : Avant / Après d'une opération au 22 rue des Vinaigriers, 10<sup>ème</sup> arrondissement. Source : Paris Commerces, photos de Philippe Monge.

Ensuite, la SEM opère dans deux contextes. Le premier se fait dans le cadre de **contrats de revitalisation commerciale conclus avec la Ville de Paris**, après mise en concurrence. Depuis 2004, trois contrats ont été engagés dans lesquels la Ville délègue la maîtrise d'ouvrage à la SEM : Vital'Quartier 1 (2004-2015), Vital'Quartier 2 (2008-2022) et le Contrat de Revitalisation Commerciale (2017-2029). Cette politique d'intervention sur le tissu commercial était innovant en 2004. De plus, ces contrats ont eu un réel effet levier sur les quartiers concernés en faisant muter et installer 800 commerces et ainsi réduire la vacance et la mono-activité. Ils donnent **un cadre et des moyens d'intervention à la SEM pour acquérir et préempter des locaux commerciaux au sein de périmètres définis** qui sont pour la majorité en secteur prioritaire (cf. Figure 32). À la fin des dispositifs, la SEM revend les locaux, prioritairement aux locataires-occupants, puis réinvestit les bénéfices dans l'achat d'autres locaux. Cet apport de fonds propres permet de sécuriser les opérations. Pour les porteurs de projets qui n'ont pas les capacités d'acheter à terme, la SEM garde en gestion les locaux. Ce mode opératoire facilite l'accès à un droit d'usage sur le long terme de l'occupant et cela lui permet de solidifier son modèle socio-économique avant d'avoir la possibilité d'acheter et de ne pas avoir à effectuer les travaux. Ce modèle de fonctionnement pourrait être adapté à des porteurs de projets ESS qui auraient besoin de tester et développer leur activité en ayant une stratégie locative, avant d'envisager l'acquisition du local. L'EPL est alors un **intermédiaire facilitateur** de l'accès à un droit d'usage sur le long terme des occupants.

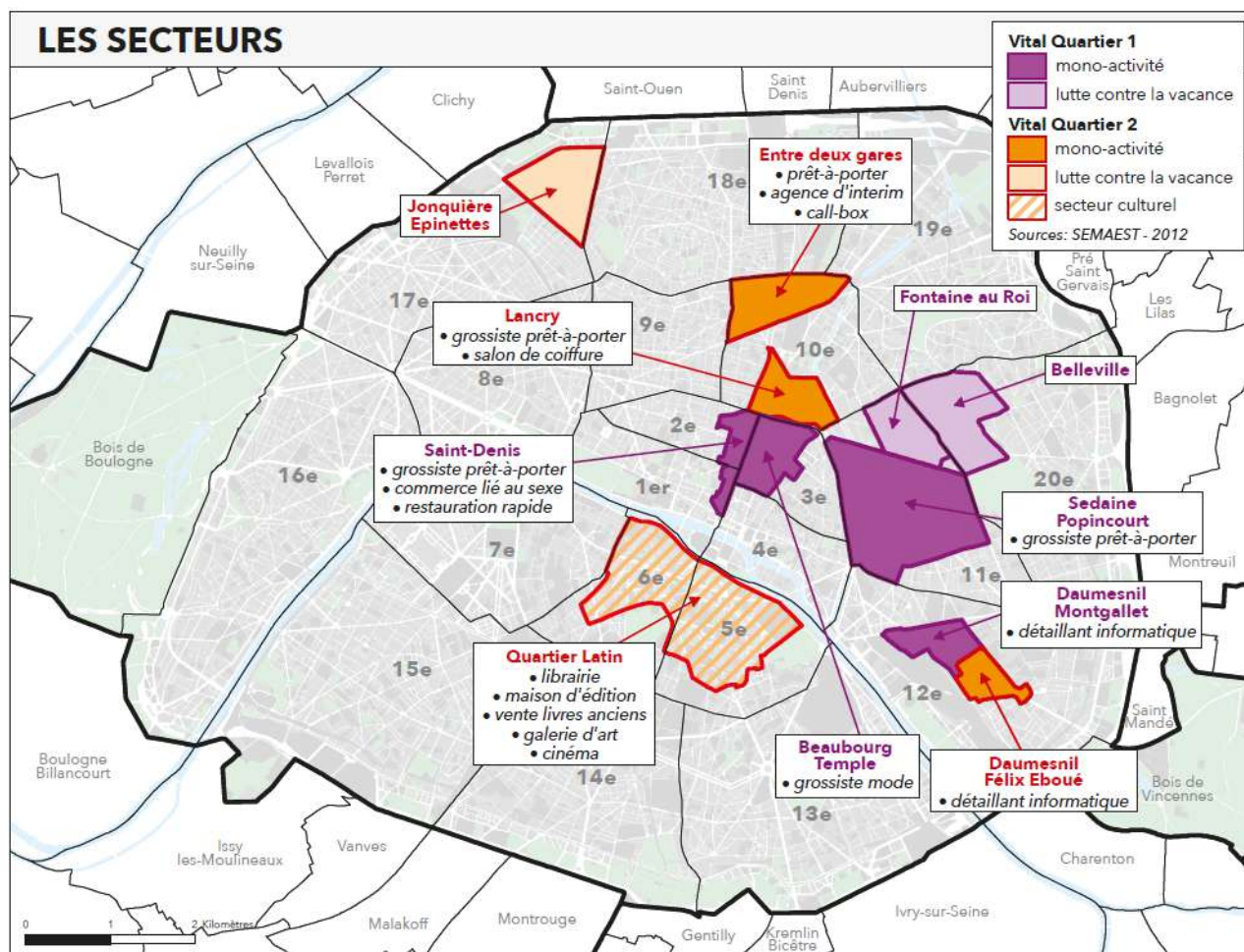


Figure 32 : Secteurs d'intervention de la SEM Paris Commerces dans le cadre des contrats de revitalisation commerciale Vital'Quartier 1 (2004-2015) et Vital'Quartier 2 (2008-2022). Source : Paris Commerces.

Il faut souligner que le dernier contrat en date met d'ailleurs en place des partenariats avec des propriétaires privés qui s'engagent à louer leur local à des commerçants ou à des activités de proximité. Sur 160 locaux maîtrisés depuis 2017, 94 locaux le sont dans le cadre de cette démarche de **partenariat public-parapublic-privé**. Cette innovation, par rapport aux précédents contrats, permet d'avoir un impact sur plus de locaux sans avoir à acquérir, ainsi que de développer une **culture de la coopération public-parapublic-privé chez les propriétaires**. Cette démarche pourrait être développée avec des clauses d'installation d'activités de l'ESS avec par exemple une prise en charge par la collectivité de la différence de loyer que ne peuvent pas payer les acteurs de l'ESS.

Ensuite, pour compléter ce premier cadre d'opération, la SEM a créé une filiale sous forme de SAS en 2013 : la Foncière Paris Commerces. Cette foncière a pour mission d'acheter des locaux

en dehors des contrats de la Ville de Paris. Cet outil est alors une **continuité** des actions menées avec la Ville puisqu'il permet d'étendre ses actions en dehors des périmètres des contrats et donc à tout le territoire parisien *intra-muros*. C'est alors un outil **démultiplicateur d'impacts** des actions menées tout en **mutualisant les compétences humaines** de la SEM et de la SAS. De plus, la SAS rachète à la SEM des locaux qui n'ont pas trouvé preneur à la fin des dispositifs afin de conserver la maîtrise des activités et de garantir l'accès au local des locataires. Aujourd'hui la foncière détient environ 150 locaux issus des opérations Vital'Quartier 1 et Vital'Quartier 2. Ainsi, les deux outils fonctionnent en **complémentarité** dans un but commun.

De plus, la SEM est amenée à gérer des locaux appartenant à la Ville de Paris dans le cadre d'un **bail emphytéotique**. Ce bail de long terme est un outil permettant à la SEM de réduire le coût total de ses opérations en s'épargnant la charge financière de l'acquisition et donc de répercuter cette économie sur des loyers plus bas ; et à la Ville de faire des économies de gestion tout en percevant une redevance. Cela garantit alors la propriété d'usage du local à la SEM sans en avoir la pleine propriété. Ainsi, le bail emphytéotique est un outil intéressant de coopération entre la collectivité et l'EPL, soutenant la stratégie de maîtrise immobilière.

#### B. Vital'Quartier 2 : l'installation d'activités aux modèles économiques fragiles dans des arrondissements de Paris aux prix de loyer très élevés

Le contrat Vital'Quartier 2 avait pour mission particulière le maintien d'**activités culturelles** dans le Quartier Latin (5<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup> arrondissements), en plus de la lutte contre la vacance et la mono-activité. Ces secteurs sont impactés par un phénomène de disparition des librairies, des maisons d'édition et des vendeurs de livres anciens. Ces activités au modèle économique plus fragile car peu rémunératrices sont mises sous pression. En effet, elles ont **de plus en plus de mal à maintenir ou installer leur activité face à un marché immobilier privé devenu inabordable et donc ne répondant pas à leurs besoins**, au même titre que les activités de l'ESS. Les prix de cession et de loyer des locaux commerciaux de ces deux arrondissements sont parmi les plus élevés de la capitale<sup>45</sup>. L'intervention de la SEM a alors permis d'installer une trentaine de librairies et de

---

<sup>45</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, la cote Callon indique 1 012 euros/m<sup>2</sup>/an pour le meilleur emplacement à 362 euros/m<sup>2</sup>/an pour un secteur à l'écart des flux marchands pour le cinquième arrondissement et 1 280 euros/m<sup>2</sup>/an à 460 euros/m<sup>2</sup>/an pour le sixième arrondissement, pour des locaux commerciaux en location.

maisons d'édition en 2022 dans un contexte de forte diminution de ces activités entre 2007 et 2020 (-27%).

Ces installations ont été facilitées par la mise en place de loyers décotés avec une réduction les deux premières années pour faciliter le début d'exploitation du commerce. La collectivité et la SEM avaient **connaissance en amont des difficultés** rencontrées par ces acteurs culturels **et donc du besoin en loyer abordable** par rapport au marché privé : cela a été un facteur de réussite dans l'élaboration d'une politique publique pour la collectivité et d'un montage d'opération pour la SEM. Ainsi, cette dernière a pu mettre en place des loyers décotés car les bénéfices générés par la vente des locaux, par d'autres activités payant un loyer au prix du marché et par la rentabilité d'anciennes opérations, viennent soutenir et sécuriser ce type d'opérations moins rentables.

Ainsi, le **modèle de Paris Commerces** montre qu'en diversifiant les types d'activités installées, et donc les capacités financières des occupants, et qu'en constituant un parc immobilier sur le temps long, il est possible de mettre en place un modèle économique équilibré. C'est un long processus. Dès lors, l'intervention de la SEM démontre que la maîtrise immobilière permet d'avoir un effet levier sur l'état du tissu commercial et sur l'installation d'activités sur le long terme à l'économie plus fragile au travers de la maîtrise des prix de loyer mais aussi par la prise en charge des travaux qui peuvent être une contrainte lors d'une installation. Ainsi, ce modèle de maîtrise immobilière met en avant les impacts d'une action complémentaire entre la collectivité et l'EPL.

### C. Les limites du modèle de la société d'économie mixte Paris Commerces

En raison de l'ancienneté de son action, la SEM bénéficie d'un **effet d'économie d'échelle**. En effet, la gestion de 500 locaux permet de sécuriser le financement d'opérations plus risquées par les bénéfices engendrés et les économies réalisées face au volume d'activité de la SEM. Cependant, le modèle de Paris Commerces est **difficilement transposable** car ces économies d'échelle semblent plus difficiles pour des EPL avec un patrimoine restreint. Les plus petites EPL doivent alors sécuriser leurs opérations par d'autres moyens : par exemple en s'appuyant sur une coopération renforcée avec les acteurs locaux, en mutualisant les financements comme pour le Château de Nanterre ou par une prise de participation financière plus importante de la collectivité.

De plus, ces loyers paraissent aujourd'hui être à des prix très décotés car les coûts d'acquisition des locaux, notamment au début de Vital'Quartier 2, n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui. Par conséquent, au regard de l'augmentation du coût global d'une opération, il semble plus difficile aujourd'hui de mettre en place les mêmes proportions de décote. Les nouveaux montages doivent

intégrer ce risque, **rechercher de nouvelles sources de financement et mettre en place des partenariats sur le long terme pour anticiper les montages financiers des futures opérations.**

Ainsi, en raison du marché immobilier actuel et particulièrement du marché parisien, l'installation d'activités de l'ESS avec un modèle économique plus fragile semble difficile avec l'actuel modèle de la SEM.

De plus, la gamme de produits proposée par la SEM Paris Commerces n'est pas adaptée à tous les porteurs de projets. D'une part, la SEM se positionne uniquement sur des **locaux commerciaux et non sur d'autres types de locaux**, ne répondant pas à tous les porteurs de projets et notamment ceux en recherche de grands espaces et de services et équipements mutualisés. D'autre part, les locaux livrés sont prêts à l'emploi et **peu modulables** donc les locataires peuvent plus difficilement les adapter à leurs besoins. Ainsi, au regard de l'augmentation du coût global des opérations et des plus grandes difficultés des activités de l'ESS à payer un loyer, le poste travaux peut être une variable ajustable en fonction des besoins des porteurs de projets. En effet, la SEM pourrait proposer des niveaux de finitions moins avancés et laisser les porteurs de projets s'approprier l'espace. Une économie sur ce poste permettrait alors de le répercuter sur le coût du loyer car un local avec des finitions moins abouties se loue moins cher. Dès lors, la diversification des gammes de finitions de travaux est une piste à explorer. Néanmoins, il n'est pas certain que cette variable ait un effet levier suffisant pour arriver à un loyer assez décoté.

Au regard des éléments énoncés, voici les points de réussite et de vigilance de cet exemple :

**Facteurs de réussite :**

- Un opérateur unique se positionnant sur une chaîne de compétences complète facilitant l'installation et l'accès au droit d'usage des porteurs de projets sur le long terme ;
- Une stratégie de loyers décotés et progressifs mis en place pour des acteurs aux plus faibles capacités économiques ;
- Un effet d'économie d'échelle permettant de compenser des opérations économiquement plus risquées ;
- L'accompagnement mis en place auprès des porteurs de projets ;
- Une garantie d'accès à un droit d'usage à la fin des dispositifs soit par l'acquisition du local par le locataire-occupant, soit par l'acquisition du local par la SAS.

**Points de vigilance :**

- Un modèle mis sous pression face à l'augmentation des coûts d'opération ;
- Une gamme de produits avec un même niveau de finitions ne s'adaptant pas à tous les porteurs de projets ;
- Une installation de porteurs de projets au modèle économique plus fragile de plus en plus complexe face aux défis économiques des EPL ;
- Une adaptation aux besoins des porteurs de projets notamment en matière d'accompagnement, de modularité des locaux et de services mutualisés ;
- Une transposabilité limitée du modèle à des EPL de taille plus modeste.

**Paragraphe 2 : La création d'une nouvelle foncière à Nantes : une démarche de pérennisation de la politique publique d'accès à l'immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire initiée au Solilab**

Face au constat de la réussite du Solilab et d'un besoin toujours fort sur le territoire en immobilier adapté pour les acteurs de l'ESS, Nantes Métropole veut affirmer sa politique publique en se dotant à son tour d'un nouvel outil opérationnel de maîtrise immobilière permettant de créer un maillage couvrant tout son territoire, à l'image de celui de Paris Commerces sur la capitale.

**A. Une nouvelle foncière complétant les outils déjà existants sur le territoire**

À Nantes, Marc Richard a expliqué qu'une foncière est en train d'être créée pour acquérir des locaux, les rénover puis les louer à des porteurs de projets ESS à des prix abordables. L'objectif de cette foncière est alors de créer une offre accessible sur tout le territoire de la métropole et venir compléter celle proposée et pérennisée au Solilab. Cette foncière prendra alors en charge toutes les étapes de maîtrise immobilière, de l'acquisition à la gestion, pour faciliter l'accès à l'immobilier de ces acteurs et ainsi leur créer les conditions nécessaires d'accès à un droit d'usage sur le long terme.

Ainsi, quatre actionnaires prennent part à la foncière : la Banque des Territoires, France Active, le Crédit Municipal de Nantes et la SEM Loire Océan Développement (LOD). La SEM LOD est une des trois SEM aménageurs de la métropole, dont cette dernière est actionnaire à 52%. LOD est un

exemple de la diversification du champ d'intervention des EPL : la compétence historique de cette SEM créée en 1965 est l'aménagement dans le domaine de l'habitat. Puis, LOD diversifie ses actions en étant désormais mandatée sur des opérations de développement économique par la collectivité depuis les années 2000 (Site internet de LOD). Elle fait de la promotion immobilière sur des programmes neufs et en réhabilitation. La foncière représente alors une opportunité pour LOD de développer ou du moins compléter son champ d'intervention dans un contexte où le travail d'aménageur se transforme pour produire une ville durable et abordable.

Dès lors, la création de la foncière dote Nantes Métropole d'un outil mutualisant les financements et les compétences déjà présentes sur le territoire via LOD et Lieux Communs. Lieux Communs assurera la gestion des locaux de la foncière. Dès lors, cette foncière est un outil juridique complémentaire. De plus, LOD est un nouveau partenaire qui doit **s'intégrer dans l'écosystème existant** autour du projet du Solilab. C'est un nouvel équilibre à trouver entre ces acteurs avec notamment une confiance à construire entre eux. LOD a mis du temps à avoir confiance en les Ecosolies et Lieux Communs mais l'expérience avec le Solilab et sa réussite ont permis de prouver la légitimité de ces acteurs dans la gestion de locaux d'activité. Marc Richard souligne que la construction de cette confiance est le fruit d'un long processus.

#### B. Développer une stratégie générale d'accès à l'immobilier adapté à l'échelle du territoire de la Métropole de Nantes

Avec la création de cette foncière, la Métropole de Nantes démontre la volonté de mettre en place une **stratégie générale** visant à structurer une offre immobilière adaptée aux acteurs de l'ESS. Cette généralisation s'observe à deux niveaux. Le premier passe par l'entrée d'une seconde SEM locale dans cette stratégie. Cela constitue un message fort dans l'intérêt et la possibilité de coopération entre les EPL et les acteurs de l'ESS. Ensuite, le second niveau concerne le développement d'un patrimoine immobilier dédié aux acteurs de l'ESS sur un territoire plus large que celui de l'Île de Nantes. C'est ainsi une démarche de **généralisation** sur le territoire de la Métropole de cette politique publique d'immobilier adapté aux besoins des acteurs de l'ESS. Ainsi, l'objectif de cette foncière est de répondre au besoin en immobilier ESS ailleurs qu'au Solilab ou d'autres lieux d'immobilier ESS de Nantes Métropole comme l'ancienne Poste située sur l'Île de Nantes également, et de développer un maillage à l'échelle du territoire nantais.

C. Penser la construction d'une réponse complète au problème immobilier des acteurs de l'économie sociale et solidaire à partir du modèle nantais

Nantes est un modèle en matière de réponse au problème immobilier des acteurs de l'ESS tant sur la gamme de produits immobiliers développés que sur la manière de concevoir et mettre en œuvre cette offre.

Premièrement, la Métropole de Nantes a su développer une offre diversifiée et adaptée à chaque étape du parcours résidentiel de ces acteurs. En effet, le territoire propose une **gamme complète de produits immobiliers ESS** : pépinière ESS, bureaux avec services mutualisés, locaux dans le diffus, une offre temporaire et pérenne mais aussi abordable. Cette offre disponible est alors une condition nécessaire au développement dans de bonnes conditions des acteurs de l'ESS. C'est un moyen concret pour la collectivité de soutenir ces activités sur le territoire.

De plus, Nantes est un modèle en matière de **méthodologie de travail** pour concevoir et mettre en œuvre cette offre sur deux points : sur l'expérimentation puis la généralisation d'une politique publique d'accès à l'immobilier des acteurs de l'ESS, et sur le souci de coopération entre les acteurs locaux publics et privés. Premièrement, une **expérimentation** avec le Solilab a permis **d'attester le besoin**, d'y répondre en partie et de **développer les compétences** de gestionnaire pour Lieux Communs, d'opérateur en urbanisme transitoire pour la Samoa et de tester la politique publique de Nantes Métropole. Le Solilab a alors contribué au développement d'un savoir-faire local en matière d'immobilier ESS et au développement de toute une chaîne de compétences de maîtrise immobilière. Ainsi, le Solilab était une première étape dans la constitution d'une réponse. La nouvelle foncière vient généraliser cette politique publique en se donnant les moyens techniques et financiers et compléter cette première offre disponible. Ainsi, cette méthode d'expérimentation vers la généralisation vient de sécuriser le développement d'une opération innovante et plus risquée financièrement pour ensuite créer un climat de confiance entre les partenaires et les potentiels investisseurs locaux sur d'autres projets similaires. Cette réponse au problème immobilier est alors progressive et le fruit d'un long processus.

Deuxièmement, Nantes est un **exemple de coopération entre les acteurs**. Un écosystème s'est formé autour d'une co-construction et d'une co-production collective d'une réponse à un problème devenu public. Ces acteurs discutent autour d'une culture commune de l'ESS et utilisent le même dialogue. La force du modèle nantais est de donner une réelle place aux acteurs de l'ESS dans la structuration de cette réponse que ce soit dans l'élaboration des politiques publiques et la mise en œuvre opérationnelle mais aussi dans l'inclusion des acteurs classiques de l'aménagement comme la Samoa, la SEM LOD et les acteurs privés de l'immobilier. Ainsi, une réponse sur-mesure à des

besoins spécifiques doit se faire avec les acteurs concernés et avec un accompagnement politique par la collectivité et opérationnelle avec les EPL.

Finalement, Nantes est un modèle de structuration locale d'une nouvelle filière permettant de répondre à un besoin local par la synergie d'un écosystème local.

**Facteurs de réussite :**

- Une expérience solide acquise avec l'expérimentation du Solilab ;
- Des acteurs qui acceptent de se faire confiance ;
- Une volonté politique forte ;
- Des acteurs locaux partageant la même culture de l'ESS et un langage commun ;
- Une offre proposant des solutions pour chaque étape du parcours résidentiel des acteurs de l'ESS ;
- Une co-construction et co-production de l'offre ;
- Une offre qui couvrira à terme tout le territoire de la Métropole réduisant les inégalités territoriales et la concentration de l'offre dans les centralités.

**Points de vigilance :**

- Assurer la pérennité du modèle économique de la foncière face à la hausse des coûts d'opération et la nécessité d'assurer des loyers abordables ;
- La réussite du modèle dépend de sa capacité à se déployer sur l'ensemble du territoire métropolitain et à s'adapter à des contextes locaux différents ;
- Effet d'échelle : pour avoir un modèle économiquement équilibré, il est nécessaire d'atteindre une masse critique de locaux (environ 40 selon Rez-Actifs), représentant un défi pour certaines collectivités qui ne disposent pas des moyens financiers suffisants.

# CONCLUSION

Face à la **crise de l'abordabilité** des locaux d'activités et face aux **défis sociaux, économiques et environnementaux**, il est urgent de concevoir une manière de fabriquer des villes réellement résilientes et de faire de l'urbanisme **un bien commun**. Le système actuel entraînant la spéculation foncière, la standardisation des biens et la raréfaction des locaux ne permet plus de répondre aux besoins locaux et particulièrement ceux des acteurs de l'ESS dont le modèle socio-économique ne s'inscrit pas dans les dynamiques classiques de marché.

Face à ces constats, les EPL se positionnent comme des acteurs centraux dans la constitution d'une réponse au problème immobilier de ces acteurs de l'ESS. Les intérêts de leur mobilisation par les collectivités, et notamment les communes et intercommunalités, sont nombreux. Tout d'abord, l'intérêt fondamental réside dans les **objectifs communs** d'intérêt général, d'utilité sociale et de développement local que poursuivent les EPL et les acteurs de l'ESS. Ensuite, la présence des EPL dans le montage de projet permet d'apporter aux acteurs associatifs de l'ESS des capacités en ingénierie et une expertise technique. De plus, les EPL constituent un outil concret permettant aux collectivités de **mettre en œuvre leurs politiques publiques**. Dès lors, en intégrant la problématique immobilière de l'ESS dans leurs stratégies et dans les actions des EPL, les collectivités renforcent la légitimité de la présence de l'ESS dans les processus de fabrique de la ville. Cette démarche s'appuie sur une reconnaissance progressive de l'ESS, de ses apports sur un territoire et de ses capacités d'innovation, d'adaptation et de résilience face aux enjeux contemporains. Cela participe ainsi activement à la réflexion autour de la production d'une ville durable et sobre, avec des ressources locales et faite par et pour ceux qui l'habitent. Enfin, l'intérêt réside dans l'opportunité que représente l'ESS dans le **décloisonnement des secteurs d'activités**. En effet, l'ESS amène à repenser les modes de travail internes aux EPL et aux collectivités en pensant une synergie entre les services pour faciliter la constitution d'une réponse collective.

Dès lors, les intérêts de l'intégration de l'ESS dans les pratiques des EPL sont réels et bénéfiques pour chaque partie prenante. Seulement, est-il possible de concrétiser ces intérêts de la mobilisation des EPL dans la constitution d'une réponse collective au problème immobilier des acteurs associatifs de l'ESS ?

Les opérations vitrines étudiées dans le dernier chapitre démontrent que la mobilisation des EPL est une solution **prometteuse** pour répondre à cette problématique. Tout d'abord, les EPL sont compétentes en matière d'aménagement et d'immobilier. Elles ont su développer leurs activités au gré des besoins des collectivités territoriales et se positionnent aujourd'hui sur toute la chaîne de compétences de la maîtrise immobilière, les disposant ainsi à produire une gamme complète de produits. Ensuite, leur statut d'entreprise privée au service des collectivités leur offre une **position**

**d'intermédiaire** entre les intérêts du public et du privé. Les EPL sont ainsi des acteurs centraux facilitant les discussions, la coopération et la co-production entre les parties prenantes : les collectivités, les acteurs de l'ESS, les acteurs privés de l'immobilier et les investisseurs. Les EPL réussissent à faire dialoguer ces mondes différents. Pour finir, une réponse sur-mesure par les EPL n'est possible que **si les acteurs de l'ESS sont intégrés tout au long du processus de production d'une réponse**, que ce soient les réseaux de l'ESS, les acteurs privés de l'immobilier ESS comme les foncières solidaires ou les acteurs de l'ESS qui seront les futurs locataires-occupants de l'opération en question. Ainsi, cette démarche collaborative est essentielle pour garantir l'adéquation des réponses avec les besoins et garantir la légitimité des EPL à produire cette offre.

Néanmoins, des **nuances** quant à la possibilité de réalisation sont à apporter car certaines conditions doivent être remplies et des blocages levés pour mettre en œuvre ces réponses. Tout d'abord, la construction d'une stratégie en matière d'accès à l'immobilier de ces acteurs par la collectivité est indissociable de l'action des EPL. Ainsi, le **soutien politique fort** est une première étape nécessaire et la mobilisation des EPL ne se fait que dans un second temps. Il n'est pas exclu qu'une EPL et notamment une SEM puissent développer ses propres projets dédiés à l'immobilier ESS sans soutien de la collectivité mais, au regard du risque de ces opérations, il a été constaté que la présence d'une collectivité fortement engagée est un facteur de réussite. Ainsi, les collectivités doivent **se responsabiliser** face aux besoins observés. Ensuite, **le manque de culture** de l'ESS est un réel blocage pour cette mobilisation. Les EPL ainsi que les collectivités doivent dépasser leurs *a priori* sur l'ESS pour voir au-delà des tensions économiques entre économie mixte et ESS, et au-delà d'une vision réduisant l'ESS à une valeur économique. L'ESS est au contraire un secteur structuré et qui se doit d'être structurant dans les pratiques futures des EPL pour un urbanisme sobre. Enfin, la viabilité sur le long terme des projets d'immobilier ESS oblige les EPL à **anticiper** l'évolution du marché immobilier, **diversifier** les sources de financement et **ajuster** l'offre en fonction des besoins émergents des acteurs de l'ESS. Par conséquent, les EPL doivent être attentifs aux montages financiers à mettre en place pour sécuriser les financements des opérations plus fragiles. La coopération est alors un levier central pour cette sécurisation par la mutualisation des moyens techniques et financiers. Dès lors, c'est un réel enjeu qui concerne particulièrement des opérations incluant de l'immobilier abordable mais aussi toutes les autres dans un contexte de hausse des coûts globaux d'opération et de baisse des budgets. Cette tension économique oblige les EPL à diversifier leurs produits pour faciliter la péréquation sur une opération et à diversifier également ses financements en multipliant les parties prenantes.

Finalement, ces recherches mettent en avant que la réussite de cette réponse repose sur **la structuration d'une méthodologie d'action** facilitant la mise en œuvre d'opérations incluant une offre immobilière adaptée aux acteurs de l'ESS. Cette méthodologie repose sur quatre piliers :

- **Identifier les acteurs locaux de l'ESS et leurs besoins** : un travail en amont doit être mené par les réseaux ESS et la collectivité dans l'identification des acteurs locaux de l'ESS, la connaissance locale de leurs besoins en immobilier et leur objectivation.
- **Co-construire une politique publique** : la stratégie en faveur d'un accès à l'immobilier pour les acteurs de l'ESS doit être élaborée par les collectivités conjointement avec les réseaux ESS connaissant les besoins.
- **Co-produire une réponse adaptée et complète** : les EPL interviennent pour la mise en œuvre de ces politiques publiques d'accès à l'immobilier locatif. L'intégration des acteurs locaux et particulièrement ceux de l'ESS est un facteur de réussite.
- **Accompagner les porteurs de projets ESS** tout au long de leur parcours résidentiel par un travail de coopération entre les acteurs locaux.

En définitive, les EPL ont la capacité de jouer un rôle central dans la constitution d'une réponse collective au problème immobilier des acteurs associatifs de l'ESS, à condition de s'appuyer sur une méthodologie d'action structurée et portée par un écosystème d'acteurs indépendants et interdépendants, à l'image des abeilles dans une ruche.

Les recherches pour ce mémoire ont amené à une réflexion plus large autour de **l'encadrement des loyers commerciaux**. C'est une mesure qui permettrait d'aller plus loin dans la régulation du marché immobilier classique en agissant sur les loyers de l'ensemble du tissu commercial d'un territoire, et non plus seulement sur ceux maîtrisés. Certaines municipalités comme Lille et Paris revendiquent une volonté d'encadrer ces loyers au même titre que l'encadrement des loyers de logements (L'échommerce, 2022). Cet encadrement des loyers de logements existe depuis 2018 (article 140 de la loi n° 2018-1021 dite ELAN) pour une période expérimentale entre 2018 et 2026 à Paris, Lille, Bordeaux ou encore Grenoble (PAP, 2025). Ainsi, les communes en zone tendue peuvent « limiter l'augmentation du loyer lors de la mise en location d'un logement » (Service.public, 2025). Cependant, cette disposition n'a jamais été mise en place pour les locaux commerciaux car c'est une mesure encore considérée comme une atteinte à la liberté d'entreprendre. Néanmoins, l'application de cette démarche aux commerces ne permettrait-elle pas d'avoir un impact plus large que la constitution d'un parc d'immobilier d'activité par une collectivité ou une EPL ?

## BIBLIOGRAPHIE

---

### Ouvrages et articles scientifiques :

- ARTIS, Amélie, ROGER, Benjamin et ROUSSELIÈRE, Damien, 2020. Facteurs d'implantation de l'ESS dans les territoires : proposition pour une nouvelle modélisation. RECMA, 2020/4 N° 358, p.53-71. DOI : 10.3917/recma.358.0053. URL : <https://shs.cairn.info/revue-recma-2020-4-page-53?lang=fr>.
- BERAUD, Hélène et FERCHAUD, Flavie, 2024. « Les Halles en commun. L'économie circulaire dans le projet d'aménagement », Métropolitiques, 24 octobre 2024. URL : <https://metropolitiques.eu/Les-Halles-en-commun.html>
- BERTOZZO, Matthieu, 2015. Le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 ou la matérialisation des idées libérales de la Révolution française : Revue générale du droit *on line*, numéro 19932 URL : [www.revuegeneraledudroit.eu/?p=19932](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=19932)
- BIZET, Jean-François, 2011. Entreprises Publiques Locales. Collection Axe Droit, Lamy.
- BLEIN, Alexandre, 2017. « L'émergence du coworking dans l'offre d'immobilier d'entreprise en Ile-de-France : un service relationnel coproduit par ses utilisateurs ». Thèse de doctorat. Université Paris-Est. 387 p.
- BORRITZ, Benoît, 2012. Charles Gide (1847-1932), Economie.org. URL : [Charles Gide \(1847-1932\) - economie.org](http://CharlesGide(1847-1932)-economie.org)
- CAILLE, Pascal, 2023. L'influence de l'intérêt général dans la maîtrise foncière des personnes publiques. *Administration*, 2023/4 N° 280, p.34-35. DOI 10.3917/admi.280.0034. URL : <https://droit.cairn.info/revue-administration-2023-4-page-34?lang=fr>.
- Collectif Callon Moullé, 2024. *La cote annuelle des valeurs vénale immobilières et foncières au 1er Janvier 2024*. Editions Callon Moullé.
- COTTET, Fanny, 2024. L'économie sociale et solidaire face au problème immobilier : acteurs, processus et tensions dans la production de locaux d'activité abordables dans les métropoles françaises. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I. Français. URL : [tel-05116751](mailto:tel-05116751)
- DEMOUSTIER, Danièle, 2022. Les trois visages de l'Économie Sociale et Solidaire. Institutionnalisations - Trajectoires - Territoires, Timothée Duverger, Xavier Itçaina, Robert Lafore, Édition Au Bord de l'Eau, 2020, 165 pages. RECMA, 2022/4 N° 366, p.113-114. DOI : 10.3917/recma.366.0125. URL : <https://shs-cairn-info.distant.bu.univ-rennes2.fr/revue-recma-2022-4-page-113?lang=fr>.
- DEMOUSTIER, Danièle, 2020. *L'ESS entre développement social et développement durable. L'exemple de la métropole grenobloise*. Presses universitaires de Grenoble. 182 p. doi : 10.3917/pug.demou.2020.01.
- DENÈTRE, Émilie, 2018. ESS : les lois « Hamon » et « Notre » ont rebattu les cartes dans les territoires. *La Gazette des communes*. URL : [ESS : les lois "Hamon" et "Notre" ont rebattu les cartes dans les territoires](http://ESS%3A%20les%20lois%20Hamon%20et%20Notre%20ont%20rebatu%20les%20cartes%20dans%20les%20territoires)

- DEVEYMY-BARDINET, Rafaël, 2022. Les foncières commerces : quel échelon de mise en œuvre pour ce nouvel outil de la politique locale du commerce ? L'exemple des foncières de la Métropole du Grand Paris. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
- DIGUET, Cécile, 2018. « L'urbanisme transitoire, optimisation foncière ou fabrication urbaine partagée », Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région d'Ile-de-France.
- DIGUET, Cécile, 2022. « L'urbanisme transitoire, une pratique qui se pérennise ». Institut Paris Région. Note rapide Territoires, n°952. URL : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/lurbanisme-transitoire-une-pratique-qui-se-perennise/>
- DUVERGER, Timothée, 2023. L'économie sociale et solidaire. Paris : La Découverte. « Repères », p.128. URL : <https://shs.cairn.info/l-economie-sociale-et-solidaire--9782348075551?lang=fr>.
- FRENCH, S., LEYSHON, A., & Wainwright, T., 2011. Financializing space, spacing financialization. *Progress in Human Geography*, 35(6), 798-819. <https://doi.org/10.1177/0309132510396749> (Original work published 2011)
- GIDE, Charles, 1912. L'économie sociale : les institutions du progrès social. Paris : Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts. éd. revue et augmentée. Paris : Librairie de la Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts.
- ITÇAINA, Xabier, 2010. « Les régimes territoriaux de l'économie sociale et solidaire : le cas du Pays basque français », *Géographie, Économie, Société*, n° 12(1), p. 71-87.
- MEGGLÉ, Caroline, 2025. Zoom sur les élus chargés de l'économie sociale et solidaire. in Magazine des Maires de France - N°430. <https://www.mairesdefrance.com/zoom-sur-elus-charges-economie-sociale-solidaire-article-28269-0#:~:text=C%E2%80%99est%20au%20tournant%20des%20ann%C3%A9es%202000%2C%20et%20apr%C3%A8s,solidaire%20ou%20encore%20de%20l%E2%80%99insertion%20par%20l%E2%80%99activit%C3%A9%20%C3%A9conomique>.
- MORETTO, Sabrina, 2012. L'expertise d'usage, une nouvelle légitimité pour la concertation : application aux déplacements urbains. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est. Français. <tel-03761695v2>
- ORSI, Fabienne, 2013. « Elinor Ostrom et les faisceaux de droits : l'ouverture d'un nouvel espace pour penser la propriété commune », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, N°14 <https://hal.science/hal-01884973/document>
- PAUTET, Arnaud, 2023. 1831. Les canuts en grève à Lyon La classe ouvrière se fait entendre. In : Histoire de France D'Alésia à nos jours. Chronologie 1 date . 1 carte. Paris : Autrement. Atlas, pp.174-175. URL : <https://shs.cairn.info/histoire-de-france--9782080424174-page-174?lang=fr>.
- PETIT, Étienne, 2021. Chapitre 1. Les Entreprises Publiques Locales. In : Les institutions administratives en tableaux. Paris : Ellipses. Le Droit en fiches et en tableaux, p.182-183. URL : <https://droit.cairn.info/les-institutions-administratives-en-tableaux--9782340045385-page-182?lang=fr>.
- PRADEL, Benjamin, 2010. *Urbanisme temporaire et urbanité événementielle, les nouveaux rythmes collectifs*, thèse de doctorat en sociologie de l'Université Paris-Est, 500 p.

- PRADEL, Benjamin, 2019. L'urbanisme temporaire, transitoire, éphémère, des définitions pour y voir plus clair. URL : <https://medium.com/anthropocene2050/lurbanisme-temporaire-transitoire-%C3%A9ph%C3%A9m%C3%A8re-des-d%C3%A9finitions-pour-y-voir-plus-clair-4a94f7916dfb>
- RAZEMON, Olivier, 2016. COMMENT LA FRANCE A TUÉ SES VILLES, Rue de l'échiquier, 192 p.
- RUDE, François, 1938. L'insurrection ouvrière de Lyon en 1831 et le rôle de Pierre Charnier . In: *La Révolution de 1848 et les révolutions du XIXe siècle*, Tome 35, Numéro 165, Juin-juillet-août 1938. pp. 65-117. URL : [www.persee.fr/doc/r1848\\_1155-8806\\_1938\\_num\\_35\\_165\\_1316](http://www.persee.fr/doc/r1848_1155-8806_1938_num_35_165_1316)
- VIENNEY, Claude, 1980. *Socio-économie des organisations coopératives*, tome 1 : *Formation et transformations des institutions du secteur coopératif français*, Paris, Coopérative d'information et d'édition mutualiste.
- VIENNEY, Claude, 1994. L'économie sociale, Paris, Éd. La Découverte, collection Repères, 124 p.

## Rapports et guides :

- Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, 2020. La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises. URL : [\[Guide d'autodiagnostic\] La vacance de locaux commerciaux dans les villes moyennes françaises | ANCT - Agence Nationale de la Cohésion des Territoires](#)
- Agence Nationale de la Cohésion des Territoires, ESS France, 2022. État des lieux de l'ESS dans les quartiers politique de la ville. URL : <https://www.ess-france.org/etat-des-lieux-de-l-ess-dans-les-quartiers-de-la-politique-de-la-ville>
- Banque des Territoires, 2021. Structuration des foncières de redynamisation. URL : [Modèle de document polyvalent](#)
- Banque des Territoires, 2024. Semna, innover dans l'organisation et le montage d'opérations. URL : <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2024-10/Semna.pdf>
- Banque des Territoires, FedEpl, janvier 2025. Les EPL d'aménagement. Données et tendances. URL : [\\*Publication-BDT-FedEpl\\_Epl-d'aménagement\\_20250128.pdf](#)
- Banque des Territoires, mai 2025. Les Entreprises publiques locales au service de l'action intercommunale. URL : [Guide EPL et intercommunalités VDEF.pdf](#)
- Cerema, 2019. Maîtriser l'impact économique du foncier. Agir sur la valeur du foncier. *Fiche outils n°3 : "La stratégie foncière et le plan local d'urbanisme"*. Collection « Références ». URL : [https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outil2am/files/fichiers/2023/09/IEF\\_strategie\\_fonciere\\_et\\_PLU.pdf](https://outil2amenagement.cerema.fr/sites/outil2am/files/fichiers/2023/09/IEF_strategie_fonciere_et_PLU.pdf)
- CRESS Auvergne-Rhône-Alpes, 2022. Stratégie régionale de l'Économie Sociale et Solidaire 2022-2028. URL : [Stratégie régionale de l'Économie Sociale et Solidaire 2022-2028 \(SRDEII, volet ESS\) - CRESS AURA](#)

- CRESS Centre-Val de Loire, 2022. Guide pratique : l'accès au foncier des acteurs de l'économie sociale et solidaire. URL : <https://www.cresscentre.org/ressources/guide-pratique-laccès-au-foncier-des-acteurs-de-leconomie-sociale-et-solidaire/>
- CRESS Nouvelle Aquitaine, ESS France et Aésio Mutuelle, 2023. Note d'opportunité pour une ESSisation de l'économie. Décryptage et opportunités autour des questions foncières. URL : <https://www.ess-france.org/note-d-opportunite-pour-une-essisation-de-l-economie-decryptage-et-opportunites-autour-des>
- CSESS, 2023. Avis du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire sur le bilan de la loi de 2014. URL : [Avis-CS-ESS-Bilan-loi-2014.pdf](#)
- ESS France – 1, Qu'est-ce que l'économie sociale et solidaire ? Présentation de l'ESS en 10 minutes. URL : [Présentation PowerPoint](#)
- ESS France, 2022. Panorama de l'ESS : Ce que l'ESS apporte à la société <https://www.ess-france.org/panorama-de-l-ess-ce-que-l-ess-apporte-a-la-societe>
- Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2019. Livre Blanc sur l'économie mixte locale. Collection Études et Perspectives. URL : [Livre blanc sur l'économie mixte locale - Fédération des élus des Entreprises publiques locales](#)
- Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2023. Cahier des tendances de l'économie mixte locale. Les convergences entre économie sociale et solidaire et économie mixte locale. URL : <https://www.lesepl.fr/epl-publications/cahier-de-tendances-epl-ess/>
- Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2024. Ambitions 2030. La feuille de route des entreprises de l'intérêt général. URL : [Plan stratégique 2030 - Fédération des élus des Entreprises publiques locales](#)
- FRAISSE, Laurent, 2018. La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques. Caisse des Dépôts. URL : [Rapport | La coconstruction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques Laurent FRAISSE, 2018 | anmt.univ-amu.fr](#)
- France Tiers Lieux, 2024. Guide foncier des tiers-lieux. URL : [guide-maitrise-fonciere.pdf](#)
- France Urbaine. L'économie mixte dans les territoires urbains. URL : [Eplstrate-Territoires-Urbains-Final.pdf](#)
- Observatoire national de l'ESS *et al.* (2020). *Atlas commenté de l'Économie Sociale et Solidaire*. Sous la dir. de Juris Edition. Juris Edition. Collection Hors-série. [Paris] Lyon : 262 p.
- Paris & Co, 2024. Petit manuel pour se lancer dans l'immobilier solidaire. URL : [Petit manuel pour se lancer dans l'immobilier solidaire - Paris&Co](#)
- Réseau des Collectivités Territoriales pour une Économie Sociale et Solidaire (RTES), 2022. Communes, intercommunalités & ESS. Développer l'économie de la transition dans les territoires. <https://www.rtes.fr/system/files/inline-files/KIT%20COMMUNES%20%26%20INTERCOS-VF%20Web%20%28au%2018.01.23%29.pdf>
- Réseau des Collectivités Territoriales pour une Économie Sociale et Solidaire (RTES), 2025. Accès au foncier des acteurs de l'ESS. Enjeux et leviers pour les collectivités locales. RepèrESS.

URL : [https://www.rtes.fr/system/files/inline-files/Rep%C3%A8rESS%20-%20Acc%C3%A8s%20au%20foncier%20-%20VDef%20WEB\\_0.pdf](https://www.rtes.fr/system/files/inline-files/Rep%C3%A8rESS%20-%20Acc%C3%A8s%20au%20foncier%20-%20VDef%20WEB_0.pdf)

- Villages Vivants, Base Commune et Perspectives Avocats. Un foncier solidaire pour les tiers-lieux. Panorama national. Livrable final, Avril 2022. URL : [https://movilab.org/images/movilab/1/10/Livrable-1\\_MEL\\_Panorama\\_Foncieres-Solidaires.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://movilab.org/images/movilab/1/10/Livrable-1_MEL_Panorama_Foncieres-Solidaires.pdf?utm_source=chatgpt.com)

## Planification :

- LOI n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (1) URL : [loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire \(1\) - Légifrance](#)
- Article 140 de la loi n° 2018-1021 dite ELAN. URL : [Article 140 - loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique \(1\) - Légifrance](#)
- Région Bretagne, 2020. Stratégie de Recherche et Innovation – Stratégie de Spécialisation Intelligente (S3). URL : [PROJET DE STRATEGIE REGIONALE RECHERCHE ET INNOVATION PROJET DE S3 BRETAGNE 2021/2027](#)

## Magazine :

- RÉMY, Vincent, 2010. "Comment la France est devenue moche", Télérama n°3135. URL : [Comment la France est devenue moche](#) (dernière consultation le 11 septembre 2025)

## Sites internet :

- Aésio Mutuelle, ESS France, 2023. « ESS & foncières : 3 minutes pour tout comprendre ». URL : <https://www.ess-france.org/ess-foncieres-3-minutes-pour-tout-comprendre> (dernière consultation : 5 septembre 2025)
- Avise, 2023-a. « Intégrer les apports et les besoins des acteurs de l'ESS dans les projets d'urbanisme et d'immobilier ». URL : <https://www.avise.org/integrer-les-apports-et-les-besoins-des-acteurs-de-less-dans-les-projets-durbanisme-et-dimmobilier> (dernière consultation : 22 août 2025)
- Avise, 2023-b. « Développer mon modèle économique ». URL : [Développer mon modèle économique | Avise](#) (dernière consultation : 21 septembre 2025)
- Avise, 2023-c. « Foncier et immobilier dans l'ESS : de quoi parle-t-on ? ». URL : <https://www.avise.org/developper-mon-activite/selon-mon-besoin/accéder-au-foncier-et-immobilier/quelles-sont-les> (dernière consultation : 21 septembre 2025)
- Banque des Territoires, 2022. « Économie mixte : comment cela fonctionne ? ». URL : [Economie mixte : Définition](#) (dernière consultation le 2 septembre 2025)

- Collectivités-locales.gouv.fr. « Les Sociétés d'Économie Mixte Locales ». URL : [Les sociétés d'économie mixte locales \(SEML\) | collectivites-locales.gouv.fr](https://collectivites-locales.gouv.fr) (dernière consultation le 7 septembre 2025)
- ESS France – 2, « Histoire & identité. » URL : <https://www.ess-france.org/histoire-identite> (dernière consultation le 5 septembre 2025)
- Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2021. « À fond sur les commerces de proximité ». URL : [A fond sur les commerces de proximité - Fédération des élus des Entreprises publiques locales](https://fedelap.org/actualites/a-fond-sur-les-commerces-de-proximite) (dernière consultation le 15 septembre 25)
- Fédération des élus des entreprises publiques locales, 2025. « Comparer les différents modes de gestion ». URL : <https://www.lesepl.fr/a-propos-des-epl/epl-definition/comparaison-des-modes-de-gestion/> (dernière consultation le 8 octobre 2025)
- L'échommerces, 2022. « Vers un encadrement des loyers des commerçants ». URL : [Vers un encadrement des loyers des commerçants ? - L'echommerces](https://leechommerces.com/vers-un-encadrement-des-loyers-des-commerçants) (dernière consultation : 26 août 2025)
- Le Labo de l'Économie Sociale et Solidaire, « Économie Sociale et Solidaire ». URL : <https://www.lelabo-ess.org/economie-sociale-et-solidaire-ess> (dernière consultation le 21 septembre 2025)
- Loire Océan Développement. « Qui sommes-nous ? ». URL : <https://lod-loma.com/qui-sommes-nous/> (dernière consultation le 6 octobre 2025)
- PAP, 2025. « Quelles villes appliquent l'encadrement des loyers en 2025 ? » URL : [Les villes sous encadrement des loyers en 2025 & 2026 | PAP](https://pap.fr/quelles-villes-appliquent-l-encadrement-des-loyers-en-2025) (dernière consultation : 26 août 2025)
- Service-Public.fr , 2025. « En quoi consiste l'encadrement des loyers à respecter en zone tendue ? » URL [En quoi consiste l'encadrement des loyers à respecter en zone tendue ? | Service-Public.fr](https://service-public.fr/en-quoi-consiste-l-encadrement-des-loyers-a-respecter-en-zone-tendue) (dernière consultation le 26 août 2025)
- Territoires Rennes, 2022-a. « Territoires et Perspectives, un outil de développement économique sur-mesure ». URL : <https://www.territoires-rennes.fr/territoires-dexperiences/territoires-et-perspectives-un-outil-de-developpement-economique-sur> (dernière consultation le 29 septembre 2025)
- Territoires Rennes, 2022-b. « Démonstrateurs de la ville durable - Au coeur de La Courrouze, Les Halles en commun (re)prennent vie ». URL : <https://www.territoires-rennes.fr/actualites/demonstrateurs-de-la-ville-durable-au-coeur-de-la-courrouze-les-halles-en-commun> (dernière consultation le 29 septembre 2025)
- Territoires Rennes. « La Courrouze ». URL : [La Courrouze | Territoires Rennes](https://www.territoires-rennes.fr/la-courrouze) (dernière consultation le 29 septembre 2025)
- Territoires Rennes. « CRAC Blossac-Est ». URL : <https://www.territoires-rennes.fr/les-projets/crac-blossac-est> (dernière consultation le 4 octobre 2025)

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Chronologie de la méthodologie adoptée. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	19
Figure 2 : Chaîne de compétences de Paris Commerces. Source : Paris Commerces. ....	22
Figure 3 : Développement, affirmation et reconnaissance officielle de l'économie sociale en France. Réalisation : Marie Capelle, 2025. ....	25
Figure 4 : Institutionnalisation de l'ESS en France. Réalisation : Marie Capelle, 2025. ....	29
Figure 5 : L'ESS comme synthèse des valeurs de l'économie sociale et de l'économie solidaire. Réalisation : Marie Capelle, 2025. ....	31
Figure 6 : La diversité des structures de l'ESS (sources : base retravaillée d'ESS France - 2 et Cottet, 2024).....	32
Figure 7 : Le modèle socio-économique d'une structure ESS. Source : France Tiers Lieux, 2024.....	42
Figure 8 : Essai de quantification des besoins immobiliers des acteurs de l'ESS en termes de niveaux de loyer. Source : Sens de la Ville et Base Commune, 2021. ....	43
Figure 9 : Essai de quantification des besoins immobiliers des acteurs de l'ESS en termes de niveaux de loyer en Quartier Politique de la Ville. Source : Base Commune, 2025.....	44
Figure 10 : Raisons de la recherche de locaux des structures de l'ESS répondant à l'étude de ETIC. ....	45
Figure 11 : Synthèse des tensions entre les logiques immobilières des acteurs classiques de l'immobilier et celles des acteurs de l'ESS. Réalisation : Marie Capelle, 2025. ....	52
Figure 12 : Synthèse des types d'offres alternatives au marché immobilier tertiaire traditionnel. Source : Cottet, 2024.....	54
Figure 13 : Existence d'une dizaine de foncières solidaires en France en 2022, couvrant les étapes de développement d'une structure ESS. Source : Villages Vivants, Base Commune et Perspectives Avocats, 2022. ....	56
Figure 14 : La gamme de produits des EPL. Réalisation : Marie Capelle, 2025. ....	60
Figure 15 : La redistribution de la part de capital social détenu par les collectivités dans les Epl entre 2014 et 2023. Source : FedEpl, 2024. ....	62
Figure 16 : Les métiers des EPL. Source : site internet de la FedEpl, rubrique Les EPL par métiers. ....	65
Figure 17 : Carte de localisation du Solilab. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	95

Figure 18 : Modèle organisationnel du Solilab. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	96
Figure 19 : Illustrations du Solilab. Source : Les Ecossolies. ....	96
Figure 20 : Offre de location du Solilab. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	97
Figure 21 : Localisation des Halles en Commun à Rennes. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	102
Figure 22 : Photographies du site des Halles en Commun. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	102
Figure 23 : Vue sur les Halles en Commun. Source : Territoires Rennes.....	103
Figure 24 : Plan de programmation du projet pérenne des Halles en Commun. Source : Territoires Rennes.....	104
Figure 25 : Localisation du Château de Nanterre. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	111
Figure 26 : Façade du Château de Nanterre. Source : ETIC.....	111
Figure 27 : Modèle organisationnel du Château de Nanterre. Source : Paris Commerces. ....	112
Figure 28 : Localisation du Quadri à Rennes. Source carte : Géoportail. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	114
Figure 29 : Le Quadri. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	115
Figure 30 : Modèle organisationnel du Quadri. Réalisation : Marie Capelle, 2025.....	117
Figure 31 : Avant / Après d'une opération au 22 rue des Vinaigriers, 10 <sup>ème</sup> arrondissement. Source : Paris Commerces, photos de Philippe Monge.....	122
Figure 32 : Secteurs d'intervention de la SEM Paris Commerces dans le cadre des contrats de revitalisation commerciale Vital'Quartier 1 (2004-2015) et Vital'Quartier 2 (2008-2022). Source : Paris Commerces. ....	123

## ANNEXES

Annexe 1 – Tableau de comparaison des modes de gestion du service public (FedEpl , 2025)

### GRILLE DE COMPARAISON ENTRE LES DIFFERENTES STRUCTURES

	Société d'économie mixte - Sem	Société publique locale - Spl Société publique locale d'aménagement - Spia	Sem à opération unique - SemOp	Règle simple / Service municipal	Règle personnalisée / Etablissement public à caractère industriel et commercial - Epic	Entreprise privée délégataire	Société coopérative d'intérêt collectif - Sico	Association
<b>Structure</b>	Société anonyme à capitaux mixtes  Création par délibération des collectivités locales	Société anonyme à capitaux exclusivement publics  Création par délibération des collectivités locales	Société anonyme à capitaux mixtes  Création par délibération des collectivités locales	Service communal sans personnalité juridique ni capital	Personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière et sans capital  Création par une délibération de la collectivité locale, une autorisation du préfet, un décret ou une loi (si nouvelle catégorie d'Epic)	Société de droit privé à capitaux privés	Société coopérative sous la forme de SA, SAS ou SARL à capitaux privés  Création : obtention préalable d'un agrément préfectoral pour une durée de 5 ans et décision motivée de la collectivité locale	Association de droit privé soumise à la loi de 1901 et sans capital  Création par une déclaration préalable auprès de la préfecture
<b>Objet social</b>	Aménagement, immobilier, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute activité d'intérêt général  Plusieurs activités possibles si elles sont complémentaires	<b>Spl</b> : Aménagement, immobilier, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute activité d'intérêt général  <b>Spia</b> : - Aménagement ; - Etudes préalables, acquisition et cession d'immeubles, opération de construction ou de réhabilitation immobilière ou toute acquisition et cession de biens commerciaux de fonds de commerce ou de fonds artisanaux ; - Exercice par délégation de leurs titulaires, de droits de préemption et de priorité et possibilité d'agir par voie d'expropriation.	Opérations d'aménagement, immobilier, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou bien toute opération d'intérêt général	Activités et interventions exclusivement liées aux compétences de la collectivité locale de rattachement	Gestion de services publics industriels et commerciaux  Principe de spécialité : compétence limitée à l'objet social strictement défini dans les statuts	Libre	La production et la fourniture de biens et de services d'intérêts collectifs présentant un caractère d'utilité sociale et entrant dans le champ de compétences des collectivités locales et/ou de leurs groupements	Librement choisi par les fondateurs
<b>Actionnaires et partenariats</b>	2 actionnaires minimum dont 1 personne privée  Capital : entre 50 et 85% pour les collectivités locales ; entre 15 et moins de 50% pour les autres actionnaires  Filiales et prises de participation autorisées	Au moins 2 collectivités locales actionnaires  Capital : 100% collectivités territoriales et leurs groupements, dont un actionnaire majoritaire pour les <b>Spia</b>  Interventions exclusives au profit des seuls actionnaires  Impossibilité de créer des filiales et de prendre des participations	Au moins 2 actionnaires, dont une seule collectivité locale et au moins 1 opérateur privé  Capital : entre 34 et 85% pour la collectivité locale ; entre 15 et moins de 69% pour le ou les autres actionnaires  Impossibilité de créer des filiales et de prendre des participations	Pas d'actionnaire	L'Epic est composé de collectivités locales ou de leurs groupements. Il est obligatoirement rattaché à une collectivité de tutelle	Actionnaires privés	Présence de 3 types d'associés : les salariés, les bénéficiaires (clients, fournisseurs, habitants...) et les institutionnels (collectivités, Etat...)  Capital : la collectivité locale ou les collectivités locales peuvent détenir jusqu'à 50% des parts	Pas d'actionnaires mais des membres, personnes physiques ou morales

14 février 2017

**GRILLE DE COMPARAISON ENTRE LES DIFFERENTES STRUCTURES**

Société d'économie mixte - Sem	Société publique locale - Spl / Société publique locale d'aménagement - Spila	Sem à opération unique - SemOp	Régie simple / Service municipal	Régie personnalisée / Etablissement public à caractère industriel et commercial - Epic	Entreprise privée déléguataire	Société coopérative d'intérêt collectif - Socic	Association
<p>Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS)</p> <p>Les élus détiennent plus de la moitié des voix dans les organes délibérants</p> <p>Président et DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus et actionnaires privés siègent</p>	<p>Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS)</p> <p>Les élus représentent leur collectivité locale au sein du CA</p> <p>Président et DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus participent</p>	<p>Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS)</p> <p>Les élus détiennent <i>a minima</i> la minorité de blocage</p> <p>Président et DG sont nommés par les instances dirigeantes où les élus et actionnaires privés participent</p>	<p>Absence d'organes de direction propres</p> <p>Le maire et le conseil municipal assurent la gouvernance</p>	<p>L'assemblée délibérante est majoritairement composée d'élus</p> <p>Le directeur n'est pas issu de l'assemblée délibérante</p>	<p>Conseil d'administration (CA) ou structure duale dotée d'un directoire et d'un conseil de surveillance (CS)</p> <p>Pas d'élus au CA</p>	<p>Les dirigeants sont élus par l'assemblée générale des associés (hors SAS)</p> <p>Principe : lors de l'assemblée générale : 1 associé = 1 voix quelle que soit la part de capital détenue</p> <p>Une collectivité peut être membre du CA ou du CS où elle est représentée par des élus qui ne peuvent être président ni vice-président</p> <p>Dispositions spécifiques pour les élus : - Pas de protection pour les élus sauf pour la responsabilité civile</p>	<p>Libre choix des conditions d'accès aux fonctions de dirigeants qui peuvent être des personnes physiques ou morales représentées par des personnes physiques</p> <p>Nulle obligation de se doter d'un CA</p>
<p><b>Organes dirigeants</b></p> <p>Protection spécifique des élus : - La responsabilité civile incombant à la collectivité et non à l'élu mandataire - Les élus ne sont pas considérés comme des entrepreneurs de services locaux (pas de risque d'inéligibilité) - Protection contre la prise illégale d'intérêts</p> <p>Rémunération possible des administrateurs par des jellons de présence</p>	<p>Protection spécifique des élus : - La responsabilité civile incombant à la collectivité et non à l'élu mandataire - Les élus ne sont pas considérés comme des entrepreneurs de services locaux (pas de risque d'inéligibilité) - Protection contre la prise illégale d'intérêts</p> <p>Rémunération possible des administrateurs par des jellons de présence</p>	<p>Protection spécifique des élus : - La responsabilité civile incombant à la collectivité et non à l'élu mandataire - Les élus ne sont pas considérés comme des entrepreneurs de services locaux (pas de risque d'inéligibilité) - Protection contre la prise illégale d'intérêts</p> <p>Rémunération possible des administrateurs par des jellons de présence</p>	<p>Interventions limitées aux territoires de la collectivité</p>	<p>Interventions limitées aux territoires des collectivités territoriales qui en sont membres</p>	<p>Aucune limite territoriale</p> <p>Rémunération possible des administrateurs par des jellons de présence</p>	<p>Principe de spécialité territoriale</p>	<p>Aucune limite territoriale</p>
<p><b>Territorialité</b></p> <p>Aucune limite territoriale d'intervention, à l'exception des Sem d'énergie</p>	<p>Interventions limitées aux collectivités territoriales actionnaires</p>	<p>Intervention limitée aux opérations découlant du contrat confié à la Sem contrat</p>	<p>Interventions limitées aux territoires de la collectivité</p>	<p>Interventions limitées aux territoires des collectivités territoriales qui en sont membres</p>	<p>Aucune limite territoriale</p>	<p>Principe de spécialité territoriale</p>	<p>Aucune limite territoriale</p>

**GRILLE DE COMPARAISON ENTRE LES DIFFERENTES STRUCTURES**

	<b>Société d'économie mixte - Sem</b>	<b>Société publique locale – Spl / Société publique locale d'aménagement - Spla</b>	<b>Sem à opération unique - SemOp</b>	<b>Régie simple / Service municipal</b>	<b>Régie personnalisée / Etablissement public à caractère industriel et commercial - Epic</b>	<b>Entreprise privée délégataire</b>	<b>Société coopérative d'intérêt collectif - Scic</b>	<b>Association</b>
<b>Contrôle par les collectivités locales</b>	Les collectivités locales actionnaires maintiennent les orientations de la Sem par la présence des élus dans toutes les instances dirigeantes, le rapport annuel du délégataire de service public et celui des élus mandataires, un éventuel pacte d'actionnaires et la détention à <i>minorita</i> de la majorité des droits de vote.	Les collectivités locales actionnaires ont une maîtrise totale le « contrôle analogue » par leur présence au capital social, la détermination des orientations stratégiques, la prise des grandes décisions conditionnant la vie de la société et leur participation aux organes dirigeants de la Spl	La collectivité locale actionnaire maîtrise les orientations de la Sem par la présence des élus dans toutes les instances dirigeantes, le rapport annuel du délégataire de service public et celui des élus mandataires, un éventuel pacte d'actionnaires et la détention à <i>minorita</i> de la majorité de blocage.	La collectivité locale exerce une pleine tutelle	Trois situations alternatives : l'autorité de contrôle exerce un contrôle de légalité ; l'établissement est soumis à un pouvoir de tutelle administrative ; l'établissement connaît à la fois le contrôle de légalité et la tutelle administrative, mais exercée par des autorités distinctes	Pas de présence des élus dans les organes de direction	Les collectivités locales n'exercent pas une influence prépondérante	Les collectivités locales n'ont pas d'influence déterminante
<b>Comptabilité</b>	Privée	Privée	Privée	Publique : les recettes et les dépenses sont intégrées dans le budget de la collectivité locale	Publique	Privée	Privée	Privée
<b>Personnels</b>	Personnels de droit privé Recours aux personnels de droit public possible dans le cadre de détachements ou de mises à disposition	Personnels de droit privé Recours aux personnels de droit public possible dans le cadre de détachements ou de mises à disposition	Personnels de droit privé Recours aux personnels de droit public possible dans le cadre de détachements ou de mises à disposition	Personnels de droit public	Personnels de droit privé, à l'exception du comptable et du directeur (cf. agents de droit public)	Personnels de droit privé	Personnels de droit privé	Personnels de droit privé
<b>Relations contractuelles avec les collectivités territoriales</b>	Mise en concurrence	Pas de mise en concurrence	Mise en concurrence de l'actionariat privé	Pas de mise en concurrence	Pas de mise en concurrence	Mise en concurrence	Mise en concurrence	Mise en concurrence
<b>Relations contractuelles avec les tiers</b>	Mise en concurrence	Mise en concurrence	Mise en concurrence, si pouvoir adjudicateur	Mise en concurrence	Mise en concurrence	Libre	Libre	Libre
<b>Impôt sur les sociétés</b>	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui

## Annexe 2 – Les différents types de contrats de la commande publique

Type de contrat	Objet du contrat	Répartition des risques	Avantages pour la collectivité
Marché public de prestations de services	Achat de <b>prestations intellectuelles</b> (étude financière, étude technique, étude environnementale ou encore étude de faisabilité). Dans le cas des EPL et notamment pour celles intervenant dans l'aménagement urbain ou la construction immobilière, ces prestations de services peuvent concerner celles d'assistance à maîtrise d'ouvrage	Risque principalement supporté par la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un contrôle fort de la collectivité : elle définit exactement le contenu et suit peut contrôler facilement l'exécution</li> <li>- Prix maîtrisé car fixé dans le contrat</li> </ul>
Convention de mandat	<b>Contrat de représentation</b> dotant le prestataire du pouvoir d'agir au nom et pour le compte de son mandataire. L'EPL se voit confier l'exécution d'opérations au nom et pour le compte de son mandataire (ex : construction d'un équipement)	Risque juridique et financier porté par la collectivité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertise mobilisée de l'EPL</li> <li>- Un contrôle fort de la collectivité : elle définit exactement le contenu et suit peut contrôler facilement l'exécution</li> </ul>
Concession d'aménagement	L'EPL se voit confier la réalisation d'une opération d'aménagement, y compris financement, réalisation et cession des terrains	Risque économique porté par l'EPL (recettes provenant de la commercialisation de l'opération)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert du risque financier au prestataire</li> <li>- Permet la réalisation d'opérations complexes sans mobilisation obligatoire des budgets de la collectivité</li> <li>- Transfert du droit de préemption urbain et de la déclaration d'utilité publique</li> </ul>
Délégation de service public	Contrat confiant la gestion d'un service public (eau, déchets, transport, équipements culturels, assainissement) à l'EPL	Risque d'exploitation portés par l'EPL (rémunération liée aux résultats d'exploitation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transfert du risque d'exploitation</li> <li>- Expertise mobilisée de l'EPL</li> <li>- Pas de gestion directe par la collectivité</li> </ul>