BANQUE des TERRITOIRES

Caisse des Dépôts GROUPE

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Les guides pratiques

Repenser les zones d'activités pour redynamiser les territoires

Mai 2024



Éditorial

Sébastien MARTIN
Président d'Intercommunalités de France
Président du Grand Châlon

Pour les intercommunalités, responsables du développement économique local et seules compétentes pour l'aménagement des zones d'activités économiques (ZAE), la question de l'attractivité des ZAE est à la fois majeure et complexe.

Intercommunalités de France se félicite de son partenariat avec la Banque des Territoires et sa filiale, la SCET, qui a permis la publication de ce guide pratique. Les intercommunalités y trouveront des idées, des exemples et des recommandations pour nourrir leurs stratégies et les accompagner dans le nécessaire repositionnement des ZAE dans les territoires.

> « ***Le renouvellement de nos ZAE ouvre des perspectives*** *pour réinventer nos outils de maîtrise foncière.* »

Car en matière d'aménagement économique, nous avons changé de monde. Les intercommunalités engagées dans le recensement de leurs ZAE s'en seront rendues compte : le foncier économique manque et plus des deux tiers des intercommunalités ont déjà dû refuser des implantations d'entreprises ou subi des déménagements faute de place pour accueillir les nouveaux sites ou leurs extensions. Dans le même temps, de nombreuses ZAE semblent avoir mal vieilli : elles s'insèrent mal dans nos tissus urbains et n'attirent plus ni les entreprises, ni leurs employés.

L'objectif de zéro artificialisation nette, qui nous incite à plus de sobriété foncière, et notre ambition industrielle, qui nous encourage à faciliter les implantations, percutent nos pratiques. Il va falloir faire mieux avec moins.

Le renouvellement de nos ZAE ouvre des perspectives pour réinventer nos outils de maîtrise foncière et repenser des parcs d'entreprises plus durables et plus accueillants, notamment pour les salariés.

Mais l'enjeu dépasse celui de seul foncier : plus que d'espace, les entreprises sont en attente de services et d'interactions. Et bon nombre d'intercommunalités opèrent leur mue : d'aménageurs économiques, elles deviennent les animateurs des tissus économiques locaux et des facilitateurs.

Formation et recherche, mutualisations inter-entreprises, organisation d'événements, accompagnement à la numérisation… La ZAE ne se résume plus à l'aménagement et à la commercialisation de foncier. Elle s'inscrit dans un écosystème local où la coopération, le partenariat et l'échange constituent le principal carburant du développement économique et demain de son adaptation aux transitions écologiques et numériques.

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE



Éditorial

Michel-François DELANNOY
Directeur du Département Appui aux Territoires

« ***Construire ensemble les territoires*** *exige de répondre aux nouveaux défis que doit relever notre pays.* »

C'est tout d'abord le défi de la transformation écologique, car nos capacités à faire évoluer nos modèles d'aménagement joueront un rôle clé dans la régulation du climat et la préservation des écosystèmes essentiels à la vie sur terre.

C'est aussi un défi de souveraineté pour la France et l'Europe. La vulnérabilité économique et énergétique révélées par les crises sanitaire et géopolitiques des quatre dernières années a mis à l'agenda le besoin de reconquérir de l'autonomie dans des secteurs jugés stratégiques. Nous devons (re)créer sur le territoire national des activités industrielles, de production agricole et de production énergétique tout en trouvant des solutions pour maitrise l'usage et la protection des sols dont la concurrence pour leur usage se trouve accentuée. C'est enfin un défi social, les terres et les bâtiments qu'elles portent constituent de loin la part la plus importante de notre richesse nationale. L'envolée des prix du foncier a attisé la « lutte des places » et produit un peu partout des effets d'éviction puissants qu'il faut solutionner.

La reconversion des zones d'activités économiques représente à ce titre une formidable opportunité de proposer des solutions innovantes pour penser les modèles de demain.

Sur le plan économique, il faudra davantage optimiser l'utilisation des ressources en transformant des zones en déclin ou sous-utilisées en espaces productifs et rentables. Sur le plan environnemental, la reconversion offre l'opportunité de réhabiliter des sites pollués, de préserver des espaces et les ressources naturels et de promouvoir des pratiques durables. Sur le plan social, elles doivent dorénavant contribuer à l'amélioration de la qualité de vie de leurs occupants et des habitants aux alentours.

Ces reconversions restent extrêmement complexes à concevoir (interdépendance des enjeux climatiques, sociaux, de ressources, de mobilité, de main d'œuvre, services etc…).

La Banque des Territoires se réjouit d'avoir pu élaborer, aux côtés d'Intercommunalités de France et avec l'aide de la SCET, ce guide pratique qui propose un ensemble d'outils et méthodes permettant de travailler à la redéfinition des leurs zones d'activités. Nous savons que chaque territoire a ses propres enjeux et besoins mais, ces pistes, illustrées par divers exemples inspirants vous permettront d'imaginer les modèles de demain, plus durables, technologiques, flexibles, ouverts à l'innovation et au bien-être de leurs occupants.

BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE



Sommaire

Introduction 4

01 Repenser les stratégies économiques et en conséquence les stratégies foncières 6

- 1.1 La définition d'une stratégie économique territoriale 8
- 1.2 Connaître pour bien agir : des inventaires des ZAE obligatoires aux diagnostics qualitatifs 11
- 1.3 Aller vers une analyse intégrée des données et favoriser la démarche prospective pour construire une stratégie d'attractivité des ZAE 14

02 Une grande diversité de leviers au service de l'attractivité des ZAE 16

- 2.1 Accompagner voire impulser une démarche d'animation à l'échelle d'une ou plusieurs zones d'activités 18
- 2.2 Engager une démarche d'adaptation continue et durable 20
- 2.3 Améliorer l'offre de mobilité et l'accessibilité 21
- 2.4 Mieux articuler l'offre de formation avec les besoins des entreprises 22
- 2.5 Développer l'offre de services 23
- 2.6 Favoriser l'Écologie Industrielle et Territoriale 25

03 Les modes d'intervention, les modèles économiques et de portage du foncier 28

- 3.1 Intervenir sur des fonciers propriétés de la personne publique 31
- 3.2 Dissocier le foncier et le bâti 34
- 3.3 Organiser la cession des fonciers par la collectivité 36
- 3.4 Intervenir sur des fonciers n'appartenant pas à l'intercommunalité 38

Conclusion 42

- Pour aller plus loin 45

Introduction

Repenser les zones d'activités pour redynamiser les territoires

À l'heure de l'urgence climatique, où les politiques publiques sont passées à une démarche de transition, où l'État met l'accent sur une stratégie nationale de réindustrialisation, une refonte profonde des Zones d'Activités Économiques est impérative.

Les « zones d'activités industrielles, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire », très souvent appelées zones d'activités économiques (ZAE), ne sont régies ni par un texte législatif ou réglementaire, ni par la jurisprudence. En pratique, une zone d'activités est donc définie de manière factuelle, au cas par cas, par le biais du faisceau d'indices[1]. Une ZAE est en principe délimitée géographiquement, elle comporte au moins deux parcelles ou une grande parcelle à diviser, et fait l'objet d'une cohérence d'ensemble et d'une continuité territoriale. Une ZAE est destinée à être aménagée et viabilisée par la collectivité maître d'ouvrage, qui dispose de la compétence relative à la réalisation des infrastructures nécessaires. Elle regroupe plusieurs entreprises quelles que soient leurs activités.

La nécessité de répondre aux enjeux climatiques et économiques converge vers un même objectif : repenser nos ZAE en tant que leviers de la relocalisation industrielle, tout en adoptant des pratiques d'aménagement durables, des logiques de mutualisation et de circularité des ressources (foncier, énergie, eau …) et d'amélioration de la qualité de vie au travail.

Historiquement, sous l'impulsion des politiques de développement économique locales, les zones d'activités économiques (ZAE) ont émergé comme une réponse aux besoins des entreprises locales. Caractérisées par des coûts fonciers abordables et souvent une bonne accessibilité routière, elles ont également joué un rôle crucial en tant que réserves foncières immédiatement disponibles pour stimuler le développement économique des territoires. Les ZAE périphériques ont ainsi été envisagées parfois comme une alternative proposée par les autorités locales aux entreprises inadaptées en milieu urbain en raison de nuisances (sonores, olfactives, flux, etc.), dangerosité, faible densité d'occupation mais consommation d'espace importante ou en recherche de prix de foncier attractifs.

Aujourd'hui, entre 24 000 et 32 000 zones d'activités sont recensées sur le territoire français représentant 26 % des surfaces artificialisées[2].

Ces espaces nés d'un urbanisme fonctionnel sont souvent fortement consommateurs d'espace et menacés d'obsolescence pour la plupart d'entre eux. Ils restent plus que jamais des leviers en matière d'aménagement local puisqu'ils constituent aujourd'hui une ressource foncière dans le cadre de l'application du zéro artificialisation nette (ZAN). Pour autant le sujet est complexe et engager une requalification des ZAE de façon globale et pérenne pour les intercommunalités qui en ont la compétence exclusive depuis la loi NOTRe du 7 août 2015 implique la mobilisation d'ingénierie et des moyens financiers sur le moyen-long terme.

Dans des zones où la majorité du foncier est privée, et face aux ressources économiques et fiscales limitées des collectivités, la question de la requalification des ZAE passe notamment par des partenariats public-privé ou de la maîtrise foncière. Cela permet d'impliquer les propriétaires et les entreprises et de les accompagner pour qu'ils deviennent eux-mêmes opérateurs sur leurs parcelles. Ces défis amènent à se demander comment encourager le renouvellement de l'offre foncière des ZAE, tout en répondant aux nouveaux besoins environnementaux, urbains et économiques et ce dans un contexte de raréfaction du foncier qui va conduire de plus en plus les collectivités à arbitrer entre plusieurs utili-

[1] Cette méthode du faisceau d'indices a été confirmée par le ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, dans la circulaire du 8 décembre 2016 relative à la définition des zones d'activité portuaire.

[2] Cerema

sations possibles du foncier maîtrisé ou disponible (entreprises, logements, équipements, renaturation, etc.).

L'ensemble des transitions dans lesquelles le développement de nos territoires s'inscrit aujourd'hui et pour les prochaines décennies pousse les collectivités à repenser un nouveau modèle d'aménagement et de fonctionnement pour ces zones en termes de densité acceptable, de mixité fonctionnelle, de positionnement économique et de programmation, de forme architecturale, de mobilité, de paysage, de décarbonation et de biodiversité et réinterroge sur les solutions et les outils à déployer pour favoriser la mutation et la requalification des ZAE existantes.

Cadrage juridique de l'intervention des collectivités en matière d'immobilier d'entreprises

Rappel synthétique des règles nationales applicables

*En application de l'article L.1511-3 du CGCT les aides relatives à l'immobilier d'entreprise sont des compétences propres attribuées au bloc communal. Le premier aliéna de l'article L.1511-3 du CGCT dispose que : « **Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles».** Ces aides à l'immobilier d'entreprise constituent des aides spécifiques que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer de façon autonome sans nécessité de solliciter la conclusion d'une convention ou d'un accord formel de la Région. Elles s'adressent à des projets de création ou d'extension d'activités économiques et doivent être compatibles avec le SRDEII arrêté par la Région.*

Les aides doivent être versées pour un investissement immobilier. Elles peuvent prendre la forme d'un rabais sur le prix de vente, d'une aide à la location ou location-vente de terrains nus ou de bâtiments neufs ou rénovés appartenant à la collectivité mais également de subventions, de prêts ou d'avances remboursables-crédit-bail.

Une convention doit être établie entre la collectivité et l'entreprise bénéficiaire de l'aide à l'immobilier d'entreprise.

La collectivité territoriale ou son groupement peut par voie de convention avec le département lui déléguer toute ou partie de la compétence sur les aides à l'immobilier d'entreprise. La Région peut participer au financement de ces aides dans le cadre également d'une convention.

Ces aides sont soumises au respect des dispositions européennes (article R. 1511-4-3 du CGCT). Elles doivent entre autres respecter le seuil des aides de minimis qui a été relevé le 13 décembre 2023 de 200 000 euros à 300 000 euros. Pour rappel le plafond des aides de minimis correspond au seuil d'aides d'État de faible montant qu'une entreprise peut recevoir sur trois exercices fiscaux glissants. Le règlement européen fixant les seuils est applicable jusqu'au 31 décembre 2030.

POUR ALLER PLUS LOIN I

Les aides à l'immobilier d'entreprises | collectivites–locales.gouv.fr
Immobilier d'entreprises : le rôle des communautés et des métropoles – INTERCOMMUNALITES DE FRANCE

Dans ce Guide pratique, nous nous intéressons à l'attractivité des ZAE sous plusieurs approches. Premièrement, nous verrons dans quelle mesure il est nécessaire de repenser les stratégies d'actions foncières en lien avec les stratégies économiques des territoires. Ensuite, nous nous intéresserons aux leviers d'attractivité qui relèvent des services et aménités utiles aux entreprises favorisant leur choix d'implantation. Enfin, nous aborderons la question des modèles et montages possibles dans la requalification des ZAE.



01

Repenser les stratégies économiques et en conséquence les stratégies foncières



1 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE

DIVERSITÉ DE LEVIERS

MODES D'INTERVENTION

CONCLUSION

01 1.1 La définition d'une stratégie économique territoriale

Dans un contexte où la mondialisation des économies est profondément remise en cause par des nécessités de durabilité et de souveraineté, la stratégie économique nationale se penche globalement vers la réindustrialisation et la relocalisation des filières économiques stratégiques. De façon complémentaire, l'approche territoriale de l'économie reprend tout son sens pour répondre aux objectifs de transitions et de résilience, enjeux largement partagés par les acteurs locaux publics et privés.

Dans ce cadre, les politiques contractuelles de relance - et aujourd'hui les politiques nationales d'accélération des transitions - ont permis de s'accorder sur des stratégies économiques territoriales volontaristes en concertation avec tous les acteurs locaux (par exemple pour le programme Territoires d'industrie). Ainsi en 2022, 48 % des intercommunalités ont déjà délibéré et mis en place une stratégie de développement économique et 26 % ont pour projet de le faire dans les prochains mois soit 9 points de plus qu'en 2017 [3].

Ces stratégies de développement économique territorial s'inscrivent plus largement dans des projets de territoire, et dans le cadre régional des Schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Elles se déclinent ensuite en documents de planification réglementaire dont les plans locaux d'urbanisme intercommunaux en projet ou en application désormais dans 50 % des intercommunalités[4]. Certains territoires optent également pour des documents non contractuels mais d'une grande utilité comme les schémas d'accueil des zones d'activités (SAE). Les intercommunalités sont responsables du Plan local d'urbanisme intercommunal. En ce sens, elles ont un pouvoir de décision sur la destination des terrains. Elles peuvent décider qu'une zone soit entièrement dévolue à l'activité industrielle, artisanale ou tertiaire en définissant des vocations préférentielles sur la base d'une stratégie économique (filières, positionnement concurrentiel, facteurs



d'attractivité, etc.). Elles peuvent, sur des terrains à vocation économique, définir des sous-destinations qui affinent le choix du type d'activité économique que l'on veut voir apparaître. Elles peuvent enfin aller plus loin en définissant des orientations d'aménagement précises dans la règlementation (cf. Chapitre 3).

L'offre immobilière et foncière à vocation économique d'un territoire, dont les zones d'activités, doit être pensée comme étant une des réponses opérationnelles à la stratégie économique du territoire. Celle-ci doit être bâtie au regard des besoins des entreprises déjà présentes en recherche d'un parcours résidentiel local, celles à accueillir et des objectifs de transition écologique du territoire. Seule la concordance entre le projet d'aménagement et le projet économique est garante de la réussite de l'opération. Le processus de requalification doit se référer à une vision à moyen terme de la nature des activités économiques à installer ou des écosystèmes à renforcer ou à conforter.

[3] Source enquête quinquennale économique 2022 - Intercommunalités de France

[4] Source SuDocUH décembre 2022

EXEMPLE REMARQUABLE

Le Grand Orly Seine Bièvre au plus près des porteurs de projet industriels sur ses ZAE

Le Grand Orly Seine Bièvre compte plus de 53 000 emplois industriels, ainsi qu'un tissu économique diversifié (aéronautique, automobile, etc.). La préservation de cet atout constitue une priorité politique pour les élus, matérialisée par un « Manifeste pour un Territoire industriel et productif » signé par une cinquantaine d'acteurs publics et privés, puis par une participation au programme Territoires d'industrie. Dans ce cadre, les politiques foncières constituent un axe structurant pour rendre possible l'émergence d'une ville « productive », intégratrice d'activités diverses et denses, de façon à freiner l'artificialisation des terres dans le cadre du ZAN.

Intervenir directement sur le foncier et accompagner les porteurs de projets

Pour conserver l'orientation productive de son territoire, établissement public territorial (EPT) intervient directement sur son tissu urbain, en travaillant sur des mailles multiples : projet de territoire (via le PLUI), sites d'activité, programmation immobilière…

Il porte, mandate, ou appuie plusieurs opérations d'aménagement de sites industriels, comme la définition d'un schéma d'aménagement et de développement du site Villeneuve-Triage, ou encore la création d'un nouveau site industriel sur l'ancienne centrale thermique de Vitry-sur-Seine. De plus, la zone industrielle de la Carelle à Villeneuve-le-Roi fait l'objet d'une réflexion en vue de sa revalorisation s'appuyant sur la présence, notamment, de ses infrastructures fluvio-portuaires.

L'introduction d'activités industrielles s'opère également à une échelle plus réduite, par exemple au travers d'un projet d'immobilier mixte sur la ZAE des Cosmonautes à Choisy-le-Roi. En parallèle depuis 2017, une Maîtrise d'œuvre pour le développement urbain et économique (MODUE) accompagne la relocalisation des entreprises industrielles impactées par les opérations d'aménagement de l'intercommunalité.

Une étude cofinancée par l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) a été menée en 2019 afin d'identifier les capacités foncières aptes au développement économique sur les 24 communes. Cette dimension prospective a amené l'intercommunalité à proposer au printemps 2020 la création d'une cellule de veille régionale dédiée à la relocalisation dans le cadre d'un groupe de travail « Foncier industriel » rassemblant les Territoires d'industrie, la Région et la préfecture d'Île-de-France. La cellule doit permettre d'identifier au niveau régional les opportunités et les actions à mener pour faciliter l'implantation de nouvelles industries, notamment en mobilisant les dispositifs Choose Paris Region et Choose France.

Imaginer et réaliser la ville productive de demain

L'intercommunalité a mandaté une expertise technico-juridique portant sur la création d'un dispositif assurantiel à destination des investisseurs. L'objectif de cet outil est de réduire le risque de vacance locative encouru par des investisseurs lors d'une première commercialisation d'un bien immobilier productif.

Une étude de préfiguration est également en cours pour la création d'une structure patrimoniale de portage d'immobiliers à vocation économique et notamment productifs. Cet outil permettrait de favoriser le recours au découplage foncier-immobilier au travers de baux emphytéotiques ou de baux à construction. Ce dispositif encore en émergence en France permettrait à l'intercommunalité d'optimiser l'utilisation des sites d'activités en limitant le foncier inutilisé, de mieux accompagner le parcours résidentiel des entreprises, et d'encadrer plus étroitement les prix de sortie du foncier productif en facilitant l'accès des porteurs de projets à un espace adapté.

Enfin, quatre architectes ont été sélectionnés dans le cadre d'un AMI pour imaginer les formes urbaines productives de demain en prenant en compte les questions d'urbanisation, organisation des temps de vie et de travail, mobilités, services, etc.

En France, une commune sur trois compte au moins une ZAE sur son territoire. L'ensemble des ZAE recensées représente ainsi environ 450 000 hectares soit 26 % du foncier artificialisé aujourd'hui[5]. En revanche, ces surfaces artificialisées sont souvent très peu denses, soit par obsolescence ou inoccupation d'une partie du parc immobilier, soit parce que la forme du bâti n'optimise que trop peu la parcelle ou que l'entreprise a fait le choix de constituer d'importantes réserves foncières qu'elle n'a finalement pas mobilisées.

En effet, les emprises bâties dans les ZAE retracent l'évolution du système de production français fondé sur un mode d'urbanisation extensif artificialisant des grands espaces disponibles, souvent agricoles et à coûts réduits :

- une première industrialisation en périphérie à l'origine de nombreuses friches industrielles ;
- une tertiarisation de l'économie avec de l'immobilier dense au centre des territoires métropolitains ;
- une nouvelle vague d'urbanisation en périphérie avec la création de zones commerciales et de plateformes logistiques, etc.

Autant d'espaces qui ont subi des niveaux d'obsolescence graduels avec des conséquences fortement visibles aujourd'hui : friches, vacance partielle, dégradation du bâti, de la voirie, déqualification, appauvrissement des activités, désaffection, etc. De nouvelles zones d'activités se sont parfois développées répondant davantage aux besoins des entreprises, plus qualitatives, mieux desservies par les transports en commun ou les modes doux en zone dense et mieux équipées en services, en infrastructures numériques, suivies par un mouvement de retour de l'activité économique en centre-ville ou dans les quartiers, laissant ainsi d'autres zones, plus anciennes, en déshérence parfois même à proximité des centralités. La tentation est forte de les transformer en zone d'habitat alors que les tensions sur le foncier économique se font de plus en plus fortes et qu'une sanctuarisation de ce type de foncier s'avère une nécessité pour de nombreux territoires[6] au regard des besoins non couverts.

Mais le changement de paradigme est réel et s'est accéléré ces dernières années. Après le covid et le développement du télétravail pour certaines catégories de salariés avec la réduction voire l'arrêt de croissance urbaine en réponse à la mise en œuvre du zéro artificialisation nette, ces zones d'activités parfois oubliées, deviennent des réservoirs de foncier ou de densification du foncier exceptionnels. L'un des enjeux pour les collectivités est donc de travailler l'optimisation des emprises foncières, de concevoir une densification acceptable, de promouvoir de nouvelles formes urbaines, en ajoutant à ces enjeux les exigences de réponse aux enjeux climatiques.

Dans ces perspectives, les ZAE sont autant de gisements fonciers à mobiliser dans une démarche de réduction de l'artificialisation du sol et d'ambition de réindustrialisation du territoire français. La mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel[7] a estimé à 22 000 hectares à horizon 2030 le besoin de foncier industriel. Elle estime que ce foncier peut être trouvé par 3 leviers dont les 2 premiers sont mobilisables en ZAE :

- La densification (3 500 ha) ;
- La réhabilitation de friches (10 000 ha) ;

Et ne nécessiterait in fine « que » 8 500 ha en artificialisation.

Cet enjeu doit s'articuler avec d'autres approches, comme l'urbanisme circulaire, qui invite à considérer le cycle de vie d'un bâtiment d'une part et d'autre part de le faire évoluer selon les usages afin d'éviter des opérations nouvelles qui viennent vider l'existant dans l'environnement bâti et créer des friches : faire avec le « déjà là » et penser la mutabilité du bâti dans sa globalité y compris le stationnement[8] et, le stockage. Plus globalement la loi Climat et Résilience invite les collectivités à optimiser les usages de ce bâti partiellement ou totalement hors d'usage.

Il est également possible de réfléchir à une utilisation du foncier vers d'autres destinations que l'activité économique en référence à un besoin en logement croissant dans certains territoires dans le cas où la zone d'activités en question se situe sur un territoire à fort besoin en logements (et donc attractif). La mixité des usages est une piste de réflexion dont font l'objet certaines ZAE.

[5] Source : « Les ZAE : Quels enjeux de requalification ? » SCET Paris, 2022

[6] 67 % des intercommunalités ont déjà refusé des projets d'implantation économiques faute de foncier disponible – Source « le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière » CEREMA/Intercommunalités de France, septembre 2022

[7] Source rapport « Stratégie nationale de mobilisation du foncier industriel » juillet 2023

[8] Notamment en évitant l'implantation de centrales photovoltaïques qui verrouillent l'usage de ces surfaces pour au moins 30 ans

01 1.2

Connaître pour bien agir : des inventaires des ZAE obligatoires aux diagnostics qualitatifs

La démarche de redynamisation des zones d'activités est complexe car elle concilie à l'échelle des territoires, des objectifs de développement économique (attractivité, préservation ou développement d'emploi à valeur ajoutée et de savoir-faire, organisation de l'offre foncière et immobilière et de parcours résidentiels pour les entreprises) et des objectifs de meilleure occupation du sol (arrêt de l'extension urbaine, protection des espaces naturels et de la biodiversité, optimisation des emprises foncières, densification, arbitrages dans l'utilisation du foncier).

Pour engager cette démarche, les collectivités doivent au préalable disposer d'une bonne connaissance des ressources foncières et bâties, celles en tout ou partie disponibles, de leur occupation (nature des activités, historique), de leur propriété et de leur état (espaces bâtis et non bâtis, vacance, pollution des sols, etc.). Mais cela suppose de pouvoir définir les espaces économiques qui peuvent être assimilés à des zones d'activités économiques, sachant qu'il n'existe pas de définition réglementaire et normée des ZAE.



Pour conduire ce travail d'inventaire et quantifier les zones d'activités, Intercommunalités de France avait déjà proposé dès 2016 un faisceau d'indices :

- La vocation économique de la zone d'activités mentionnée dans un document d'urbanisme ;
- Une superficie suffisante et une cohérence d'ensemble ;
- Le regroupement de plusieurs établissements / entreprises pouvant être issu d'une opération d'aménagement ;
- Une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné.

Depuis, la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 instaure entre autres une obligation d'inventaire des ZAE pour les intercommunalités (art. L. 318-8-2) qui doit comporter au minimum :

- Les unités parcellaires ;
- Leur surface ;
- L'identification du propriétaire ;
- L'identification des occupants ;
- Le taux de vacance.

L'inventaire doit être finalisé deux ans après la promulgation de la loi et a vocation à être actualisé tous les 6 ans.

Au-delà de cette obligation qui permet d'avoir une connaissance à l'instant T des zones d'activités d'une collectivité, l'enjeu est de disposer de données fiables et actualisées, utiles à la mise en place et l'évolution d'une stratégie globale de redynamisation et d'attractivité de tout ou partie des zones d'activités et notamment grâce à :

- La bonne connaissance du découpage parcellaire est essentielle pour définir les contours du projet afin notamment d'envisager un remembrement foncier ou une division foncière ;

- L'état des lieux des propriétaires et l'analyse de leur statut, permet de repérer les ensembles immobiliers plus facilement mutables pour lesquels un dialogue avec le propriétaire pourra s'instaurer. Cette analyse permet de repérer les propriétaires occupants des propriétaires bailleurs qui n'ont pas les mêmes logiques d'intervention ni les mêmes objectifs. La connaissance des propriétaires participe également de l'approche de l'indicateur de dureté foncière qui précise le niveau de facilité d'intervention sur chaque unité foncière ;
- La quantification et la qualification de l'occupation (vacance éventuelle), des entreprises (activité, nature, ancienneté, nombre de salariés), ou de toute autre structure présente dans la zone (associations, équipements, services publics, services de santé, etc.). L'approche des activités doit permettre de comprendre les dynamiques économiques en jeu, le niveau de spécialisation ou de concentration de certains types d'activités dans la zone, les difficultés de fonctionnement rencontrés, les actions à renforcer en termes de services, équipements, parcours résidentiel des entreprises, etc. ;
- L'approche de l'état du bâti, du foncier et des espaces publics, l'accessibilité et la circulation (véhicules légers, poids lourds, vélos, piétons, transports en commun, etc.), le traitement du stationnement, les conflits d'usage, etc ;
- La caractérisation du foncier peut être complétée par une analyse plus technique de la qualité des sols si nécessaire (pollution, imperméabilité, etc.).

L'état des lieux et le diagnostic de la zone d'activités doit également intégrer un volet positionnement de la zone à l'échelle territoriale pour comprendre son rôle au sein de la stratégie économique de la collectivité.

EXEMPLE REMARQUABLE

La communauté de communes du Pays de Landivisiau : Constituer un observatoire des dynamiques économiques et foncières pour adapter sa stratégie économique

La communauté de communes a procédé à un recensement des friches agricoles principalement des bâtiments agricoles d'élevage amiantés et abandonnés (poulaillers ou porcheries industriels par exemple), qui sera conforté dans le cadre du diagnostic agricole en cours. Les élus de la communauté de communes du Pays de Landivisiau souhaitent mener une expérimentation afin de compenser l'extension des zones d'activités du territoire situées sur des axes stratégiques et de répondre aux exigences du zéro artificialisation nette. L'idée serait de renaturer ces friches en les remettant à l'herbe ou en culture. Une trentaine d'hectares de friches à renaturer aurait ainsi déjà pu être pré-identifiée. Par ailleurs, se doter d'un observatoire du foncier sera indispensable à terme pour toutes les intercommunalités pour remplir les obligations issues de la loi Climat et Résilience.

L'observatoire économique a une fonction d'aide à la décision pour les élus. Pour mieux adapter sa stratégie économique, la communauté de communes depuis 2016 a choisi de créer cet observatoire économique sur son territoire. Elle réalise un portrait économique chaque année rassemblant les principales données en matière d'emploi, de création d'entreprises, de dynamique commerciale sur le territoire etc… L'observatoire rassemble également les disponibilités foncières sur tout le territoire y compris les zones d'activités économiques. L'élaboration actuelle du Plan local d'urbanisme intercommunal permettra de conforter ce diagnostic du foncier, de mieux identifier les friches et d'adapter en conséquence la stratégie économique en disposant de données récentes et actualisées.

La Banque des Territoires propose aux intercommunalités un service « @Zaé » d'aide à la création d'un atlas qui recense les zones d'activités économiques. Elle accompagne 500 intercommunalités dans la définition des périmètres, l'identification des unités foncières et de leurs propriétaires, de la maitrise foncière, du niveau de pollution, de l'état du bâti et du tissu économique de chaque ZAE du territoire.

Pour de nombreuses collectivités, l'inventaire constitue un premier diagnostic de leur foncier économique et devient une des fondations de leur stratégie foncière. Il leur permet une connaissance plus fine des potentialités de leur territoire, une meilleure vision des porteurs de projets présents sur les ZAE et de leurs besoins ainsi que de potentiels gisements fonciers mobilisables pour de futures implantations ou projets de renaturation.

Pour les collectivités, la difficulté de cartographier et de qualifier plus finement les fonciers mutables, est un frein pour les opérations d'aménagement visant la transformation de l'existant plutôt que l'imperméabilisation de nouvelles surfaces. En effet, soit le repérage trop superficiel conduit à une impossibilité technique soit le manque de qualification conduit à une temporalité trop lointaine.

EXEMPLES REMARQUABLES

La réalisation d'inventaires ZAE dans les intercommunalités : des approches différenciées

Métropole de Tours

En 2017, dans le cadre de la transformation de l'agglomération en une métropole, l'équipe en charge du développement économique engage la réalisation d'un recensement exhaustif des parcs d'activités avec l'agence d'urbanisme locale. Ensemble, elles font le portrait des 50 parcs présents sur le territoire donnant ainsi une connaissance précise de l'ensemble des parcs qui fait figurer : la typologie de ZAE, la superficie de la zone, l'espace disponible, les équipements présents, les perspectives d'évolution.

Une actualisation de ce travail est en cours. Dans le cadre de la loi Climat et Résilience, la Métropole a récemment réalisé une enquête auprès des chefs d'entreprise et des propriétaires des locaux d'activités dans le but de préciser la donnée notamment le taux de vacance. Aujourd'hui le territoire dispose de données très précises et actualisées sur les disponibilités immobilières et foncières, et une description précise des locaux (locaux d'activités, bureaux, pépinière, etc.). Ce matériau est utile également aux entreprises souhaitant s'implanter sur le territoire qui peuvent alors se projeter dans les espaces recensés.

Communauté de communes du Pays Clermontois

En 2017, un service de développement économique est créé. Ce dernier réalise alors un travail d'inventaire des ZAE pour l'identification des forces et faiblesses du territoire et avec en ligne de mire l'objectif de maximiser l'utilisation des zones et éviter l'étalement.

Sept zones d'activités en ressortent dont 4 d'intérêt communautaire pour lesquelles la collectivité dispose d'une connaissance pointue. A la suite d'un travail de terrain pour identifier les zones, l'inventaire croise des données économiques (nature de l'activité, taille de l'entreprise, nombre de salariés, etc.) et des données du territoire (données de population, catégories socioprofessionnelles, déplacements domicile-travail, etc.), l'inventaire des ZAE a permis de déboucher sur une stratégie économique en concertation avec les acteurs et partenaires économiques locaux (CCI, mission locale, entreprises, fédérations).

La question de la maîtrise foncière mais également des coûts d'aménagement pour la restructuration des zones est un enjeu à travailler pour le territoire, dans un modèle économique qui doit permettre de concilier l'effort financier acceptable pour la collectivité avec des prix de sortie « de marché » pour accueillir de nouvelles entreprises.

01 1.3

Aller vers une analyse intégrée des données et favoriser la démarche prospective pour construire une stratégie d'attractivité

Si la collecte de données est un premier pas vers la démarche de redynamisation des zones d'activités, la question déterminante est : comment mettre ces espaces au service d'une réflexion prospective et stratégique de développement économique du territoire ?

Plusieurs démarches peuvent être pilotées dans ce sens afin de :

- Connaître individuellement et suivre chacune des entreprises d'une zone d'activités, recenser leurs projets de développement et notamment ceux qui pourraient générer des besoins en immobilier et/ou en foncier, mais également qui pourraient être mis en lien avec ceux d'autres entreprises comme la formation, le recrutement, les achats, la mobilité, etc ;
- Renforcer ou même initier les relations inter-entreprises en animant des rencontres thématiques dans l'optique de développer des services communs, de structurer des mutualisations, ou bien même d'engager des projets d'écologie industrielle territoriale, afin de mettre en relation les ressources inutilisées d'entreprises et les besoins d'autres (les « déchets » des unes peuvent être les ressources des autres) ;
- Consolider voire préfigurer un cluster ou une filière en croissance à l'échelle d'une ou de plusieurs zones du territoire, à partir d'entreprises leaders déjà présentes et qui sont dotées d'une capacité d'attractivité pour de nouvelles entreprises ;
- Animer l'écosystème d'acteurs économiques, ce qui implique de mobiliser au mieux toutes les parties prenantes (les propriétaires fonciers et immobiliers, les entreprises, les chambres consulaires, les agences de développement, les services de la Région, les aménageurs, les promoteurs, les



associations, les fédérations, les opérateurs de services, les porteurs de projet, etc.) en qualifiant et travaillant sur :

  - leurs interrelations ;
  - leurs intérêts communs ;
  - leur degré d'influence possible sur les décisions ;
  - leur niveau d'engagement dans le projet.
- Enrichir et adapter l'offre d'équipements et de services pour en faire des leviers d'attractivité pour les entreprises. Le recensement et la qualification de ces équipements et services permet de mesurer les marges de progression et de cibler les actions à mener pour répondre aux besoins actuels et futurs des entreprises et de leurs salariés.

EXEMPLE REMARQUABLE

Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion (CINOR) : Accompagner l'innovation des PME dans un parc d'activités économiques dédié aux sciences du vivant

CINOR Communauté regroupe 3 communes pour 210 000 habitants (St Denis, Ste Suzanne et Ste Marie) au nord de l'Ile de la Réunion. Elle est également très dense économiquement avec près de 18 000 entreprises sur le territoire, principalement des TPE/PME, et orientées à 80 % dans le domaine des services, du commerce et de l'hôtellerie restauration.

Même si localement le taux de chômage reste significatif (19 % sur CINOR communauté), le territoire fait face à une forte dynamique économique. Les deux zones d'activités existantes sont saturées et le foncier disponible est restreint par le relief montagneux de l'île qui n'offre qu'une bande côtière constructible étroite déjà très sollicitée pour du logement. Le parc Technord créé en 2001 rassemble près d'une centaine d'entreprises sur 36 hectares pour 2 000 emplois.

Afin d'encourager la création d'entreprises dans les sciences du vivant, représentant un fort potentiel, CINOR Communauté a créé une pépinière d'entreprises sur le parc d'activités Technord. La pépinière « le KUB » permet d'accueillir dans 4 bâtiments de 4 000 m² entre 40 et 50 petites entreprises dans le secteur notamment des biotechnologies.

Il abritera progressivement également l'Association Technopole de la Réunion (ATR), des locaux du Cyclotron Réunion Océan Indien (CYROI), un incubateur de start-ups de la biotechnologie et d'autres entreprises innovantes. Les jeunes pousses réunionnaises pourront y élire domicile pour une durée d'un an, renouvelable 2 fois. Cette plateforme pourrait réunir jusqu'à 200 emplois hautement qualifiés. Des espaces de travail, salles de réunion sont par ailleurs prévus afin de faciliter l'innovation et les projets de coopération entre start-ups et laboratoires.

La construction se veut exemplaire sur le plan de l'innovation et de la réduction de l'empreinte carbone avec, notamment, l'emploi de façades préfabriquées autoportantes adaptées au climat tropical de l'île qui pourront mieux résister aux effets d'un cyclone. Les travaux ont été confiés à une coopérative d'une douzaine d'entreprises locales du bâtiment.

Au total, l'investissement s'élève à près de 9,3 millions d'euros. Sur ce montant, 55 % sont apportés par la Communauté intercommunale du nord de La Réunion. L'État (pour 2 millions d'euros), la Région et le Fonds européen de développement régional (Feder) devrait également participer au projet.



02





2

Une grande diversité de leviers au service de l'attractivité des ZAE

02 2.1 Accompagner voire impulser une démarche d'animation à l'échelle d'une ou plusieurs zones d'activités

Les seules actions de requalification urbaine et paysagère des zones d'activités, le développement de l'offre foncière ou immobilière, ne suffisent pas toujours, voire ne suffisent plus, à enclencher une dynamique d'attractivité des ZAE. L'équation est plus complexe et implique pour les collectivités de se tourner davantage vers des démarches d'animation et de co-construction de positionnement et de plan d'actions avec les entreprises et les propriétaires présents dans les zones.

La mise en place d'un dispositif d'animation pérenne favorise l'émergence de synergies et de collaborations fructueuses entre les entreprises, et par conséquent, contribue à accroître leur capacité d'innovation et à valoriser leur image. Qu'il s'agisse de partenariats commerciaux, de partages de ressources, de main d'œuvre ou encore de projets conjoints de recherche et développement, l'objectif ultime consiste à optimiser l'efficacité et la compétitivité des entreprises.

Un dispositif d'animation permet de tisser des liens réguliers avec les dirigeants, d'être à l'écoute de leurs besoins et de favoriser les synergies. Il contribue également à davantage identifier pour mieux anticiper les départs d'entreprises, ou en retraite de leurs dirigeants et leur transmission, les extensions nécessaires, mais aussi les possibles fermetures. Cette connaissance fine et ce dialogue permanent permettent de proposer des mesures proactives pour soutenir des entreprises en difficulté, accompagner celles qui doivent s'agrandir et recruter, mieux préparer la prospection et l'accueil de nouvelles entreprises. Les actions doivent être coconstruites avec les entreprises et cibler des projets concrets que ce soit en termes d'infrastructures, de services, de mobilité, de formations, etc. La mise en œuvre des actions requiert un portage par les maîtrises d'ouvrage compétentes (publiques mais également privées), une coordination efficace et la mobilisation des ressources techniques et financières nécessaires. Le fait que 91% des intercommunalités disposent désormais d'un service de développement économique[9] devrait permettre de plus en plus souvent la mise en place d'une démarche d'animation et de pilotage d'un plan d'actions partagé entre les entreprises, les collectivités et leurs partenaires.

La mise en relation des entreprises entre elles peut se faire sous plusieurs angles : cela peut concerner les ressources, en favorisant l'écologie industrielle et les économies d'énergie ou d'eau au sein de la ZAE. Il peut s'agir de mutualiser des équipements ou certains espaces sous-utilisés comme des salles de réunion ou des show-rooms, ou bien encore de promouvoir un groupement d'employeurs pour partager certaines compétences. Cette dynamique partenariale peut aussi se traduire par la conception de cycles de formations pour renforcer l'employabilité des salariés et/ou répondre aux difficultés de recrutement de personnes qualifiées dans tel ou tel domaine, ou bien par la création de structures d'insertion et d'accès à l'emploi.

Dans tous les cas, le dialogue régulier entre entreprises d'une même zone et les collectivités est essentiel. Les acteurs publics doivent pouvoir comprendre le fonctionnement et les besoins des entreprises, les impliquer dans toute action de « planification » pour éviter l'isolement de la ZAE. Les entreprises, de leur côté, doivent mieux percevoir leur environnement et évoluer en s'adaptant au territoire dans lequel elles se développent. Le copilotage des démarches d'animation économique par un binôme élu/industriel des territoires d'industrie a permis d'illustrer l'efficacité de ces échanges et l'importance de la relation de confiance qui s'établit grâce à cela.

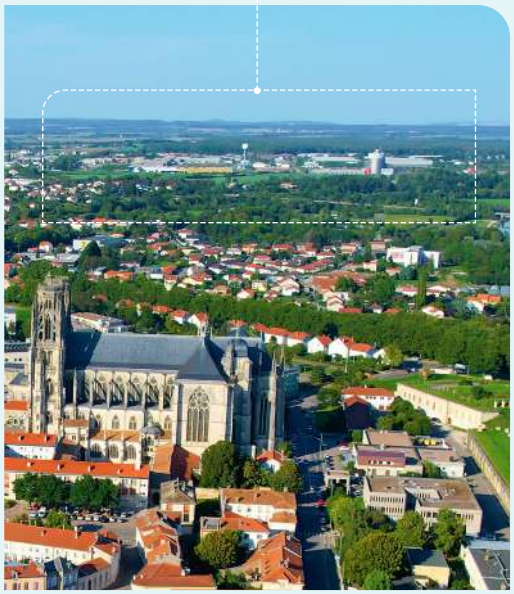
[9] Source enquête quinquennale économique Intercommunalités de France septembre 2022

EXEMPLES REMARQUABLES

Les entreprises publiques locales, actrices incontournables de l'animation des ZAE

La reconversion de l'ancien site Kléber à Toul

La communauté de communes Terres touloises, en Meurthe-et-Moselle, a réalisé un projet de reconversion d'une ancienne usine Kléber en un site d'activités économiques dans divers secteurs. Sur place, une association (« Paroles d'entreprises ») organise régulièrement des consultations inter-entreprises qui ont abouti à la mutualisation de moyens, l'ouverture de passages entre des bâtiments, ou encore des prêts de main d'œuvre.



Le projet Lyon Parilly

Le projet Lyon-Parilly est un projet de requalification de ZAE porté par la Société d'équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon (SERL) ; si l'EPL assure la gestion du site et la mise en place de services communs (énergie, gestion des déchets, etc.), elle s'appuie sur une association, la « ruche industrielle », pour assurer des missions d'animation auprès des entreprises.

Le site de La Janais à Rennes

Le site de La Janais à Rennes est un site d'implantation de l'entreprise Stellantis. Suite à une importante libération d'emprise foncière de la part de cette dernière, une partie du site a fait l'objet d'une reconversion en zone d'activités autour de la mobilité décarbonée et l'éco-construction. Sur place, un bâtiment totem en projet sera dédié à l'animation de la ZAE, le « bâtiment 78 » avec une offre aux entreprises souhaitant s'implanter sur le site : accompagnement à l'implantation, pépinière d'entreprises, accompagnement au recrutement et à la montée en compétences des employés (formation de la Région), opérateur dédié à l'écologie industrielle territoriale via un accompagnement à la mutualisation inter-entreprises de l'énergie, de la sécurité, et des équipements sociaux et culturels.

02
2.2

Engager une démarche d'adaptation continue et durable des zones

Refaire la ZAE sur la ZAE au même titre que le renouvellement urbain des quartiers d'habitat ou des centres-villes, semble être un objectif partagé par les acteurs publics pour répondre aux enjeux de gestion durable des espaces dans un contexte d'économie et d'optimisation des ressources foncières.

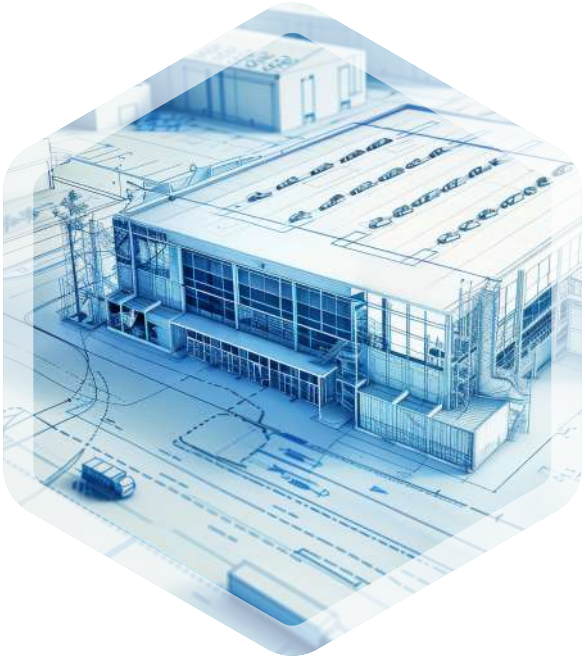
Ceci implique de pouvoir anticiper davantage les besoins d'évolution des zones d'activités existantes et de concevoir autrement les nouvelles zones, afin qu'elles puissent mieux s'adapter au fil du temps pour éviter (ou réduire) leur obsolescence et donc préserver leur attractivité dans la durée.

Plusieurs facteurs accentuent aujourd'hui ce risque d'obsolescence, parmi lesquels :

- Un foncier et un immobilier vacants ou sous-occupés du fait d'une mauvaise adéquation entre l'offre et la demande, et/ou causé par le départ d'entreprises dont l'activité n'était plus compatible avec un environnement de plus en plus dense et mixte générant des contraintes d'accessibilité, de hausse des coûts (foncier, aménagement et construction) et moins compatible avec d'éventuelles nuisances liées aux activités économiques implantées ;
- Un immobilier inadapté pour accueillir de nouvelles activités en termes de forme urbaine, de trame, de hauteur, d'équipements, de réseaux, etc ;
- Une conception initiale des bâtiments rendant difficiles ou impossibles (techniquement ou financièrement) des transformations, des extensions, divisions, surélévations, etc ;
- Un immobilier peu ou mal isolé, passoires thermiques énergivores qui contribuent à des coûts d'exploitation et de charges pour l'entreprise hors marché ;
- La tension des marchés immobiliers, l'absence de possibilité de contrôle de la mutation des activités qui conduisent dans certains cas à l'installation d'activités tertiaires, commerciales ou de loisirs grand public dans des locaux initialement destinés à des activités artisanales ou de PME/PMI et qui ainsi contribuent à la rareté de l'offre de locaux adaptés pour des activités de production ;
- Des grandes mutations du tissu économique d'un territoire liées à la fermeture ou à l'implantation d'une très grande entreprise et de ses impacts sur les activités de sous-traitance implantées à proximité ;
- Les impacts durables du télétravail ou du temps de travail, sur les besoins en m² et l'organisation des espaces de travail, en particulier dans les bâtiments tertiaires.

Ces éléments ont notamment pour conséquence d'installer un turn-over très élevé de l'occupation des bâtiments et l'arrivée de plus en plus fréquente d'activités économiques à très faible valeur ajoutée qui peuvent aller jusqu'à dégrader l'image et donc l'attractivité de la zone (stockage extérieur, absence d'entretien des espaces bâtis et non bâtis, pollution non contrôlée, etc). Aussi, ce sont autant de facteurs qui peuvent parfois conduire des collectivités à engager une démarche opérationnelle de mutation pour tout ou partie d'une ZAE dont les activités ou l'état global seraient devenus incompatibles avec leur environnement. Néanmoins, tout compte fait, dans la plupart des cas, il s'agira d'être en capacité de pouvoir agir sur l'évolution de la zone sans pour autant envisager sa disparition totale.

Pour cela il est nécessaire leur accorder un niveau d'attention et d'investissement suffisamment important et de disposer d'une stratégie et d'un plan d'action à moyen-long terme et de leviers opérationnels efficaces pour agir sur le foncier, l'immobilier, l'aménagement et la gestion de la zone.



02
2.3

Améliorer l'offre de mobilité et l'accessibilité



La loi d'orientation des mobilités (LOM) de décembre 2019, qui désigne l'intercommunalité en tant qu'autorité organisatrice des mobilités, avec une prise de la compétence volontaire par les communautés de communes en 2021, renforce le rôle actif et la responsabilité de cette dernière dans la gestion de la mobilité dans les Zones d'Activités Économiques.

La plupart des Zones d'Activités Économiques en zone dense sont desservies par des transports en commun, mais se trouvent souvent à une distance considérable des gares, nécessitant des correspondances supplémentaires et entraînant des temps de déplacement plus longs par rapport aux trajets en voiture. La grande majorité des travailleurs est souvent dans l'obligation de se déplacer en voiture, en particulier en secteur rural ou périurbain, où la voiture est souvent le seul mode d'accès direct. Cette tendance est renforcée par la dispersion géographique des ZAE et l'augmentation des distances domicile-travail constatée sur une période longue[10].

Le renforcement de solutions de mobilité durable partagées et mutualisées pour l'ensemble des entreprises de la zone d'activités est un levier d'attractivité important.

Cela inclut des initiatives telles que des navettes dédiées, le partage de voitures, le covoiturage et des systèmes de vélos en libre-service. Ces actions coordonnées peuvent être définies et intégrées dans un plan de mobilité inter-entreprises (PMIE). L'aménagement des pistes cyclables est aussi déterminant pour améliorer l'accessibilité des sites d'activités.

Pour réduire les besoins de déplacements motorisés, il est utile de repenser l'offre de services accessibles aux salariés et aux habitants à proximité ou au sein du parc d'activités, disponibles tout au long de la journée. Maintenir ou développer des commerces et des services accessibles dans un rayon de 10 min à pied tels que restauration, blanchisserie, conciergerie, services publics, crèches, installations sportives, etc., contribue à renforcer l'attractivité d'une zone d'activités, faciliter les rotations d'entreprises et à terme lutter contre la vacance et l'apparition de friches.

Par ailleurs, l'intercommunalité qui est également compétente en matière d'habitat peut également travailler à une offre de logement destinée à accueillir les salariés, stagiaires et alternants en proximité des zones d'activités économiques.

[10] La distance moyenne domicile travail est passée de 3km dans les années 60 à 13,3 km en 2019 (source ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Insee, enquête mobilité des personnes 2018-2019 (2022))

02
2.4

Mieux articuler l'offre de formations avec les besoins des entreprises



Dans leur grande majorité, les entreprises connaissent des freins importants au recrutement : une main-d'œuvre parfois disponible à proximité mais qui ne répond pas aux besoins (qualification et niveau de formation, expérience). L'entreprise peut également avoir du mal à faire venir des salariés qualifiés de l'extérieur du fait d'un déficit d'attractivité du secteur d'activité (image dégradée des métiers de l'industrie ou du BTP par exemple) du territoire (territoires enclavés, quartiers en politique de la ville …), mais aussi de la dégradation de la ZAE ou de son manque d'accessibilité.

Pour répondre à ces freins plusieurs actions peuvent être engagées, par exemple :

- La conception et la mise en œuvre de formations sur-mesure adaptées aux besoins des entreprises de la zone d'activités ou plus largement du territoire, voire l'implantation de centres de formation spécialisés au plus proche des entreprises, afin de répondre à la demande croissante en emplois qualifiés sur de nouveaux métiers. Cette démarche favorisera la disponibilité de compétences adaptées aux besoins locaux et peut se conduire en partenariat avec la Région qui dispose de la compétence en matière de formation professionnelle ;
- Les écoles de production, expérimentées dans le cadre des Territoires d'industrie ont permis aux industriels de mettre en commun des lieux et des programmes de formation avec des mises en situation concrètes en entreprises et donc une employabilité immédiate en sortie de formation.

Par ailleurs, un travail important de sensibilisation des jeunes au collège et au lycée est nécessaire sur les possibilités de formation et d'emplois sur leur territoire en organisant des visites dans les entreprises pour permettre de constater l'amélioration notable des conditions de travail, notamment dans l'industrie et les opportunités d'emploi qu'elle représente.

02
2.5

Développer l'offre de services

Comme dans tout type d'opération d'aménagement, la question du besoin en matière de services est centrale. L'absence d'infrastructures et de services destinés aux entreprises et à leurs salariés peut constituer un obstacle à l'implantation de nouvelles activités et un motif de départ à court ou moyen terme de celles qui y sont installées.

D'après une étude OpinionWay réalisée entre avril et août 2023, auprès de 800 chefs d'entreprises de moins de 100 salariés, le premier critère de choix de ces dirigeants dans l'implantation de leur entreprise, à égalité avec le prix du foncier, concerne le confort de leurs collaborateurs (83 %). Pour 87 % d'entre eux, il est en effet essentiel d'avoir une offre de restauration, de commerces et d'espaces verts à proximité de ces sites. Il faut qu'ils soient proches des lieux de vie de leurs collaborateurs (82 %).

Les salariés en ZAE recherchent un environnement qui leur permette de travailler dans de bonnes conditions, avec des aménagements qualitatifs et par la mise à disposition de services de proximité et d'équipements adaptés aux besoins et aux nouveaux modes de travail (transports et services en horaires décalés, espaces de détente et de restauration en extérieur, des activités sportives, des crèches, des conciergeries, des foodtrucks, la livraison de paniers de produits frais etc). Ces services peuvent être mutualisés et favorisent les interactions professionnelles sur le site.

Par exemple, selon les circonstances, les entreprises peuvent avoir besoin d'un accès pratique et simplifié aux centres commerciaux locaux, sans la nécessité d'ajouter de nouvelles unités commerciales. Dans d'autres cas, la présence d'un Restaurant Inter-Entreprises (RIE) peut être essentielle pour répondre aux besoins des travailleurs de la zone, en fonction de la dynamique économique de la ZAE en question.

L'implantation de crèches ou de micro-crèches au sein des plus grandes zones d'activités ou en proximité immédiate, en adaptant les horaires d'accueil, peut s'avérer être une réponse aux besoins de certains salariés.



EXEMPLE REMARQUABLE

Communauté d'agglomération Seine–Eure : faciliter l'accueil et la vie des salariés du territoire

L'agglomération Seine-Eure située à 30 minutes au sud de Rouen (60 communes, 105 431 habitants, 40 654 emplois dont 45 % dans l'industrie) et à moins d'une heure de Paris est un territoire à dominante industrielle autour de Louviers.

UN SERVICE D'ACCUEIL DES SALARIÉS ET DES NOUVEAUX HABITANTS.

Lorsqu'une entreprise de taille importante prévoit de s'implanter sur l'agglomération, l'intercommunalité, via sa Direction de l'Économie, de l'Emploi et de la Formation, l'anticipe avec une offre d'accueil et de découverte pour les nouveaux salariés. Elle propose un accompagnement à la recherche du logement sur le territoire et d'un emploi pour le conjoint. Elle mobilise un bus pour faire visiter le territoire aux futurs salariés et leurs distribue des kits de bienvenue pour faire connaître l'offre culturelle et sportive (cartes du territoire, tickets de bus, d'accès à la piscine ou à la patinoire). Les salariés qui s'installeront sur le territoire pourront y consommer et donc favoriser l'économie résidentielle de l'agglomération. D'autres initiatives sont en cours comme la création d'un réseau d'ambassadeurs. Lorsqu'une nouvelle famille s'installera, elle pourra être parrainée par un habitant volontaire. Cet ambassadeur fera le lien et accélérera l'intégration des nouveaux arrivants.

UNE CRÈCHE INTER-ENTREPRISES À HORAIRES DÉCALÉS.

La création des crèches inter-entreprises pour les enfants des salariés reste une offre limitée à 31 % des intercommunalités (cf. supra). L'Agglo Seine-Eure est partie d'une sollicitation des services ressources humaines des entreprises à ce sujet en 2005. En effet, après une enquête pour identifier les besoins des salariés, il s'est avéré que ceux travaillant dans les zones d'activités et souvent en horaires décalés avaient peu de solutions pour faire garder leurs enfants. L'agglomération bien que ne disposant pas encore de la compétence enfance-jeunesse a lancé un projet de crèche inter-entreprises qui a vu le jour en 2007 avec une amplitude horaire de 5h30 à 22h30. La caisse d'allocations familiales de l'Eure a participé au financement du projet, du fait de l'importance des besoins non couverts. Le fonctionnement de la crèche a été confié en délégation de service public. Une association constituée par les 7 entreprises du territoire finance les berceaux. Les salariés de chacune de ces entreprises peuvent faire une demande avec cependant des critères de priorité (famille monoparentale, travail en horaires décalés ou enfant en situation de handicap). 10 % des places sont également ouvertes à des familles extérieures à ces entreprises. Le succès a été tel qu'une deuxième crèche inter-entreprises a ouvert sur l'agglomération en 2016. En développant les services supports pour les salariés pour accompagner leur installation et faciliter ensuite les conditions d'accueil des jeunes enfants, l'Agglo Seine-Eure renforce l'attractivité de son territoire et la capacité de ses entreprises à recruter.

Cependant, il existe des limites au développement d'une offre de services qui impliquent des investissements et coûts de gestion souvent élevés et peut générer une concurrence avec les commerces de centre-ville existants.

Réfléchir dès le départ à une structure de gestion dédiée, telle qu'un syndicat mixte responsable de la gestion du parc d'activités, et/ou à accompagner la création et l'animation d'associations d'entreprises et de clubs thématiques, en collaboration avec les acteurs locaux simplifie ensuite le fonctionnement du site. Pour cela il est conseillé aux acteurs publics d'intégrer très tôt dans les projets de requalification des ZAE la question de leur gestion et de leur animation. Il s'agit notamment de consulter et mobiliser largement les entreprises dans ces réflexions dont ils pourront demain être maîtres d'ouvrage ou financeurs d'actions opérationnelles. Organiser des réunions régulières avec les entreprises pour identifier leurs besoins et élaborer collectivement un plan d'action permet d'y parvenir plus facilement. Cela encourage une meilleure compréhension mutuelle entre les entreprises et les acteurs de l'aménagement urbain, qui ont parfois encore trop peu d'interactions.

02
2.6

Favoriser l'Écologie Industrielle et Territoriale

L'économie circulaire joue un rôle crucial dans le renouveau des zones d'activités économiques en stimulant l'innovation territoriale et la complémentarité entre entreprises.

Les sites économiques s'imposent comme des leviers majeurs de la transition écologique pour les intercommunalités car ils concentrent des émissions importantes (CO_2, déchets…) et des consommations de ressources (eau, énergie, foncier…). À elles seules, les ZAE peuvent contribuer de manière massive aux efforts de décarbonation et d'économie de ressources en participant au développement de l'écologie industrielle territoriale. Elles favorisent la réutilisation des ressources et permettent une réduction significative des déchets produits. Cette proximité géographique au sein des ZAE permet aux entreprises de collaborer et de créer des synergies, tant par la mutualisation que par la substitution de ressources.

Cette mutualisation implique un travail de mise en lien et une connaissance fine des processus de production de chacun, le partage d'infrastructures, de services ou d'énergie, optimisant ainsi l'utilisation des ressources disponibles. Par exemple, plusieurs entreprises peuvent partager un centre de recyclage ou une station d'épuration des eaux usées, réduisant les coûts et l'impact environnemental.

EXEMPLE REMARQUABLE

Communauté de communes Val'Eyrieux : *démarche d'écologie industrielle territoriale et de développement de l'économie circulaire*

La communauté de communes Val'Eyrieux (13 000 habitants), fait partie des territoires labellisés de Territoire d'Industrie Nord Ardèche qui regroupe 8 intercommunalités. La communauté de communes souhaite renforcer son potentiel de croissance verte et ainsi mener une étude de faisabilité et d'impact sur les potentiels de collecte et de mutualisation des déchets et sources d'énergies des entreprises industrielles.

Ce projet fait suite à une réflexion engagée depuis 2015 suite à deux appels à projet : Territoires à Énergie Positive (mené par l'ADEME et la Région Auvergne-Rhône-Alpes) puis Territoire à Énergie Positive Pour la Croissance (État, Ministère de la transition écologique et solidaire), dont a bénéficié la communauté de communes. Ces financements et cet accompagnement humain nouveaux ont permis une réflexion sur la stratégie de développement économique du territoire, qui a décidé d'associer celle-ci à une démarche de transition énergétique et écologique.

Cette stratégie globale s'est traduite par un appel à projet intercommunal d'accompagnement technique et financier des entreprises réalisant des investissements visant à réduire leur impact environnemental. L'appel à projets a permis à la communauté de communes d'établir des liens en son sein (entre ses politiques économiques et énergétiques) et vis-à-vis de l'extérieur (État, ADEME, Région, CCI, Chambre des métiers, Chambre d'Agriculture, entreprises du territoire). Par ailleurs il a permis l'émergence de multiples projets de taille intermédiaire et petite, qui jusque-là souffraient d'un manque d'accompagnement par les acteurs environnementaux régionaux et nationaux, dont le champ d'action se limite souvent aux structures de grande taille ou métropolitaines. Ainsi les entreprises identifiées ont fait connaître leurs besoins en matière d'accompagnement technique : appui à l'élaboration de demandes de financement pour les projets de grande ampleur, réduction du coût de la collecte des déchets industriels, des moyens logistiques, des flux d'énergie et de déchets.

La substitution repose sur les échanges de matières premières, de services ou d'énergie entre les acteurs économiques locaux. Par exemple, une entreprise peut partager son surplus d'énergie avec une entreprise voisine, un data-center ou un quartier de logement. Ces pratiques favorisent une gestion plus efficace des ressources et contribuent à la réduction des déchets, à une meilleure acceptabilité de l'implantation des entreprises industrielles, de plus en plus contestées par les habitants, tout en renforçant la résilience économique du territoire.

EXEMPLE REMARQUABLE

Sictom du Sud–Gironde : *démarche « Zéro Déchet Zéro Gaspillage »*

Sur ce territoire une Société Publique Locale a été créée en 2016 pour développer l'économie circulaire. Cependant, la sensibilisation des acteurs économiques à cette thématique reste un enjeu majeur, notamment au sein des ZAE.

Ainsi un atelier de travail « pilote » a été organisé avec les entreprises de la zone d'activités de Mazères, sous forme d'un « Petit Déjeuner de l'économie », avec l'intention de le ritualiser deux fois par an et de déployer l'initiative dans d'autres ZAE du territoire, et ce pour :

- *Sensibiliser et vulgariser les concepts de l'économie circulaire auprès des professionnels.*
- *Encourager les entreprises à coopérer et à créer des synergies pour réduire leurs déchets.*
- *Établir une présence continue dans les ZAE pour promouvoir la démarche « Zéro Déchet Zéro Gaspillage » du Sictom du Sud-Gironde.*

TERRITOIRE ZÉRO DÉCHET zér GASPILLAGE

Pour garantir le succès de cette initiative, mobiliser les entreprises et les sensibiliser efficacement aux enjeux de l'économie circulaire, l'animatrice du Sictom ainsi que la directrice de la SPL Sud Gironde ont été mobilisées pour apporter leur expertise, leur connaissance du territoire ainsi que leur soutien à la démarche.

Ainsi, les zones d'activités économiques évoluent vers des aménagements qualitatifs tournés vers le bien-être au travail des salariés, une offre de mobilité et de services adaptée et une animation et des échanges réguliers entre entreprises et avec l'intercommunalité. Ceci constitue un investissement important en temps homme et financier à la fois pour l'intercommunalité qui doit animer et aménager et pour les entreprises qui doivent adapter leur processus de production, leur patrimoine bâti, les conditions d'accueil de leurs salariés et dégager du temps pour ce dialogue. Ces coûts peuvent être compensés par une augmentation de l'attrait global de la zone et une plus forte capacité à recruter et garder la main d'œuvre sur le site dans une période où les recrutements sont de plus en plus difficiles.

En somme, on voit bien que l'attractivité des ZAE rassemble des questions foncières et des questions économiques étroitement liées à la stratégie économique du territoire, à son attractivité et aux projets des entreprises locales.

Au cœur de cet écosystème, l'intercommunalité joue un rôle central et dispose de la compétence exclusive en matière d'immobilier d'entreprise qui lui permet d'agir sur le foncier et l'immobilier, en complément des actions sur le logement, la mobilité et les conditions d'accueil des salariés (restauration, garde d'enfants, loisirs).

En partant de l'inventaire de leurs ZAE (les ressources foncières), de leur marge de manœuvre financière et de la stratégie économique envisagée (types d'emploi à accueillir, secteurs d'activités …), les intercommunalités pourront ainsi mettre au clair une feuille de route foncière et immobilière qui leur est propre et permet des parcours résidentiels complets sur leur territoire. Elles ont ainsi la possibilité d'identifier des ZAE plus stratégiques, par leur emplacement, leur poids en matière d'emploi, la présence ou non d'une entreprise phare, leur capacité de mutabilité etc. et y consacrer des efforts de redynamisation particuliers.



03

Les modes d'intervention, les modèles économiques et de portage du foncier





03

Comme nous l'avons vu, les collectivités se retrouvent face à une situation complexe : celle de poursuivre l'accueil de nouvelles entreprises et d'accompagner le développement de celles en place, tout en s'inscrivant durablement dans la sobriété foncière et le ZAN ainsi que la maîtrise des ressources en eau, énergie, la préservation de la biodiversité, etc.

L'un des principaux vecteurs pour répondre à ces injonctions contradictoires est, en matière de développement économique, la reconfiguration des zones d'activités économiques existantes.

Nous avons vu précédemment que les zones d'activités existantes présentent des caractéristiques très différentes les unes des autres : certaines ont été aménagées par la puissance publique, d'autres se sont constituées au fur et à mesure du temps sans une réelle intervention de la collectivité. Elles peuvent être en cours de commercialisation ou totalement remplies. Elles peuvent comporter des tènements fonciers très généreux ou au contraire très limités. Elles peuvent être situées en zones tendues ou en zones détendues, etc. Les intercommunalités en charge de ces zones d'activités disposent également de moyens humains et financiers très variables d'un territoire à l'autre pour intervenir.

Face à des situations de départ aussi contrastées et des ambitions qui peuvent se révéler singulières, il n'existe pas une solution « unique » reproductible pour l'ensemble des zones d'activités. Avant de se lancer dans une démarche de requalification, l'intercommunalité doit se questionner sur :

- Sa volonté d'une maitrise du foncier économique dans la durée et des projets d'aménagement et de requalification qui en découlent ;
- Sa capacité financière et en ingénierie pour accompagner ces projets complexes et longs ;
- Son lien actuel avec les entreprises et les propriétaires des fonciers en ZAE ;
- La hiérarchisation des zones selon leurs enjeux et leur intérêt au regard de la stratégie économique afin d'intervenir de manière ciblée sur celles qui présentent un caractère stratégique.

Dans ce chapitre 3 nous tenterons de répertorier les outils mobilisables par les intercommunalités pour mettre en œuvre un processus de redynamisation des ZAE jugées comme stratégiques. Elles sont souvent dans l'obligation de faire des choix parmi l'ensemble des ZAE du territoire, au regard des sommes financières en jeu en matière de requalification, de mise en place de services et d'animation.

Les intercommunalités sont exclusives à agir (cf. encadré : Rappel du cadrage de l'intervention des collectivités en matière d'immobilier d'entreprises en page 3) et volontaristes dans ce domaine. En effet, 73 % des intercommunalités déclarent aménager en régie leurs parcs d'activités, 72 % en assurent directement la gestion et l'entretien[11].

Nous examinerons les outils mobilisables lorsque l'intercommunalité pourra intervenir sur des fonciers qu'elle maitrise déjà ou restant à acquérir puis ceux qu'elle pourra utiliser lorsqu'une majorité des fonciers de la ZAE seront détenus par des propriétaires en place (exploitants ou bailleurs).

[11] Source enquête quinquennale économique 2022- Intercommunalités de France

03 3.1 Intervenir sur des fonciers propriétés de la personne publique

Quels sont les fonciers mobilisables ?

Il peut s'agir :

- De fonciers (terrains nus) qui n'ont pas encore été s'ils sont artificialisables au titre de la trajectoire ZAN du territoire ;
- D'espaces / d'équipements publics situés dans le périmètre de la ZAE qui peuvent parfois être surdimensionnés. Une intervention sur ces espaces peut permettre de libérer du foncier pour accueillir de nouvelles entreprises ou offrir de nouveaux services aux entreprises de la ZAE. Cette évolution de l'usage des fonciers pourra, le cas échéant, nécessiter la mise en œuvre préalable de procédures de désaffectation et de déclassement du domaine public ;
- De fonciers privés sur lesquels des entreprises sont en activité. L'intercommunalité peut avoir connaissance du souhait de certaines d'entre elles de céder une partie de leurs réserves foncières ou bâtiments inoccupés partiellement ou totalement, de se repositionner dans la ZAE ou dans une autre ZAE du territoire ;
- De fonciers sur lesquels des entreprises ont annoncé la fin de leur activité ;
- De fonciers publics et privés en friches depuis plusieurs années.

EXEMPLE REMARQUABLE

Communauté de communes des Vallons du Lyonnais : le choix de la gestion en régie du foncier économique pour des prix de sortie adaptés aux TPE–PME

La communauté de communes des Vallons du Lyonnais compte 2 700 entreprises représentant 7 600 emplois. Ces 8 communes rurales pour 30 000 habitants situées à l'ouest de la Métropole du Grand Lyon reçoivent quasi quotidiennement des demandes d'installation des entreprises sur le territoire. Cette pression se renforce avec l'augmentation constante des prix du foncier sur la métropole lyonnaise voisine. L'essentiel des demandes émane de TPE-PME déjà installées en parcs d'activités artisanaux et ayant besoin de s'agrandir ou souhaitant s'y installer, en recherche de petites surfaces et de coûts modérés. Pour répondre à cette demande, la communauté de communes a décidé à partir du mandat 2014-2020 d'effectuer l'ensemble des opérations d'aménagement et de gestion des zones d'activités en interne. Les deux agents du service du développement économique s'occupent de la quinzaine de parcs d'activités. En lien avec les services juridiques, de voirie et d'urbanisme, le service développement économique a réalisé un travail de planification des zones d'activités de l'acquisition du foncier à la maîtrise d'œuvre et jusqu'à la commercialisation des lots et au suivi des constructions. Cette volonté de gestion en interne permet d'assurer une meilleure maîtrise de l'aménagement et de proposer des prix du foncier compétitifs, correspondant aux attentes des TPE-PME. Cette raréfaction du foncier a été l'opportunité de travailler à une stratégie foncière à moyen terme de la collectivité. La communauté de communes a ainsi élaboré un plan d'accueil des entreprises afin de préciser les activités qu'elle souhaite prioriser, en particulier les projets tournés vers l'artisanat et l'industrie, plus fortement créateurs d'emplois directs et indirects (de sous-traitance). Depuis le début de l'année 2022, la CCVL s'est lancée en collaboration avec le SCoT de l'ouest lyonnais et ses intercommunalités membres, dans l'élaboration d'un schéma d'accueil d'entreprises, visant à affiner ce plan d'accueil tout en intégrant les enjeux du ZAN et de la loi Climat et Résilience.

Quels fonciers acquérir ?

L'intercommunalité et ses partenaires ou opérateurs (aménageur concessionnaire / établissement public foncier / SEM ou SPL …) peuvent opter pour acquérir les **fonciers** qu'elle considérera comme **« stratégiques »**.

Qu'est-ce qui caractérise un foncier de « stratégique » et comment le repérer ?

Un terrain peut être qualifié de stratégique dans la mesure où il présente des caractéristiques (superficie, visibilité, positionnement dans la ZAE, desserte routière, ferroviaire, portuaire …) qui en font un espace convoité par les entreprises en recherche d'implantations ou vecteur d'image pour l'intercommunalité (effet vitrine en entrée de zone).

La stratégie foncière de l'intercommunalité menée en amont peut lui permettre d'identifier des groupes de terrains qui, une fois rassemblés, pourront constituer l'assise d'une opération d'aménagement dans le périmètre de la ZAE existante.

L'exercice imposé par la loi Climat et Résilience aux intercommunalités d'inventorier leurs ZAE (cf. ci-avant au chapitre 1) constitue une formidable occasion pour ces dernières d'identifier des fonciers « stratégiques ».

Une fois les terrains stratégiques identifiés, l'intercommunalité pourra, selon ses possibilités financières, sa stratégie foncière et économique globale articulée dans son programme pluriannuel d'investissement (PPI) et son projet de requalification, planifier et organiser l'acquisition de certains d'entre eux.

Comment acquérir les terrains identifiés ?

L'intercommunalité et ses partenaires/opérateurs (aménageur concessionnaire / établissement public foncier…) peuvent acquérir les fonciers repérés en premier lieu à l'amiable.

Les liens réguliers entre l'intercommunalité et les entreprises de la ZAE peuvent lui permettre de se positionner en amont de la cession de certains fonciers économiques par leurs propriétaires. Elle peut se retrouver alors dans une position plus favorable pour les acquérir.

L'intercommunalité peut si nécessaire mobiliser des outils pour inciter les propriétaires à céder leurs fonciers lorsque la négociation amiable n'a pas abouti.

On citera notamment le recours possible à des outils visant à favoriser le recyclage de fonciers industriels comme par exemple, le dispositif du tiers demandeur qui permet à l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) en fin d'activité de transférer son obligation de remise en état du terrain à un tiers. Ce dispositif permet d'accélérer le redémarrage d'un site pollué, ainsi que le fonds friches mis en place par l'État.

En cas d'impossibilité d'acquérir le bien à l'amiable, il est possible pour l'intercommunalité de recourir à des prérogatives de puissance publique.

Elle peut s'interposer dans la cession d'un foncier (mise en œuvre du droit de préemption urbain) voire imposer à un propriétaire foncier de lui céder son terrain (mise en œuvre de l'expropriation).

- Le **droit de préemption urbain** (DPU) offre la possibilité à l'intercommunalité (et, par délégation du DPU, à un aménageur concessionnaire ou un établissement public foncier), dans un périmètre prédéfini, de se substituer à l'acquéreur d'un bien terrain ou d'un bien immobilier, lorsque que celui-ci est mis en vente par son propriétaire, en vue notamment de la réalisation d'une opération d'aménagement.
- La personne publique peut également, dans certaines circonstances, acquérir le bien en **recourant à l'expropriation.** Elle doit au préalable établir un dossier de **déclaration d'utilité publique** (DUP) qui lui permet de justifier le recours à l'expropriation. On observera que l'obtention de la DUP par la personne publique n'impose en rien à cette dernière de la mobiliser et d'exproprier les propriétaires inclus dans le périmètre de DUP. Il est tout à fait possible de poursuivre les acquisitions dans un cadre amiable. A noter cependant que cette démarche est beaucoup plus encadrée par l'État et que le préfet prend alors la main pour conduire la démarche et s'implique plus largement sur le projet.

  Précaution à prendre : les terrains compris dans le périmètre d'une DUP ouvrent droit, comme dans le périmètre d'une ZAC, aux propriétaires fonciers d'imposer à la collectivité de les acquérir (mise en œuvre du droit de délaissement par les propriétaires).

Expropriation dans les ZAE, nouveau dispositif mis en place par la loi Climat et Résilience et procédure d'expropriation

Un nouvel article L. 300-8 du Code de l'urbanisme dote entre autres les intercommunalités, ainsi que le préfet, de nouveaux pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation leur permettant d'agir sur les zones d'activité existantes, notamment sur les friches. Ainsi, dès lors que l'état de dégradation ou l'absence d'entretien de locaux, terrains ou équipements situés dans une ZAE faisant l'objet d'un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA[12]) ou situés dans le périmètre des secteurs d'intervention délimités par une convention d'opération de revitalisation de territoire (ORT)[13], compromet la réalisation d'une opération d'aménagement ou de restructuration de ladite zone, le préfet ou les autorités compétentes - en matière de ZAE, le président d'intercommunalité - peuvent mettre en demeure les propriétaires concernés de conduire les travaux nécessaires. En l'absence de mise en œuvre des travaux dans les délais, il est possible d'aller jusqu'à l'expropriation.

Enfin la loi industrie verte ouvre des possibilités de dérogation aux garanties environnementales pour motif d'intérêt public majeur sur certains projets industriels très spécifiques.

Référence : article 21 de la loi, créant l'article L. 122-1-1

L'intercommunalité peut s'appuyer sur les **établissements publics fonciers** d'État ou locaux (EPFE et EPFL) pour acquérir les biens (à l'amiable ou en recourant au droit de préemption urbain ou à l'expropriation) puis les porter. Pendant la période de portage, l'EPF peut réaliser des études et des travaux de proto aménagement (démolition des bâtiments existants, dépollution). Il apporte une ingénierie foncière et technique ainsi que des moyens financiers.



Une fois la collectivité propriétaire, quels outils mobiliser pour la requalification de la ZAE ?

Les terrains dont l'intercommunalité était déjà propriétaire et ceux qu'elle a acquis, peuvent selon leurs caractéristiques (taille, morphologie, situation géographique, …) faire l'objet d'une procédure d'aménagement permettant de constituer de nouveaux fonciers économiques dans le périmètre de la ZAE.

L'intercommunalité peut alors faire le choix d'en conserver la maîtrise via des baux à construction ou des baux emphytéotiques ou de les céder aux entreprises.

[12] Articles L. 312-1 à L. 312-2-1 Code de l'urbanisme

[13] Articles L. 303-2 et L. 303-3 du Code de l'habitat et de la construction

03
3.2

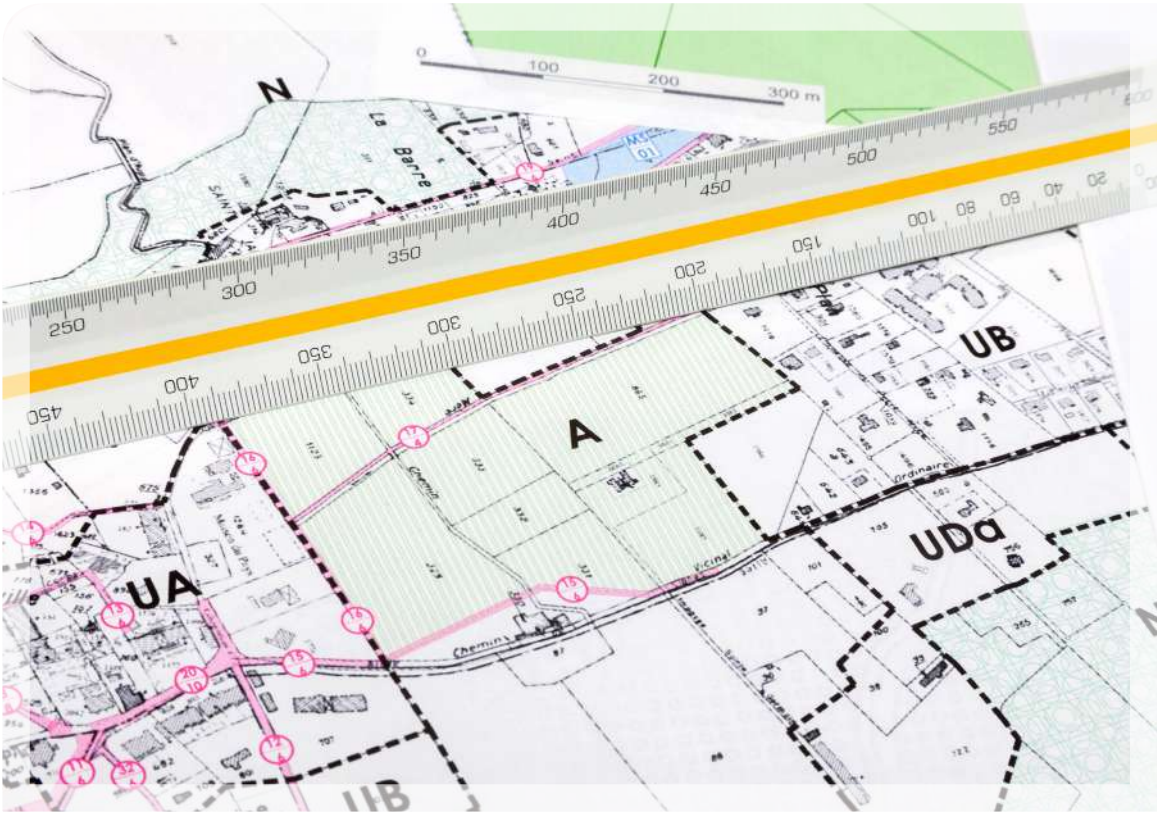
Dissocier le foncier et le bâti

Une autre piste pour la requalification des ZAE consiste à utiliser le principe de la dissociation entre le foncier et le bâti et appliquer cela au foncier économique.

Le schéma de dissociation distingue la propriété foncière (ou l'acquisition de terrain) de la propriété du bâtiment dont l'acquisition prend la forme d'une redevance versée par utilisateur («un loyer») ; l'entreprise conserve la rentabilité économique associée à l'usage du bâtiment. Elle peut déduire ce loyer de son résultat, ce qui peut être fiscalement avantageux.

Cela permet à la collectivité de garder la maîtrise foncière et lutter contre les logiques spéculatives mais également d'éviter l'implantation progressive d'activités non désirées dans la ZAE.

Cela permet également, en divisant les propriétés et donc les responsabilités, d'avoir plus de chances que le bâtiment soit en bon état et entretenu car l'entreprise n'a pas à financer le foncier mais uniquement les coûts et la responsabilité associée aux bâtiments et à leur l'amortissement.



Différents montages sont possibles [14]

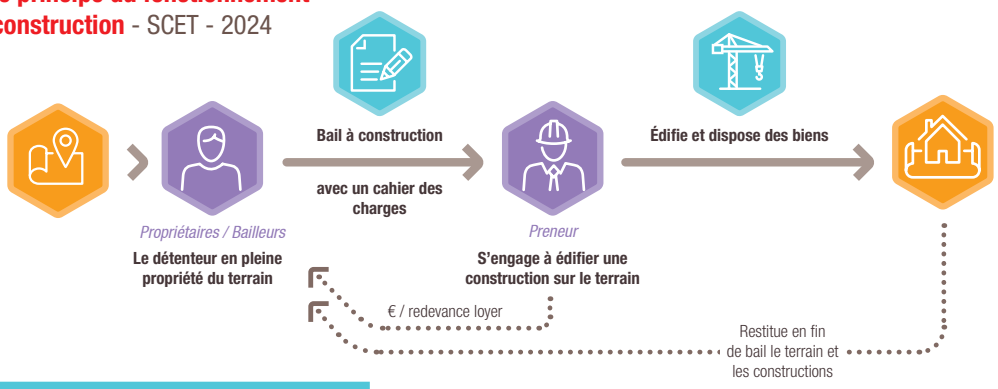
- **Le bail emphytéotique ;**
- **Le bail à construction ;**
- **La cessation de l'usufruit.**

Le bail à construction reste l'outil le plus fréquemment utilisé car il permet aux parties de disposer d'une certaine liberté dans la définition du contenu du contrat et pour la collectivité d'imposer un cahier des charges précis à l'entreprise pour toute la durée du bail. **Il nécessite que les parties prenantes s'entendent en amont sur les éléments suivants :**

- La durée du bail et la durée d'exploitation par les investisseurs ;
- Le niveau de redevance versé par l'investisseur et le mode de redevance ;
- Le niveau de loyer demandé à l'entreprise.
- La nature et caractéristiques du bâti (densité, intégration paysagère...)

La vision patrimoniale des dirigeants de TPE-PME constitue le principal frein à ces dispositifs. Ils souhaitent le plus souvent acquérir le foncier pour pouvoir en disposer librement et le céder ou le transmettre lors de la cessation de leur activité.

Schéma de principe du fonctionnement du bail à construction - SCET - 2024



EXEMPLE REMARQUABLE

Syndicat mixte Chambery Grand Lac Économie

Chambéry Grand Lac Économie est le syndicat mixte en charge de la mission d'aménagement économique des communautés d'agglomération du Grand Chambéry et de Grand Lac, confrontées à une forte pression foncière. Les élus ont souhaité garder le contrôle du développement de ce parc. Le territoire a donc initié il y a dix ans, à titre expérimental, la commercialisation de la ZAC 2 du Savoie Technopark sous forme de baux à construction longue durée. La commercialisation sous forme de baux a depuis été généralisée à l'ensemble des opérations en décembre 2022.

Cette généralisation a nécessité une forte ingénierie de la part du syndicat, entre autres pour expliquer la démarche aux entreprises, mais aussi pour envisager et cadrer avec elles les évolutions potentielles de leur projet de développement. Le bail fait l'objet d'un suivi avec un contrôle de l'évolution des constructions et une série de clauses de renégociation et de revoyure. Ces clauses permettent de rassurer l'entreprise en lui offrant la possibilité de faire évoluer son bail au regard de ses projets mais aussi en cas de cession de l'activité. Elles offrent aussi la possibilité de s'adapter au projet de territoire et aux évolutions normatives.

Le syndicat est accompagné par un cabinet de conseil en ingénierie juridique. Spécificité du modèle proposé : le paiement du loyer se fait en « droit canon », c'est-à-dire que l'entreprise verse l'intégralité des loyers à la signature du bail. Ces derniers représentent l'équivalent en valeur du montant du prix d'une cession en pleine propriété et permet un retour sur investissement d'aménagement immédiat pour la collectivité. Cette dépense est amortie par l'entreprise grâce à la durée allongée du bail et à sa stabilité (pas d'indexation), tout en incitant le propriétaire à moderniser son bâtiment tout au long du bail en vue de la clause de revoyure.

[14] https://outil2amenagement.cerema.fr/ressources/guides-fiches/les-baux-constructifs-droit-reel

03 3.3 Organiser la cession des fonciers par la collectivité

Diviser des fonciers pour les céder

Pour diviser des fonciers en vue de les céder à des entreprises ou à des investisseurs et obtenir un retour sur investissement lors de la vente, l'intercommunalité pourra mobiliser plusieurs outils. Il est utile de rappeler à ce stade que la cession limite le contrôle de la destination des terrains et/ou de l'immobilier.

- **La zone d'aménagement concerté (ZAC)[15]**

Cette dernière présente de nombreux avantages : elle peut être multi sites ; elle peut contenir dans son périmètre des fonciers qui n'appartiennent pas à la personne publique ou à son aménageur, elle permet de financer les équipements publics.

Elle est toutefois considérée par certains comme complexe mais permet une approche globale du site à aménager.

- **Le lotissement[16] (en déclaration préalable ou en permis d'aménager)**

S'il parait plus simple à mettre en œuvre que la ZAC, le lotissement n'est pas aussi sophistiqué que cette dernière.

Il ne peut être multi sites que dans certaines situations (lotissement compris dans un périmètre d'ORT ou de convention de PPA). Il impose la maitrise totale du foncier par le lotisseur. Il n'assure pas le financement des équipements publics.

Enfin il demande une coordination par la collectivité des différents cadres dans lesquels s'inscrit le projet (PLU, fiscalité d'aménagement, …)

EXEMPLE REMARQUABLE

Communauté de communes du Grand Cubzaguais maîtriser la destination du foncier économique au profit de l'emploi

Le Grand Cubzaguais est situé dans la grande couronne de la métropole de Bordeaux, à proximité d'axes autoroutiers qui rendent le territoire très accessible. Ceci s'accompagne d'une forte congestion automobile quotidienne pour les trajets domicile-travail. À la suite de l'abandon d'un projet commercial de grande envergure, la communauté de communes dispose d'une importante réserve foncière de 108 hectares aménageables, dans un secteur géographique stratégique très prisé. L'intercommunalité a réorienté son projet d'aménagement économique en lien avec sa stratégie de développement territorial. Il s'agit de densifier le territoire en emplois au profit de ses habitants pour limiter les trajets quotidiens. Cette stratégie économique s'accompagne d'une sanctuarisation de zones agricoles et d'une forêt urbaine dotée d'une réserve environnementale.

- **Un cahier des charges strict pour l'attribution du foncier économique à des activités riches en emplois.**

Les capacités foncières sont de plus en plus limitées au cœur de la métropole bordelaise. La pression foncière sur les territoires limitrophes se fait de plus en plus forte. Le Grand Cubzaguais a fait le choix de définir et d'appliquer un cahier des charges obligeant une densité de 25 emplois par hectare sur les 60 hectares de sa nouvelle zone artisanale et industrielle. Le coefficient d'emploi est en revanche modulé en fonction du type de projet pour encourager l'ancrage et la création d'entreprises. Ensuite, les projets sont étudiés techniquement de manière transversale et individuelle en impliquant tous les services concernés comme l'urbanisme ou la transition. Chaque projet fait l'objet d'un arbitrage politique et d'une validation en commission et en conseil communautaire, sur la base des critères inscrits dans le cahier des charges. Cette approche permet de maîtriser le foncier et d'assurer une cohérence avec la stratégie économique du territoire.

[15] Articles L. 311-1 à L. 311-8 et R. 311-1 à R. 311-12 du Code de l'urbanisme

[16] Articles L. 442-1 CU et suivants Code de l'urbanisme

Des outils alternatifs au lotissement

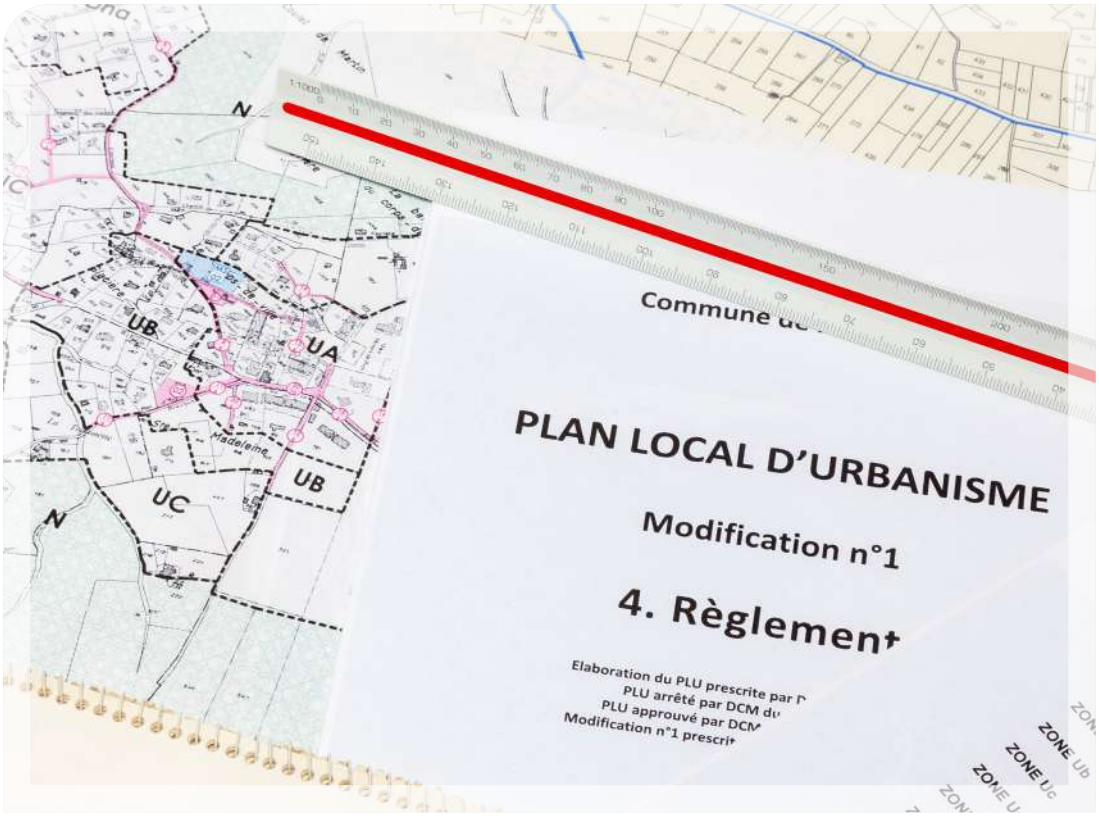
- **La division primaire**[17]

Il s'agit d'un mécanisme qui permet au propriétaire d'un terrain d'effectuer une division au profit d'une personne qui a obtenu un permis de construire ou d'aménager portant sur la création d'un groupe de bâtiments ou d'un immeuble autre qu'une maison individuelle. Cette division du foncier ne constitue pas un lotissement. Elle n'est donc pas soumise à déclaration préalable ou à permis d'aménager.

- **Le permis de construire valant division**[18]

Il s'agit d'un permis de construire qui vise la construction sur une unité foncière ou plusieurs unités foncières juxtaposées de plusieurs bâtiments distincts. Le terrain d'assiette fait l'objet d'une division en propriété ou en jouissance avant l'achèvement des travaux.

Dans ces deux cas, ces outils sont à anticiper lors de la rédaction du PLU.



[17] Articles R. 442-1 du Code de l'urbanisme
[18] Article R. 431-24 du Code de l'urbanisme

03
3.4

Intervenir sur des fonciers n'appartenant pas à l'intercommunalité

Dans une grande majorité des cas, l'intercommunalité devra « faire avec les propriétaires » (entreprises en place ou propriétaires bailleurs) lorsqu'elle décidera de lancer une démarche de requalification de ZAE.

Dans une telle situation, quels outils mobiliser pour requalifier la ZAE ?

La ZAC à acquisition partielle

Il est tout à fait possible pour l'intercommunalité de n'acquérir qu'une part limitée des fonciers dans le périmètre d'une ZAC à acquisition dite « partielle ». Elle devra acquérir :

- *A minima,* les terrains qui accueilleront les espaces et équipements publics de la ZAE dans la mesure où ceux-ci relèveront nécessairement du domaine public en raison de leurs aménagements à l'attention du public ;
- Ainsi que, le cas échéant, quelques fonciers qui feront ensuite l'objet de divisions et de cessions à des investisseurs / à des entreprises.

Il est donc possible de se retrouver dans une situation où une majorité des terrains inclus dans le périmètre de la ZAC seront détenus par d'autres personnes que la collectivité ou son aménageur.

Le code de l'urbanisme prévoit deux dispositifs qui permettent d'une part, de faire participer les constructeurs n'ayant pas acquis leurs terrains auprès de l'aménageur au financement des équipements publics de la ZAC, et d'autre part, de tenter de maitriser la qualité du projet urbain.

- **La convention de participation[19] :** il s'agit d'une convention obligatoire dans la demande de permis de construire. Elle impose aux constructeurs de participer financièrement au coût des équipements publics de la ZAC à acquisition partielle.
- **La convention d'association[20] :** il s'agit d'une convention facultative qui permet à la personne publique d'imposer aux propriétaires - constructeurs de respecter des règles destinées à s'assurer de la qualité du projet d'aménagement. On peut y retrouver des règles comme celles que l'on retrouve dans les cahiers des charges de cession des terrains.



[19] Article L. 311-4 du Code de l'urbanisme
[20] Article L. 311-5 du Code de l'urbanisme

L'association foncière urbaine de projet (AFUP) [21]

L'AFUP associe une opération de remembrement et une opération d'aménagement.

Elle peut constituer une solution pour aménager / réaménager des fonciers complexes (terrains morcelés, petites parcelles, parcelles en bandes étroites, terrains enclavés non desservis, fonds de parcelle).

Ces terrains peuvent rester « en panne » pendant de nombreuses années et ne plus être considérés comme des fonciers présentant un intérêt.

Dans une telle situation, l'AFUP peut permettre de restructurer / de remembrer le parcellaire et de l'équiper afin de créer de nouveaux fonciers économiques capables d'accueillir des entreprises :

- La personne publique compétente peut délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association foncière urbaine de projet. Elle ne peut donc pas imposer le regroupement de propriétaires fonciers au sein d'une AFUP. En revanche, elle peut jouer un rôle incitatif ;
- L'AFUP autorise un membre de l'association à céder tout ou partie de ses terrains aménagés à un acquéreur qui ne souhaite pas voir son terrain compris dans le périmètre de l'association. Ce dispositif dit de « distraction » vise à faciliter la commercialisation des terrains compris dans le périmètre de l'AFUP.

Des outils financiers (la convention de PUP / la taxe d'aménagement majorée)

Il est possible, en dehors de la ZAC, de faire participer les constructeurs au coût des équipements publics.

1 • LA CONVENTION DE PROJET URBAIN PARTENARIAL (PUP)[22]

Le Code de l'urbanisme prévoit deux formules de conventions de PUP : une convention « volontaire » et une convention « forcée ».

- **La conclusion d'une convention de PUP « volontaire ».**

Elle peut être signée lorsqu'une ou plusieurs opérations privées d'aménagement ou de construction nécessitent la réalisation d'équipements publics. Elle est un moyen pour la personne publique de mettre à la charge de personnes privées (hors ZAC) le coût de certains équipements publics.

Cette convention PUP « volontaire » trouve ses limites notamment dans le fait qu'elle nécessite l'accord du propriétaire foncier.

- **La conclusion d'une convention de PUP « forcée »**

La personne publique a la possibilité de définir un périmètre dans lequel tous les propriétaires, aménageurs ou constructeurs, seront contraints de signer une convention de PUP préalablement à l'obtention d'une autorisation d'urbanisme, dès lors qu'une première convention (volontaire) aura été signée.

Dans le cadre d'un projet de requalification d'une ZAE [réaménagement / requalification d'espaces et d'équipements publics dans le périmètre d'une ZAE], il est possible de mobiliser cette forme plus sophistiquée de convention de PUP. Comme la convention de participation en ZAC, la convention de PUP forcée permet tout à la fois d'utiliser le PUP pour imposer aux constructeurs dont les terrains sont inclus dans le périmètre de PUP de participer au financement des équipements publics et de faire échec à la liberté contractuelle de la convention de PUP « classique ». En effet, comme la convention de participation en ZAC, la convention de PUP en périmètre de PUP forcée constitue une pièce obligatoire de la demande d'autorisation d'urbanisme.

[21] Articles L. 322-1 à L. 322-11 et articles R. 322-1 à R. 322-40 du Code de l'urbanisme

[22] Article L. 332-11-3 du Code de l'urbanisme

2 • L'INSTAURATION PAR LA COLLECTIVITÉ D'UNE TAXE D'AMÉNAGEMENT MAJORÉE (TAM)

Il est possible pour la collectivité compétente de délimiter, par délibération motivée, un périmètre au sein duquel le taux de la taxe d'aménagement peut excéder le taux de 5 % (le taux normal étant compris entre 1 et 5 %) dans un secteur particulier. La majoration du taux peut aller jusqu'à 20 %.

La solution de la TAM est assez sûre juridiquement et financièrement (le fait générateur est la délivrance du permis, le montant est calculé dans les conditions prévues au code). On doit toutefois observer que le dispositif n'offre pas la souplesse du PUP (souplesse liée au caractère contractuel du PUP). Il est également à noter que la TAM est affectée par défaut à la commune sauf si le partage de sa recette avec l'intercommunalité qui en assure une délibération en conseils municipal et communautaire.

Le document local d'urbanisme et en particulier les OAP

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) comprennent, en cohérence avec le projet d'aménagement et de développement durables, des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports, les déplacements.

Les OAP peuvent notamment porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Elles sont opposables à l'exécution par toute personne publique ou privée de tous travaux, constructions, aménagements, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, dans un rapport de compatibilité, contrairement au règlement du PLU qui doit être appliqué dans un rapport de conformité.

Elles permettent de contraindre les propriétaires concernés à respecter le programme d'aménagement qu'elles prévoient, dès lors qu'ils souhaitent réaliser des travaux, et ce, sans maîtrise foncière, et sans générer de droit de délaissement.

Les OAP peuvent contenir des dispositions portant sur l'aménagement de la zone d'activités, en définissant des principes pour aménager qualitativement et durablement ces espaces à deux titres : la recherche de qualité de l'aménagement de zone et celle à rechercher dans les constructions.

EXEMPLES REMARQUABLES

Utiliser l'OAP comme un outil au service de la requalification de la ZAE

La Métropole de Rennes dédie une OAP du Plan Local d'urbanisme métropolitain à la requalification du site de La Janais à Chartres-de-Bretagne.

De même, le Plan local d'urbanisme intercommunal d'Angers Loire Métropole a fait d'une OAP un outil de présentation du projet de requalification de la Zone d'activités du quartier Saint-Serge. L'OAP précise l'ambition d'en faire un « faubourg actif » et de conserver la vocation économique de la zone. L'OAP interdit la construction de logement et l'implantation de commerce de détail, seuls sont autorisées les activités économiques et le commerce de gros.

[23] Article 1635 quater N du Code général des impôts





CONCLUSION : Les zones d'activités économiques ont de l'avenir

Conclusion

Dans un contexte de raréfaction du foncier et d'objectif d'atteindre à horizon 2050 le « zéro artificialisation nette », mais également d'attractivité économique nationale et de réindustrialisation du territoire, une forte attention est aujourd'hui portée à ces 30 000 « ZAE » couvrant environ 500 000 ha du territoire national, et aux enjeux économiques et fonciers qu'elles renferment.

Les situations sont extrêmement diverses : taille, âge, nombre d'entreprises, activités, localisation, gouvernance, état, etc. La moitié des ZAE comptent moins de 100 emplois et 350 seulement accueilleraient un quart de l'emploi salarié privé du pays. L'industrie y est encore largement présente avec 27 % de l'emploi salarié dans les zones d'activités[24]. De plus les collectivités estimaient déjà en 2022 que 28 % des zones étaient d'ores et déjà saturées, que 98 % le seront à horizon 2030 et que la pénurie est particulièrement critique sur les grands sites[25].

Ainsi la mobilisation de cette ressource potentielle doit passer dans chaque territoire qui porte ses propres spécificités, par l'élaboration d'une stratégie d'intervention foncière au service d'un projet économique et d'emploi portée par la collectivité et partagée avec ses partenaires publics et privés (dont les entreprises) et devant tenir compte des enjeux climatiques, sociétaux et socio-économiques. L'ensemble de ces paramètres concourt à la définition d'une trajectoire de redynamisation pour rendre les ZAE jugées stratégiques, à la fois plus attractives, plus « optimisées » en termes de ressource foncière et également plus résilientes et durables.

Les zones d'activités économiques ont de l'avenir !

Les démarches de redynamisation des zones d'activités doivent être réalisées à plusieurs échelles en termes de positionnement économique, d'articulation avec l'environnement urbain, de construction de trames paysagères, etc. Les articulations de la ZAE au quartier, à la ville-centre et au reste du territoire conditionnent les besoins de requalification en particulier sur les dimensions de mobilité et des services, véritables leviers d'attractivité qui doivent s'inscrire en cohérence avec les besoins et les usages.

Ainsi l'intercommunalité, qui dispose de la compétence d'aménagement, de mobilité et de développement économique, porte la responsabilité du pilotage de la démarche de redynamisation des zones d'activités qui doit concerner autant les dimensions d'aménagement foncier et d'immobilier, que les dimensions de positionnement, d'animation, de services, de notoriété et d'usage.

Opérationnellement, plusieurs outils sont à sa disposition pour initier et mettre en œuvre le projet. En amont, la définition d'orientations et de zonage participe à garantir la vocation économique. En aval, elle peut acquérir du foncier et user d'outils d'intervention foncière qui sont à sa disposition pour intervenir sans acquérir.

En conclusion, l'intercommunalité est légitime à agir en matière de requalification, au regard de ses compétences et de sa connaissance des entreprises et des ressources de son territoire (foncières, eau, énergie, main d'œuvre). L'enjeu pour l'intercommunalité est de définir et d'animer une stratégie économique partenariale associant la Région, les entreprises, les financeurs, les opérateurs, les riverains, l'Etat... et dans laquelle la question des requalifications sera un levier pour agir dans un contexte de sobriété foncière accru.

[24] Insee Première n° 1960 - Juillet 2023

[25] Focus Economie - Le foncier à l'heure de la sobriété foncière - Septembre 2022

POUR ALLER PLUS LOIN I

- Carnets de la DREAL PACA, Outils pour la requalification des zones d'activités économiques : *dreal_zae_carnet_2_vf_052022.pdf (developpement–durable.gouv.fr)*
- Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification, dossier du Cerema : *Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification (cerema.fr)*
- Les zones d'activités économiques – quels enjeux de requalification ? Dossier du réseauscet : *Actualité Le dossier Zones d'activités économiques (ZAE) : premières livraisons ! le réseauSCET (reseauscet.fr)*
- Comment renouveler les zones d'activités existantes ? Groupe de travail Région Grand-Est : *Comment renouveler les zones d'activités existantes ? Approches – Clés d'organisation – Modes opératoires. Plateforme régionale du foncier et de l'aménagement durable. Groupe de travail ZAE – Fnau*
- Le foncier économique à l'heure de la sobriété foncière : Les résultats de l'enquête auprès des collectivités ; *https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2022/10/2022–09–idf–focus–foncier–economique–sobriete–fonciere–etat–perspectives.pdf, 2022–09–idf–focus–foncier–economique–sobriete–fonciere–etat–perspectives.pdf (intercommunalites.fr)*
- Et l'ensemble des ressources dédiées au foncier industriel (webinaires, études …) réalisées en partenariat entre Intercommunalités de France, le Cerema et la direction des territoires d'industrie : *https://www.intercommunalites.fr/domaines–daction/economie–attractivite/industrie/foncier–industriel/*
- Messaoudi, D. (2018). Entreprises et territoires : entre délocalisations et relocalisations d'activités de production. Annales de géographie, 723-724, 588-611. *https://doi.org/10.3917/ag.723.0588*

Glossaire

AFUP I les AFU (associations foncières urbaines) sont des associations syndicales de propriétaires de terrains. Ces associations sont constituées volontairement ou non, éventuellement contrôlés par la puissance publique, en vue de réaliser des travaux et des opérations spécifiques. Parmi celles-ci, l'Association foncière urbaine de projet (Afup), créée par la loi « ALUR » a pour objectif de valoriser des terrains morcelés dans des secteurs urbains délaissés. Elle facilite la cession de terrains inclus dans le périmètre de l'association, après la réalisation d'un projet d'urbanisation associant une opération de remembrement et une opération d'aménagement.

AMI I L'appel à manifestation d'intérêt (AMI), est « une procédure ad' hoc non prévue par le code de la commande publique, permettant à une personne publique de solliciter l'initiative privée pour favoriser l'émergence de projets dans lesquels elle trouve un intérêt, sans pour autant que le besoin soit parfaitement exprimé ».

CCI I Le réseau chambre de commerce et d'industrie (CCI), piloté par l'établissement national CCI France, constitue un maillage de 126 établissements publics nationaux, régionaux et locaux. Elles ont pour objectif de défendre les intérêts des entreprises industrielles, commerciales ou de services et de leur permettre un bon développement économique. Les CCI accompagnent les créateurs et repreneurs d'entreprises dans leurs démarches et favorisent également l'accès à la formation et à l'emploi. Elles apportent conseils et soutien financier dans les projets innovants des entreprises.

EPA I Les établissements publics d'aménagement interviennent sur des territoires présentant des enjeux majeurs pour la collectivité nationale ; les secteurs sur lesquels ils interviennent incluent, au moins en partie, des périmètres déclarés d'opération d'intérêt national (OIN). Ils portent la co-construction d'un projet de territoire, élaboré et financé en partenariat avec les collectivités territoriales concernées. Leur rôle est d'impulser les stratégies d'aménagement et le portage d'opérations structurantes dans un cadre partenarial renforcé. Leur mission s'organise autour des principales fonctions suivantes :

- conception des projets d'aménagement dans le cadre d'une stratégie d'ensemble,
- acquisition et viabilisation des terrains,
- négociation de la constructibilité avec la collectivité, et transfert de la gestion des espaces publics à cette dernière,
- commercialisation des terrains auprès des promoteurs.

EPF I L'établissement public foncier a pour compétence le « recyclage foncier », c'est-à-dire la maîtrise foncière, l'achat, le portage, la gestion, la remise en état des terrains (et donc sa possible dépollution), ainsi que la gestion de l'ensemble des études utiles à cette maitrise foncière. Les EPF sont aptes a procéder par acquisition à l'amiable, par expropriation ou par le droit de préemption. Ils portent ensuite les biens acquis pendant une durée prédéterminée avant de les rétrocéder à la collectivité qui en a demandé l'acquisition. Leur vocation principale est de mutualiser les moyens humains et financiers dans la gestion foncière, pour gérer à moindre coût ou avec des services plus compétents. Il existe deux types d'établissement public foncier (EPF) :

- les EPF d'État régis par l'article L.321-1 et suivants du code de l'urbanisme sont des établissements publics à caractère industriel et commercial, créés par décret en Conseil d'Etat. Ils sont placés sous la tutelle du ministre en charge de l'urbanisme. Leur financement est assuré par la taxe spéciale d'équipement (TSE), les emprunts qu'ils contractent et les produits des cessions de terrains acquis précédemment

- les EPF locaux régis par l'article L.324-1 et suivants du code de l'urbanisme sont créés à l'initiative des collectivités, par arrêté du préfet de région. Ils ont été créés par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 et la du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) a précisé les missions des EPF locaux, en les calquant sur celles des EPF d'Etat.

L'EPF se distingue de l'EPA (Etablissement public d'aménagement) dans le sens où il n'est qu'un opérateur foncier, tandis que l'EPA a également compétence pour la maîtrise d'ouvrage concernant les opérations prévues sur les terrains acquis.

EPL I Les Entreprises publiques locales sont des sociétés anonymes régies par le code du commerce. sont au service des collectivités locales, avec qui elles entretiennent d'étroites relations. Les EPL ont pour but de développer le territoire en accord avec les politiques des institutions publiques locales et interviennent dans différents domaines d'activités : énergie, déchets, logement, aménagement, transports, tourisme... Il existe trois types d'EPL : les Sem - sociétés d'économie mixte, les SPL - Sociétés publiques locales, les SPLA - Sociétés publiques locales d'aménagement.

EPT I Les établissements publics territoriaux (EPT) sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris. Ils ont été créés le 1er janvier 2016, en même temps que la métropole du Grand Paris. Ils sont soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes et ne sont donc pas des EPCI à fiscalité propre. Ils exercent diverses compétences en lieu et place des communes membres, dans les domaines de politique de la ville, construction et aménagement, assainissement, gestion des déchets, etc.

Les dispositions de ces établissements sont définies dans les articles L5219-1 à L5219-12 du Code Général des Collectivités Territoriales.

OAP I Au sein du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) expriment de manière qualitative les ambitions et la stratégie d'une collectivité territoriale en termes d'aménagement. Elles sont une composante du plan local d'urbanisme et visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives qui peuvent :

- porter sur un secteur ou un quartier donné (OAP dites de «sectorielles») ;
- avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites «thématiques») ;
- ou croiser ces deux approches (OAP thématiques sectorisées).

Elles contribuent à la déclinaison opérationnelle du projet souhaité par la collectivité ou l'établissement porteur du PLU(i), les aménagements prévus dans le périmètre défini par ces OAP devant être compatibles avec ces orientations.

Les OAP comprennent en particulier : des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements ; un échéancier prévisionnel d'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser (zone AU) et de réalisation des équipements correspondant à chacune d'elles, le cas échéant (l'existence d'une OAP cadrant la zone AU étant une des conditions d'ouverture de cette zone) ; les actions et opérations nécessaires à la mise en valeur des continuités écologiques.

PLU et PLUI I Le plan local d'urbanisme est, un document d'urbanisme et un outil de planification urbaine à valeur légale visant à encadrer l'urbanisation, à l'échelle communale, dans le respect des principes du développement durable. Créé par la loi SRU du 13 décembre 2000, il remplace depuis 2001 le plan d'occupation des sols (POS), dont il est la continuation avec des prérogatives élargies.

Entre autres fonctions, le PLU fixe l'affectation des sols, délimite des zonages, établit des zones constructibles et inconstructibles, établit des périmètres à protéger, ou encore détermine des coefficients d'occupation du sol (COS), c'est-à-dire des densités maximales.

Depuis la loi NOTRe de 2015, le PLU, devenu PLUI pour plan local d'urbanisme intercommunal, est une compétence intercommunale. Sauf opposition d'une commune, la réalisation d'un PLUI fait partie des compétences obligatoires des EPCI.

PUP I Le projet urbain partenarial (PUP) permet aux communes, aux établissements publics, au représentant de l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national (OIN) ou à certaines collectivités territoriales ou établissements publics (article L. 312-3) dans le périmètre d'une grande opération d'urbanisme, d'assurer le préfinancement d'équipements publics par des personnes privées (propriétaires fonciers, aménageurs ou constructeurs) via la conclusion d'une convention. Le PUP n'est pas une taxe d'urbanisme mais une participation. Il s'agit d'une méthode de financement contractualisé, permettant le financement en tout ou partie des équipements publics nécessaires au fonctionnement des opérations de travaux ou d'aménagements.

L'initiative de cette convention appartient à la collectivité compétente en matière d'urbanisme ou aux porteurs de projet (aux propriétaires fonciers, constructeurs ou aménageurs) qui la proposent si leur projet nécessite la réalisation d'équipements publics difficiles à financer par la seule taxe d'aménagement (TA). Les équipements publics financés par les constructeurs sont ceux qui, non seulement sont rendus nécessaires par les opérations de construction ou d'aménagement initiées par ces derniers, mais répondent aussi aux besoins des futurs habitants ou usagers du projet.

SCoT I Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement stratégique (PAS).

SRADETT I Le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADETT) est un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise la stratégie, les objectifs et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire.

TA et TAM I Instituée depuis le 1er mars 2012 par la loi de finance rectificative pour 2010, la taxe d'aménagement (TA) s'applique lors de la délivrance de permis de construire ou d'aménager et de déclaration préalable de travaux. Elle succède à la taxe locale d'équipement (TLE), et remplace plusieurs autres taxes. La taxe est composée de 2 parts (communale ou intercommunale et départementale), chaque part étant instaurée par délibération de l'autorité locale : conseil municipal, ou métropolitain et départemental. La Taxe d'Aménagement peut être Majorée (TAM), instaurée par le conseil communautaire et la collectivité concernées, elle permet d'augmenter le taux jusqu'à 20% dans certains secteurs ou sur tout le territoire d'une commune. La TAM se justifie par la réalisation de travaux substantiels de voirie, réseaux et/ou la création d'équipements publics généraux rendus nécessaires au regard des constructions nouvelles édifiées dans ce secteur.

ZAC I Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont des zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra, en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement (à des utilisateurs publics ou privés). Ces zones peuvent correspondre à un emplacement d'un seul tenant ou à plusieurs emplacements territorialement distincts (ZAC multi-sites).

Selon les cas, l'initiative de cette création peut venir de l'Etat, d'une collectivité territoriale (commune, département…), d'un établissement public ayant vocation, par la loi ou ses statuts, à réaliser ou à faire réaliser l'objet de la zone (établissement public de coopération intercommunale…).

La création de la ZAC peut se faire dans le cadre de l'élaboration ou l'évolution du plan local d'urbanisme (PLU, PLUi), ou dans le cadre d'une procédure distincte.

Remerciements

Construire les modèles de l'aménagement de demain est une aventure collective au long cours. Nous souhaitons remercier toutes celles et ceux qui ont qui ont contribué à ces travaux et qui nous ont accordé de leur temps pour répondre à nos questions. Merci à tous ceux qui nous ont autorisé à illustrer nos propos par la présentation des projets qu'ils ont portés.

Un remerciement plus particulier à Charlotte Sorrin-Descamps, Marie-Odile Farineau, Arnaud Montanari, Fanny Biver et Céline Lains.

BANQUE des TERRITOIRES

Caisse des Dépôts GROUPE

banquedesterritoires.fr

@BanqueDesTerr

Direction de la communication du groupe Caisse des Dépôts - BDT-DAT- Mai 2024 - Les guides pratiques