

**ATELIER PROFESSIONNEL**

# ESPACES ECONOMIQUES DE LA TRANSITION

## Quelles politiques publiques en Europe ?

Camille Baugas Villers - Pauline Dansette - Ninon Enjalbert  
Edouard Lacamp - Alice Laudet - Mael Tiger  
Atelier encadré par Jean-Didier Laforgue



**surface + utile**

  
UNIVERSITÉ PARIS 1  
**PANTHÉON SORBONNE**

# Contexte de la commande et méthodologie

Mandatés par l'association **Surface+Utile**, nous avons réalisé, dans le cadre de l'atelier professionnel de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, **un parangonnage international portant sur les politiques de facilitation et de dérogation d'accès au foncier et à l'immobilier pour les structures de l'économie sociale et solidaire**. Les questionnements sur la place des espaces économiques de la transition dans nos territoires ainsi que leur rôle dans la production urbaine de demain étaient au coeur de notre démarche.

A l'interface entre **mécanismes législatifs, politiques publiques impulsées par des élus animés par la conviction d'une ville plus juste, projets innovants portés par des associations œuvrant pour l'intérêt général ou encore outils économiques et fonciers permettant d'offrir à l'ESS les conditions de son épanouissement**, notre travail s'est articulé autour de plusieurs champs thématiques, qu'il nous a fallu confronter à différents contextes.

En vue d'alimenter une réflexion nationale sur la place de l'ESS dans des environnements urbains denses, nous avons cherché à **mettre en lumière et à croiser des exemples, des expériences et des politiques déjà en place sur d'autres territoires internationaux en vue d'offrir une lecture critique et comparée**.

Notre démarche s'est alors articulée en plusieurs phases.

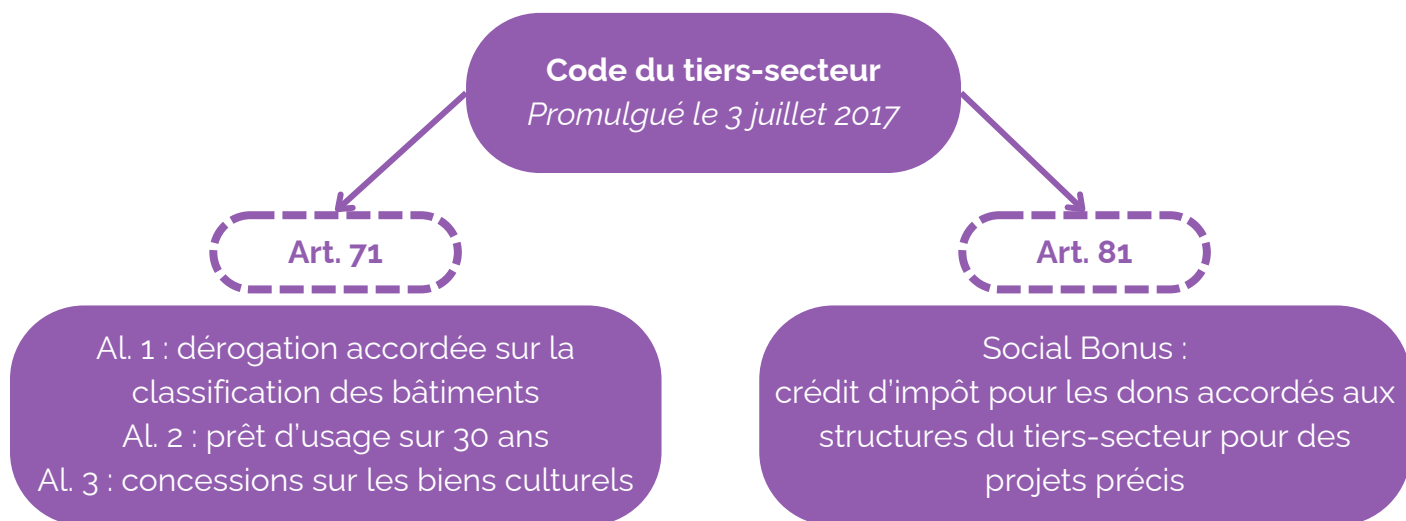
Le premier temps de l'atelier, à compter de la réception de la commande et de nos premiers échanges avec le commanditaire a été consacré à une **appropriation collective des enjeux du sujet**. Par des premières lectures et des entretiens préliminaires, il était question de construire un socle théorique sur l'Économie

Sociale et Solidaire. Une fois ce premier cadrage effectué, l'atelier est entré dans une phase de prospection. Cette phase a consisté en une recherche de terrains potentiels.

A partir des projets ou des politiques publiques que nous avons trouvés, nous avons cherché à prendre contact, par une série de visioconférences, avec des acteurs impliqués dans le champ de l'économie sociale et solitaire dans différents pays. Cette phase a été cruciale dans le déroulement de notre atelier en ce qu'elle nous a permis de **cibler des terrains spécifiques** justifiés par la nécessité de rencontrer des acteurs, d'évaluer par l'observation l'efficacité des dispositifs mis en place, les cultures et pratiques locales de l'ESS.

Une fois les choix des terrains arrêtés, s'est entamée une phase de préparation des terrains, **par la construction de grilles d'entretiens adaptées** à chaque territoire et à chaque type d'acteurs, par l'approfondissement des recherches sur les contextes réglementaires ou par le choix des angles d'approches les plus pertinents eu égard aux spécificités locales. Divisés en trois binômes, nous nous sommes rendus sur nos terrains respectifs pendant une semaine, avec pour objectif de recueillir témoignages, données, explications en vue de nourrir notre étude. A notre retour, il a alors été question de **croiser nos terrains, de mener un travail d'analyse** en vue de dégager des premiers enseignements problématisés. Enfin, l'ultime étape de notre travail a été la rédaction de ces différentes fiches thématiques. Nous nous proposons de vous présenter trois fiches qui synthétisent nos principaux résultats.

# Innovations foncières dans le code du tiers-secteur



Réalisation : auteurs

En complément de la reconnaissance, de la mise en cohérence et d'une clarification du régime applicable aux entités du tiers-secteur, le Code promulgué en 2017 **prend en compte les grands enjeux relatifs au développement du tiers-secteur** : procédures administratives, fiscalité, ressources humaines, financement et accès au foncier. Sur ce dernier point, l'article 71 regroupe plusieurs dispositions intéressantes.

## Reconnaître l'utilité sociale par la dérogation administrative

Le premier alinéa de l'article 71 permet aux entités du tiers-secteur de ne pas tenir compte **de la classification urbaine du bâtiment dans lequel elle souhaite s'implanter pour y exercer ses activités statutaires**. Cette souplesse urbanistique accordée aux entités du tiers-secteur a fait l'objet de débats quant à son interprétation.

Sur cet alinéa, l'administration ainsi que la jurisprudence administrative ont eu l'occasion de s'exprimer et d'éclairer les objectifs poursuivis, à savoir protéger les espaces utilisés par le tiers-secteur contre des choix urbanistiques qui pourraient avoir des conséquences négatives.

L'application de cet article est limitée aux seules structures qui répondent aux conditions organiques et matérielles mentionnées dans le Code du tiers-secteur. **La jurisprudence administrative est venue reconnaître la supériorité de la valeur sociale de l'usage des espaces publics par les entités du tiers-secteur**. Le Conseil d'État est venu confirmer cette jurisprudence et la consolider, à l'occasion d'un arrêt rendu le 15 juin 2020, en estimant que *"la loi (...), compte tenu du mérite des objectifs poursuivis (...), permet que les bureaux et locaux pertinents utilisés pour l'activité sociale puissent être situés dans toutes les parties du territoire urbain et dans tout bâtiment, quel que soit l'usage prévu (...)*.

Ainsi, l'administration et la jurisprudence expliquent que ce premier alinéa de l'article 71 du Code du tiers-secteur doit s'interpréter comme une règle à caractère seulement dérogatoire pour les seules entités du tiers-secteur. **Il ne s'agit pas d'une règle urbanistique**, cet article n'ouvrant pas droit à une modification des documents d'urbanisme et n'ayant pas pour objet de réglementer directement l'usage des biens immobiliers. Par conséquent, cet alinéa ne peut valoir pour des projets immobiliers en construction. Enfin, nonobstant cette dérogation, les entités du tiers-secteur, dans leur implantation immobilière, sont soumises de plein droit aux règles d'ordre public et aux règles imposées dans le cadre du permis de construire

## Encourager la mise à disposition de biens immobiliers

Les alinéas 2 et 3 de l'article 71 viennent présenter des dispositifs contractuels entre l'administration et les entités du tiers-secteur afin que celles-ci puissent, dans des conditions avantageuses, accéder à des biens immobiliers. L'alinéa 2 détaille le contrat dit de *commodato d'uso* (prêt d'usage). Il répond à la finalité, pour l'administration, **d'accorder l'usage gratuit d'un bien public permettant aux entités du tiers-secteur de poursuivre une finalité sociale d'intérêt général**. Ainsi, l'État et les collectivités locales peuvent prêter des biens immeubles pour une durée de 30 ans avec, à charge pour le bénéficiaire, d'en assurer la garde, la remise en état et l'entretien.

De plus, l'attribution des contrats de prêt d'usage doit correspondre aux règles de bonne gestion que sont la justification de l'intérêt public, le respect d'une procédure comparative, le caractère non-préjudiciable de l'absence de revenus non-locatifs, le respect des règles de transparence ou encore la préservation des finalités d'intérêt général.

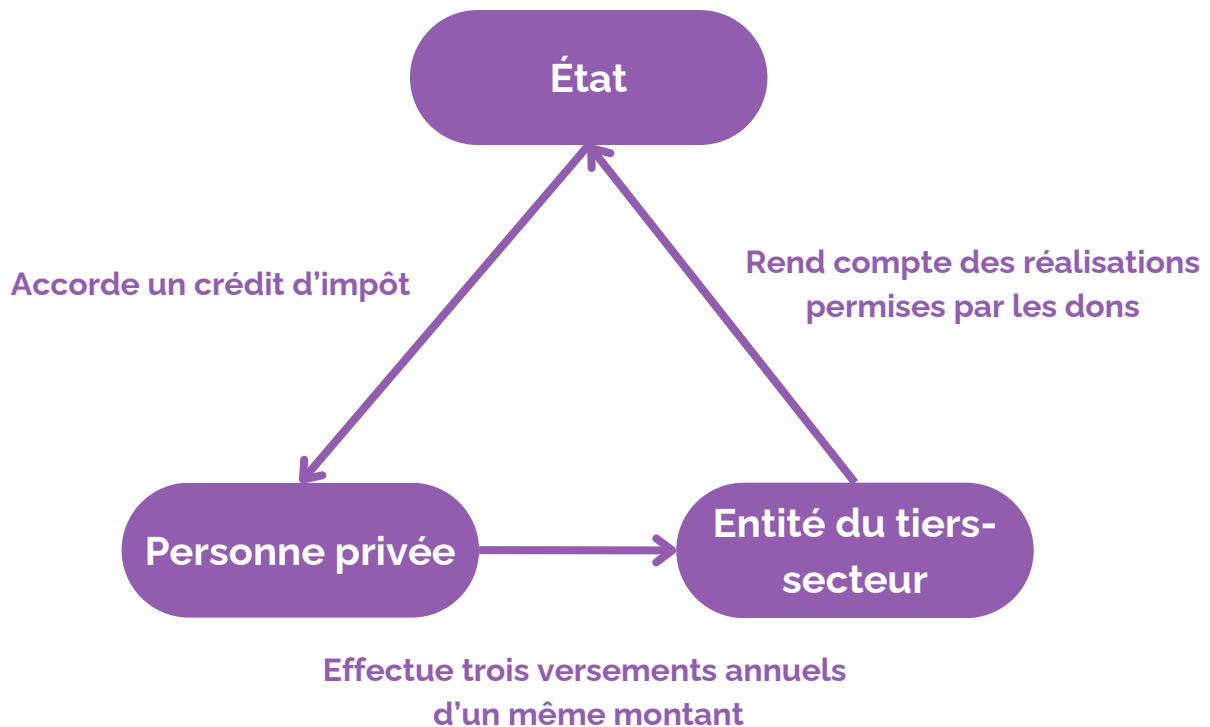
**La mise en concession sans rente locative trouve sa justification dans la non-rentabilité économique des acteurs du tiers-secteur ainsi que la finalité sociale poursuivie.** C'est dans cet esprit que les entreprises sociales ont été exclues du dispositif précité, car cela nécessiterait la mise en place d'une véritable logique concurrentielle. De plus, il a été estimé que la capacité financière des entreprises sociales ne justifiait pas un tel avantage. Ces contrats de prêts d'usage impliquent, pour les pouvoirs publics, une connaissance fine de leur patrimoine, ainsi qu'une maîtrise des objectifs sociaux qui figurent dans les grandes orientations des politiques publiques.

L'alinéa 3 de cet article 71 prolonge ce dispositif aux biens culturels publics, qui peuvent être mis en concession au bénéfice des entités du tiers-secteur. **Il ne s'agit pas d'un prêt gratuit**, puisqu'en l'espèce, les frais engagés pour les travaux de conservation et de remise en état des biens sont déduits du montant de la redevance de la concession fixée lors de la négociation du contrat entre l'administration et l'entité du tiers-secteur. Cet alinéa se veut correspondre à une logique partenariale entre l'administration et le tiers-secteur dans une mesure plus affirmée que pour l'article 2. Cependant, cet alinéa n'est ouvert qu'à un nombre restreint d'activités sociales (promotion de la culture, tourisme, activités éditoriales...). L'effectivité de cet alinéa se trouve limitée en raison de la complexité et du coût parfois lourd des interventions de sauvegarde et de protection du patrimoine, qui doivent s'effectuer dans le respect des conditions exigeantes fixées par le décret du 22 janvier 2004.

## Favoriser l'appui de l'ESS par des actions privées

Conscient des difficultés que pouvaient représenter le coût parfois important de la remise en état d'un bien immobilier prêté dans le cadre d'un contrat de prêt d'usage, le gouvernement, dans son décret instituant le Code du tiers-secteur, a introduit, à l'article 81, le dispositif du bonus social. Ce dispositif consiste en la mise en place d'un mécanisme de contractualisation tripartite entre l'État, le tiers-secteur et le secteur privé. **Il s'agit d'un crédit d'impôt accordé au personnes privées ou physiques de droit privé pour leurs dons au tiers-secteur.**

Les modalités d'application de ce bonus social ont été déterminées par un décret d'application ultérieur du 23 février 2022 (n°89). Les dons réalisés par les personnes privées doivent s'effectuer en trois versements annuels d'un montant égal et doivent correspondre à des projets précis, et motivés d'utilisation de biens publics approuvés par le Ministère du Travail et des Politiques Sociales. **Dans un objectif de transparence, les entités du tiers-secteur qui reçoivent ces dons sont dans l'obligation d'effectuer un travail de reporting précis.** En effet, elles ont la charge de montrer les réalisations permises par le versement de ces dons et d'indiquer très clairement dans des documents publics l'usage qui a été fait des dons.



Réalisation : auteurs

## Imposer une compensation sociale en échange de locaux gratuits

A Barcelone, ont émergé ces dernières années des espaces de travail financés par la mairie et mis à disposition de professionnels. En échange, les membres de l'espace de travail doivent réaliser **tous les mois des heures de mission d'intérêt général** pendant lesquelles ils apportent leur aide et leur compétences aux entités du quartier, voisins ou collègues. Ainsi, la mairie et le district peuvent **s'assurer de retombées économiques et sociales positives sur leur territoire** grâce à ces heures de travail social, tandis que les membres bénéficient de locaux gratuits pour mener à bien leurs projets. **Comment la compensation sociale produite par les membres est-elle évaluée ?** Nous nous concentrerons sur les deux exemples de Sinèrgics et de la Clota Cotreball.



Sinèrgics - source : site officiel

## Sinèrgics et le floc

### Le projet

Le projet Sinèrgics est né d'une initiative du **district de Sant Andreu** et de la **mairie de Barcelone** visant à réactiver le **quartier Baró de Viver**, caractérisé par un taux de chômage élevé et un faible dynamisme économique. Le district de Sant Andreu a confié la gestion des locaux vides à la CREC, une entreprise de coworking privée. Sinèrgics a démarré son activité en 2017 en tant que **premier espace de coworking à compensation sociale de Barcelone**. Les locaux comportent un espace de travail commun, une pièce calme, une cuisine, une salle de réunion ou de conférence et un atelier pour développer des projets artisanaux. Sinèrgics a coûté 125 645,04 € au district de Sant Andreu pour l'année 2022, soit moins de 0,03% du budget global de son Plan de développement économique local.

### Une monnaie numérique pour quantifier la compensation sociale

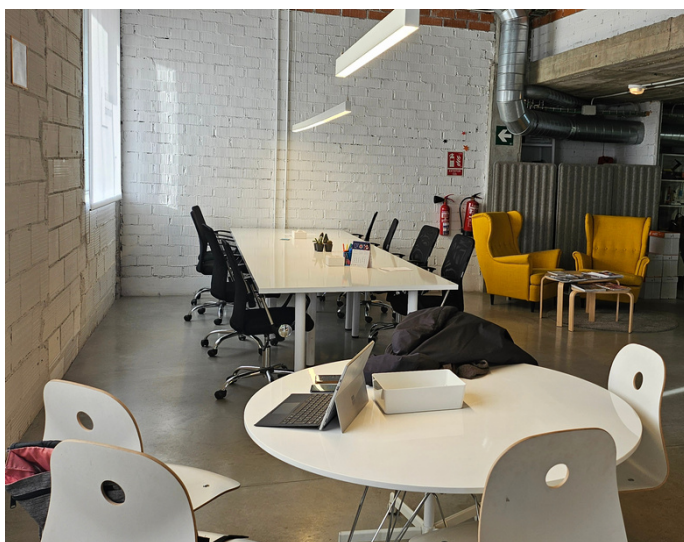
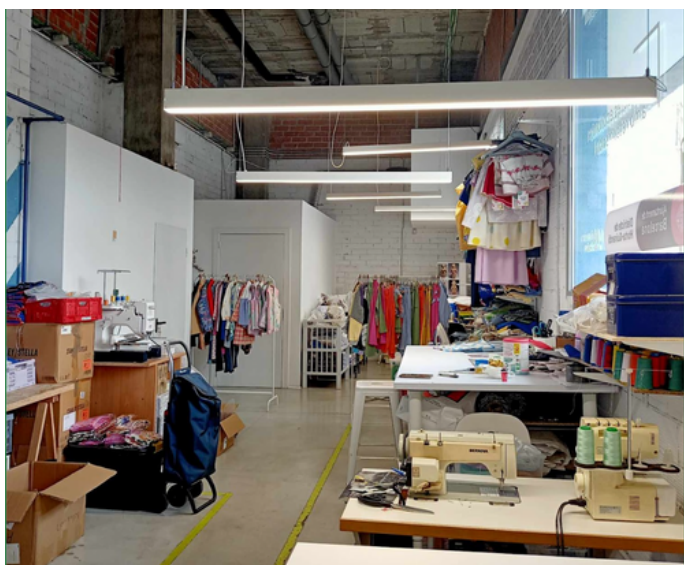
**Le floc est une monnaie utilisée entre les coworkers, le voisinage et les entités du quartier** pour compenser les services rendus par l'établissement à ses occupants. Ce format monétaire aide à **visualiser, encourager et quantifier la compensation sociale**. Une heure de compensation sociale équivaut à 50 flocs, et chaque mois les coworkers doivent payer 200 flocs, soit 4 heures de travail social, pour pouvoir accéder gratuitement à cet espace. Les entités qui font partie du réseau communautaire Sinèrgics, au nombre de 50 en 2022, disposent de 2400 flocs chaque année pour recourir aux services des professionnels du coworking.



## La Clota Cotreball et l'euro

### Le projet

La Clota Cotreball est un espace de travail partagé, ouvert en 2019 dans des locaux rénovés d'une superficie de 362 m<sup>2</sup>. Les locaux sont supervisés par le **district de la Horta-Guinardó** et **Barcelona Activa**, l'agence de développement économique de la ville de Barcelone. En 2022, l'espace accueille 36 projets professionnels et 49 coworkers. L'espace est séparé en quatre salles avec des usages différents : bureaux, ateliers et cuisine.



La Clota Cotreball - réalisation : auteurs

Les membres de la Clota bénéficient des locaux gratuitement et sans charges en contrepartie de **4h par mois de travail social**. Le mois d'août n'étant pas compté, cela équivaut à 44 heures de travail social par an et par personne. **Les échanges ne peuvent se faire qu'avec des structures à but non lucratif présentes dans le district de la Horta-Guinardó**. Contrairement à Sinèrgics, la Clota fonctionne comme une pépinière d'entreprises, et les membres ne peuvent rester que 3 ans et demi maximum pour lancer leur projet professionnel. Les projets retenus sont souvent des projets individuels en freelance, qu'il s'agisse d'entrepreneuriat classique ou d'ESS.

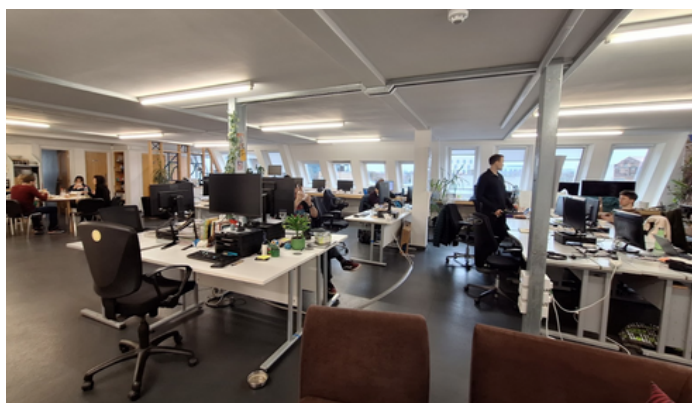
### Convertir la compensation sociale en euros

Barcelona Activa publie chaque année un rapport sur le fonctionnement de La Clota Cotreball. Pour l'année 2022, **106 compensations sociales** ont été demandés aux membres de la Clota par **45 entités différentes**. Le total d'heures sociales réalisées cette année-là correspond à 96% des heures prévues dans le contrat des membres. Cette compensation sociale est également converti en valeur économique : si on considère qu'une heure de travail équivaut à 30€ en moyenne, on atteint une valeur approximative de **56 310 € d'impact positif dans le quartier Horta-Guinardó en 2022**.

### Alors, quelle monnaie choisir ?

La Clota Cotreball s'est inspirée de Sinèrgics, ce qui explique leurs similarités. La mise en place du floc comme monnaie locale a l'avantage de créer une **meilleure réglementation et visibilité autour de la compensation sociale**. Chaque acteur peut vérifier son solde sur un compte numérique. En revanche, le système de la Clota est moins contraignant à mettre en place. La **difficulté principale** à laquelle sont confrontés les deux projets sont de faire **connaître et accepter le concept de compensation social dans le quartier**.

## Faire payer par des promoteurs des espaces de travail pour des associations



Espace de travail abordable ouvert aux entreprises sociales dans la Tech, au centre-nord de Londres  
- réalisation : auteurs

Dans un des *buildings* de *Fonthill Road*, une longue avenue londonienne près de *Finsbury Park*, abritant aux rez-de-chaussée des commerces de gros et des boutiques de mode ethnique, l'école *Founders and Coders* dispense des programmes gratuits de formation au développement web à des étudiants souvent issus de milieux défavorisés et aux parcours scolaires atypiques. L'organisation à but non lucratif parvient à **équilibrer son modèle économique grâce à un loyer très inférieur à ceux du marché**. Alors que le quartier de *Finsbury Park* connaît d'importantes mutations et une forte augmentation des loyers, l'école a pu maintenir sa présence du fait de l'engagement de la municipalité d'Islington en faveur des espaces de travail abordables, dits *Affordable Workspaces* (AWS). **S'étalant sur un total de plus de 2 200 m<sup>2</sup>**, ils sont au nombre de cinq, dans cet arrondissement du centre de Londres, à avoir ouvert depuis 2019. Le *Council* d'Islington évalue en 2022 à près de 1,24 millions de livres sterling la « valeur sociale » générée par ses espaces.

Presque entièrement indépendants des subventions publiques, ces espaces ont été pour une partie conséquente **négociés avec des promoteurs immobiliers à l'occasion de nouveaux développements, pour des durées s'échelonnant de 10 à 20 ans**.

Alors, comment la municipalité d'Islington a-t-elle contraint les promoteurs à ouvrir des espaces de travail pour des associations et des entreprises sociales ? Dans quelle mesure ces espaces parviennent-ils à trouver leur modèle économique ?

### Un modèle juridique et financier construit sur celui des logements sociaux

En 1990, l'Angleterre revoit son modèle de planification en adoptant la ***Town and Country Planning Act***. Celle-ci dispose, à la **Section 106**, que pour tout développement urbain l'autorité locale peut négocier auprès des promoteurs des contributions financières ou des aménagements spécifiques en contrepartie des effets externes du développement immobilier. Visant les mêmes fins que la taxe d'aménagement en France, la Section 106 offre un cadre de négociation aux autorités locales pour imposer la participation des promoteurs au financement ou à la construction d'équipements, tels que des écoles et des routes. Les caractéristiques des contreparties exigées doivent être spécifiées dans le plan local de la collectivité. Au fil du temps, les autorités locales britanniques ont de plus en plus eu recours à la Section 106 pour sécuriser la construction de logements abordables, afin de répondre à la hausse des loyers et aux besoins des ménages.



Cette évolution a été en partie influencée par les politiques gouvernementales qui ont encouragé ou rendu possible l'utilisation de la Section 106 à cette fin. Aujourd'hui, plus de la moitié de tous les nouveaux logements abordables fournis au Royaume-Uni ont été développés sur le fondement de la Section 106.

C'est sur ce texte de loi que s'est appuyée la municipalité d'Islington, ainsi que plusieurs autres *boroughs* londoniens, pour contraindre les promoteurs à développer, non pas seulement des logements, mais aussi des espaces de travail abordables.

## Une obligation inscrite dans le plan local

Tirant partie de la Section 106, le plan local d'Islington dispose que pour toute construction de plus de 1000 m<sup>2</sup> nets créés dans certaines zones prédéfinies, 10% reviennent au *Council*, lequel les confie à un opérateur. Ce dernier est alors chargé de trouver des locataires, de gérer ces espaces et de générer un certain montant de « valeur sociale » convenu en amont avec la mairie.

Avec pour **objectif de proposer des espaces de travail à moins de 80% des prix du marché**, les opérateurs jouissent en vérité d'une grande liberté dans leurs modalités de fonctionnement. Tenus de rester à l'équilibre, ils doivent pouvoir se rémunérer (pour leurs activités d'ingénierie et d'animation) et **assumer les charges (de copropriété, d'électricité...)** grâce aux loyers des usagers.

Dans le cas de Space 4, l'opérateur hébergeant entre autre l'école Founders and Coders, cet *Affordable Workspace* comptait un tiers de bénéficiaires ne payant pas de loyer, un second tiers d'entre eux payant des loyers fortement décotés, et un dernier tiers payant les prix du marché.

## La "règle des 10%" est-elle préférable à une taxe ?

La municipalité n'aurait-elle pas pu, simplement, prélever une taxe sur les promoteurs immobiliers pour subventionner les ESS ou pour construire ses propres lieux de travail abordables ? Considérons l'exemple de Founders and Coders, le *Council* n'aurait-il pas atteint les mêmes résultats en subventionnant les cours dispensés ?

En vérité, une politique de soutien aux petites entreprises et à l'économie locale basée sur l'offre a longtemps préexisté à cette politique. Des années 1960 aux années 1980, des collectivités mettent en place des incitations fiscales et fournissent des espaces de travail abordables. L'approche a toutefois évolué au début des années 2000 vers un **modèle partenarial entre les autorités locales et les promoteurs**. Cette politique est ainsi l'expression d'une « troisième voie » qui s'est dessinée entre les politiques d'intervention sociale d'après-guerre et le néolibéralisme des années 1980. La tendance à la « partenarialisation » des relations entre collectivités locales et promoteurs est une tendance de fond qui ne concerne pas seulement les espaces de travail, comme l'illustre également le cas des logements sociaux. D'aucuns ont critiqué pour ces derniers une baisse de qualité, imputée à l'adoption de cette « troisième voie » entre les politiques d'intervention sociale d'après-guerre et le néolibéralisme des années 1980.

Faire payer et construire aux promoteurs des espaces de travail pour les associations et entreprises sociales, au lieu de les taxer, présente toutefois plusieurs avantages. Tout d'abord, cette politique permet de **sécuriser des espaces** de travail pour des structures en difficulté, tandis que des taxes pourraient tout aussi bien être employées à d'autres fins que de soutenir les petites entreprises, et l'emploi de cette ressource serait donc toujours à renégocier. De plus, la « règle des 10% » sécurise des espaces abordables dans des immeubles très bien localisés et prisés, assurant ainsi dans ces quartiers une certaine **mixité relative aux qualifications et emplois de ceux qui y travaillent**. Enfin, mettre en place cette politique, c'est s'assurer que des **promoteurs contribuent au financement** des espaces économiques de la transition.

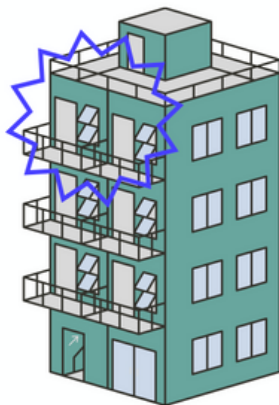
## En bref, peut-on et devrait-on transposer cette politique en France ?

Bien qu'il ne soit pas légalement possible d'inscrire la « règle des 10% » dans un PLU en France, cette dernière présente certaines similitudes avec la servitude de mixité sociale.

Le « secteur de mixité sociale » défini à l'article L151-15 du CU est un périmètre où tout projet immobilier doit inclure un quota de logements réservés à une catégorie spécifique, en vue d'atteindre des objectifs de mixité sociale. Cette responsabilité pèse sur les propriétaires des logements concernés. Sachant qu'une nouvelle servitude, dite « servitude de mixité fonctionnelle » est à l'étude dans le cadre du PLU de la Ville de Paris, on pourrait imaginer aussi de réfléchir à une « **servitude de mixité des bureaux** » sur le modèle de la « règle des 10% ».

Quant à savoir si on devrait répliquer la politique des AWS, la question soulève celle de l'évaluation de « l'efficacité » de ces espaces. Au-delà de la légitimité morale et de l'intérêt de créer des espaces de travail pour des personnes et structures défavorisées ou agissant pour intérêt général, ces AWS représentent-ils la forme d'espace de travail la plus pertinente pour des ESS ? Permettent-ils d'accueillir des personnes qui sinon ne pourraient pas accéder à des espaces de travail ? Comment la municipalité évalue-t-elle la réussite d'un AWS ? Comment une source de financement privée informe-t-elle l'aspect et les fins des espaces économiques de la transition ?

**10% des m<sup>2</sup>**  
sont loués pour un revenu  
symbolique au Council  
d'Islington  
**POUR + 1000 M<sup>2</sup> NETS CRÉÉS**



**Ces 10% sont ensuite confiés à un opérateur.**

**Ce dernier est en charge de les louer à des entreprises sociales à des prix inférieurs à ceux du marché**

Réalisation : auteurs