FOCUS
ÉCONOMIE

SEPTEMBRE 2022

LE FONCIER ÉCONOMIQUE À L'HEURE DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

État des lieux et perspectives dans le cadre de l'objectif de zéro artificialisation nette

Cerema
INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité
anct agence nationale de la cohésion des territoires
TERRITOIRES D'INDUSTRIE

Synthèse

L'entrée en vigueur en 2022 de la loi Climat et Résilience fixe un objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) d'ici 2050. Cet objectif coïncide avec d'autres ambitions : la réindustrialisation des territoires, la redynamisation des centres villes, la décarbonation des activités productives, et implique un renouvellement de nos pratiques foncières, notamment afin d'assurer un développement économique respectueux de la sobriété foncière.

La conciliation de ces objectifs repose en grande partie sur les intercommunalités. Suite à la loi NOTRe du 7 aout 2015, celles-ci jouent en effet un rôle prépondérant dans la planification spatiale et sont notamment devenues seules compétentes pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activités économiques (ZAE). Cette unification de la responsabilité d'aménagement des ZAE devait doter les territoires d'une représentation globale de leur offre foncière et immobilière, dans une logique d'accompagnement du parcours résidentiel des entreprises. Elle devait également leur permettre de faire face aux enjeux techniques et financiers liés à la requalification des ZAE, en voie de mitage par le secteur tertiaire et/ou commercial et de dégradation accélérée, notamment faute d'entretien et d'offre de services aux entreprises suffisante.

Cette intégration intercommunale prend désormais une dimension nouvelle dans un contexte de raréfaction croissante du foncier économique et d'entrée en vigueur de la loi Climat et Résilience : concilier sobriété foncière et développement économique (ce qui n'empêche pas de poursuivre d'autres objectifs liés à la modernisation et l'attractivité des ZAE). Cette pénurie de l'offre foncière économique peut paradoxalement apparaitre comme une opportunité pour proposer un nouveau modèle d'aménagement intensif plus soutenable en privilégiant la densification et l'optimisation des espaces économiques existants en lieu et place d'un modèle extensif dépassé. La requalification des zones d'activités, vieillissantes pour leur majorité, fait l'objet de toutes

les attentions en tant que principal gisement de foncier économique aux côtés du traitement des friches et constitue d'ores-et-déjà un enjeu majeur pour l'accueil et le développement des entreprises. La densification, la mutualisation des usages, et de manière plus large l'attractivité de ces lieux doit être renforcée pour en faire les futurs sites industriels de demain.

C'est dans ce cadre qu'Intercommunalités de France, le Cerema et la Délégation Territoires d'industrie ont lancé un groupe de travail «Concilier sobriété foncière et développement économique» accompagné d'une enquête visant à dresser un état des lieux du foncier économique et des pratiques d'aménagement qui lui sont liées.

Au total, l'enquête compte 136 répondants, dont les réponses permettent de tirer plusieurs enseignements majeurs :

1. La pénurie du foncier économique constitue d'ores-et-déjà une réalité pour une majorité de territoires

- L'enquête révèle que la disponibilité foncière pour accueillir de nouvelles activités économiques est de plus en plus restreinte dans tous les territoires (ruraux et urbains) : 41 % des parcs seront saturés à l'horizon 2025 ; 93 % à horizon 2030 ; 28 % le sont d'ores-et-déjà ;
- Près de deux tiers des territoires refusent des projets d'implantation et subissent des déménagements d'entreprise faute de place pour les conserver ;
- La pénurie porte en particulier sur les grands sites : moins de 10 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 100 ha, et seules 27 % des intercommunalités peuvent accueillir une activité nécessitant une surface supérieure à 50 ha ;
- L'immobilier industriel représente presque la moitié des besoins exprimés par les intercommunalités.

2. Des changements de pratiques progressifs mais encore insuffisants

- Une pluralité de leviers est mobilisée par les intercommunalités : principalement les documents d'urbanisme, le recyclage foncier et la densification à la parcelle ;
- Ces mêmes outils souffrent cependant d'un manque d'anticipation et de lien avec une stratégie territoriale prospective et prescriptive,
- Les opérations de recyclage foncier et d'aménagement sont encore rares, très techniques, et peu associées à une réflexion économique de long terme et/ou politiquement engageante ;
- Malgré une logique « d'investisseur public avisé et patient » en émergence, le modèle privé reste majoritaire faute d'ingénierie et de ressources financières des collectivités ;
- Dans les ZAE, la gestion du foncier économique devient un levier de coopération inter-entreprises, avec une offre de services diversifiée qui s'y structure.

3. Un besoin d'accompagnement différencié selon la densité des territoires

- Communautés urbaines et métropoles affichent une plus grande maîtrise des stratégies de requalification et de contrôle des destinations via les documents d'urbanisme ;
- Les territoires ruraux et les villes moyennes sont amenés à rattraper leur retard face à une saturation croissante du foncier économique.

Sommaire

P. 06
1. Une raréfaction croissante du foncier économique

1.1. Une pénurie de foncier déjà en place, avec des refus de projets d'implantation non négligeables P. 07

- Des refus d'implantation se multipliant
- Une saturation du foncier économique à terme

1.2. Une pénurie porte surtout sur les gros sites P. 09

- Une pénurie totale pour les sites supérieurs à 50 ha

1.3. Des besoins en foncier pluriels, segmentés, encourageant l'éviction de l'industrie P. 10

- De forts besoins fonciers dans l'industrie et la logistique
- L'éviction des activités économiques : un phénomène jusqu'ici urbain

1.4. Des temps d'aménagement limitant une croissance de l'offre P. 12

- Des délais d'aménagement importants
- Immobilier en blanc : un intérêt et des réticences

P. 16
2. Un changement des pratiques foncières à muscler

2.1. Une pluralité de leviers mobilisés P. 17

2.2 Observation foncière et documents d'urbanisme : un tandem à consolider pour sécuriser la disponibilité du foncier économique P. 18

- Une observation foncière existante mais parcellaire et peu prospective
- Des documents d'urbanisme insuffisamment précis et stratégiques
- Les documents d'urbanisme intercommunaux, source de nouveaux leviers de planification
- L'obligation d'inventaire des ZAE prévue par la loi « Climat et résilience »
- Associer documents d'urbanisme et recyclage foncier pour optimiser les disponibilités dans les ZAE

2.3. La requalification, un enjeu/levier structurel sous mobilisé faute de moyens P. 23

- La requalification, un besoin permanent
- Une requalification encore insuffisante et cosmétique

2.4. Un modèle d'action foncière à réinventer dans un contexte de forte tension sur le foncier économique P. 28

- Un modèle économique à consolider
- Une maîtrise du foncier insuffisante
- Une ingénierie de projet insuffisamment répandue
- particulièrement dans les territoires ruraux et les villes moyennes
- Intégrer la gestion du foncier économique dans une
- stratégie territoriale
- Un exemple : la modernisation des ZAE et le déploiement d'une offre de services dédiée en leur sein

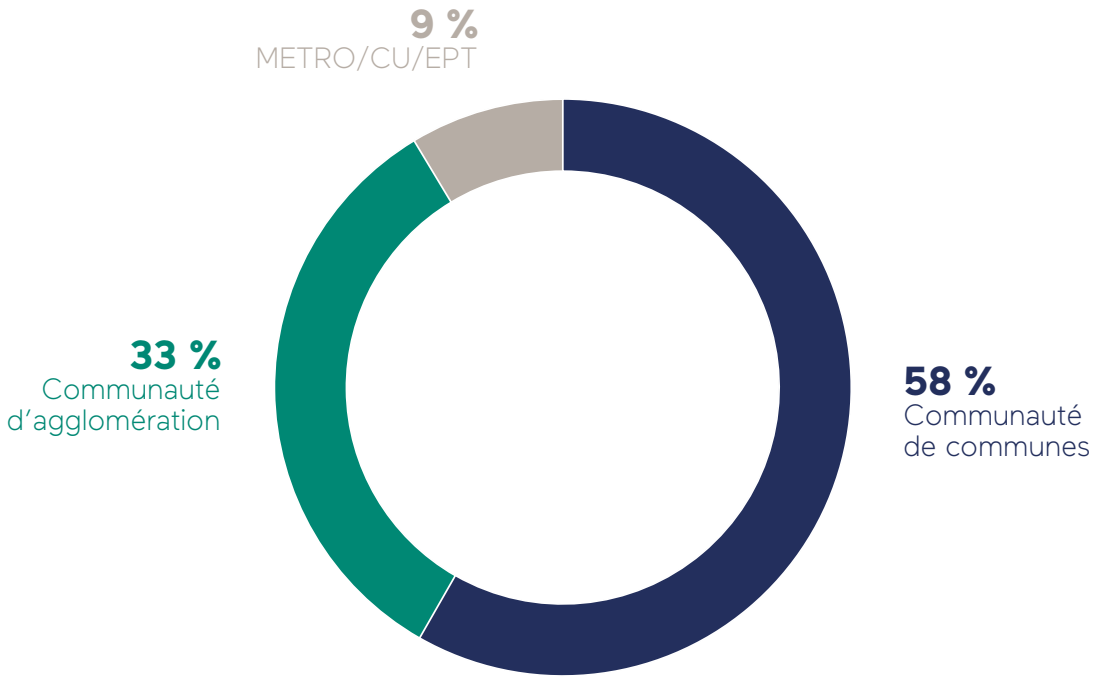
MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE ET TYPOLOGIE DES RÉPONDANTS

L'étude s'appuie sur une enquête diffusée en ligne auprès des 1 265 intercommunalités françaises, de mars à juin 2022. L'enquête compte 136 répondants, parmi lesquels 128 intercommunalités, un EPA, quatre PETR, une DREAL, un syndicat mixte, un technopôle (traités dans l'étude selon le statut de leur intercommunalité de rattachement).

Les répondants sont des responsables/chargés de mission à hauteur de 39 %, des DGA et des directeurs pour 36 %, des DGS pour 17 % et des élus (présidents, vice-présidents) pour 9 %. Certaines régions sont sous-représentées (voire absentes) dans l'échantillon quantitatif (Corse, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et les Outre-mer). Les répondants sont dans 54 % des cas en charge principalement de l'économie, dans 19 % des cas en charge de l'urbanisme, et dans 27 % des cas positionnés sur une thématique transversale (DGS, manager de ZAE, en charge du foncier économique). En raison des similarités en termes de dynamiques foncières (et malgré des réalités administratives différentes), les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris (EPT) ont été regroupés avec les métropoles et les communautés urbaines dans la catégorie « métropolitain ».

Cette enquête a été complétée par les travaux du groupe de travail « Sobriété foncière et développement économique » porté par Intercommunalités de France, la Délégation Territoires d'industrie et le Cerema.

STATUT DES INTERCOMMUNALITÉS RÉPONDANTES



1 - UNE RARÉFACTION CROISSANTE DU FONCIER ÉCONOMIQUE

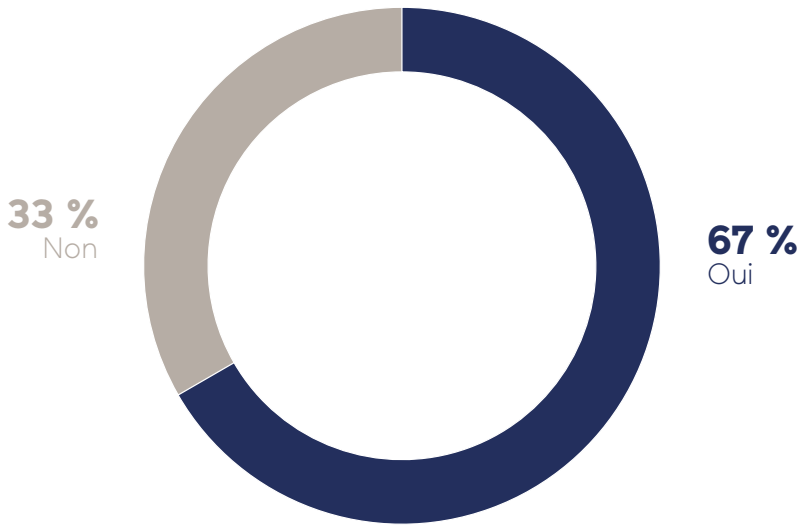
1.1 UNE PÉNURIE DE FONCIER DÉJÀ SENSIBLE AVEC DES REFUS DE PROJETS D'IMPLANTATION SIGNIFICATIFS

LES REFUS D'IMPLANTATION SE MULTIPLIENT

Dans le cadre de notre enquête, deux tiers des intercommunalités (67 %) ont été confrontées à un refus d'implantation ou à un départ d'entreprise, faute de disponibilités foncières suffisantes. Ces résultats sont peu sensibles au statut de l'intercommunalité (communauté de communes, d'agglomération, métropole), montrant une raréfaction généralisée du foncier économique.

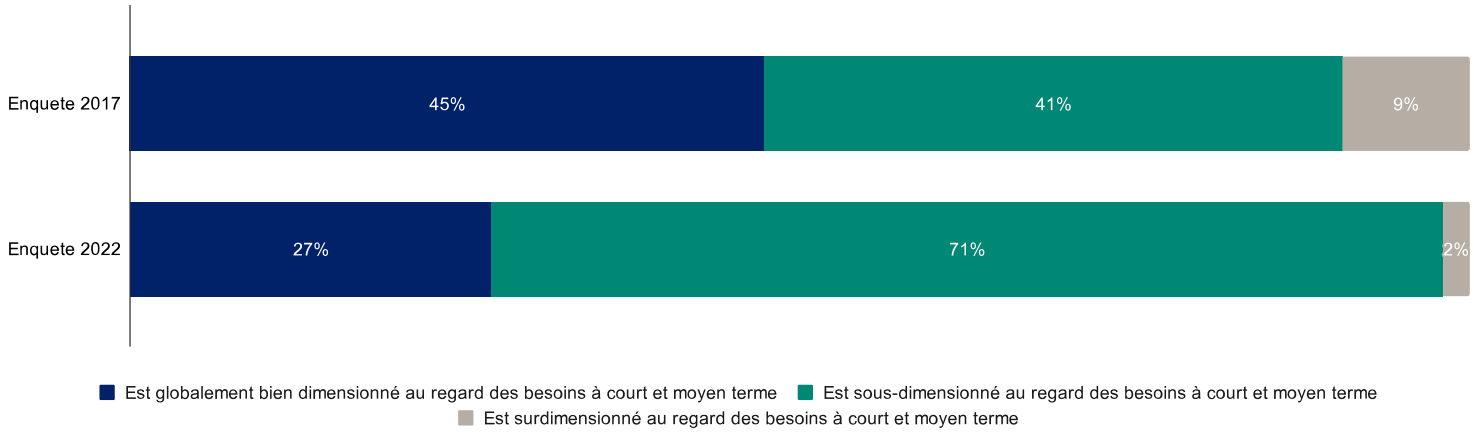
Cette tendance implique plusieurs changements en matière de politiques publiques et de relations collectivités-entreprises. Premièrement, la « simple » existence d'un foncier disponible (et donc la complexe maîtrise des questions d'aménagement du territoire) supplante progressivement les questions d'attractivité (vivier de personnel formé, accessibilité…) et devient un facteur déterminant et limitant d'implantation ou de développement des entreprises. Ensuite, cette raréfaction reconfigure les relations entreprises-collectivités, ces dernières pouvant désormais et de façon croissante imposer leurs conditions (environnementales, sociales, architecturales), voire sélectionner les projets d'implantation au regard de leurs apports (emplois, filières, dynamique industrielle locale), de façon à optimiser les retombées locales liées aux nouvelles implantations économiques.

AVEZ-VOUS DÉJÀ REFUSÉ DES PROJETS D'IMPLANTATION ÉCONOMIQUE ET/OU SUBI DES DÉMÉNAGEMENTS DU FAIT D'UN MANQUE DE FONCIER DISPONIBLE ?



Cette sous-offre structurelle du foncier économique n'est pas nouvelle, mais s'accentue rapidement, en particulier s'agissant du parc d'activités économiques. Lors de la précédente enquête sur les sites d'activité économique et l'immobilier d'entreprise menée par Intercommunalités de France et le Cerema en 2017, 41 % des intercommunalités répondantes jugeaient avoir un parc d'activités économiques sous-dimensionné, contre 71 % aujourd'hui, soit 30 points de plus en cinq ans. À l'inverse, la part des répondants qui considèrent que leur parc d'activité est bien dimensionné est passée de 45 % à 27 %.

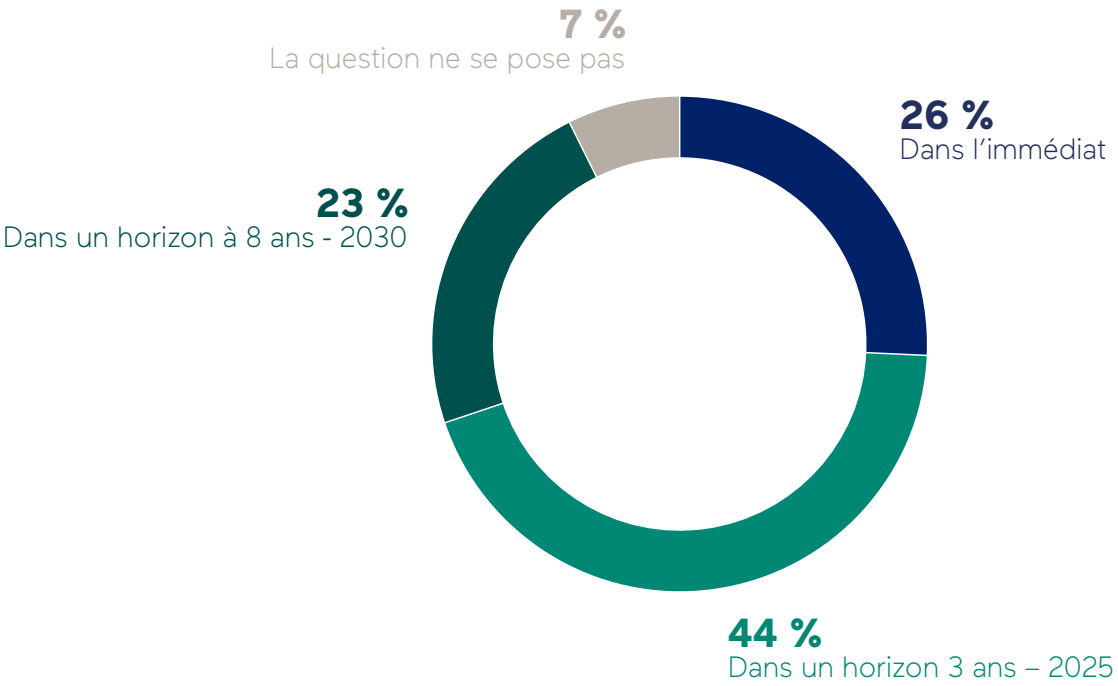
À L'ÉCHELLE DE VOTRE INTERCOMMUNALITÉ, DIRIEZ-VOUS QUE VOTRE PARC D'ACTIVITÉS EST :



UNE SATURATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE À TERME

Comme le montre le graphique ci-dessous, la saturation des parcs d'activités économiques est immédiate pour 26 % des intercommunalités, puis progresse à 70 % des répondants en 2025 puis à 93 % en 2030. In fine, d'ici à la fin de la décennie, les intercommunalités répondantes annoncent une saturation quasi-totale de leur parc d'activités économiques (avec peu de différences ici aussi entre les territoires).

EN POURSUIVANT LES TENDANCES ET OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ACTUELLES, VOTRE PARC D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES ARRIVERA À SATURATION :

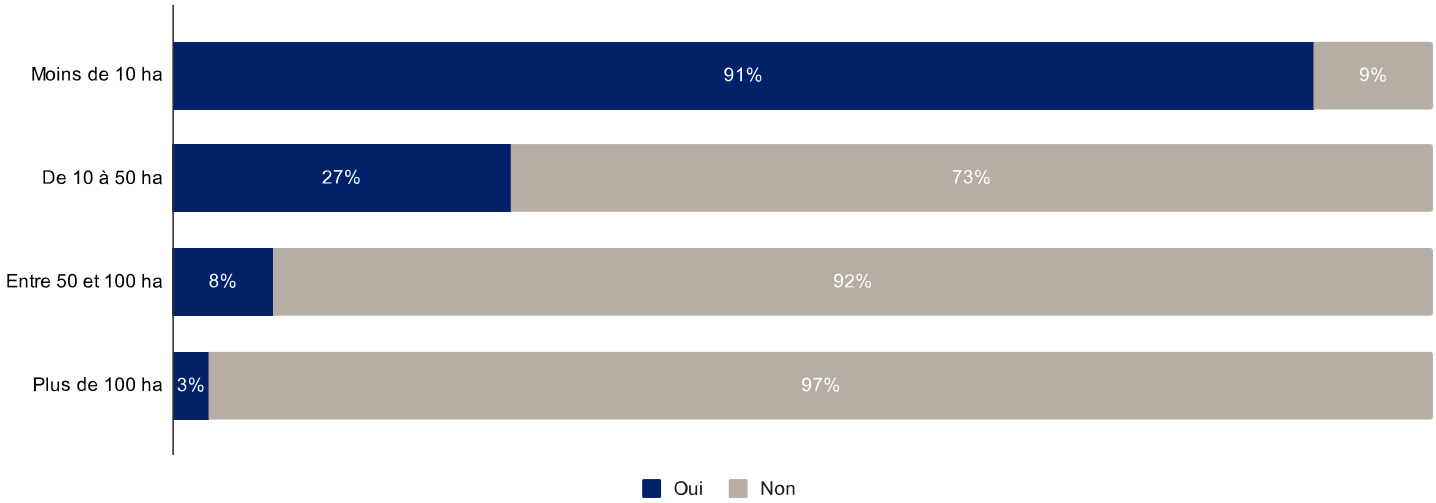


1.2 LA PÉNURIE PORTE SURTOUT SUR LES GROS SITES

UNE PÉNURIE TOTALE POUR LES SITES SUPÉRIEURS À 50 HA

L'importance de la taille des parcelles demandées pour l'activité économique constitue un critère déterminant de raréfaction des disponibilités foncières. 9 % des répondants ne peuvent déjà plus accueillir d'activités de moins de 10 ha. Cette proportion monte à 73 % concernant des activités occupant entre 10 ha et 50 ha. Au-delà de 50, puis de 100 hectares recherchés, les nouvelles activités deviennent quasiment impossibles à accueillir (pour respectivement 92 % et 97 % des répondants).

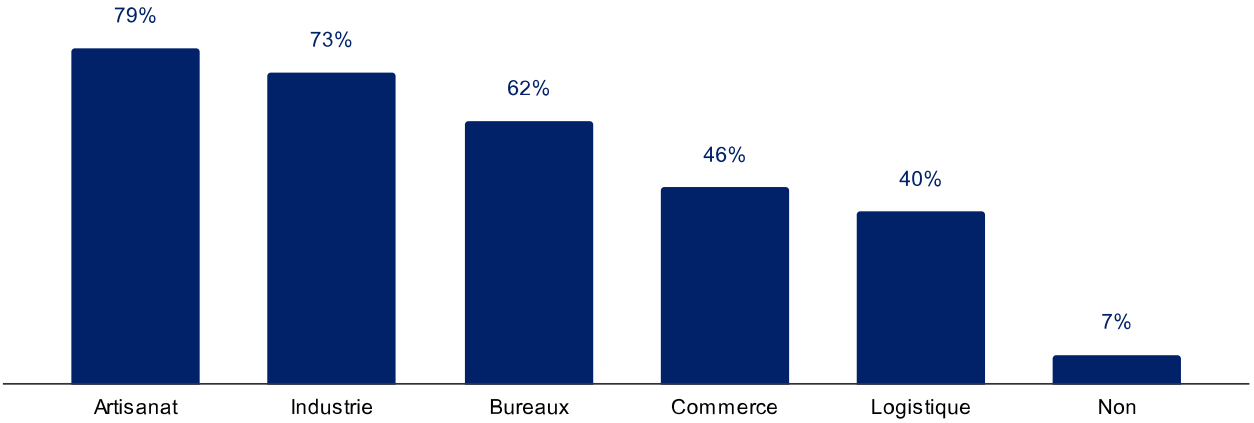
ÊTES-VOUS EN MESURE D'ACCUEILLIR DES ACTIVITÉS OCCUPANT :



Cette raréfaction connaît peu de différences selon les strates d'intercommunalités, excepté l'accueil d'activités occupant moins de 10 ha : 17 % des répondants des communautés urbaines et métropoles jugent n'être déjà plus en mesure d'accueillir des activités économiques de moins de 10 ha, contre 9 % pour l'ensemble des intercommunalités.

Cette raréfaction connaît peu de divergences selon les secteurs d'activités, excepté pour les activités d'une taille inférieure à 10 ha. Ainsi, une offre foncière reste possible pour l'artisanat (79 %), l'industrie (73 %), et les bureaux (62 %) sur des surfaces de moins de 10 ha. En revanche, moins de la moitié des répondants sont en capacité d'accueillir des activités liées au commerce et à la logistique sur ces mêmes surfaces.

ÊTES-VOUS EN MESURE D'ACCUEILLIR DES ACTIVITÉS OCCUPANT MOINS DE 10 HA PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ ?



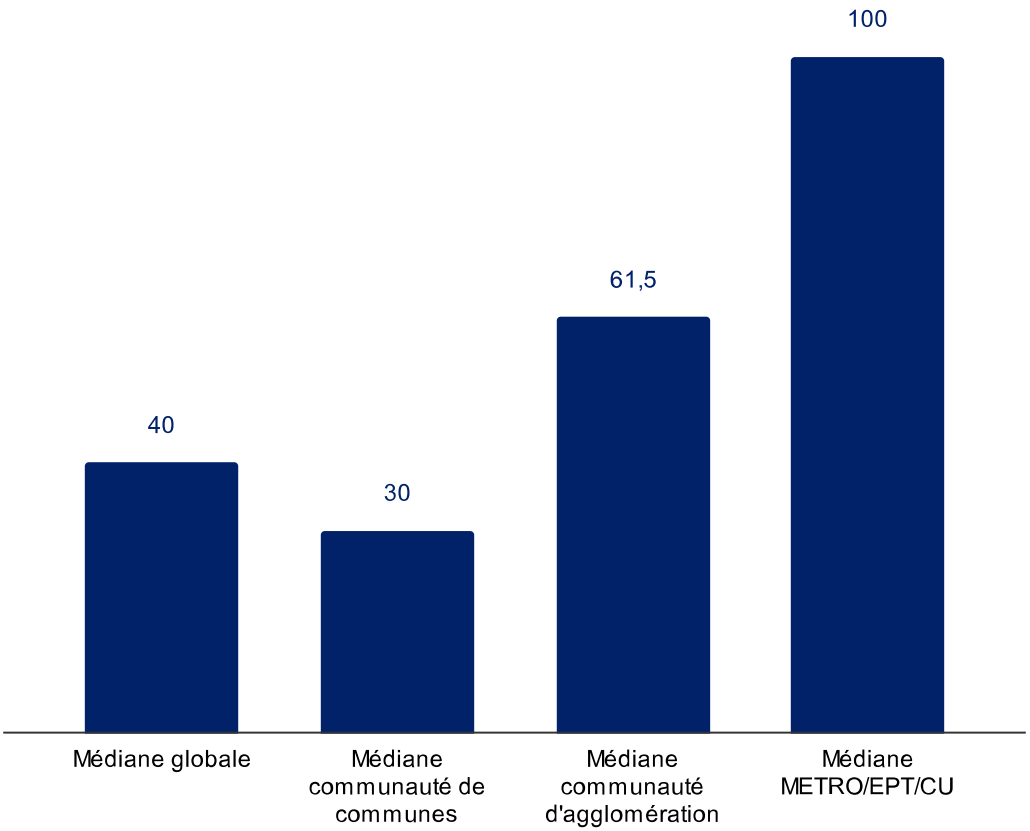
1.3 DES BESOINS EN FONCIER PLURIELS, SEGMENTÉS, ENCOURAGEANT L'ÉVICTION DE L'INDUSTRIE

DE FORTS BESOINS FONCIERS DANS L'INDUSTRIE ET LA LOGISTIQUE

En termes de besoins fonciers, les réponses des intercommunalités mettent en évidence une pression importante pour les communautés urbaines et les métropoles (moyenne de 100 ha demandés d'ici 2030). Celui-ci est en effet spontanément attractif, mais souffre d'une offre limitée, ce qui génère des conflits d'usages croissants, des concurrences entre destinations voire un effet d'éviction des activités économiques dont les prix de sortie sont moindres par rapport au logement ou au commerce.

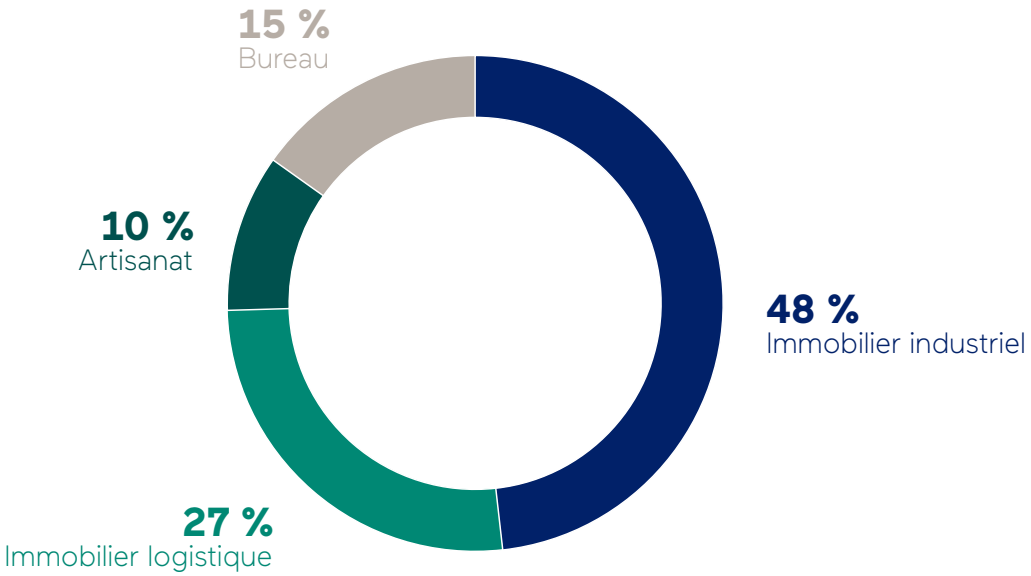
La médiane globale de 40 ha demandés d'ici 2030 (voir graphique ci-après) interroge également face à l'objectif de division par deux des consommations foncières dans la prochaine décennie, et impose une densification et un recyclage foncier à systématiser sur les parcelles artificialisées existantes.

QUELS SONT VOS BESOINS NETS EN FONCIER ÉCONOMIQUE D'ICI 2030 ? (EN HA)



En détaillant ces besoins fonciers par type d'activités, on constate qu'ils concernent au premier chef **l'immobilier industriel (48 %) et logistique (27 %) qui peinent à trouver des surfaces suffisantes**. Souvent porteurs d'externalités négatives fortes (trafic camions, pollutions, risques industriels), ces implantations sont en effet moins facilement acceptées par la population et n'offrent pas les mêmes avantages financiers pour les promoteurs et les investisseurs que le logement, par exemple.

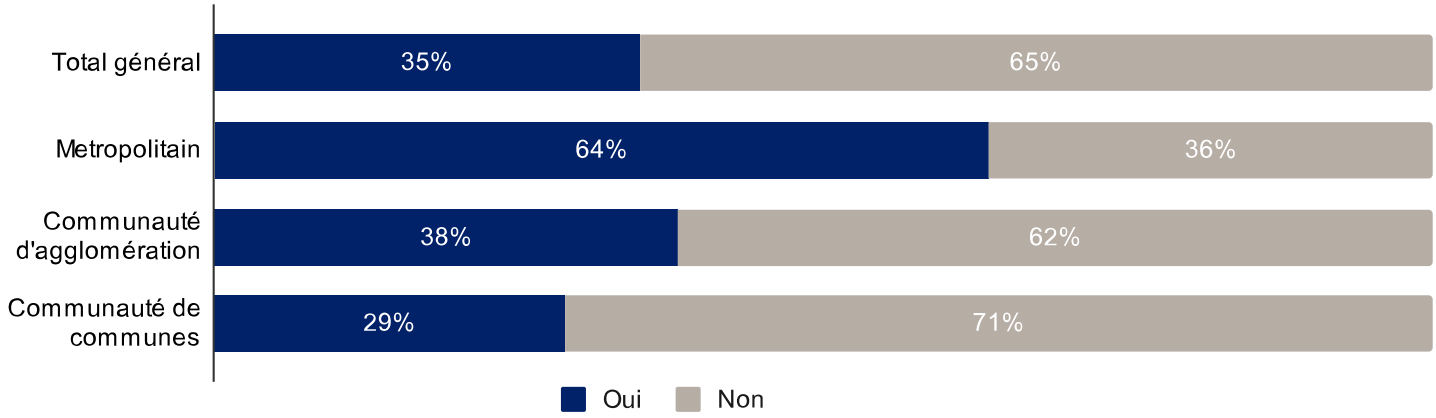
CES BESOINS CONCERNENT PRIORITAIREMENT



L'ÉVICTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES : UN PHÉNOMÈNE JUSQU'ICI URBAIN

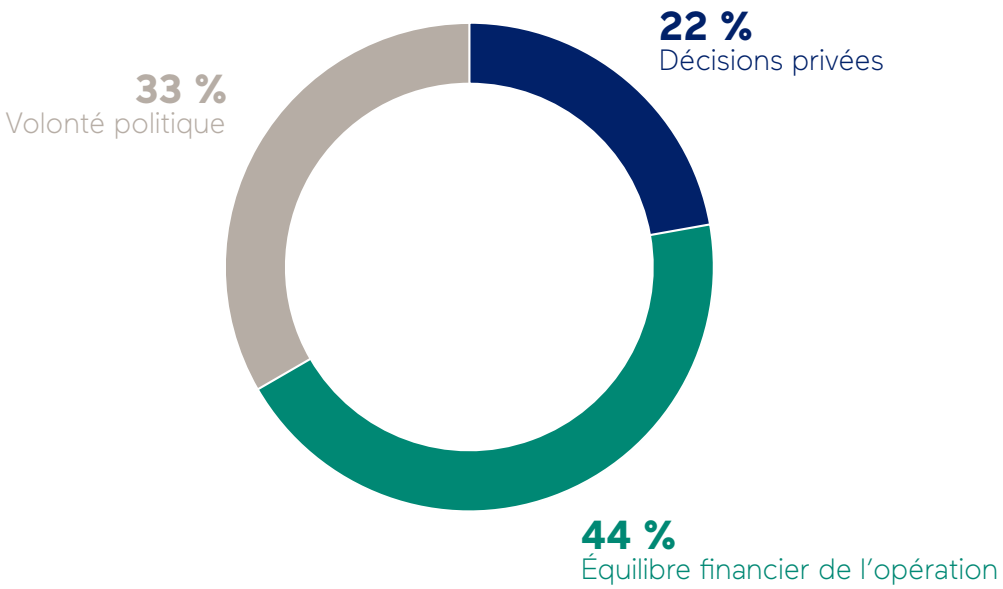
Ces différences de besoins posent la question de **l'éviction des activités industrielles par d'autres destinations, en particulier par le logement. Pour 65 % des i**ntercommunalités, le développement des programmes résidentiels ne se fera pas au détriment des ZAE. Cependant on constate que cette proportion s'inverse dans les communautés urbaines et les métropoles, où un effet d'éviction est constaté pour 64 % des répondants, notamment du fait du dynamisme, de l'attractivité et de la pression foncière sur ces territoires. Ce phénomène est encore plus net dans le diffus.

DANS LE CONTEXTE DU ZAN, ESTIMEZ-VOUS QUE LE DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES RÉSIDENTIELS SUR VOTRE TERRITOIRE SE FAIT, OU VA SE FAIRE, EN PARTIE AU DÉTRIMENT DE ZONES D'ACTIVITÉS À DESTINATION ÉCONOMIQUE ?



Trois causes principales sont avancées pour expliquer l'éviction des activités économiques. **Pour 44 % des répondants, cette éviction est due à la recherche d'équilibre financier des opérations d'aménagement**, plus facile à amortir avec du logement qu'avec des locaux d'activités. Le second motif est la décision des élus (33 % des répondants), derrière laquelle se trouvent plusieurs raisons : pression démographique sur le logement, enjeux électoraux, fiscalité... Enfin, pour 22 % des répondants, l'éviction du foncier économique est liée à des décisions privées, dès lors que les terrains sont des propriétés privées, non régulées par l'intercommunalité. Celle-ci peut en effet manquer d'ingénierie, de veille foncière, ou de stratégie consolidée et d'outils dédiés pour intervenir en amont (PLU-I) ou en aval (DUP, droit de préemption ...) de ces transactions. Ce dernier volet renvoie plus largement aux changements de pratiques à faire émerger pour assurer une disponibilité spatiale et temporelle du foncier économique, qui seront abordées en seconde partie.

SI OUI POURQUOI ?



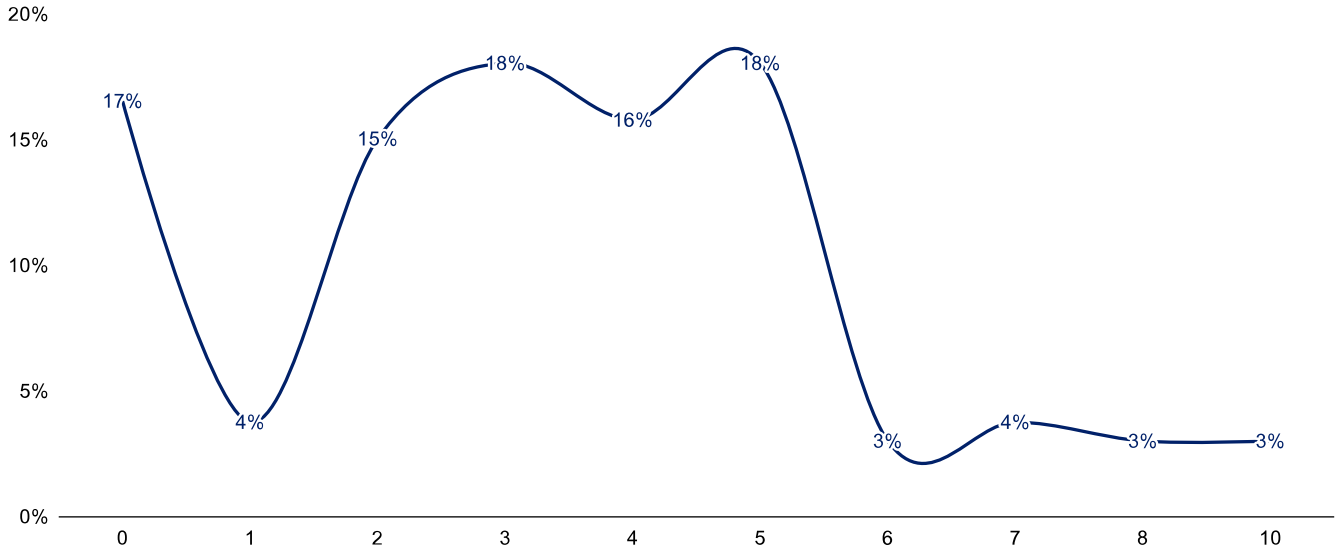
1.4 LE TEMPS DE L'AMÉNAGEMENT LIMITE LA CROISSANCE DE L'OFFRE

DES DÉLAIS D'AMÉNAGEMENT IMPORTANTS

Face aux pressions croissantes sur le foncier économique et la limitation des possibilités d'artificialisation, la question du temps d'aménagement des sites devient centrale. Le graphique ci-dessous permet de tirer deux conclusions. Tout d'abord, le foncier économique identifié pour le développement économique nécessite en moyenne 3,5 ans pour devenir effectivement disponible (requalification, études environnementales et archéologiques, permis de construire, etc.). Face à ces délais, les collectivités ont besoin d'anticiper et de planifier les opérations d'aménagement réalisées sur leur territoire.

Ensuite, au-delà de cinq ans, seules 12 % des intercommunalités anticipent une opération sur du foncier. Or les décisions d'aménagement se font sur une durée longue, posant la question de l'anticipation des opérations à venir et de la mutabilité de l'existant au regard des besoins de demain (coworking, ateliers partagés, réversibilité du bâti...).

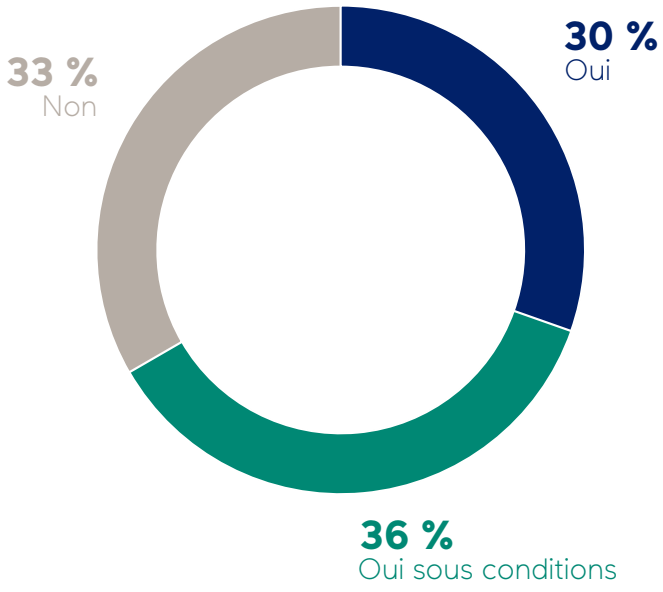
A QUEL HORIZON LE FONCIER IDENTIFIÉ POUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EST-IL EFFECTIVEMENT DISPONIBLE (EN ANNÉES) ?



IMMOBILIER EN BLANC : UN INTÉRÊT ET DES RÉTICENCES

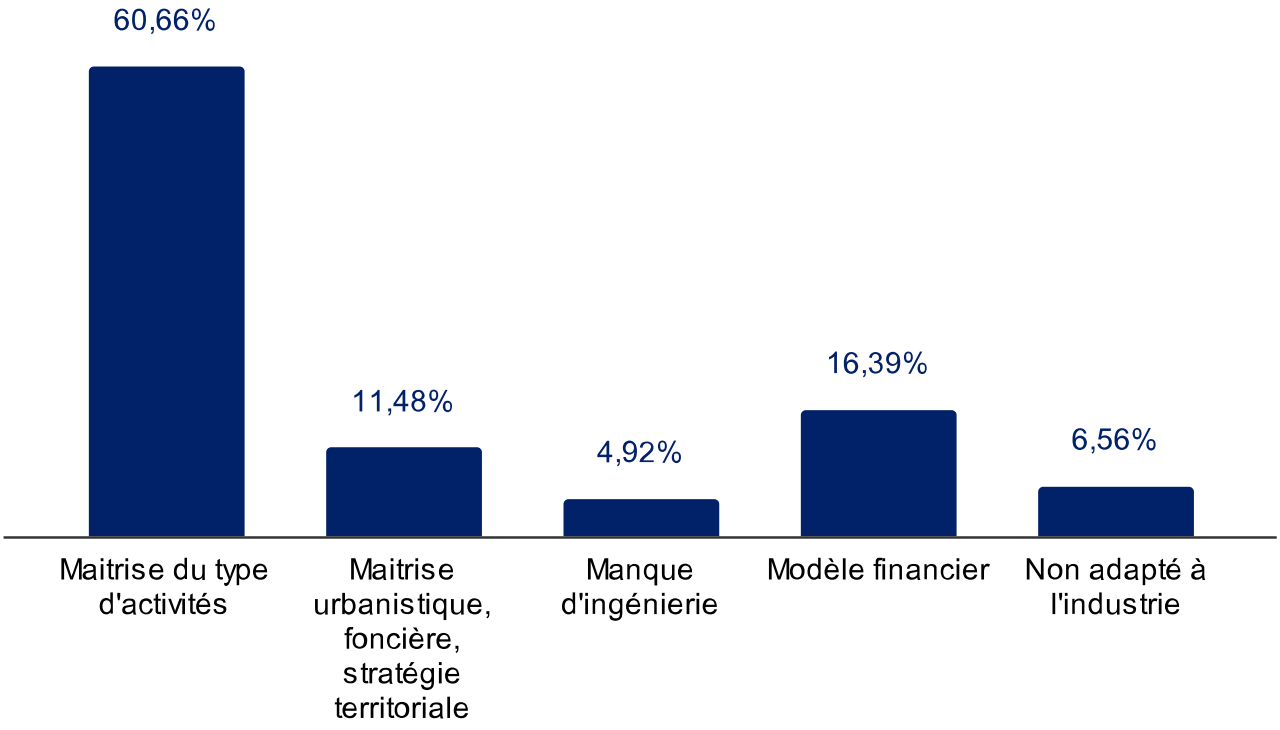
Face à un temps de l'aménagement pouvant s'étendre sur plusieurs années, nombre d'intercommunalités font face à des propositions « d'immobilier en blanc » qui permettraient, en pré-construisant des locaux d'activités, d'affranchir les entreprises d'un délai d'attente lié à une partie des procédures réglementaires (permis de construire, études environnementales, études archéologiques). Cette proposition divise les intercommunalités. Elle pourrait constituer une option pour près de deux tiers des répondants, à certaines conditions. Un tiers des répondants est clairement opposé à cette démarche.

POUR AMÉLIORER L'IMPLANTATION D'ACTIVITÉS EN BLANC, SERIEZ-VOUS PRÊT À FACILITER LES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES «EN BLANC» ?



Les réticences et conditions opposées à l'immobilier en blanc portent tout d'abord sur la maitrise du type d'activités (60 % des répondants) et la maitrise urbaine (11,5 %), nombre d'intercommunalités craignant de voir ces locaux préemptés par des activités peu plébiscitées par les élus, à l'instar de la logistique. La question du modèle économique constitue une limite pour 16 % des répondants. Le manque d'ingénierie au sein des collectivités est également évoqué comme un élément bloquant, nombre d'intercommunalités craignant de ne pouvoir suivre et « verrouiller » les contrats et donc le choix des occupants, notamment vis-à-vis des opérateurs privés. Enfin, 6 % des répondants soulèvent la difficulté d'adapter l'immobilier en blanc aux différents types de process industriels (salles blanches, stockage…).

QUELLES SONT LES CONDITIONS ET LES LIMITES PROPRES À L'IMMOBILIER « EN BLANC » ?



In fine, l'offre de foncier économique des collectivités tend à être toujours plus contrainte, en particulier en matière de grands espaces et de foncier industriel. Pour ce dernier, la demande se veut tout particulièrement dynamique dans un contexte d'encouragement à la réindustrialisation, ce qui est problématique du fait d'une tendance à l'éviction des projets industriels du foncier économique traditionnel, mais aussi du fait d'un temps d'aménagement particulièrement long, en contradiction avec les besoins à court terme des industriels.

Face à cette pénurie, un descriptif des modes d'aménagement permettra de voir quels sont les ressorts et leviers permettant d'accroître la disponibilité du foncier économique.

2 – ACCÉLÉRER LE CHANGEMENT DES PRATIQUES FONCIÈRES

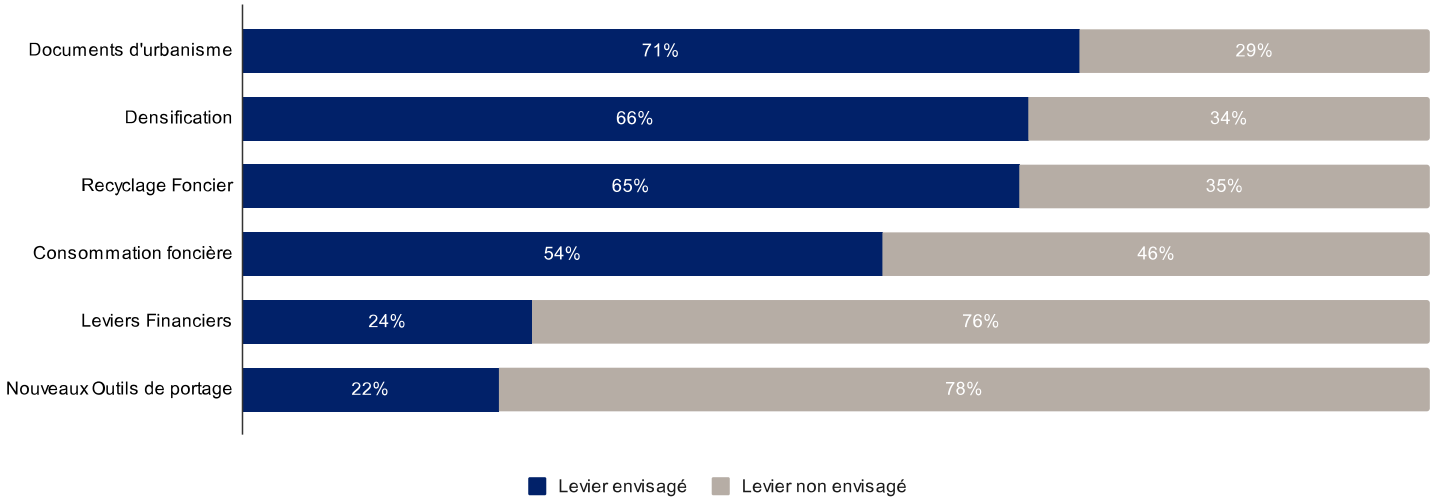
2.1 UNE PLURALITÉ DE LEVIERS MOBILISÉS

Les intercommunalités mobilisent différents leviers afin d'augmenter leur foncier économique disponible. Les trois premiers de ces leviers sont les **documents d'urbanisme** pour 71 % des répondants (PLU-I, DAACL, zonage par sous destination, etc.), **la densification à la parcelle** pour 66 % des répondants, et **le recyclage foncier** pour 65 % des répondants.

À l'inverse, les leviers financiers incitatifs pour les propriétaires fonciers, et les nouveaux outils de portage tels que les baux emphytéotiques, les baux à construction, ou encore les offices fonciers solidaires, connaissent une popularité moindre (24 % et 22 %).

Enfin, malgré l'objectif de ZAN, plus de la moitié des répondants (54 %) envisage toujours la consommation foncière comme un levier d'accroissement de leur foncier économique, montrant que la sobriété foncière n'est pas encore acquise partout comme orientation de politique locale. Ces réponses, majoritaires, interrogent : tous les leviers de sobriété foncière ont-ils été mobilisés ? Quelles sont leurs limites ? Comment renforcer leur diffusion ? Pour répondre à ces questions, les paragraphes suivants abordent avec plus de précision les outils et les stratégies d'aménagement et de gestion du foncier économique.

TYPES DE LEVIERS ENVISAGÉS POUR ACCROITRE LA DISPONIBILITÉ FONCIÈRE



2.2 OBSERVATION FONCIÈRE ET DOCUMENTS D'URBANISME : UN TANDEM À CONSOLIDER POUR SÉCURISER LA DISPONIBILITÉ DU FONCIER ÉCONOMIQUE

UNE OBSERVATION FONCIÈRE EXISTANTE MAIS PARTIELLE ET PEU PROSPECTIVE

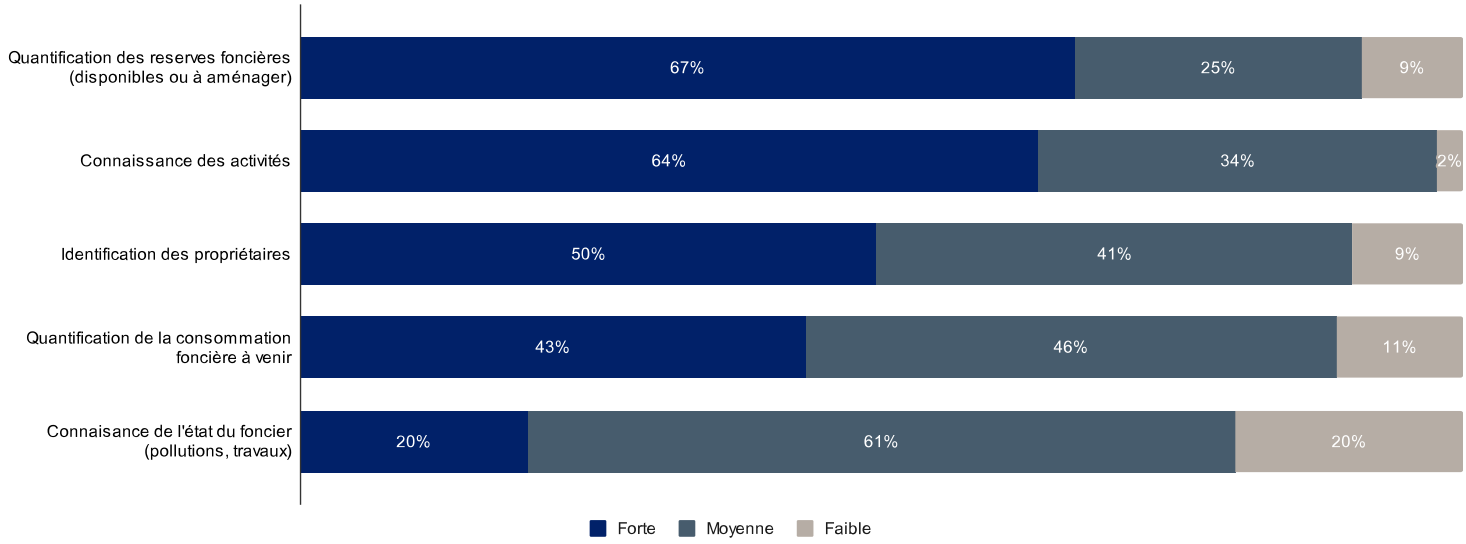
Parmi les différents leviers mobilisés en faveur de la sobriété foncière économique, l'observation foncière constitue le premier : connaitre le foncier économique est un préalable indispensable à toute intervention, soit réglementaire (sanctuariser le foncier économique dans les documents d'urbanisme) soit en aménagement (recyclage de friches, remembrement...). **En ce sens, 85 % des répondants mènent une action pour renforcer leur connaissance** de leur foncier économique. Cette proportion importante montre que l'observation foncière est à la fois un levier immédiat (renforcer ses connaissances pour trouver des disponibilités dans un contexte foncier tendu), mais également une nécessité continue, notamment en raison des cycles économiques conduisant à des fermetures de sites, des changements de propriétaires, etc.

La proportion de 15 % de répondants ne menant aucune action d'observation n'en demeure pas moins élevée : en raison du ZAN, la connaissance du foncier va devenir un enjeu déterminant. À l'heure du plan de relance et de la multiplication des offres d'ingénierie (Banque des territoires, Cerema, ADEME), ces résultats questionnent le non-recours aux offres « sur l'étagère » et appellent à un accompagnement beaucoup plus fin des collectivités dans leurs démarches foncières.

En matière de connaissance du foncier économique, les répondants déclarent être relativement efficaces sur la quantification des réserves foncières (67 %), l'identification des activités en cours (64 %) et l'identification des propriétaires (50 %). Cela traduit **une solide connaissance des éléments de base nécessaires à la planification spatiale** : quelles activités ont lieu sur le territoire, qui les porte, combien peuvent encore être accueillies ?

Toutefois cette connaissance demeure statique voire superficielle : la quantification de la consommation foncière à venir est considérée comme forte pour moins de la moitié des répondants (43 %), tandis que la connaissance de l'état du foncier (pollutions, travaux) est très parcellaire (20 %).

COMMENT JUGEZ-VOUS VOTRE CONNAISSANCE DU FONCIER ÉCONOMIQUE SUR VOTRE TERRITOIRE ?



Cette dernière tendance traduit une réelle difficulté à anticiper la demande et l'offre foncière à venir : planifier les volumes nécessaires, mais aussi les coûts induits par les opérations de requalification. Cette anticipation est pourtant centrale pour fixer les besoins de surfaces, prévoir les demandes, et pré-aménager le foncier.

Ce besoin de connaissance achoppe sur un manque de moyens techniques et financiers déployés localement. D'autres facteurs tels que les éventuelles pollutions des sols n'incitent pas les collectivités à approfondir et surtout chiffrer les coûts de réhabilitation à venir.

Relativement aux besoins en foncier industriel pour des entreprises en développement, les outils numériques actuels offrent des fonctionnalités encore trop restreintes (problèmes de mise à jour des données, absence de numérisation des documents d'urbanisme, absence des données fiables sur la vacance des locaux, etc.). Les travaux entrepris par le Cerema pour développer des outils numériques opérationnels, mis à jour régulièrement et disponibles à des échelles territoriales variées a connu des avancées significatives avec Urban-Simul et l'intégration des données du Fonds Friches dans l'outil Cartofriches. Néanmoins, la nécessité d'identifier le foncier productif disponible et les contraintes et services associés nécessitera de franchir une étape supplémentaire.

Compte tenu des constats de cette enquête, et à l'occasion des travaux du groupe de travail « Sobriété foncière et développement économique », les partenaires ANCT, Banque des territoires et Cerema souhaitent améliorer les outils numériques mis à disposition des collectivités territoriales en créant un module spécifique agrégeant différentes données à l'échelle nationale.

Dans ce cadre, une initiative intéressante à souligner est la mise en place d'une « Dataviz sites clés en main » par la Banque des territoires, qui permet aux investisseurs industriels de disposer d'informations sur le foncier industriel disponible sur les sites labellisés « clés en main ».

DES DOCUMENTS D'URBANISME INSUFFISAMMENT PRÉCIS ET STRATÉGIQUES

Les documents d'urbanisme sont privilégiés comme outils de sécurisation du foncier économique, pour peu qu'ils soient perçus comme des documents d'arbitrage des destinations et donc de priorisation des objectifs de la collectivité.

Le transfert, suite à la loi NOTRe, de la gestion de 32 000 zones d'activités économiques (créées parfois de façon plus ou moins spontanée) aux intercommunalités, a constitué une première occasion de mener une réflexion globale sur l'urbanisme économique. Avec le PLU intercommunal et la prise de la compétence d'aménagement et de gestion pour l'intégralité des zones d'activités du secteur communal par les communautés, une vision d'ensemble pour ces sites d'activités à l'échelle d'un bassin d'emploi est devenue possible. C'est aussi l'occasion d'une vision plus transversale des différentes politiques publiques locales : gestion des mobilités, insertion paysagère, continuité urbaine… Le ZAN constitue une seconde occasion de renforcer ces documents, notamment afin de planifier les disponibilités foncières à venir, limiter les concurrences de destination, et moderniser les ZAE, par exemple au travers de l'inventaire des ZAE prévu à l'article 220 et 318-8-2 de la loi Climat et Résilience (voir encadré).

LES DOCUMENTS D'URBANISME INTERCOMMUNAUX, DES OUTILS DE SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

L'approche intercommunale de l'urbanisme peut changer la donne : les arbitrages en matière de foncier économique sont effectués avec un niveau de précision plus important dans un PLU que dans un SCOT. Le PLU permet d'arbitrer sur le mode d'occupation des sols à la parcelle, ce que le SCOT n'a pas vocation à faire. Les principes de la planification divergent selon les territoires. Acteurs économiques et collectivités locales peuvent s'accorder sur une planification souple : en dire le moins possible dans le PLU pour ne pas bloquer le développement économique et la mutabilité des sites d'activités. Toutefois, le règlement et le zonage peuvent permettre de spécialiser la destination de certaines zones d'activités et participent à la sécurisation de certaines activités (comme l'industrie). Le PLU peut ainsi :

- **Prévoir des sous-destinations dans le plan de zonage pour distinguer les activités industrielles, tertiaires, artisanales et commerciales**. Ceci permet de préserver ou conforter des polarités commerciales, notamment afin de préserver le tissu industriel. Le règlement du PLU peut restreindre l'implantation de commerces à certains secteurs (exclusivement en centre-ville, en dehors des zones d'activités économiques). De même, les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) définissent la vocation future d'un secteur de façon plus souple, en permettant notamment des exigences qualitatives sur l'aménagement, le bâti, l'environnement[1]…
- Prévenir les conflits d'usage liés aux activités économiques générant des nuisances environnementales (bruit, pollution de l'air…), en interdisant leur implantation à proximité des espaces principalement résidentiels.
- Réserver à certaines activités la proximité avec les grands équipements dont elles ont besoin (infrastructures routières, ferroviaires, portuaires, aéroportuaires, fluviales…).
- Autoriser la coexistence de plusieurs types d'activités dans une logique de mixité pour accompagner la mutabilité du site d'activité, afin de faire évoluer celui-ci vers un quartier mixte et plurifonctionnel (logement, services aux entreprises et à la population, équipements publics…).

1. Cerema, « Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) » (mai 2022)

L'OBLIGATION D'INVENTAIRE DES ZAE PRÉVUE PAR LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE »

La loi « Climat et résilience » (loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) prévoit à l'article 220 des modalités d'inventaire des ZAE présentées dans les termes suivants :

« Zones d'activité économique

« Art. L. 318-8-1. - Sont considérées comme des zones d'activité économique, au sens de la présente section, les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.

*« **Art. L. 318-8-2**. - L'autorité compétente en matière de création, d'aménagement et de gestion des zones d'activité économique définies à l'article L. 318-8-1 est chargée d'établir un inventaire des zones situées sur le territoire sur lequel elle exerce cette compétence.*

« L'inventaire mentionné au premier alinéa du présent article comporte, pour chaque zone d'activité économique, les éléments suivants :

« 1° Un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;

« 2° L'identification des occupants de la zone d'activité économique ;

« 3° Le taux de vacance de la zone d'activité économique, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1447 du code général des impôts depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

« Après consultation des propriétaires et occupants des zones d'activité économique pendant une période de trente jours, l'inventaire est arrêté par l'autorité compétente. Il est ensuite transmis à l'autorité compétente en matière de schéma de cohérence territoriale et à l'autorité compétente en matière de document d'urbanisme ou de document en tenant lieu. Ce document est également transmis à l'autorité compétente en matière de programme local de l'habitat.

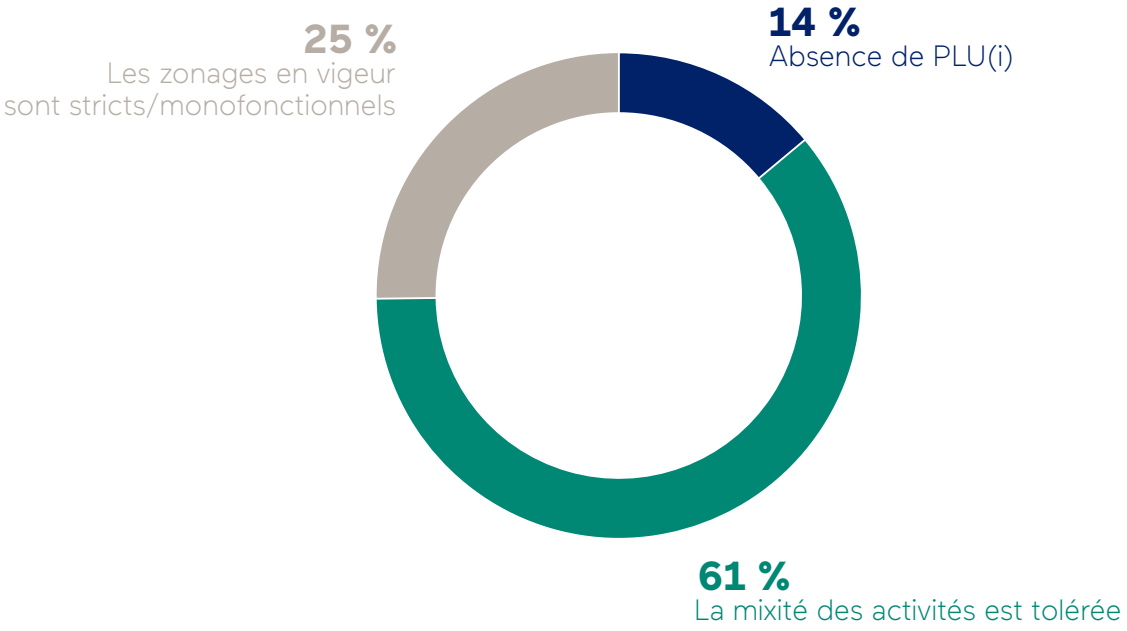
« L'inventaire est actualisé au moins tous les six ans. » ;

(...)

- *« II. - L'inventaire prévu à l'article L. 318-8-2 du code de l'urbanisme est engagé par l'autorité compétente dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi. Il est finalisé dans un délai de deux ans. »*

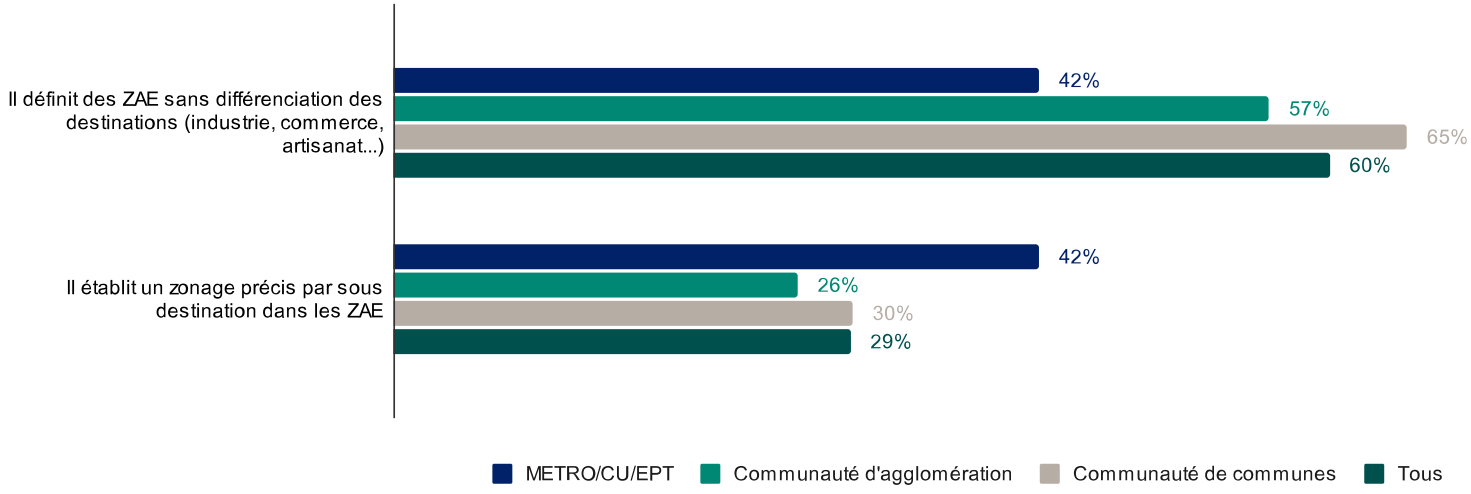
Dans les faits, ces documents restent peu mobilisés en faveur du foncier économique. La mixité des activités reste tolérée pour près de deux tiers des répondants, tandis que les zonages stricts ou monofonctionnels sont utilisés par moins de 20 % des répondants. Aussi, l'absence de PLU-I pour près de 15 % des répondants pose la question de la capacité de nombre d'intercommunalités à planifier et sanctuariser leurs disponibilités foncières économiques à terme.

DANS QUELLE MESURE VOTRE PLU-PLUI INTÈGRE-T-IL LA VOCATION ÉCONOMIQUE DES ESPACES ?



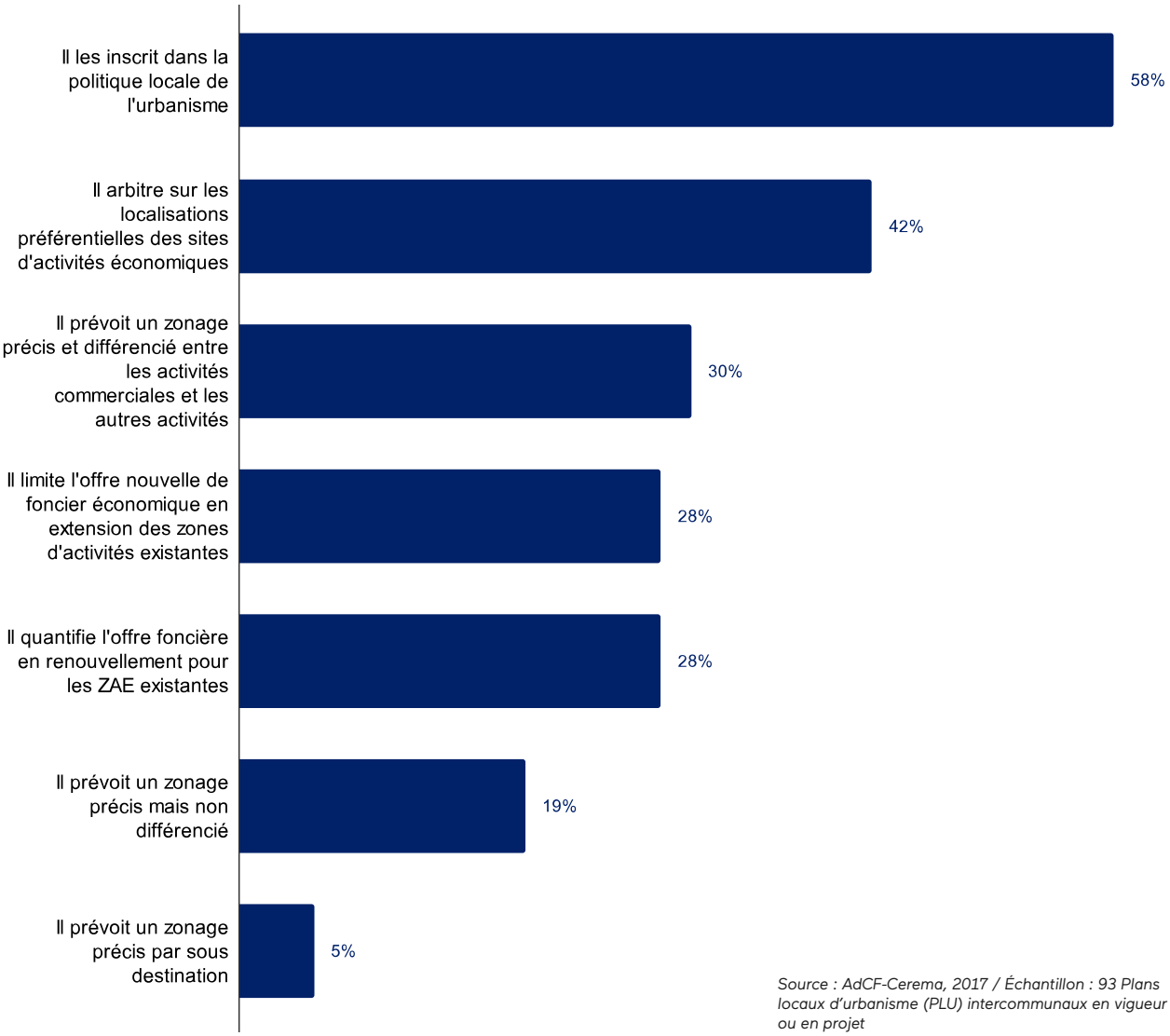
Spécifiquement sur les ZAE, en regardant dans les détails des documents d'urbanisme, on constate en effet que pour une majorité de répondants et dans la majorité des cas, le PLU-I définit des ZAE sans différenciation des destinations (industrie, commerce, artisanat). **Le zonage par sous destination dans les ZAE n'est mobilisé que par 29 % des répondants**. On constate que les métropoles mobilisent davantage cet outil réglementaire (42 %) que les communautés de communes et les communautés d'agglomération (30 % environ).

COMMENT VOTRE PLU-I RÉGLEMENTE T-IL LES ZAE ?



Le recours à des documents d'urbanisme précis et engageants souffre aussi d'une faible évolution depuis la dernière enquête menée il y a cinq ans, au sein de laquelle moins d'un tiers des répondants déclarait également mobiliser un zonage spécifiant les activités économiques, voire industrielles, commerciales, etc.

COMMENT LE PLU INTERCOMMUNAL, EN PROJET OU EXÉCUTOIRE, CONSIDÈRE-T-IL LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ?



Source : AdCF-Cerema, 2017 / Échantillon : 93 Plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux en vigueur ou en projet

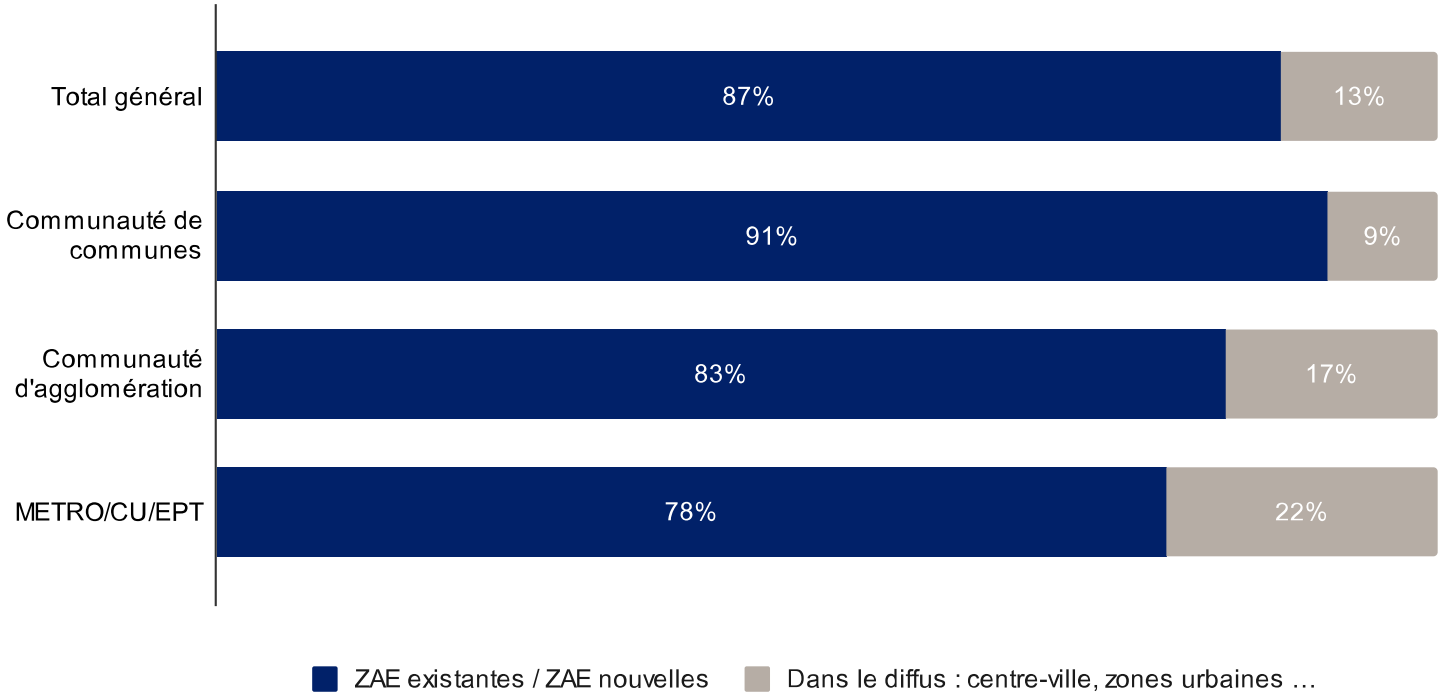
Cette sous-utilisation de la planification renvoie de façon plus large à un manque d'outillage des collectivités (rurales en particulier), mais aussi à un déficit de déclinaison foncière de la stratégie économique intercommunale, voire de stratégie économique en général. Certes l'absence d'engagement peut être perçue comme un moyen de « conserver des marges de manœuvre ». **Toutefois l'absence d'utilisation de documents contraignants traduit une faible capacité de hiérarchisation et de conciliation des différentes destinations. Celles-ci sont dès lors sujettes au jeu du marché**, qui tend à privilégier le logement et/ou le commerce au détriment par exemple de l'industrie, du fait des différences de prix de sortie de chacune de ces destinations. In fine, le non-choix et le non-arbitrage au sein des documents d'urbanisme conduisent à un choix réalisé par le marché : évincer progressivement les activités économiques du foncier économique.

Néanmoins, les collectivités observent qu'au fil du temps les destinations et sous-destinations ne suffisent plus car, dans certains secteurs, les transactions enregistrées (DIA) font apparaître une évolution des activités exercées et contradictoires avec le règlement d'urbanisme. La mise en place de sous-destinations est ainsi inséparable d'une observation continue du foncier et de ses évolutions (évolution de l'activité, des propriétaires...).

ASSOCIER DOCUMENTS D'URBANISME ET RECYCLAGE FONCIER POUR OPTIMISER LES DISPONIBILITÉS DANS LES ZAE

Face à un temps de l'aménagement pouvant Ce renforcement des documents d'urbanisme est aussi nécessaire pour permettre des jeux de tiroir entre le diffus (où les commerces et l'artisanat peuvent plus facilement s'implanter) et les ZAE (indispensables aux activités industrielles) **où se concentre la majeure partie des disponibilités du foncier économique à gagner pour 87 % des intercommunalités répondantes** ! De fait, l'articulation des documents d'urbanisme et de l'intervention foncière semble dessiner une solution solide face à la raréfaction du foncier économique.

OU PENSEZ VOUS QU'IL Y A LE PLUS DE DISPONIBILITÉS À GAGNER POUR LE FONCIER ÉCONOMIQUE ?



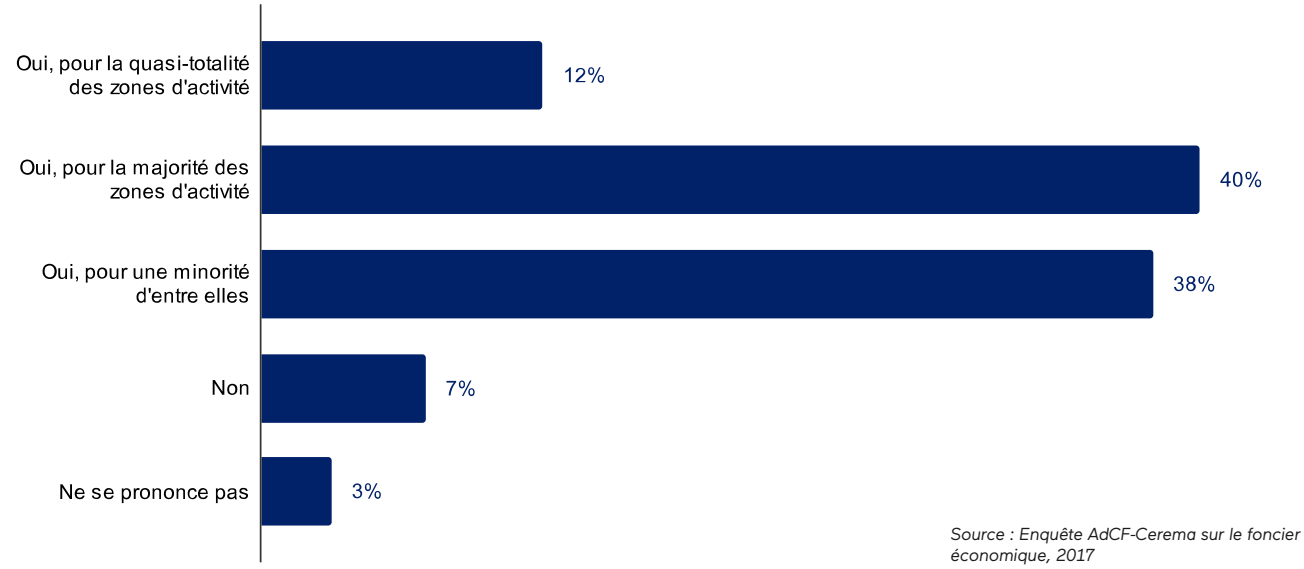
2.3 LA REQUALIFICATION, UN LEVIER STRUCTURANT MAIS SOUS-MOBILISÉ FAUTE DE MOYENS

Les communautés et métropoles devront engager des programmes de requalification et de revalorisation de ces sites, si elles veulent maintenir des activités économiques productives. La puissance publique doit aussi réfléchir aux moyens réglementaires, techniques et financiers afin d'empêcher l'éviction des activités économiques (et industrielles en particulier). Ces tendances lourdes appellent à une politique d'aménagement davantage centrée sur une stratégie patrimoniale pour le développement et la gestion des zones d'activités. Cela va dans le sens d'un « capital patient » issu d'investissements de long terme, et permettant l'optimisation de la « valeur d'usage » du foncier préexistant. Concrètement, il s'agit pour les intercommunalités de limiter la commercialisation de parcelles de façon à se constituer un patrimoine locatif, source de gains financiers de long terme, et permettant ainsi de mener une optimisation en continu du foncier économique. Cette propriété publique du foncier donnerait également des marges de manœuvre à la collectivité en matière d'optimisation des usages de la zone : mutualisation des espaces de stationnement, restauration, etc...

LA REQUALIFICATION, UN BESOIN PERMANENT

Après le transfert de la gestion et de l'aménagement des ZAE aux intercommunalités suite à la loi NOTRe (2015), Intercommunalités de France et le Cerema constataient dans leur précédente étude sur le foncier économique que des enjeux de requalification existaient pour une part prépondérante des intercommunalités : 12 % pour la quasi-totalité des ZAE, 40 % pour la majorité des ZAE, et 38 % pour une minorité d'entre elles. À l'inverse, seules 7 % des intercommunalités ne rapportaient aucun enjeu de requalification.

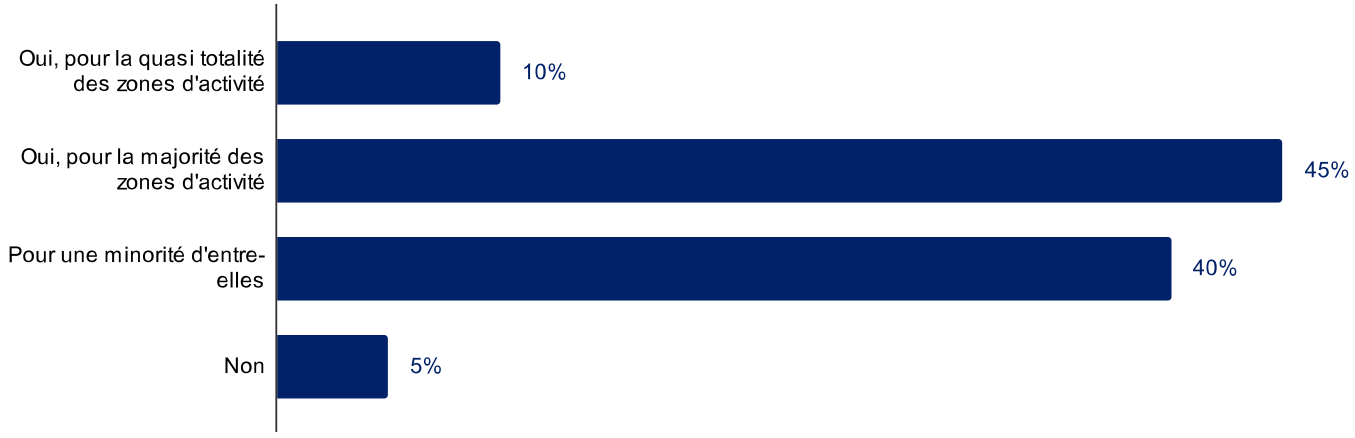
CONSIDÉREZ-VOUS QU'IL EXISTE DES ENJEUX DE REQUALIFICATION OU DE REDYNAMISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS VOTRE TERRITOIRE ? (RESULTATS EN 2017)



Source : Enquête AdCF-Cerema sur le foncier économique, 2017

Dans l'enquête actuelle, nous constatons que ces équilibres restent inchangés : 10 % des intercommunalités ont un besoin de requalification généralisé, 45 % d'entre elles pour une majorité de zones, et 40 % pour une minorité de ZAN dans leur territoire.

CONSIDÉREZ-VOUS QU'IL EXISTE DES ENJEUX DE REQUALIFICATION OU DE REDYNAMISATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE DANS VOTRE TERRITOIRE ? (RESULTATS EN 2022)



Cette stagnation apparente montre que si de forts enjeux de requalification s'exprimaient au sortir de la loi NOTRe (vieillissement des parcs d'activités, besoin de rationalisation de ceux-ci), ces enjeux n'en restent pas moins forts de nos jours, notamment du fait d'un renouvellement urbain quasi permanent lié aux départs et implantations d'entreprises. Ces aspects sont tout particulièrement prégnants pour les urbains, dont 75 % des répondants jugent qu'il existe des enjeux de requalification pour la majorité des ZAE, contre environ 40 % des communautés d'agglomération et des communautés de communes.

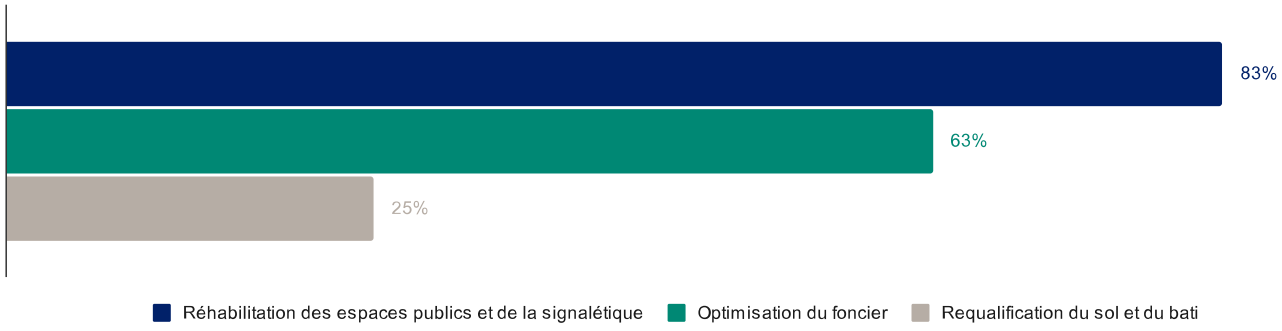
UNE REQUALIFICATION ENCORE INSUFFISANTE ET SOUVENT COSMÉTIQUE

Parmi les différentes actions de requalification des ZAE, 83 % des intercommunalités portent avant tout des projets de réhabilitation des espaces publics et de la signalétique, et 63 % d'entre elles portent des mesures d'optimisation du foncier (offre de stationnement, remembrement des parcelles, densification à la parcelle). À l'inverse, **les opérations plus lourdes de requalification des sols et du bâti ne sont menées que par 25 % des répondants[2]**, montrant une plus grande difficulté des collectivités à se saisir de ces opportunités foncières, pourtant essentielles de par les surfaces qu'elles permettent de libérer dans certains territoires.

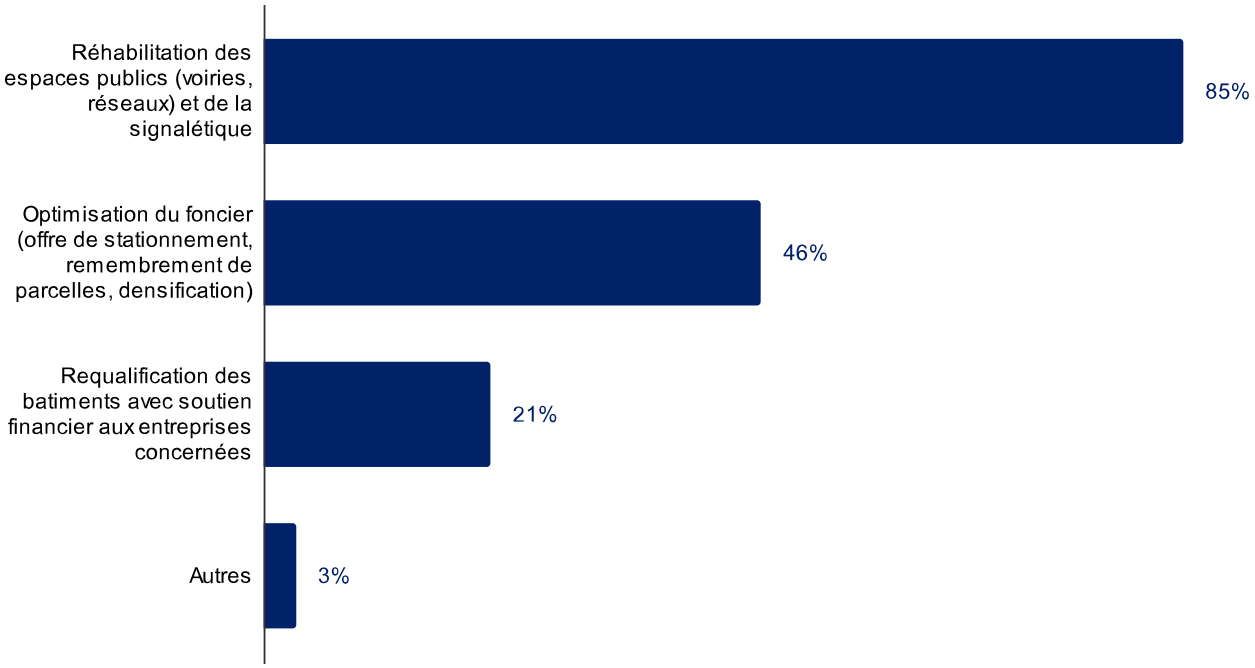
En comparant ces résultats à ceux de l'enquête menée en 2017, on constate également que les progrès réalisés se concentrent davantage sur l'optimisation du foncier (+17 points) que sur la requalification (+4 points), montrant que l'approche de la requalification demeure basique en dépit de la montée en puissance des intercommunalités et de la tension croissante sur le foncier économique.

2. Dans les communautés urbaines et les métropoles, ce chiffre atteint 30 %, montrant une plus grande facilité à réinvestir et commercialiser les friches économiques, principalement en raison de marchés immobiliers plus tendus et donc de prix de sortie supérieurs.

SI LA COLLECTIVITÉ EST ENGAGÉE DANS UNE OU PLUSIEURS OPÉRATIONS DE REQUALIFICATION DE ZAE, QUELS TYPES D'ACTIONS DE REQUALIFICATION AVEZ-VOUS ENVISAGÉ SUR LES ZAE CONCERNÉES ?



QUELS TYPES D'ACTIONS DE REQUALIFICATION AVEZ-VOUS ENVISAGÉES SUR LES ZONES D'ACTIVITÉ CONCERNÉES ?

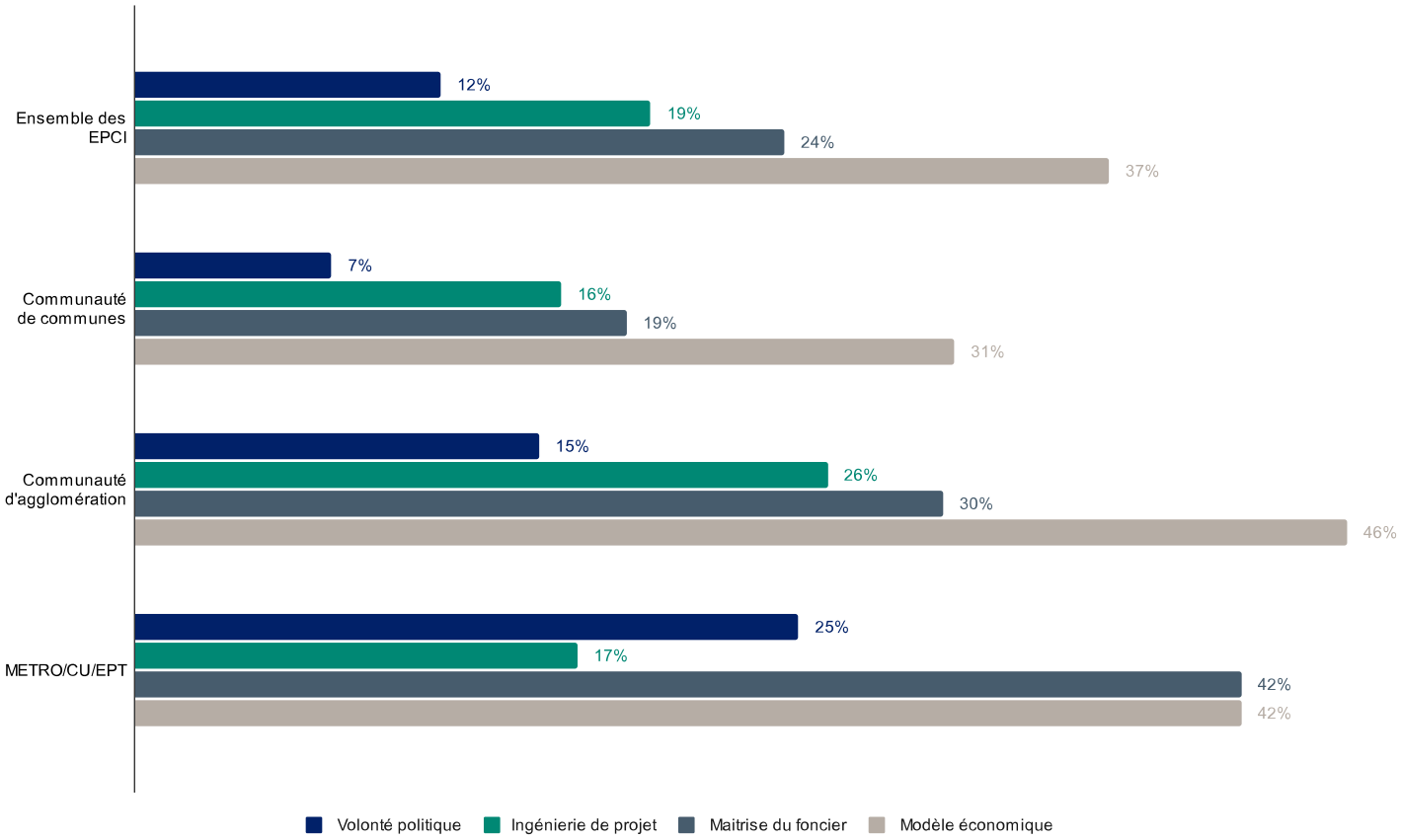


Les principaux freins à ces opérations sont leur modèle économique difficile à établir (37 % des répondants), la maîtrise du foncier insuffisante (24 %), le manque d'ingénierie (19 %), voire le manque de volonté politique.

Ces freins ne sont pas tout à fait les mêmes selon les types d'intercommunalités. On constate que l'ingénierie de projet, la maîtrise du foncier et les modèles économiques sont une entrave tout particulièrement importante pour les communautés d'agglomération et les métropoles, dont les projets se complexifient et se renchérissent. À l'inverse, les communautés de communes, malgré des difficultés économiques indéniables, semblent être dans une situation technique et financière moins complexe, possiblement due à une tension moindre sur le foncier (pour l'instant).

Un quart des répondants « métropolitains » considèrent que le défaut de volonté politique explique l'absence d'opérations de requalification. Ces réponses interrogent l'intérêt de l'élu à requalifier du foncier économique, dans un contexte de forte contestation des opérations d'aménagement économique, de tension sur le marché du logement, et de retour fiscal faible au regard des dépenses à investir (voir questions suivantes).

SI AUCUNE OPÉRATION DE REQUALIFICATION N'EST MENÉE, QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS À CES OPÉRATIONS ?



Ces différents résultats questionnent les modes d'intervention et de portage du foncier économique par les intercommunalités et verront leur importance croître dans un contexte de raréfaction du foncier économique.

2.4 UN MODÈLE D'ACTION FONCIÈRE À RÉINVENTER DANS UN CONTEXTE DE FORTE TENSION SUR LE FONCIER ÉCONOMIQUE

Les intercommunalités font face à une demande croissante de foncier économique, avec des attentes à la fois quantitatives (disponibilités foncières) et qualitatives (offre de services au sein des ZAE, animation, économie circulaire...), et ce malgré une exigence de sobriété foncière et des moyens financiers restreints. La question de la structuration de l'action foncière du bloc local est donc à détailler, notamment face aux différents freins aux opérations de requalification mis en évidence précédemment.

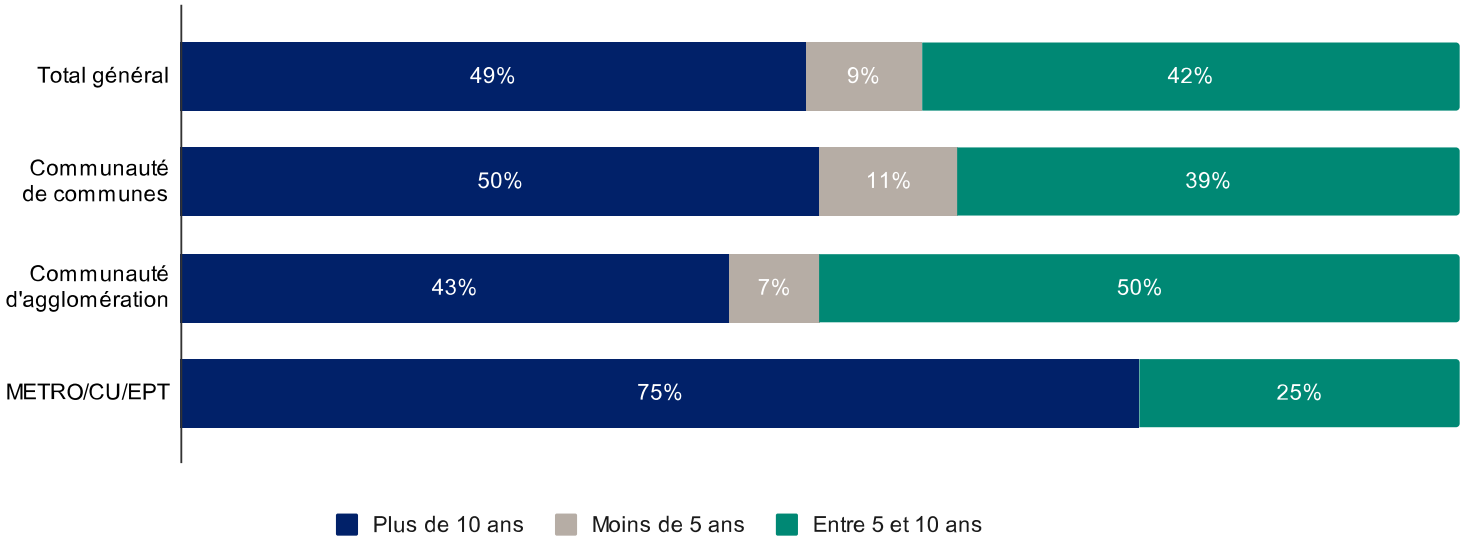
UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À CONSOLIDER

Le modèle économique est le premier frein aux opérations de recyclage foncier. Le financement des opérations d'aménagement se réalise le plus souvent par la vente des parcelles requalifiées. Cependant, l'impératif croissant de recyclage foncier (quand c'est possible) et le déficit très souvent structurel de ces opérations (coûts élevés de réhabilitation, de dépollution et prix de sortie faibles) nous conduisent à intégrer la fiscalité économique locale dans l'équation, de façon à avoir une vision consolidée des opérations d'aménagement.

Or, comme le montre le graphique ci-dessous, les dépenses en aménagement demeurent très peu couvertes par la fiscalité économique locale. Près d'**un répondant sur deux juge que plus de 10 ans sont nécessaires pour amortir fiscalement les dépenses d'aménagement et ce d'autant si la CVAE venait à être supprimée en 2023**. La comparaison avec l'enquête menée il y a cinq ans, qui établissait un ratio similaire (54 %), met en évidence **une stagnation des finances locales qui va devenir une vraie difficulté à l'heure du ZAN, dont l'objectif implique une massification des actions de requalification**. Des voies de financement nouvelles et pérennes sont donc à trouver (pactes financiers et fiscaux, transferts de fiscalité...).

Si la commercialisation des parcelles réhabilitées semble une solution à court terme pour équilibrer le budget des collectivités, elle génère une autre limite à la densification du foncier économique : l'insuffisante maîtrise foncière des collectivités locales liée à la propriété privée d'une partie importante du foncier économique (88 %).

EN MOYENNE, QUELS SONT LES DÉLAIS NÉCESSAIRES POUR QUE LES RECETTES FISCALES COUVRENT LES DÉPENSES EN AMÉNAGEMENT DU FONCIER ÉCONOMIQUE (CVAE, CFE, TFPB) ?

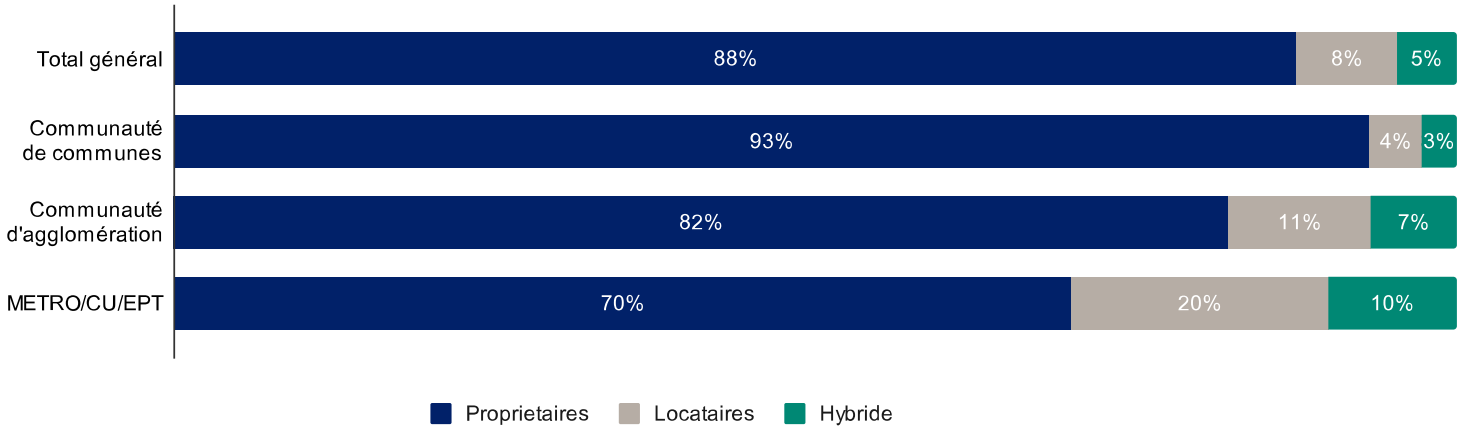


Par ailleurs, 20 % des territoires répondants ne savent pas évaluer les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à la gestion de leur foncier économique, sans doute parce que le sondage s'adressait aux services de développement économique et non financiers. Cette proportion tend à cependant diminuer depuis la précédente enquête (elles étaient 39 %) en raison probablement de la prise de compétence de plein droit des intercommunalités avec la loi NOTRe.

UNE MAÎTRISE DU FONCIER INSUFFISANTE

La maîtrise du foncier est le second frein aux opérations de recyclage foncier. Le graphique ci-dessous montre en effet que le foncier économique se caractérise par une très forte propriété privée (88% des répondants ont des entreprises majoritairement propriétaires sur leur territoire, souvent dans une logique patrimoniale de la part des TPE/PME), malgré une progression de la location de locaux d'activités mixtes au sein des communautés d'agglomération (11 % et 7 %) et du « métropolitain » (20 % et 10 %)[3]. Cette gestion privée du foncier économique, si elle se justifie par les stratégies patrimoniales des entreprises (artisans et commerçants notamment), limite fortement l'optimisation foncière (parcours immobilier des entreprises, remembrement, mutualisations, sous-utilisation « au cas où ») et se fait périlleuse dans un contexte d'inflation des prix de l'immobilier multipliant les comportements spéculatifs.

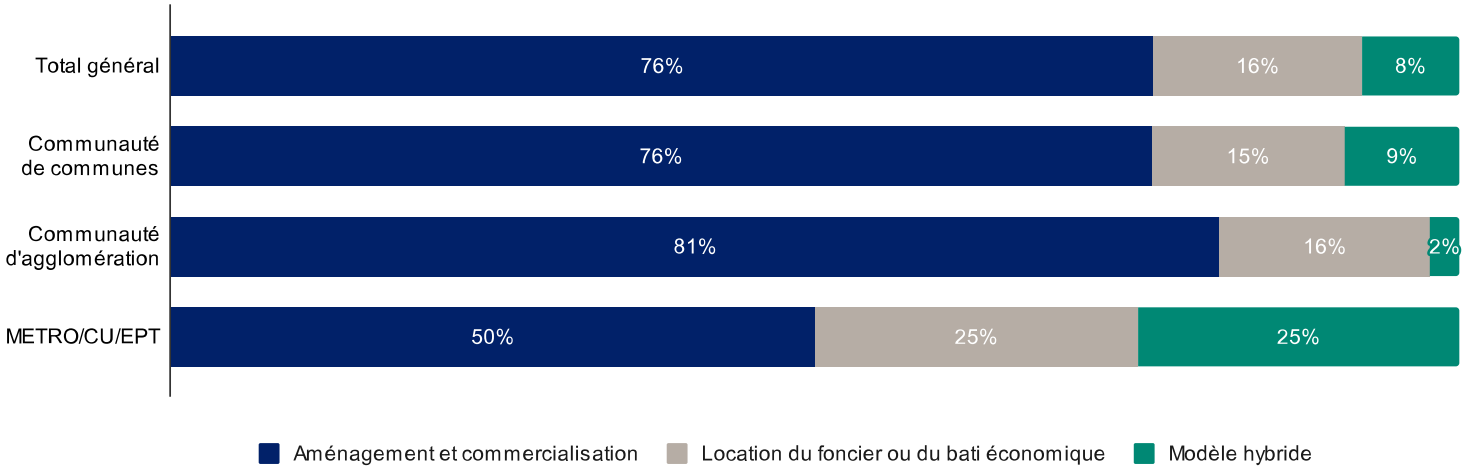
LES ENTREPRISES DE VOTRE TERRITOIRE SONT MAJORITAIREMENT...



3. Pour des raisons liées à la stratégie de l'intercommunalité, mais aussi parce que les grandes entreprises surreprésentées dans ces territoires tendent à être moins « patrimonialistes ».

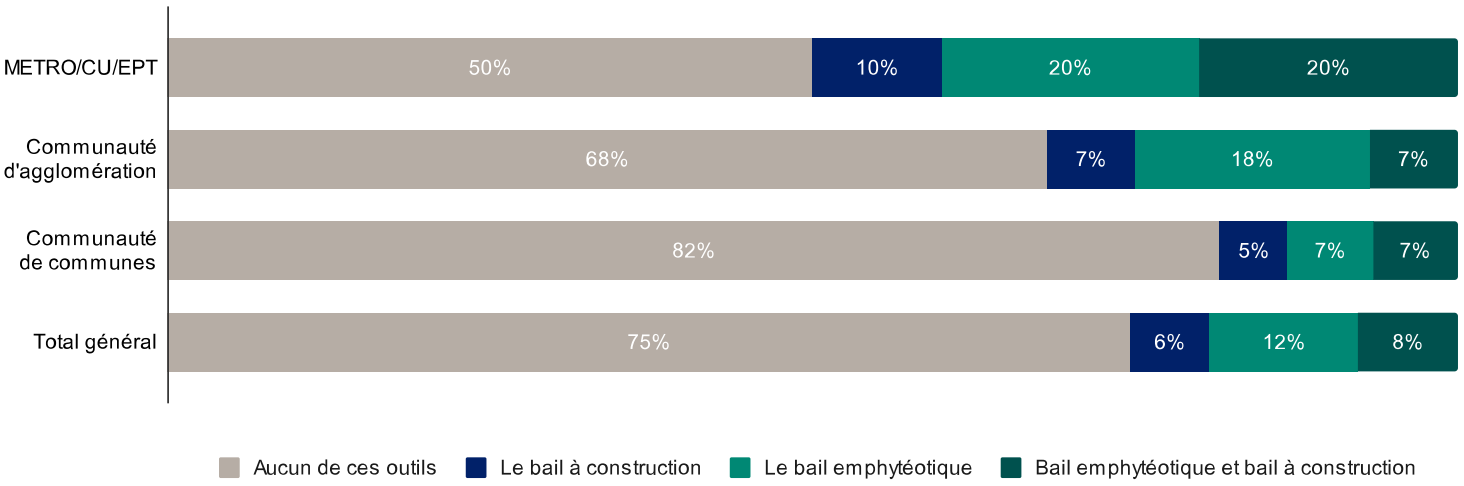
Malgré ces limites, il semblerait qu'à l'avenir, les intercommunalités continuent de privilégier la vente du foncier économique, notamment par le biais du modèle « aménagement et commercialisation » plébiscité par 76 % des intercommunalités car permettant de financer plus rapidement et en une seule fois le coût important des opérations de requalification. On constate ici aussi qu'un modèle alternatif émerge au sein des communautés urbaines et des métropoles, dont 25 % des répondants privilégient soit la location du foncier et/ou du bâti, soit un modèle hybride.

A L'AVENIR, VOUS OPTEREZ POUR UN MODÈLE POST-AMÉNAGEMENT DE :



De même, l'usage du bail emphytéotique administratif et du bail à construction demeurent encore peu répandus. Au total, seul un quart des intercommunalités répondantes déclarent utiliser le bail emphytéotique administratif et/ou le bail à construction, qui permettent pourtant de mieux contrôler les destinations, les activités, la densification du site (cahiers d'agrément, clauses et conditions résolutoires). Ces outils sont majoritairement délaissés au motif qu'ils ne répondent pas aux stratégies patrimoniales des chefs d'entreprise, notamment les TPE artisanales. L'absence de rentrées financières conséquentes lors de la commercialisation constitue également une limite forte. Enfin, leur technicité, et possiblement la faible connaissance de ces outils sont aussi une limite non négligeable. Toutefois, une certaine diffusion de ces outils se fait jour progressivement dans les communautés urbaines et les métropoles, où la pression foncière incite les intercommunalités à franchir le pas, puisque 50 % des répondants de ces territoires les mobilisent.

UTILISEZ VOUS LES OUTILS DE MAÎTRISE PUBLIQUE DU FONCIER ÉCONOMIQUE TELS QUE :

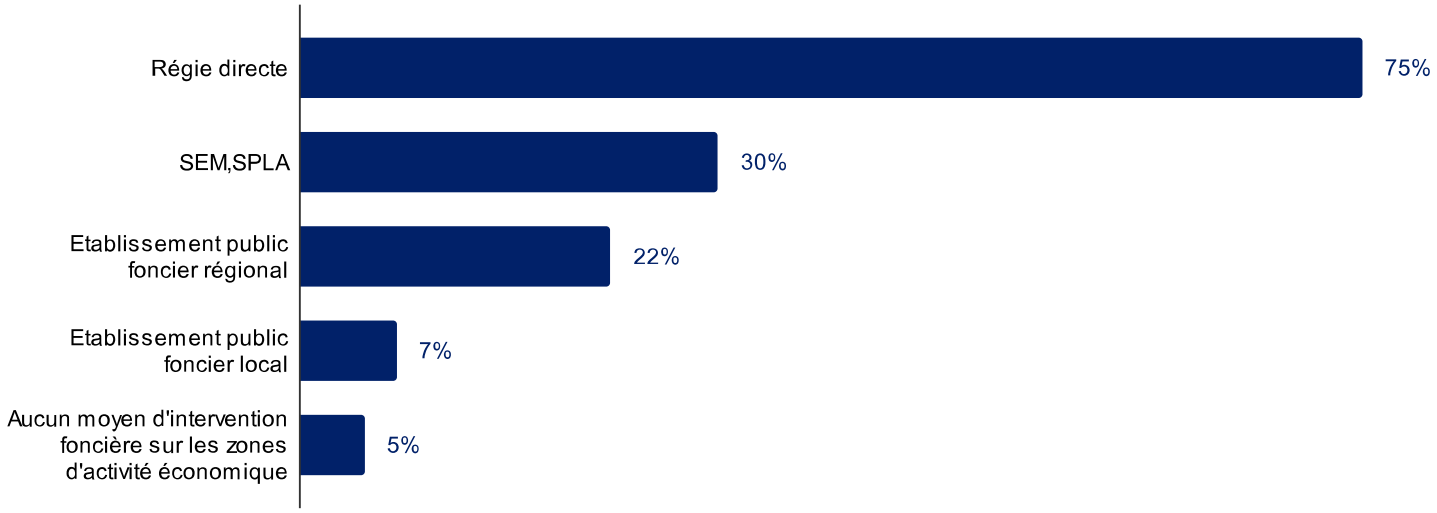


UNE INGÉNIERIE DE PROJET INSUFFISANTE PARTICULIÈREMENT DANS LES TERRITOIRES RURAUX ET DANS LES VILLES MOYENNES

Comme il est possible de l'observer sur le graphique ci-dessous, la maîtrise d'ouvrage directe reste majoritaire parmi les outils d'intervention et de portage foncier. **Dans 75 % des cas, l'action foncière est réalisée en régie directe par l'intercommunalité**. Dans une moindre mesure est également répandu le recours aux entreprises publiques locales (EPL) du type SEM ou SPLA (30 %) notamment grâce aux transferts de participations économiques opérés par les conseils départementaux suite à la loi NOTRe.

Le recours à un EPF d'État est également non négligeable (26 %), apportant un appui d'autant plus essentiel que nombre d'EPF régionaux d'État réorientent leur action en faveur des ZAE, notamment via des actions de requalification d'anciens sites industriels (dépollution) nécessitant une ingénierie et des moyens financiers importants. Ainsi, loin de s'exclure, ces différents outils tendent à se compléter selon les types d'opérations et leurs exigences en matière d'ingénierie et de financements.

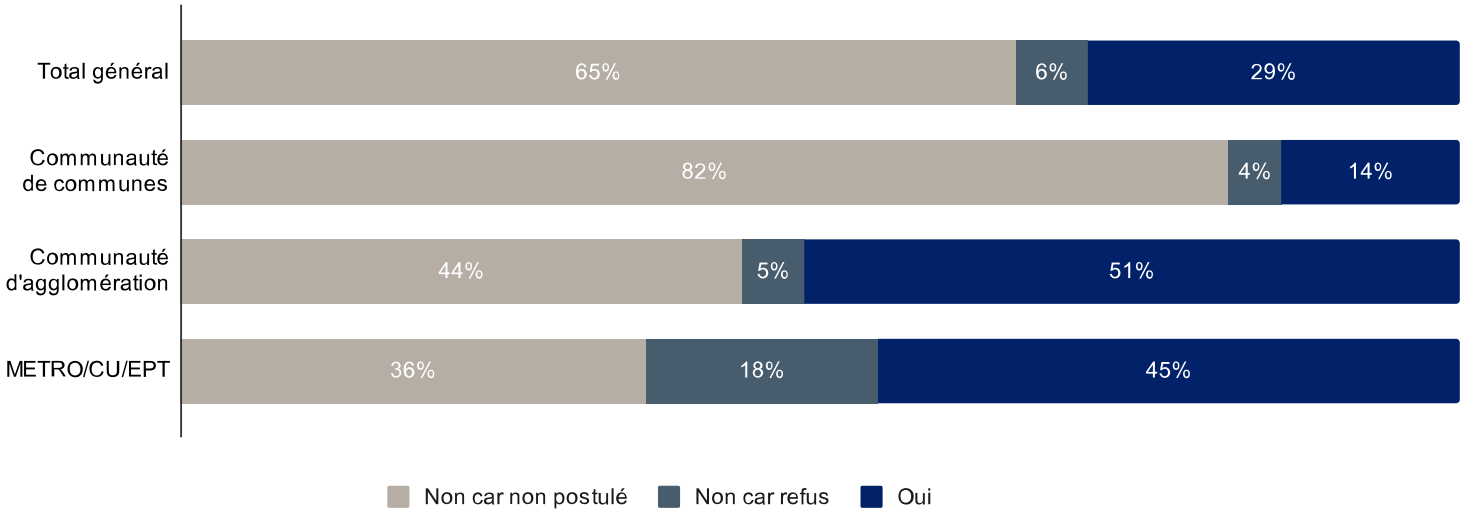
QUELS SONT LES OUTILS D'INTERVENTION ET DE PORTAGE FONCIER UTILISÉS PAR L'INTERCOMMUNALITÉ ?



Une majorité de répondants (65 %) n'a pas postulé au fonds friches. Surtout, il existe un fort écart entre les communautés de communes, dont 82 % d'entre elles n'ont pas postulé, et les métropoles, dont seulement 36 % d'entre elles n'ont pas postulé. Ces divergences révèlent les disparités en termes de moyens de veille et d'ingénierie de projets, qui génèrent à leur tour des divergences financières. Si les métropoles et les communautés urbaines connaissent un nombre de refus plus important que les communautés de communes et les communautés d'agglomération (18 % contre 4 et 5 %), le volume de candidatures « urbaines » conduit nécessairement à une distorsion dans l'attribution des enveloppes du fonds friches en faveur de l'urbain.

Cette faible part dans la mobilisation du fonds friches est le reflet d'une tendance nationale : seuls 164 projets sur plus de 1 000 concernent des projets de reconversion à vocation industrielle ou artisanale. Elle témoigne aussi d'un arbitrage local en faveur des projets à vocation d'habitat.

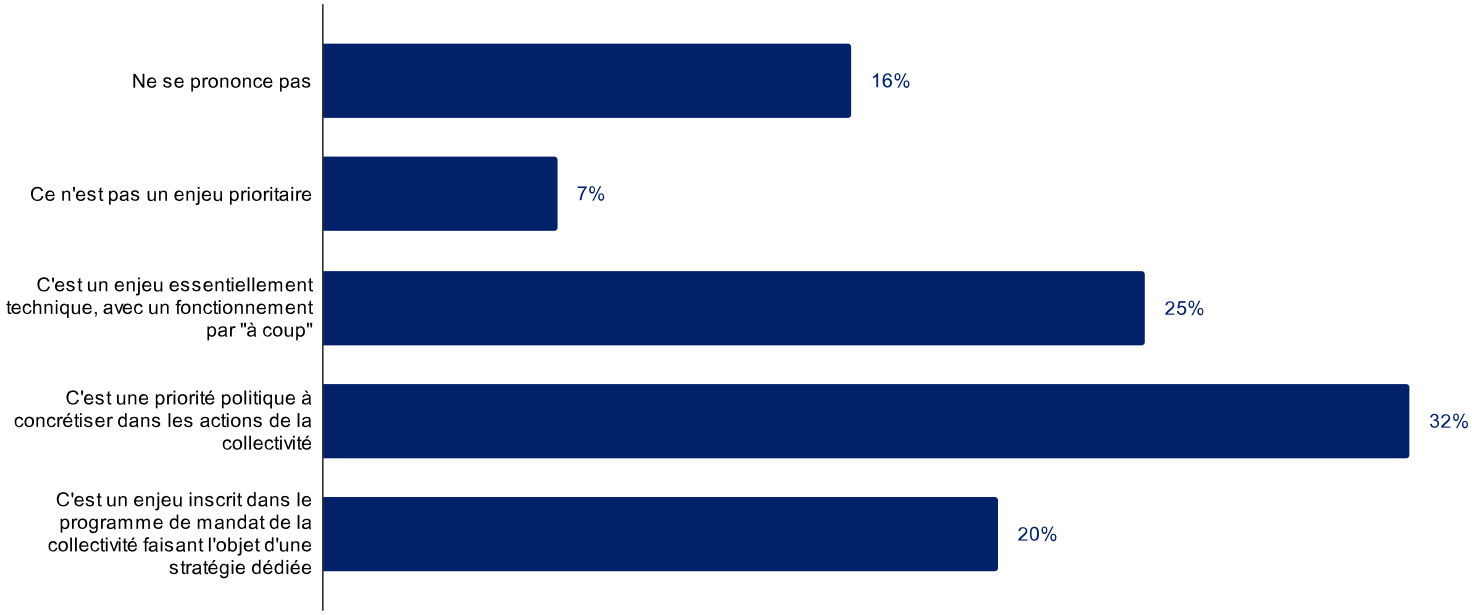
VOTRE INTERCOMMUNALITÉ EST-ELLE LAURÉATE DES « FONDS FRICHES » ?



INTÉGRER LA GESTION DU FONCIER ÉCONOMIQUE DANS UNE STRATÉGIE TERRITORIALE

Longtemps considéré comme une fonction support, l'immobilier devient un objectif stratégique et le premier maillon de la chaîne de production pour les entreprises. Son accessibilité, en termes de disponibilité et de prix, est une responsabilité qui incombe aux intercommunalités et à leurs élus. Dans un contexte de raréfaction du foncier et face aux coûts induits par les opérations de requalification, **le foncier économique devient une question politique, appréhendée directement par les élus**. Ainsi, 20 % des répondants jugent que leurs élus se sont déjà saisis de la question et mobilisent leurs services pour construire une stratégie dédiée. Parallèlement, 32 % des répondants jugent que le ZAN est une priorité politique, mais qui doit encore se concrétiser dans une stratégie et des projets, et constitue par conséquent un défi essentiellement technique lié à une ingénierie à déployer. À l'inverse pour un quart des répondants, le ZAN est un enjeu géré directement par les services sans orientation politique stabilisée et de long terme, posant le problème des choix et priorités à fixer au sein de l'intercommunalité : quelle proportion du foncier doit être consacrée au développement économique ? Quelles entreprises doivent être priorisées en matière d'implantation ? La raréfaction du foncier s'accélérant, ces choix vont devenir structurants dans l'action foncière de l'intercommunalité.

COMMENT LES ENJEUX FONCIER ET L'OBJECTIF DU ZAN SONT-ILS APPROPRIÉS DANS VOTRE PROJET DE TERRITOIRE ?



La réalisation de ces choix induit toutefois une plus grande transversalité dans la gestion intercommunale du foncier, qui gagne dès lors à être associée au projet de territoire de la collectivité, et notamment à sa stratégie économique et ses différentes dimensions :

- l'élargissement et la diversification de l'offre économique pour mieux s'adapter aux besoins (ateliers relais, pépinières d'entreprises, villages d'artisans, immobilier de bureaux, espaces de coworking, relais d'entreprises et autres tiers lieux d'activité, zones de covoiturage...) ;
- la définition d'une approche transversale dans laquelle les fonctionnalités des sites d'activités sont connectées aux autres politiques publiques (organisation de la mobilité, logement et habitat, accueil petite enfance, culture, loisirs, éducation, offre de soin...) ;
- l'implication directe des entreprises, qui doivent trouver un intérêt à s'engager dans un dialogue opérationnel avec la collectivité et dans des coopérations in situ avec d'autres entreprises (via des collectifs d'établissements ou non...) ;
- la mise en œuvre d'une approche dynamique par laquelle la puissance publique doit pouvoir faire preuve d'agilité et de souplesse pour ajuster son offre dans un contexte d'accélération des cycles économiques et de réorganisation des chaînes de valeur. L'intercommunalité doit également instaurer des conditions de dialogue régulier avec ses entreprises (via les clubs d'entreprises notamment) pour permettre de cerner leurs attentes et leurs projets en amont de leurs décisions (départ, agrandissement, réduction d'activité).

UN EXEMPLE : LA MODERNISATION DES ZAE ET LE DÉPLOIEMENT D'UNE OFFRE DE SERVICES DÉDIÉE EN LEUR SEIN

La France est marquée par un nombre élevé de zones d'activités vieillissantes, de conception démodée et peu attractive, souvent éloignées des cœurs urbains et dépourvues en équipements et services collectifs. Les nouvelles attentes des entreprises et des salariés, la transformation accélérée du travail et la recherche de lieux collaboratifs et conviviaux vont imposer de nouveaux standards et une plus forte mixité fonctionnelle. L'absence de services collectifs en lien avec le développement économique ou favorisant ce développement peut nuire à l'attractivité des sites. C'est le cas, notamment, si les services numériques n'offrent pas le très haut débit ou si l'accessibilité de la zone d'activité ne permet pas à des salariés modestes ou à des jeunes alternants de s'y rendre en transport collectif.

Ainsi, des convergences de besoins sont à renforcer par le biais d'une offre de services mutualisée entre les entreprises, pour générer une plus forte valeur ajoutée sur les sites d'activités économiques et pour le territoire, mais aussi pour limiter le « doublonnement » des places de stationnement, des espaces de restauration, etc...

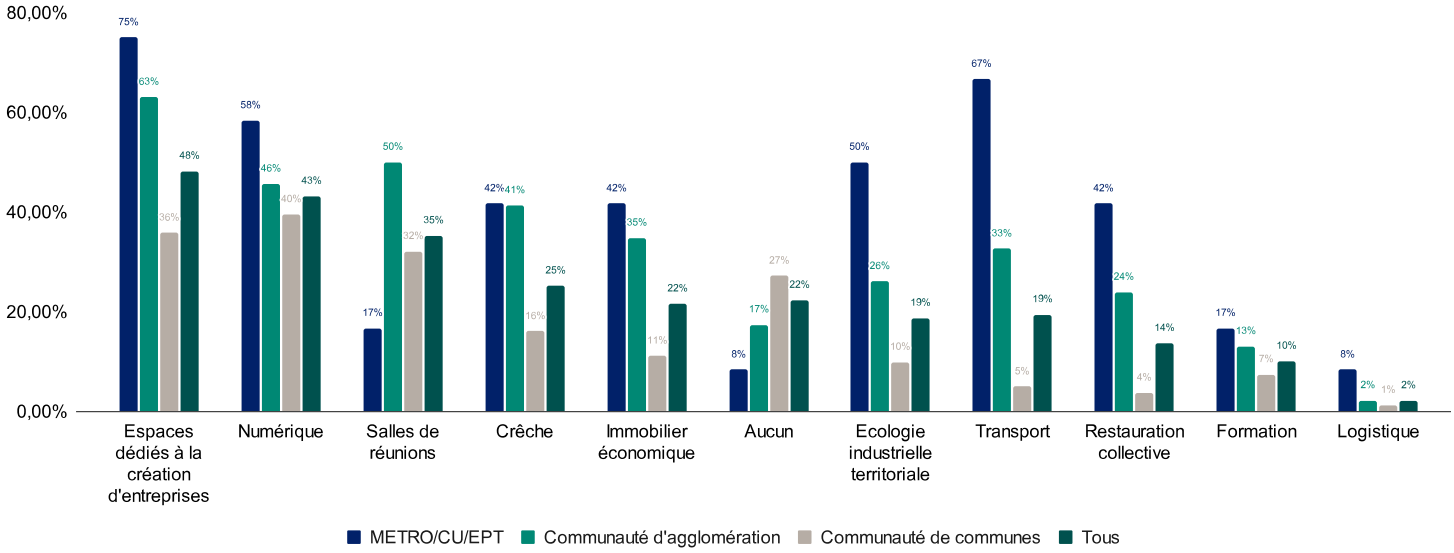
Comme le montre le graphique ci-dessous, les intercommunalités privilégient la mise en place de lieux d'entrepreneuriat (50 %), de réseaux numériques/THD (43 %) et d'espaces de réunions (35 %). Hormis les infrastructures numériques, cette offre a pour point commun d'avoir un coût relativement ré-

duit pour la collectivité. Toutefois, d'autres services aux salariés émergent tels que la garde d'enfants (22 %), les transports (20 %), ou encore la restauration collective (14 %). Également observée dans des proportions similaires lors de la dernière enquête, cette offre est essentielle afin de renforcer l'attractivité du territoire et des métiers situés dans les ZAE (industrie, logistique). Elle reste toutefois encore insuffisamment développée.

Aussi, des activités plus pointues telles que l'écologie industrielle territoriale (19 %) et la formation (10 %) sont également présentes, soulignant une capacité de mise en réseau et de mutualisation inter-entreprises au sein des ZAE.

Enfin, près de 22 % des intercommunalités ne disposent d'aucun service dans leurs ZAE. À cet égard, d'importantes divergences existent selon les statuts de l'intercommunalité : les communautés urbaines et les métropoles tendent quasi systématiquement à surperformer en termes de services, contrairement aux communautés de communes et d'agglomération. Plusieurs explications peuvent être apportées : moyens d'animation et de financements supérieurs dans les communautés urbaines et les métropoles, moindre crainte d'une dévitalisation des centre villes, entreprises dont la taille moyenne est supérieure, plus forte densité d'emplois...

QUELS SONT LES SERVICES MUTUALISÉS DANS VOTRE ZAE ?



Si elle est vectrice d'attractivité (voire de sobriété foncière dans la mesure où un même espace peut servir plusieurs entreprises), le renforcement de l'offre de services dans les sites d'activités peut aussi faire débat. À l'heure où nombre de collectivités cherchent à redynamiser leur centre-bourg ou leur centre-ville, notamment dans le cadre des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain, la crainte d'une « ville concurrente » située en ZAE invite à limiter cette offre de services « en périphérie ».

Une expérience d'accompagnement de plusieurs sites industriels, intitulée « Fabrique Prospective : sites industriels de demain », est actuellement conduite par l'ANCT et cofinancée par la Banque des territoires. Ses résultats seront publiés au 2d semestre 2022 avec l'objectif d'apporter un éclairage nouveau sur les enjeux et leviers pour (re)développer les zones d'activités et sites industriels, afin qu'ils répondent pleinement aux attentes nouvelles des industriels et des salariés, ainsi qu'aux impératifs de zéro artificialisation nette, de transition écologique et de réindustrialisation des territoires.

La modernisation des ZAE, et plus largement la gestion du foncier économique, est donc à intégrer dans une stratégie de développement territorial plus large, basée sur un projet de territoire et une conciliation des différentes fonctionnalités urbaines. Pour concilier ces usages du sol, elle doit être débattue politiquement, lui permettant ainsi de s'adosser à des choix dégageant de véritables marges de manœuvre pour le foncier économique : prioriser certaines implantations d'entreprises, en limiter d'autres, investir dans le recyclage foncier...

D'un point de vue technique, les intercommunalités sont en train d'évoluer vers une approche patrimoniale de la gestion des zones d'activité : elles passent d'une logique d'aménageur/commercialisateur à une logique d'investisseur avisé sur le long terme. Afin de concrétiser pleinement cette nouvelle logique, il leur faut trouver les moyens et les ressources pour (re)créer de la valeur sur leur territoire.

Notes

PILOTAGE ET SUIVI

Floriane Boulay, directrice générale, Intercommunalités de France

Charlotte Sorrin-Descamps, directrice générale adjointe, Intercommunalités de France

ENQUÊTE ET RÉDACTION

Lucas Chevrier, conseiller Industrie, Intercommunalités de France

Nicolas Gillio, chargé d'appui socio-économique aux territoires (Cerema)

Jamila Jaaïdane, coordinatrice des politiques de développement économique (Délégation Territoires d'industrie, ANCT)

SUIVI ÉDITORIAL

Maxime Goudezeune, chargé du plaidoyer, Intercommunalités de France

CRÉDITS PHOTOS

Hugues-Marie Duclos Terra
DR
istock

MISE EN PAGE

Alexis Fressard

INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr

Cerema

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

anct agence nationale de la cohésion des territoires

TERRITOIRES D'INDUSTRIE