



SITES D'ACTIVITÉ
ÉCONOMIQUE
ET IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Retour d'enquête sur la maîtrise d'ouvrage
intercommunale des zones d'activité



BANQUE des
TERRITOIRES
GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS P. 3

I. LA CONNAISSANCE DES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE P. 5

- | | | | |
|--|--------------|---|--------------|
| A. LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI | P. 6 | D. L'ENJEU D'UNE APPROCHE CONSOLIDÉE DE LA DÉPENSE LOCALE SUR LES ZONES D'ACTIVITÉ : MAÎTRISE D'OUVRAGE ET MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE | P. 11 |
| B. LA VISION DES INTERCOMMUNALITÉS SUR LE DIMENSIONNEMENT DE L'OFFRE FONCIÈRE ÉCONOMIQUE DE LEUR TERRITOIRE | P. 8 | E. LE « RETOUR SUR INVESTISSEMENT » DES ZONES D'ACTIVITÉ POUR LES INTERCOMMUNALITÉS : L'ENJEU D'UNE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE | P. 13 |
| C. TYPOLOGIE ET SPÉCIALISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ : LE CAS DES PORTS ET AÉROPORTS | P. 10 | | |

2. LA PRISE EN COMPTE DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS LES DÉMARCHES DE PLANIFICATION SPATIALE P. 19

- | | | | |
|---|--------------|---|--------------|
| A. LES ARBITRAGES DU SCOT SUR LES LOCALISATIONS DES SITES D'ACTIVITÉ | P. 20 | B. LES ARBITRAGES FONCIERS DU PLU INTERCOMMUNAL PAR RAPPORT AUX ZONES D'ACTIVITÉ | P. 21 |
|---|--------------|---|--------------|

3. LES ENJEUX DE REDYNAMISATION ET DE REQUALIFICATION DES ZONES D'ACTIVITÉ P. 25

- | | | | |
|---|--------------|--|--------------|
| A. DES ENJEUX BIEN IDENTIFIÉS PAR LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES SERVICES | P. 25 | C. LES ACTIONS ENGAGÉES POUR CONDUIRE LEURS OPÉRATIONS DE REQUALIFICATION | P. 30 |
| B. UN NIVEAU D'APPROPRIATION POLITIQUE DES ENJEUX ENCORE FAIBLE | P. 28 | | |

4. L'INSCRIPTION DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET IMMOBILIÈRE GLOBALE P. 33

- | | | | |
|---|--------------|--|--------------|
| A. LES OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE TRADITIONNELS BIEN MOBILISÉS | P. 34 | C. LES ÉQUIPEMENTS ET SERVICES SUPPORTS JUGÉS NÉCESSAIRES | P. 39 |
| B. LES OUTILS D'INTERVENTION ASSOCIANT LES ACTEURS PRIVÉS (PROPRIÉTAIRES OU INVESTISSEURS) SONT MOINS CONNUS | P. 38 | | |

CONCLUSION P. 41

ANNEXE P. 42



Depuis le 1^{er} janvier 2017, les communautés et métropoles sont les seules collectivités compétentes pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité économique de leur territoire. Cette évolution était d'autant plus attendue que d'importants enjeux de requalification de notre foncier économique et de notre immobilier d'entreprise vont se manifester dans les dix prochaines années.

L'unification de la responsabilité d'aménagement économique, sans distinction entre types de zones d'activité, doit donc permettre de doter les territoires d'une représentation globale de leur offre immobilière et foncière. L'enjeu de cette intégration intercommunale est de rendre plus efficace le suivi du parcours résidentiel des entreprises.

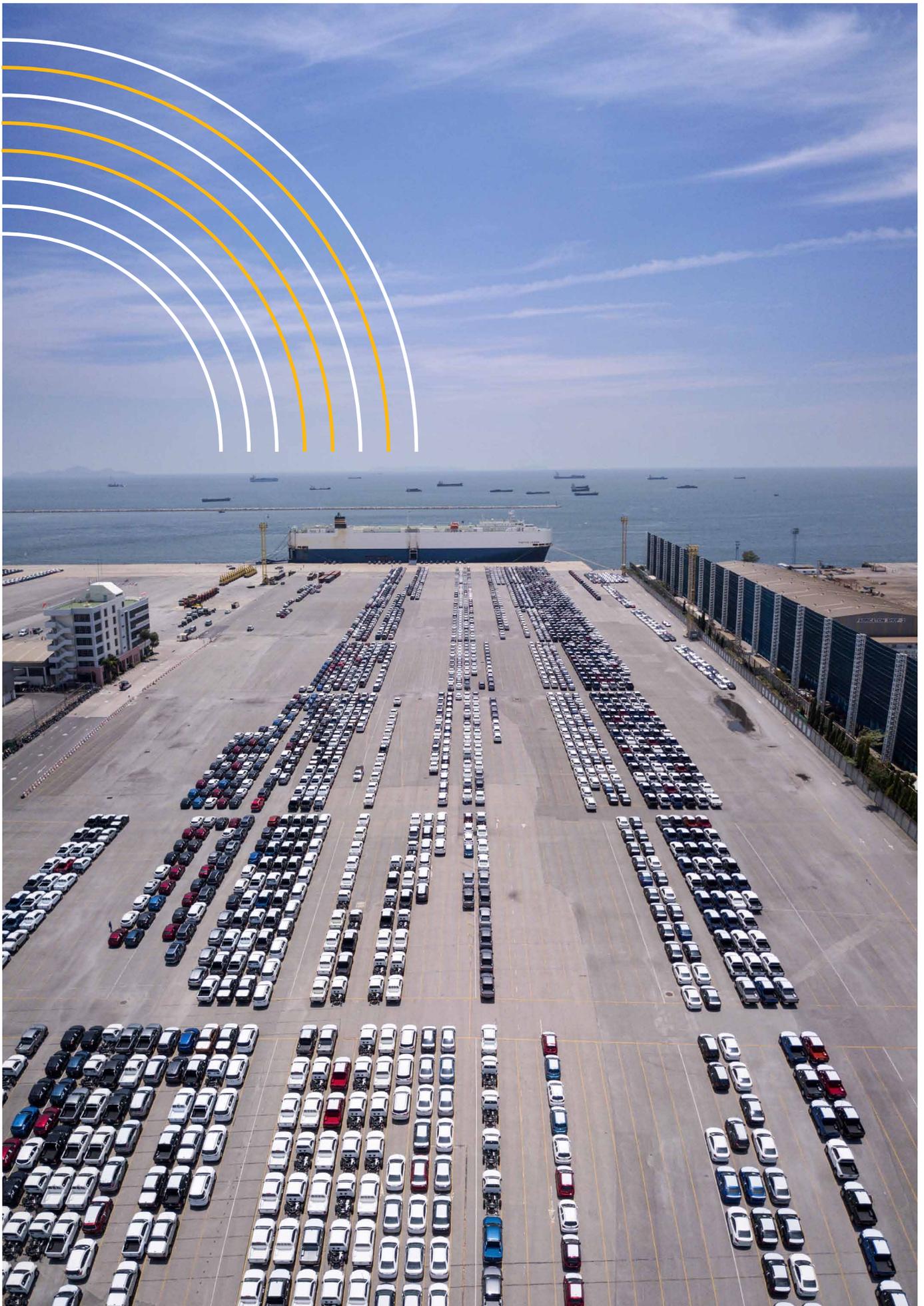
C'est dans ce contexte que l'AdCF et le Cerema ont lancé au cours de l'été 2017 une enquête, afin de mesurer les conditions de cette évolution pour les zones d'activité et de dégager des perspectives pour les intercommunalités.

Au total, 234 intercommunalités ont répondu à cette enquête nationale qui permet de tirer plusieurs enseignements sur leur niveau d'engagement en matière de planification, de programmation, d'aménagement et d'animation de ces sites d'activité.

Ces résultats appellent aussi à d'autres travaux, afin de tenir compte des contextes territoriaux particuliers aux bassins d'emploi et de l'influence exercée par des mutations socio-économiques ou urbaines.

Les enjeux de connaissance et d'observation foncière sont très importants dans ce domaine.

Modèle économique et financier de la redynamisation des friches industrielles, évolution des partenariats avec les établissements publics fonciers, nouveaux modes de gestion publique/privée, relations entre intercommunalités et foncières de l'immobilier commercial... feront partie des prochains sujets d'analyse.





I. La connaissance des zones d'activité économique

La Loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré l'intégralité de la compétence de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activité économique aux communautés et aux métropoles, à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce transfert nécessitait de réaliser un état des lieux du patrimoine transféré.

L'absence de définition légale de la zone d'activité

Il n'existe pas, à ce jour, de définition législative ou réglementaire de la « zone d'activité économique ». Le ministère chargé des collectivités territoriales a estimé qu'il n'était pas judicieux de définir formellement dans la loi NOTRe la zone d'activité : le gouvernement a ainsi fait confiance aux collectivités locales compétentes pour définir elles-mêmes leurs zones d'activité.

Néanmoins, pour faciliter l'identification des zones d'activité à transférer, l'AdCF avait recommandé, dans une note¹ méthodologique de janvier 2016, la méthode du faisceau d'indices, à partir de cinq critères :

- 1) La vocation économique de la zone d'activité est mentionnée dans un document d'urbanisme. Elle est donc identifiable grâce à un périmètre précis dans le zonage du plan local d'urbanisme.
- 2) Elle présente une certaine superficie et une cohérence d'ensemble.
- 3) Elle regroupe habituellement plusieurs établissements/entreprises.
- 4) Elle est dans la plupart des cas le fruit d'une opération d'aménagement (procédure de zone d'aménagement concerté ou de lotissement).
- 5) Elle traduit une volonté publique actuelle et future d'un développement économique coordonné. L'aménagement du site d'activité par la puissance publique se traduit par des dépenses d'investissement et/ou en fonctionnement, retracées à un moment donné dans le budget de la collectivité.

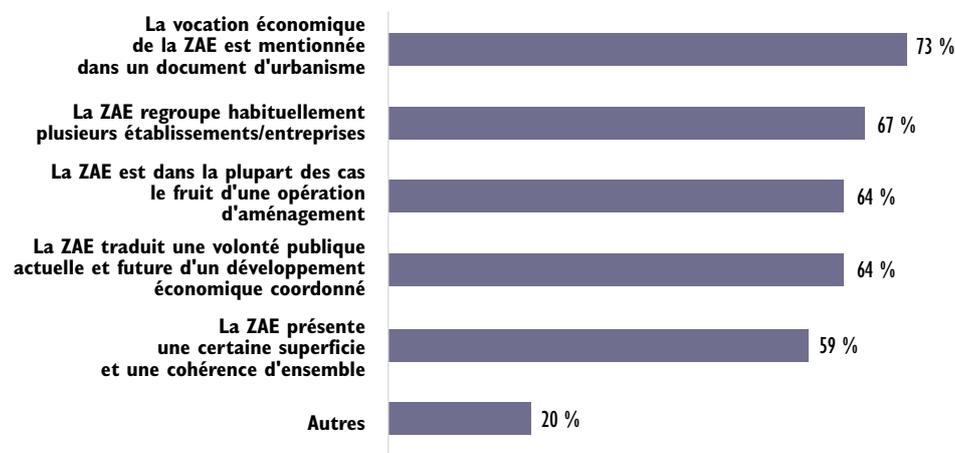
Dans la pratique, les communautés ont validé cette méthode du « faisceau d'indices » en reprenant ces critères de manière cumulative. C'est ce que montrent les résultats de l'enquête à partir d'un échantillon de 223 communautés de communes et d'agglomération répondantes. Ces deux catégories juridiques d'intercommunalités étaient concernées par le transfert des zones d'activité du secteur communal, prévu par la loi NOTRe, les communautés urbaines et métropoles disposant déjà de l'intégralité de la maîtrise d'ouvrage dans ce domaine.

1. Communautés et zones d'activité. Les contours de la compétence économique. Le transfert des zones d'activité économique (méthodes de valorisation), note réalisée par FCL Gérer la Cité et l'AdCF - https://www.adcf.org/contenu-article?num_article=2969&num_thematique=4



Graphique 1

LES CRITÈRES RETENUS PAR LES COMMUNAUTÉS POUR IDENTIFIER LES ZONES D'ACTIVITÉ DANS LE CADRE DES TRANSFERTS AU 1^{ER} JANVIER 2017



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 223 communautés de communes et d'agglomération répondantes.

Au-delà de la cartographie des zones d'activité, cette responsabilité implique aussi de disposer d'une connaissance du poids économique et financier représenté par ces sites d'activité économique.

Dans ce cadre, les retombées en termes d'emploi sont souvent jugées essentielles pour justifier les dépenses d'investissement et d'entretien consenties par la puissance publique pour aménager une zone d'activité.

De même, la connaissance de l'emprise foncière de ces zones d'activité et de l'occupation du sol est une dimension importante pour analyser le potentiel en matière de promotion économique, même si elle n'est pas suffisante. Si les réserves foncières disponibles de la zone d'activité pour une commercialisation ultérieure sont une chose, les retombées fiscales de l'activité économique en sont une autre...

Enfin, il convient de poser la relation entre le dimensionnement des zones et les risques de déclin repérés par les intercommunalités.

A. LES ZONES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

Zones d'activité : un poids important, mais qu'il faut relativiser pour la conduite d'une action économique

L'AdCF et le Cerema ont interrogé les DGS d'intercommunalités sur le poids des zones d'activité dans l'emploi total du territoire de la communauté (part des emplois localisés dans les zones d'activité). Seulement 93 collectivités sur 234, soit 40 %, ont pu répondre à cette question. Dans la majorité des cas (38 %), les zones d'activité ne pèsent tout au plus que 20 à 40 % des emplois du territoire. Les écarts pouvant aller de 5 à 80 % dans l'échantillon des répondants.

Parmi les intercommunalités qui connaissent le poids des zones d'activité, la majorité déclarent que ce poids est inférieur à 40 %. Il faut bien évidemment tenir compte du profil productif des territoires, dans la mesure où les emplois industriels seront plus souvent localisés au sein des zones d'activité que les emplois tertiaires. Certes, la connectivité de l'industrie et des services aux entreprises tend malgré tout à estomper ces frontières (La société hyper-industrielle, Pierre Veltz, 2017), mais il n'en demeure pas moins que les sphères productives sont extrêmement différenciées à l'échelle locale. Les 234 communautés

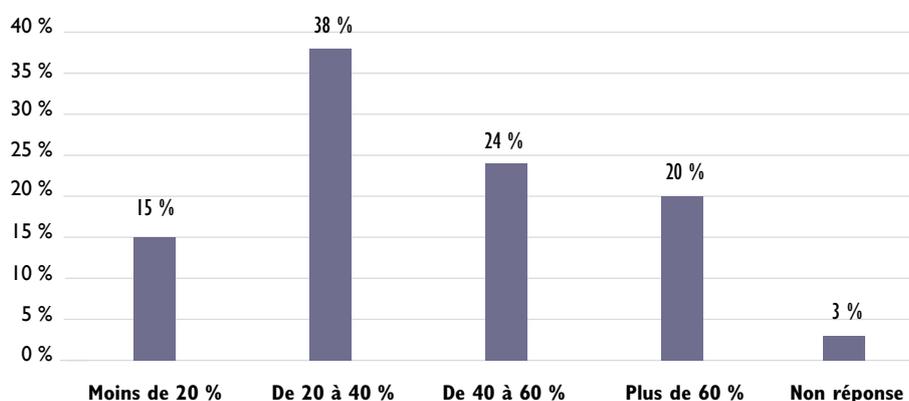


et métropoles répondantes étant assez représentatives de la diversité des profils socio-économiques et productifs des bassins d'emploi français, cela se traduit par une concentration très forte ou relativement faible des emplois au sein des zones d'activité comme le suggère le graphique ci-après.

À titre d'exemple, la communauté d'agglomération Sarreguemines Confluences compte neuf zones d'activité et 10 000 emplois, avec une forte présence de la filière automobile (fabrication du véhicule automobile Smart) et d'autres entreprises industrielles, alors que la communauté d'agglomération Sophia Antipolis compte un « Technopôle » de 36 000 salariés et plusieurs zones d'activité dans son périmètre. Bien que ces deux communautés d'agglomération affichent un nombre d'emplois important en zones d'activité (supérieur à 40 %), ce volume regroupe des réalités très différentes sur lesquelles il est important de disposer d'indicateurs pertinents (taux d'emplois industriels sur site, niveau de qualification des emplois et de répartition/polarisation des sites d'activité par exemple).

Graphique 2

POIDS DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS L'EMPLOI TOTAL DU TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ : PART DES EMPLOIS LOCALISÉS DANS LES ZONES D'ACTIVITÉ EN %



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 93 intercommunalités répondantes.

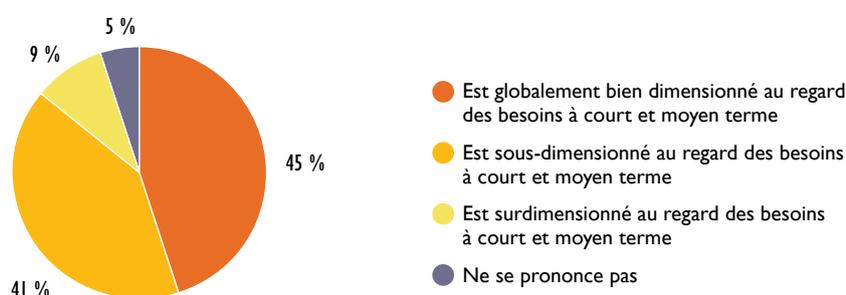
Il convient de nuancer l'approche des effets d'agglomération par la « zone d'activité ». Dans le passé, la majorité des collectivités et leurs agences de développement économique ont justifié la production de foncier viabilisé pour répondre aux besoins d'implantation locale d'établissements... pour autant qu'elle ait existé. Ces politiques de développement exogène ont largement contribué à l'étalement urbain et au desserrement de l'activité économique. Surtout, il convient de dissocier les relocalisations d'établissements des créations *ex nihilo*. Le solde de création net d'emplois n'augmentera pas forcément à l'échelle du territoire (relocalisation d'une commune vers une autre). Pas plus que la création d'activité, à l'échelle d'une intercommunalité, aura automatiquement pour conséquence de faire baisser le taux de chômage des habitants de cette intercommunalité, les emplois pouvant être occupés par des actifs qui résident dans un territoire voisin. La dimension de la mobilité, à travers les déplacements domicile-travail des actifs, est donc à prendre en considération : modes de transport et temps d'accessibilité aux sites d'activité.

B. LA VISION DES INTERCOMMUNALITÉS SUR LE DIMENSIONNEMENT DE L'OFFRE FONCIÈRE ÉCONOMIQUE DE LEUR TERRITOIRE

Parmi les éléments à mobiliser pour améliorer la connaissance des zones d'activité et dresser un état des lieux du potentiel économique et fiscal représenté, l'offre foncière quantitative permet d'établir un diagnostic précis des terrains bâtis, commercialisés et à aménager. Les observatoires de zones d'activité économique ont notamment cette fonction, mais leur existence est loin d'être généralisée aujourd'hui, tandis que la production de surfaces dédiées aux activités économiques² et commerciales est en progression constante depuis deux décennies, faisant apparaître une offre souvent considérée comme pléthorique à l'échelle nationale³. Cela appelle à une meilleure régulation par la planification spatiale à l'échelle locale, voire régionale.

Graphique 3

À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE DE VOTRE INTERCOMMUNALITÉ, DIRIEZ-VOUS QUE LE PARC D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES...



Source : AdCF-Cerema, 2017.
Échantillon : 234 intercommunalités répondantes.

L'offre foncière des zones d'activité est-elle pléthorique ?

De manière générale, il est très difficile d'évaluer les « besoins connus » pour le dimensionnement d'un parc d'activités économiques car il n'existe pas d'outils objectifs pour mesurer la « demande ». Toutefois, il est apparu utile de recueillir la vision des services des intercommunalités en la matière car c'est une représentation qui peut faire sens pour projeter le devenir de leur territoire en matière de développement économique.

Ainsi, 45 % des intercommunalités estiment que leur parc de zones d'activité économique est globalement bien dimensionné au regard des besoins à court et moyen terme. Mais 41 % estiment que celui-ci est sous-dimensionné quand seulement 9 % jugent le contraire. On observe donc un équilibre relatif entre le sentiment d'une offre foncière satisfaisante et celui d'une offre foncière insuffisante. Pour autant, il existe parfois des approches très différentes des zones d'activité : les directions du développement économique et les agences de développement privilégient le nombre de terrains disponibles et commercialisables à un an, ce qui peut expliquer la proportion élevée de parcs d'activités économiques sous-dimensionnés, tandis que les services en charge de l'urbanisme et de la planification seront plus attentifs aux surfaces prévues au plan local d'urbanisme et à l'enveloppe foncière représentée par les terrains aménagés et non aménagés.

Souvent, les collectivités ne raisonnent qu'en termes de foncier public disponible. Ne sont donc pas forcément pris en compte les friches, terrains ou bâtiments non utilisés. Le parc est ainsi jugé sous-dimensionné dans le cas où il ne reste plus ou peu de terrains publics à vendre. De fait, une grande partie des terrains vendus il y a plusieurs années sont sous-utilisés, notamment du fait de réserves foncières constituées par les acheteurs. Si le

2. Pour en savoir plus : Observer et connaître les zones d'activités économiques, Cerema, 2017.

3. Plus de 12 000 communes sont concernées par l'implantation d'une zone d'activité (source : SOeS). Le nombre estimé de zones d'activité varie entre 24 000 et 32 000. Elles couvriraient 450 000 hectares (source : ORÉE).



foncier à vendre est en quantité limitée, cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de capacité d'accueil dans les zones d'activité existantes. C'est toute la problématique de l'optimisation de l'usage du foncier. D'où l'enjeu d'une mise en visibilité de ce foncier sous-utilisé. Ces questions sont traitées dans la troisième partie consacrée aux enjeux de redynamisation et de requalification des zones d'activité.

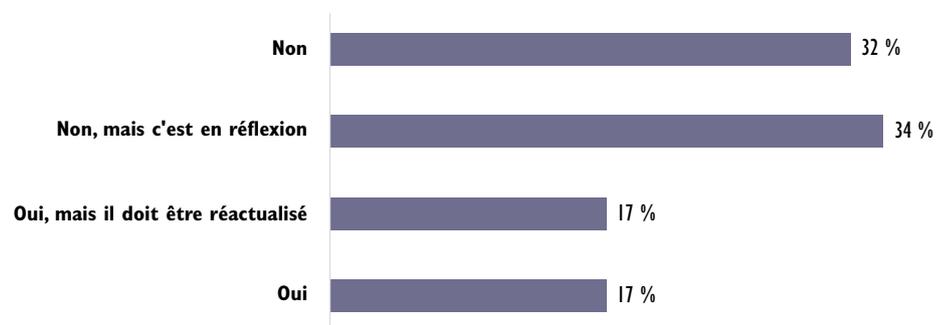
À quoi sert un « schéma territorial » des zones d'activité ?

Les schémas territoriaux de zones d'activité existent depuis les années 1990 et ne constituent pas une nouveauté. Ils ont permis de « spécialiser » les zones d'activité dans le cadre d'une politique de marketing territorial. Par rapport aux anciennes zones d'activité des années 1970-80, ils ont permis aussi de faire émerger une nouvelle génération de « parcs d'activités », labellisés et présentant des certifications environnementales, comme les normes HQE ou ISO 14001. Enfin, dans une période plus récente, l'équipement numérique et de nouveaux services supports ont permis de spécifier des zones d'activité par rapport à d'autres (voir 4.C).

Qu'on le nomme « schéma des infrastructures économiques », « schéma d'accueil des entreprises » ou « schéma territorial de zones d'activité », cet outil, inexistant au plan réglementaire, permet de formaliser une offre foncière et immobilière pour la collectivité locale. Cette étape est souvent le préalable à une réflexion plus stratégique sur l'animation économique du territoire. Même si l'offre économique de la collectivité ne peut plus simplement se limiter à la mise à disposition d'une offre foncière, c'est encore souvent la porte d'entrée privilégiée par nombre de communautés.

Graphique 4

VOTRE COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE D'UN SCHÉMA TERRITORIAL DES ZONES D'ACTIVITÉ ?



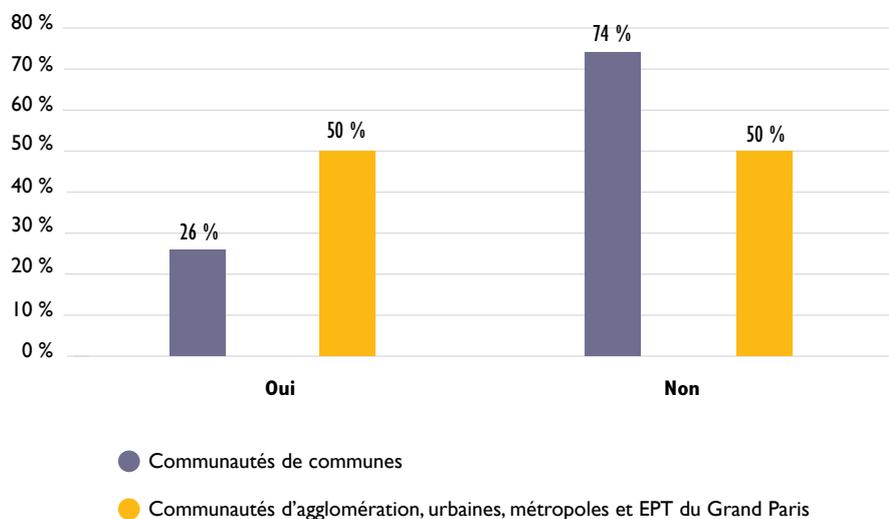
Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 234 intercommunalités répondantes.

Ces schémas permettent surtout de travailler sur le panel d'offres, en termes de diversification et de différenciation, mais aussi sur le parcours résidentiel de l'entreprise, le maillage territorial et l'armature d'ensemble. C'est pourquoi le transfert de l'intégralité des zones d'activité aux communautés invite sans doute à la relance de ces schémas : pour 34 % des communautés qui n'en sont pas dotées, c'est en réflexion.

Graphique 5

VOTRE COLLECTIVITÉ DISPOSE-T-ELLE D'UN SCHÉMA TERRITORIAL DES ZONES D'ACTIVITÉ ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 234 intercommunalités répondantes, dont 164 communautés de communes et 70 communautés d'agglomération et urbaines, métropoles et EPT de la Métropole du Grand Paris.

L'absence de caractère obligatoire à sa réalisation et la montée en puissance d'une planification spatiale plus intégrée, stratégique et transversale (SCOT, PLU intercommunal) peuvent expliquer la diffusion limitée de ce type de schéma : 26 % des communautés de communes et 50 % des communautés d'agglomération, urbaines et métropoles déclarent en être dotées.

Il reste malgré tout envisageable d'intégrer les principes d'un schéma territorial de zones d'activité dans un SCOT ou un PLU intercommunal. Dans tous les cas, l'inscription des sites d'activité au sens large doit s'accompagner d'une véritable démarche de programmation urbaine.

Quoi qu'il en soit, ces schémas peuvent être l'opportunité de définir les modalités d'information et d'implication des entreprises et des propriétaires. Ils permettent aussi de réinterroger les outils et les stratégies de suivi, d'information et de promotion économique du territoire.

C. TYPOLOGIE ET SPÉCIALISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ : LE CAS DES PORTS ET AÉROPORTS

Les transferts de zones d'activité invitent les intercommunalités à une réflexion plus globale sur la vocation et les fonctionnalités économiques de l'ensemble des sites d'activité : zones industrielles, commerciales, artisanales, parcs d'activités mixtes, centres commerciaux, aéroports, ports et autres « hubs ».

Dans le cadre des transferts programmés par la loi NOTRe, les zones d'activité portuaire ont fait l'objet d'un débat intense.

Les zones d'activité à vocation portuaire et leur maîtrise d'ouvrage

Aujourd'hui, le système portuaire français est composé de :

- Ports d'État : les grands ports maritimes (GPM), le port de Port-Cros (relevant, pour son aménagement, son entretien et sa gestion, du parc national de Port-Cros), deux ports autonomes fluviaux (Paris, Strasbourg) et le port de Saint-Pierre et Miquelon.
- Ports relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements (500 environ). Il s'agit majoritairement de ports de plaisance. On compte une quarantaine de ports de commerce et de pêche.



Parmi les communautés et métropoles ayant répondu à l'enquête, 17 % disposent d'une zone d'activité portuaire. Les ports maritimes, fluviaux ou lacustres ont fait l'objet d'une attention particulière au moment des transferts de zones d'activité, compte tenu de la diversité des activités économiques qui s'y localisent : pêche, commerce/marchandises, plaisance... Dans ce contexte, pour éclairer la réflexion des communautés sur l'emprise spatiale des activités économiques portuaires, l'AdCF a réalisé en 2016 une note juridique et méthodologique : « Communautés et zones d'activité économique. Focus sur la zone d'activité portuaire ».

L'enquête AdCF-Cerema suggère que ces zones portuaires sont gérées le plus souvent par la collectivité en régie directe ou marginalement, sous la forme d'un syndicat mixte ouvert ou fermé. Précisons que les syndicats mixtes ouverts sont composés d'une chambre de commerce et d'industrie (CCI) et d'une ou plusieurs collectivités. Dans certains cas, les CCI sont encore parties prenantes de la gestion de ports importants comme celui de Bastia.

Les zones d'activité à vocation aéroportuaire et leur maîtrise d'ouvrage

Parmi les intercommunalités ayant répondu, 14 % disposent d'une zone d'activité aéroportuaire. Ces chiffres sont conformes à l'armature aéroportuaire du territoire : il existe 150 aéroports et aérodromes régionaux en France, dont la propriété a été transférée par la loi du 13 août 2004. Compétentes à titre exclusif en matière de zones d'activité aéroportuaire à l'échelle du secteur communal, les intercommunalités sont aujourd'hui en première ligne pour faire face aux désengagements successifs de l'État et des chambres de commerce et d'industrie.

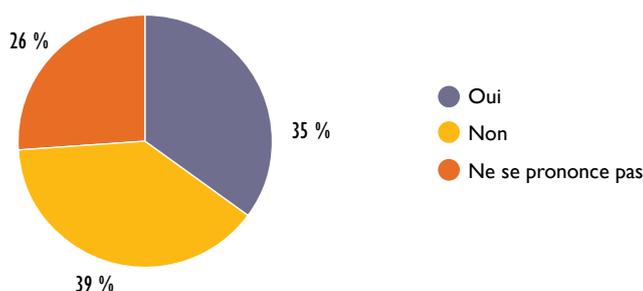
Selon l'enquête AdCF-Cerema, ces zones sont gérées sous la forme d'un syndicat mixte ouvert ou fermé dans un tiers des cas.

La question du modèle économique pour le financement global de l'investissement et de l'exploitation des aéroports régionaux en Europe est posée avec la réforme des lignes directrices d'ici à 2024. Avec le retrait de la compétence économique aux départements depuis la loi NOTRe, on peut s'interroger sur l'avenir des syndicats mixtes ouverts – CCI-départements-agglomérations –, ce mode de cogestion étant peu propice à un portage politique clair. Régions et intercommunalités sont ainsi invitées à redéfinir les modes d'organisation de la « maîtrise d'ouvrage aéroportuaire », afin de réinscrire ces infrastructures dans des projets de territoire. Cela implique de réfléchir aux modalités d'inscription des plans d'affaires des aéroports au sein des stratégies régionales et locales de développement économique⁴.

D. L'ENJEU D'UNE APPROCHE CONSOLIDÉE DE LA DÉPENSE LOCALE SUR LES ZONES D'ACTIVITÉ : MAÎTRISE D'OUVRAGE ET MAÎTRISE D'OUVRAGE DÉLÉGUÉE

Graphique 6

CONNAISSEZ-VOUS LES DÉPENSES CONSACRÉES À L'AMÉNAGEMENT DES ZAE DANS VOTRE COMMUNAUTÉ, EN MOYENNE ET AVANT LA LOI NOTRe ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.
Échantillon : 223 intercommunalités répondantes.

4. Clément Marquis, Aéroports régionaux : quelles stratégies de développement économique ? Note d'EGIS pour la commission développement économique de l'AdCF, 2016 - https://www.adcf.org/files/ADH-Commissions/20150619_Egis_AerportsRegionaux_web.pdf



Sur le vif du questionnaire de l'enquête, une majorité de DGS d'intercommunalités ne connaissent pas précisément les dépenses consacrées à l'aménagement des zones d'activité par leur communauté, en moyenne et avant la loi NOTRe. Une part importante de dirigeants d'intercommunalités ne s'est pas prononcée car la question est loin d'être évidente : il faut distinguer les dépenses en maîtrise d'ouvrage directe ou en intégrant les participations versées aux concessionnaires aménageurs (SEM, SPLA...). Il s'agissait ici des dépenses d'aménagement au sens large, dans le cadre de la procédure liée à l'opération d'aménagement (ZAC ou lotissement) : acquisitions foncières et viabilisation des terrains, travaux de voirie et réseaux divers (dessertes internes, embranchements et raccordements multiples), mobilier urbain et espaces publics. Elles doivent être distinguées des dépenses d'entretien, de gestion courante et d'animation quotidienne.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de retrouver une proportion importante de communautés qui ne se prononcent pas (26 %) ou qui répondent par la négative (39 %).

Ces dépenses varient selon le type de communautés (communautés de communes ou communautés d'agglomération) et selon la population : le montant peut atteindre 20 millions d'euros par an dans une métropole et se limiter à 0,3 million d'euros par an dans une intercommunalité de petite taille (communauté de communes). Mais il faut bien évidemment les objectiver par rapport au nombre d'habitants de la collectivité.

RAPPEL : LES DEUX SPÉCIFICITÉS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DES ZONES D'ACTIVITÉ

L'aménagement de zones d'activité présente deux spécificités majeures ayant des répercussions directes sur l'approche de la valorisation de leur transfert. Tout d'abord, les biens relatifs aux zones d'activité en cours d'aménagement par les collectivités sont des biens en devenir, puisque les terrains concernés entrent provisoirement dans le patrimoine de la collectivité, afin d'être viabilisés puis revendus à des constructeurs. En termes comptables, l'aménagement d'une zone est d'ailleurs suivi via le système bien spécifique de la comptabilité de stock (dans un budget annexe aménagement en M14) se distinguant de la logique générale des immobilisations.

Ainsi, alors que la valeur d'une immobilisation repose sur sa valeur comptable (brute ou nette) ou vénale (prix de marché), la valeur d'un stock de terrains est liée au

résultat prévisionnel final et global du bilan d'aménagement de la zone (ensemble des dépenses et recettes prévisionnelles à terminaison). C'est pour cela que la loi introduit une approche spécifique du transfert des biens en zones d'activité.

La seconde particularité de l'aménagement de zones est qu'il peut être réalisé soit en régie par les services de la collectivité, soit en concession d'aménagement, contrat ouvert depuis la loi du 20 juillet 2005 indifféremment aux aménageurs privés et publics (SPL/SPLA, établissements publics) ou semi-publics (SEM/SEMOP/SEMAOP). Dans ce dernier cas, les collectivités ne sont généralement pas propriétaires du foncier de la zone.

Source : AdCF-FCL Gérer la Cité, Communautés et zones d'activité. Les contours de la compétence économique. Le transfert des zones d'activité économique (méthodes de valorisation), 2016.



Quels sont les coûts de gestion générés par les dépenses d'investissement en aménagement ?

Les dépenses d'investissement pour l'aménagement des zones d'activité entraînent nécessairement des charges de fonctionnement. Une approche consolidée de la dépense locale serait bienvenue pour établir un rapport entre les coûts d'aménagement et tous les coûts de gestion et d'entretien.

Certains experts se sont risqués à une évaluation du coût moyen de gestion d'une zone d'activité. Ils l'estiment entre 2 000 et 3 000 euros par hectare et par an. Ce ratio moyen correspond à une observation empirique de cabinets de conseil qui ont accompagné, ces dernières années, en assistance à maîtrise d'ouvrage, des collectivités gestionnaires de zones d'activité. Car aucune étude ou base de données n'est à ce jour disponible sur le sujet. De fait, de nombreuses collectivités sont dans l'incapacité d'évaluer leurs coûts de fonctionnement... Selon le cabinet Synopter, ce coût oscillerait en général entre 1 000 euros par hectare pour les collectivités qui n'arrivent pas à maintenir un niveau de maintenance suffisant et 5 000 euros par hectare pour celles qui ont engagé un processus de rattrapage avec des actions récurrentes de requalification, sans interventions lourdes.

E. LE « RETOUR SUR INVESTISSEMENT » DES ZONES D'ACTIVITÉ POUR LES INTERCOMMUNALITÉS : L'ENJEU D'UNE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Pourquoi vendre le foncier ?

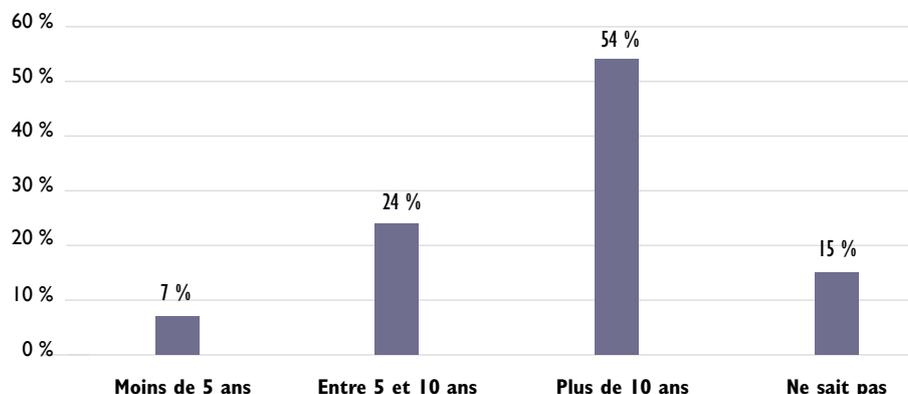
Et si la collectivité locale restait propriétaire ? A-t-elle forcément intérêt à vendre le foncier à vocation économique ? Ces questions doivent s'inscrire dans une réflexion plus large, celle des stratégies de localisation et patrimoniales des entreprises... Sont-elles compatibles avec la politique foncière de la collectivité locale ?

On peut considérer que les coûts d'aménagement devraient être compensés par la vente des terrains. Dans ce cas, la fiscalité n'a pas besoin d'être pensée comme « un retour sur investissement », mais plutôt évaluée au regard des coûts de fonctionnement, incluant éventuellement des opérations de requalification dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement. Et la fiscalité sur les entreprises permet bien évidemment de financer d'autres politiques publiques...

Mais on peut aussi avoir une autre approche : celle d'un retour sur investissement procuré par les dépenses d'aménagement consenties. C'est la question qui a été posée dans le cadre de cette enquête pour disposer de repères sur les délais nécessaires pour couvrir les dépenses en aménagement par le produit de la fiscalité. Cette question a pour but de mieux évaluer le levier fiscal que peuvent représenter les sites d'activité pour les communautés et les métropoles dans un contexte financier incertain et profondément bouleversé au cours des années 2010 (réforme de la taxe professionnelle, baisse des dotations).

Graphique 7

DEPUIS 2010, QUELS SONT LES DÉLAIS NÉCESSAIRES POUR COUVRIR LES DÉPENSES EN AMÉNAGEMENT DES ZONES D'ACTIVITÉ PAR LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE (CVAE + CFE) ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.
Échantillon : 184 intercommunalités répondantes.

Un retour fiscal à long terme qui plaide pour de véritables stratégies patrimoniales

Pour une majorité de répondants (54 %), il faut plus de dix ans pour que le produit total de la fiscalité économique locale (CVAE + CFE) parvienne à couvrir les dépenses en aménagement des zones d'activité. La question du retour fiscal est parfois négligée au détriment d'une approche de « commercialisateur ». En effet, le réflexe premier des collectivités est de vendre des parcelles pour tenter d'équilibrer financièrement une opération d'aménagement. Souvent, cet équilibre n'est pas garanti, a fortiori lorsque la collectivité consent à accorder des rabais sur les ventes de terrain...

L'adoption d'une nouvelle fiscalité professionnelle à partir de 2010, la contribution économique territoriale (CET)⁵, a aussi changé les repères des intercommunalités. Elles doivent s'interroger sur les rendements respectifs de ses deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE), d'une part, et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'autre part.

Si l'ancienne taxe professionnelle, impôt de « stock », permettait de disposer d'une prévision fiable du rendement fiscal de l'activité *in situ*, il n'en est plus ainsi de la composante CVAE, impôt de « flux ».

La question des liens financiers et des stratégies fiscales développées entre établissements juridiquement liés, c'est-à-dire entre une société mère et ses filiales, est un point qui intéresse tout particulièrement les élus et développeurs intercommunaux. Ils sont invités à s'interroger sur les conditions permettant d'optimiser les retombées de la CVAE. La connaissance du tissu économique, tant sur le plan fiscal qu'en ce qui concerne ses caractéristiques juridiques, liens capitalistiques, transferts intra-groupes (prix de cessions)⁶, est un facteur de progrès essentiel pour appréhender le lien entreprise/territoire et penser des stratégies d'ancrage territorial de l'activité⁷.

5. La notion de contribution économique territoriale (CET) n'a été créée, à l'origine, que pour rassembler CFE et CVAE dans une appellation commune et un calcul consolidé. Les deux impôts réunis devaient être plafonnés, pour toute entreprise, à 3 % de la valeur ajoutée. Suscitant une certaine complexité (trois appellations différentes pour deux impôts), la CET n'a de sens que pour organiser ce plafonnement global de l'impôt. Que constate-t-on ? En toute logique, ce mécanisme encourage, d'un point de vue fiscal, à dissocier les entités qui doivent acquitter de fortes contributions à la CFE des entités juridiques où est déclarée la valeur ajoutée. En minorant la valeur ajoutée des filiales fortement contributrices à la CFE, celles-ci peuvent bénéficier du dégrèvement et en optimiser les effets. C'est le cas des sociétés foncières par exemple. Le mécanisme de plafonnement de la CET encourage ces dissociations juridiques. Bien naturellement, toutes les entreprises ne le font pas et ne sont pas des spécialistes de l'optimisation fiscale (optimisation légale en l'espèce), mais il reste que la progression très soutenue des dégrèvements, mise à partir de 2018 à la charge des collectivités, incite à penser au développement de ces comportements d'optimisation.

6. Acquittée par chaque société juridiquement autonome, donc chaque filiale, la CVAE est a priori un impôt localisé au plus près de l'établissement ou de l'entreprise. Sauf que la valeur ajoutée déclarée est tributaire des prix de transfert fixés entre une maison mère et ses filiales, des redevances acquittées pour services rendus ou droits d'usage de la marque.

7. Lors de la réforme de la taxe professionnelle, les députés avaient prévu de renforcer les retombées de la CVAE sur les sites industriels. Au sein d'une même entreprise, la CVAE devait être répartie entre ses établissements en fonction des valeurs locatives des locaux professionnels et des effectifs. Un coefficient multiplicateur était prévu pour les sites industriels. D'abord multiplié par 2, ce coefficient a ensuite été porté à 5. Les locaux professionnels ayant été révisés, mais pas les locaux industriels déjà évalués à la valeur comptable, la dernière loi de finances pour 2018 a porté à 21 le coefficient multiplicateur des valeurs locatives ! Au risque de devenir incompréhensible.



Une politique de « retour fiscal » peut plaider en faveur d'un ralentissement des opérations d'aménagement de sites d'activité en création et en extension et pour une requalification des sites existants, car les délais nécessaires à une requalification seront similaires. Une durée de dix ans ou plus correspond à un projet de requalification d'une zone d'activité assez important. C'est pourquoi l'articulation entre une politique foncière et d'immobilier d'entreprise avec une stratégie patrimoniale devient une nécessité pour programmer les nouveaux sites d'activité selon les besoins et les disponibilités à cinq ans puis à dix ans, sans préjuger du type d'aménagement nécessaire : maîtrise d'ouvrage publique, privée ou mixte ; dissociation entre la propriété publique et l'usage privé du foncier économique ; implantation en zone d'activité ou sur des sites immobiliers adaptés.

Il faut aussi prendre en compte l'ensemble du panier fiscal à l'échelle du bloc local : TASCOM, taxes foncières, taxes d'aménagement... Là encore, une veille consolidée reste à construire pour disposer de ratios sur le produit fiscal à l'hectare, au sein des zones d'activité.

Zoom sur les premiers transferts issus de la loi NOTRe : un transfert financier largement assuré...

Les dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales prévoient que la compétence en matière de zone d'activité comprend, de manière obligatoire, la création, l'aménagement, l'entretien, la gestion. Cette compétence est donc entière et non sécable. La notion d'aménagement comprend, de fait, les actions de réhabilitation et de requalification des zones, ainsi que les voiries et réseaux. Dans la mesure où la compétence est entière, il faut considérer que la compétence emporte le transfert des éléments liés au fonctionnement de l'espace. Diverses réponses ministérielles⁸ ont, à ce titre, précisé que la compétence en matière de zones d'activité économique emportait la réalisation et la gestion des travaux nécessaires à la viabilisation et à l'aménagement de la zone, à savoir les travaux de voirie, d'alimentation en eau, gaz, électricité, la réalisation des réseaux d'assainissement et de télécommunications, l'installation de l'éclairage public...

Désormais, à partir du moment où un espace est considéré comme une zone d'activité, il est *de facto* de la compétence de l'intercommunalité pour l'ensemble des interventions que sont la création, l'aménagement, mais également la gestion et l'animation.

Il est donc cohérent d'opérer le transfert des charges correspondantes.

Il convenait de distinguer la problématique des conditions du transfert des biens, obligatoires dans le cadre des zones d'activité, de celle du transfert des charges résultant du transfert de la compétence, qui s'opère dans les conditions habituelles.

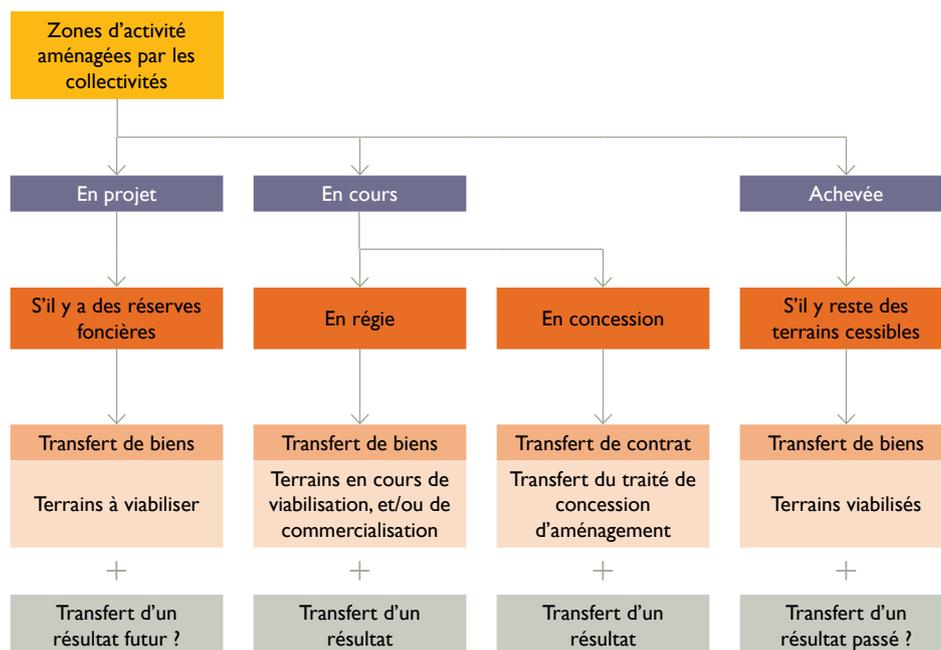
La nature des transferts

Selon l'état d'avancement des zones d'activité et leur mode de réalisation, leur transfert peut se traduire par :

- le transfert de terrains cessibles, à aménager, en cours d'aménagement ou viabilisés et en attente de commercialisation ;
- le transfert d'un contrat d'aménagement ;
- le transfert d'un résultat prévisionnel global à terminaison.

Réalisé par le cabinet FCL Gérer la Cité, le schéma ci-après (extrait de la note précitée) synthétise l'ensemble de ces problématiques.

8. Réponse ministérielle à la question écrite n° 341, JO Assemblée nationale du 4 novembre 2002 : « La réalisation de la ZAE comprend également la réalisation des travaux nécessaires à la viabilité et à l'équipement, situés sur la zone, tels que la voirie et l'ensemble des réseaux (eau, gaz, électricité, assainissement...). C'est donc à la communauté d'intervenir et non aux communes membres ». Réponse ministérielle à la question orale n° 04885, JO Sénat du 19 mai 2004 : « C'est pourquoi la zone d'activité, dont l'aménagement, la gestion et l'entretien appartiennent à la communauté, doit notamment comprendre un réseau de voirie adéquat. La compétence 'aménagement, gestion et entretien des zones d'activité' englobe donc la voirie ».



Source : FCL Gérer la Cité.

Comme le recommandaient FCL et l'AdCF dans leur note méthodologique, il semble nécessaire de se poser la question de la valorisation financière du transfert, y compris en l'absence de transferts physiques de biens, afin d'éviter que le mode de réalisation (régie ou concession) ne crée de distorsions entre les communes. La note présente les modalités financières du transfert des zones d'activité et les différentes méthodes peuvent alors s'envisager pour la valorisation des terrains en cours d'aménagement. Elle aborde le transfert des charges liées au suivi des zones et à l'entretien ou au renouvellement des équipements induits.

Au moment de l'enquête AdCF-Cerema, au cours de l'été 2017 :

- 68 % des communautés s'étaient uniquement vu transférer les charges financières ;
- 10 % des communautés avaient récupéré les charges financières, les charges de personnel et les contrats de bail ;
- 7 % des communautés, les charges financières et les charges de personnel ;
- et 15 % des communautés, les charges financières et les contrats de bail.

L'intégration de la maîtrise d'ouvrage des zones d'activité dans le pacte fiscal et financier de l'intercommunalité

L'année 2017 a été marquée par d'intenses travaux sur les conditions financières liées au transfert des zones d'activité au niveau intercommunal⁹. Dans de très nombreuses intercommunalités, cet exercice a eu lieu simultanément avec la mise en place de nouvelles organisations liées aux fusions. Les équipes ont disposé de peu de temps pour remettre à plat l'ensemble de ces sujets.

La mise en conformité des statuts des communautés a été l'occasion d'y adjoindre des plans des zones identifiées sur le territoire, en prévision du transfert de biens et de charges par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

9. Sur ce sujet, voir la note de l'AdCF et de FCL : *Communautés et zones d'activité. Les contours de la compétence économique. Le transfert des zones d'activité économique (méthodes de valorisation)*, 2016, déjà citée.



Parfois, lorsque le périmètre de la communauté est demeuré inchangé, l'inscription de cette question dans le pacte financier et fiscal a été actée. Et dans certains territoires, des accords avaient déjà été mis en place comme, par exemple, une convention de partage du produit de la fiscalité permettant à la communauté gérant une zone d'activité de percevoir le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, perçue par les communes membres sur une zone d'activité¹⁰. Le partage de tout ou partie de la taxe d'aménagement sur les opérations de ZAC est également un sujet qui revient dans le débat financier.

Les réponses recueillies sont très variées et très liées au contexte de la période à laquelle l'enquête a été menée (été 2017). Elles dénotent aussi des réflexions et des négociations engagées par plusieurs communautés avec parfois des échéances pour la fin 2017, mais aussi la volonté d'aboutir à un pacte financier et fiscal avant la fin du mandat, soit à l'échéance 2020.

VERBATIM

Envisagez-vous de traiter les questions des charges financières des zones d'activité dans le cadre d'un pacte financier communes/communauté ? Si oui, précisez à quelle échéance ; si non, pour quelles raisons ?

« Non, le transfert des ZAE avait déjà été effectué par la communauté en 2008. La loi NOTRe n'a pas eu d'incidence sur notre organisation actuelle pour l'essentiel. »

« Il s'agira de fixer les montants des charges transférées dans le cadre de la CLECT. Un accord sur un échéancier de paiement va être adopté pour l'acquisition des parcelles en ZAE qui ont vocation à être revendues ou aménagées. »

« Les élus ont décidé la mise en place en 2017 d'un pacte financier et fiscal, prévoyant un partage de fiscalité de la taxe foncière communale sur les futures zones créées par l'intercommunalité : 75 % à l'intercommunalité - 25 % aux communes. »

« Notre pacte financier intégrait déjà une convention de reversement de la taxe d'aménagement perçue sur les zones d'activité communautaire. »

« Les élus sont très frileux à l'idée d'élaborer un pacte fiscal et financier. »

« Oui, ces questions seront étudiées et intégrées dans un document cadre d'un futur pacte fiscal et financier. »

« Il y a une volonté d'affecter la taxe d'aménagement à l'EPCI concernant les ZAE communautaires. »

« Il est prévu de réduire les attributions de compensation pour la remise en état des voiries. »

« Non, car le transfert des concessions (actif et passif) et du foncier est acquis par des concessionnaires. »

« Est prévu un reversement par la commune de la taxe d'aménagement sur les zones d'activité et un reversement de 70 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties nouvelles sur les zones d'activité. »

« Il y aura un partage des recettes du foncier bâti nouvellement généré dans les ZAE, à compter du 1^{er} janvier 2017. »

« Oui, le reversement de 80 % du foncier bâti perçu par la commune à la communauté a été acté. »

« Non, car la Métropole a repris l'ensemble des 50 parcs d'activités sans que des échanges ou partages de nature financière ne soient prévus. »

« Oui, à échéance 2019-2020. »

« Non, notre communauté n'a pas souhaité jusqu'à présent revenir sur les équilibres traditionnels en matière de fiscalité. »

« En cours de discussion. »

« En cours d'étude. »

« C'est encore prématuré. »

« Les idées de la communauté de communes sont encore très floues sur la question. »

« Toutes les zones d'activité étaient déjà communautaires avant la loi NOTRe. Il n'y a eu strictement aucun changement depuis 1992. »

« Les communes freinent. »

« La taxe d'aménagement sur les bâtiments économiques est déjà reversée à la communauté de communes. »

« La décision du transfert de la taxe d'aménagement à l'intercommunalité a été prise. »

« C'est en projet, mais la fusion de sept intercommunalités au 1^{er} janvier 2017 a retardé les discussions sur ce sujet. »

10. Voir article 29 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000886764>







II. La prise en compte des zones d'activité dans les démarches de planification spatiale

Depuis une quinzaine d'années, toute une communauté professionnelle d'urbanistes a accompagné les intercommunalités (majoritairement fédérées en syndicats mixtes) pour le rendu de leurs arbitrages, dans le cadre des projets de SCOT et de PLU. Ces arbitrages peuvent être de plusieurs types :

- localisations préférentielles des grandes fonctions et polarités ;
- extension de l'espace urbanisé ;
- densification de l'espace bâti ;
- renouvellement de l'espace artificialisé.

Ils doivent être justifiés par la recherche de cohérence entre habitat-transports-activité économique-équipements-services pour la gestion optimale des mobilités (élaboration de parcours résidentiels, gestion des déplacements domicile-travail...). Qu'en est-il des zones d'activité ?

Aujourd'hui, le foncier économique non agricole (établissements, emprises des zones commerciales et entrepôts) couvre 30 % des surfaces artificialisées, selon les estimations produites sur la base de l'enquête Teruti-Lucas¹¹ sur l'occupation et l'utilisation du territoire. Leur augmentation en termes de surfaces imperméabilisées a été, entre 2006 et 2014, plus rapide que celle des usages résidentiels. Depuis les années 1980, la surface occupée par les activités secondaires et tertiaires a doublé, de même que les fonctions résidentielles (période 1981-2014).

Depuis les lois SRU, Grenelle et ALUR, les collectivités en charge de la planification spatiale sont aujourd'hui contraintes de limiter l'artificialisation des sols. Les zones d'activité et leurs infrastructures associées ont de forts impacts dans ce domaine et constituent en soi un objet majeur d'intervention. Des bilans chiffrés doivent être réalisés dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT). Les zones d'activité sont répertoriées dans les documents d'urbanisme et peuvent faire l'objet d'études spécifiques dans le cadre de ces démarches de planification spatiale. Elles gagnent aussi à être (ré)inscrites dans le projet urbain et territorial des collectivités.

11. Agreste - Teruti-Lucas - Utilisation du territoire, ministère de l'Agriculture et de l'alimentation - <https://www.cnis.fr/enquetes/occupation-et-l'utilisation-du-territoire-teruti-lucas-enquete-sur-l-2/>

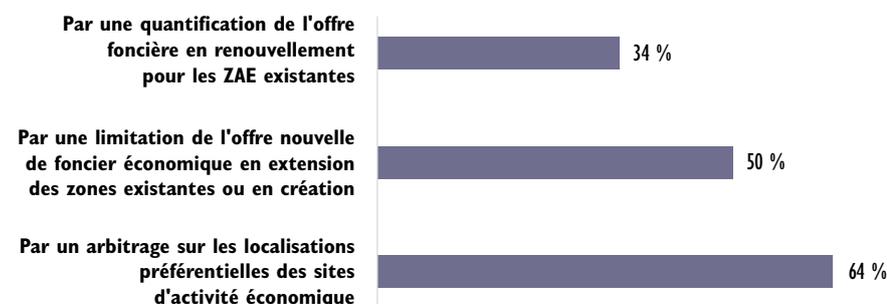


A. LES ARBITRAGES DU SCOT SUR LES LOCALISATIONS DES SITES D'ACTIVITÉ

Comment les SCOT arbitrent-ils en matière de foncier économique ?

Graphique 8

COMMENT VOTRE SCOT, OPPOSABLE OU EN VOIE D'ACHÈVEMENT, PRÉCISE-T-IL LE DEVENIR DES SITES D'ACTIVITÉ ACTUELS OU EN PROJET ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 163 intercommunalités répondantes.

La planification spatiale des sites d'activité peut gagner en consistance et en prescriptivité. C'est ce que suggèrent les réponses à cette question. Plus d'un tiers des SCOT¹² en vigueur ou en voie d'achèvement n'ont pas prévu d'arbitrer sur les localisations préférentielles des sites d'activité économique.

Les options de renouvellement des zones d'activité existantes (34 % des cas) sont moins répandues que les prévisions d'extension des zones d'activité économique (50 % des cas). L'avenir dira si les prochaines étapes de révision des SCOT se traduiront par un renversement de tendance. La prise de conscience semble plus forte aujourd'hui, notamment pour réhabiliter l'agriculture dans les projets de développement économique des intercommunalités. À titre d'exemple, Montpellier Méditerranée Métropole et la chambre d'agriculture de l'Hérault ont signé, le 20 avril 2018, une convention pour la préservation de l'espace agricole dans le nouveau SCOT 2019-2040. Le futur document de planification spatiale prévoira la préservation de 410 hectares de terres agricoles, soit 210 hectares de plus que dans le SCOT adopté en 2006 (soit 21 % de plus). Mais de là à sanctuariser l'intégralité des espaces naturels et agricoles...

Le récent plan gouvernemental pour la biodiversité, de juin 2018, prévoit ainsi de limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette. « Les collectivités, à l'occasion du renouvellement de leurs documents d'urbanisme, devront se fixer un objectif de maîtrise ou de réduction de l'artificialisation des sols compatible avec la trajectoire définie au niveau national, tout en tenant compte des spécificités locales ». Telles sont les orientations définies par le ministère de la Transition écologique. Ces débats vont donc prendre encore davantage d'ampleur dans les mois et années qui viennent.

Quoi qu'il en soit, c'est le document d'orientation et d'objectifs (DOO)¹³ du SCOT qui est en mesure de rendre ces arbitrages fonciers.

12. NB : certaines communautés répondantes sont concernées par un même SCOT.

Son élaboration est assurée par un syndicat mixte dont elles sont membres.

13. « Dans le respect des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables, le document d'orientation et d'objectifs détermine :

1° Les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers ;

2° Les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés, de revitalisation des centres urbains et ruraux, de mise en valeur des entrées de ville, de valorisation des paysages et de prévention des risques ;

3° Les conditions d'un développement équilibré dans l'espace rural entre l'habitat, l'activité économique et artisanale, et la préservation des sites naturels, agricoles et forestiers.

Il assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines. » - Article L141-5 du code de l'urbanisme



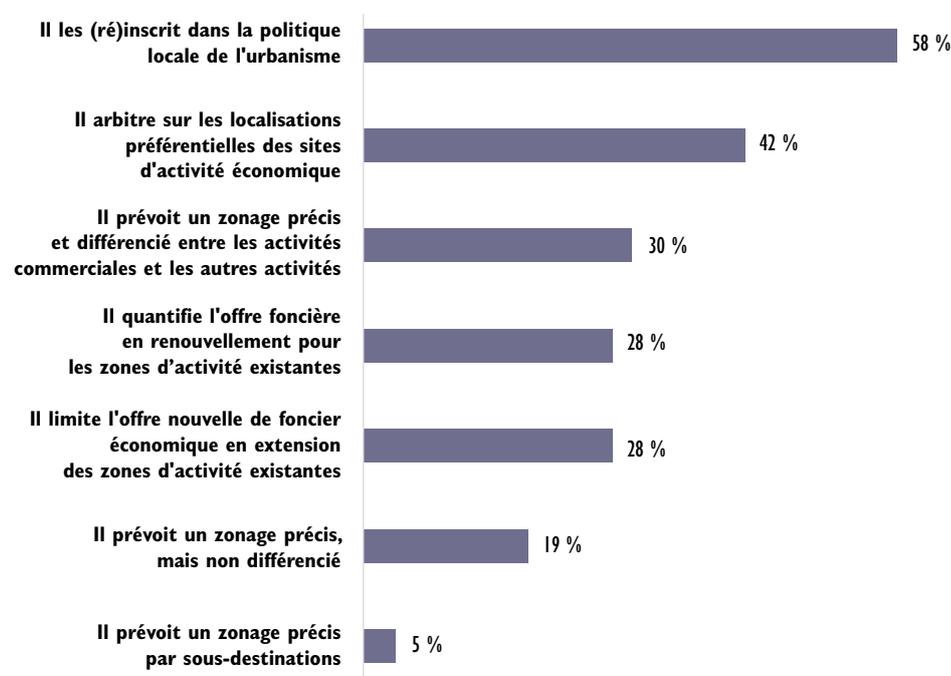
B. LES ARBITRAGES FONCIERS DU PLU INTERCOMMUNAL PAR RAPPORT AUX ZONES D'ACTIVITÉ

Une part très importante des 32 000 zones d'activité n'a pas fait l'objet d'une réflexion globale d'urbanisme, que ce soit à l'échelle communale ou intercommunale. En effet, au cours des décennies antérieures, de très nombreuses zones d'activité se sont créées de manière « spontanée ». L'approche intercommunale de l'urbanisme peut changer la donne en réinscrivant ces sites d'activité dans une politique locale de l'urbanisme.

Le déploiement et la réussite des PLU intercommunaux constituent un défi important pour les intercommunalités. Les arbitrages en matière de foncier économique seront effectués avec un niveau de précision plus important dans un PLU que dans un SCOT, le PLU permettant d'arbitrer sur le mode d'occupation des sols à la parcelle, ce que le SCOT n'a pas vocation à faire.

Graphique 9

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.

Prise en compte des zones d'activité par la planification spatiale : la sortie progressive d'un urbanisme dérogatoire

De très nombreuses zones d'activité économique sont le fruit de lotissements privés, publics ou mixtes, ou sont issues de procédures de zones d'aménagement concerté (ZAC) dérogatoires aux documents d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de la loi SRU et des plans locaux d'urbanisme (PLU). De fait, elles ont longtemps été perçues comme des espaces en marge des réflexions stratégiques en matière d'urbanisme. Aujourd'hui, les zones d'activité semblent mieux intégrées dans les démarches de planification de l'urbanisme. Avec le PLU intercommunal et la prise de la compétence d'aménagement et de gestion pour l'intégralité des zones d'activité du secteur communal par les communautés, une vision d'ensemble pour ces sites d'activité à l'échelle d'un bassin d'emploi est possible. C'est une vision plus transversale des différentes politiques publiques locales : gestion des mobilités, insertion paysagère, continuité urbaine...

Sur un panel de 93 plans locaux d'urbanisme intercommunaux issus de l'échantillon des 234 intercommunalités répondantes, 58 % réinscrivent les zones d'activité économique dans la politique locale de l'urbanisme. C'est la vocation du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du PLU.

L'intégration des zones d'activité économique à ces démarches de planification urbaine est un enjeu pour une assimilation des opérations d'aménagement économique à la politique locale d'urbanisme. La question de l'articulation entre la planification spatiale, la programmation urbaine et l'action foncière est centrale pour le couple commune-intercommunalité.

Combinant leurs rôles d'autorités locales organisatrices des politiques de l'habitat et du développement économique, les communautés et métropoles sont invitées à mieux anticiper les stratégies de localisation des ménages et de l'activité.

Or, comme le soulignent les spécialistes, l'immobilier de bureaux et l'immobilier résidentiel n'ont pas du tout les mêmes anticipations. C'est ce que démontrent notamment les investisseurs qui anticipent les dynamiques de valorisation immobilière liées à une infrastructure de transports collectifs.

Et si dans les décennies antérieures, les ménages avaient tendance à suivre les emplois, c'est aujourd'hui plutôt l'inverse... Ce sont en effet les ménages et leurs choix de vie qui éclairent le chemin et dictent la localisation de nombreuses activités économiques. Dès lors, les conditions de régulation du marché du logement à l'échelle d'un bassin d'habitat et la capacité d'organiser des parcours résidentiels deviennent essentielles pour les acteurs économiques. La planification de l'urbanisme prend ainsi toute son importance pour arbitrer la cohérence des diverses localisations.

Zonage, règlement... Quels types de prescriptions ?

Il est possible que les acteurs économiques et les collectivités locales s'accordent sur le principe d'une planification souple : en dire le moins possible dans le PLU pour ne pas bloquer le développement économique et la mutabilité des sites d'activité.

Toutefois, le règlement et le zonage peuvent permettre de spécialiser la destination de certaines zones d'activité. Par exemple, afin de préserver ou conforter des polarités commerciales, le règlement du PLU peut ne permettre l'implantation de commerces que dans certains secteurs (exclusivement en centre-ville/centre-bourg et/ou en dehors des zones d'activité économique). L'existence d'un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC), facultatif aujourd'hui, pourra d'autant plus le justifier. L'enquête montre que 30 % des intercommunalités répondantes qui sont dotées d'un PLU ont prévu un zonage précis et différencié entre les activités commerciales et les autres activités économiques.

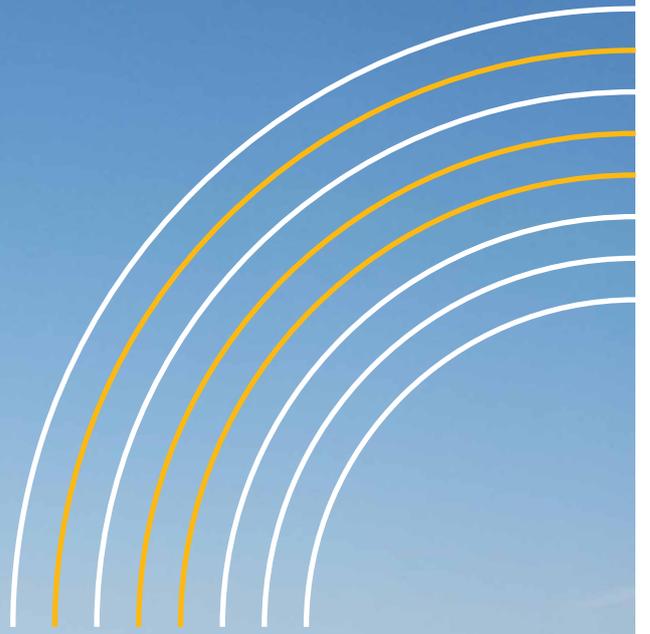


Le PLU pourra ainsi :

- Prévoir des sous-destinations, dans le plan de zonage, pour distinguer les activités industrielles, tertiaires, artisanales et commerciales. C'est le cas d'à peine 5 % des PLU intercommunaux de l'échantillon. Les activités industrielles et logistiques (entrepôts) peuvent ainsi faire l'objet d'un zonage spécifique.
- 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...) pour se développer.
- Autoriser la coexistence de plusieurs types d'activités dans une logique de mixité pour accompagner la mutabilité du site d'activité. Il s'agit de programmer le renouvellement urbain d'une zone d'activité pour la transformer en un quartier mixte et plurifonctionnel (logement, services aux entreprises et à la population, équipements publics...). Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)¹⁴ inscrites dans les PLU permettent d'accompagner ces projets, en précisant les conditions d'aménagement d'un secteur. Par exemple, en localisant plus précisément les voies de déplacements à créer (piétons, cyclables et pour d'autres modes actifs...), ou des espaces verts et des équipements (aires de mobilité, pôles d'échanges, équipements sportifs...). Des OAP dédiées aux sites d'activité économique sont possibles. Ces OAP peuvent constituer un cadre de dialogue entre la collectivité et les entreprises du site pour projeter son devenir.

14. Rédaction des OAP, fiche méthodologique du club PLUi, DGALN/DHUP, mai 2016 - http://www.club-plui.logement.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_oap_corrige_v_def_23_mai_2016.pdf







III. Les enjeux de redynamisation et de requalification des zones d'activité

La France est marquée par un nombre élevé de zones d'activité vieillissantes, de conception démodée et peu attractive, souvent éloignées des cœurs urbains et mal desservies 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, une plus forte mixité fonctionnelle.

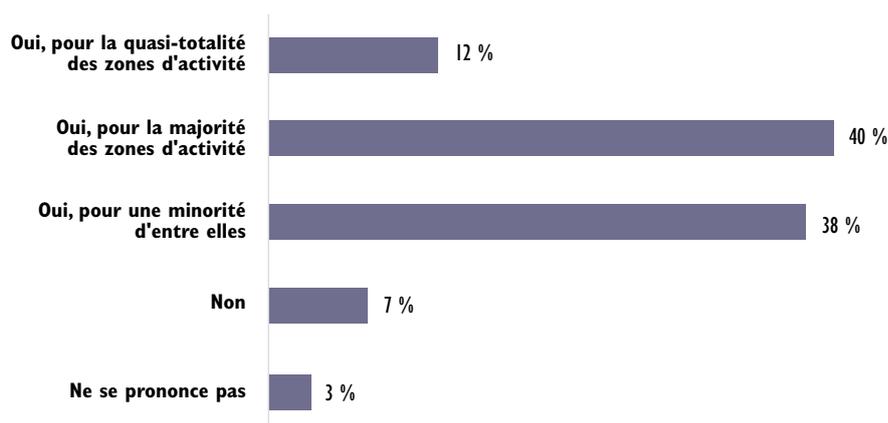
A. DES ENJEUX BIEN IDENTIFIÉS PAR LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES SERVICES

Une prise de conscience...

Depuis une dizaine d'années, les intercommunalités ont largement dépassé le stade de la prise de conscience de ce phénomène. Avec l'élargissement de leurs périmètres, elles sont dotées d'une plus grande diversité de sites d'activité à l'échelle de leur territoire, en termes de génération et de typologie de zones.

Graphique 10

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



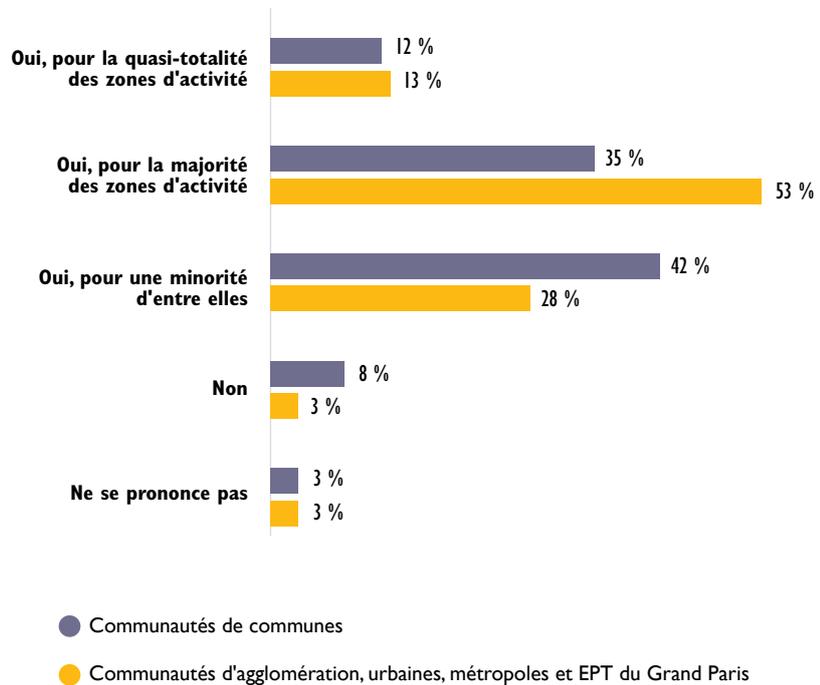
Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 234 intercommunalités répondantes.

Les directeurs généraux des services (DGS) des 234 intercommunalités répondantes ou leurs adjoints (DGA chargés du développement économique) ayant identifié des enjeux de requalification et de redynamisation pour les sites d'activité de leur territoire sont majoritaires (52 %).

Graphique 11

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



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 234 intercommunalités répondantes, dont 164 communautés de communes et 70 communautés d'agglomération et urbaines, métropoles et EPT de la Métropole du Grand Paris.

Une analyse comparée des réponses à cette même question entre les communautés de communes et les communautés à « statut urbain » révèle cependant que cet enjeu ne se pose pas avec la même importance. Au sein des agglomérations et métropoles, ces enjeux de requalification ou de redynamisation concernent la majorité des zones d'activité, alors qu'à l'échelle des communautés de communes une minorité de zones d'activité sont concernées.

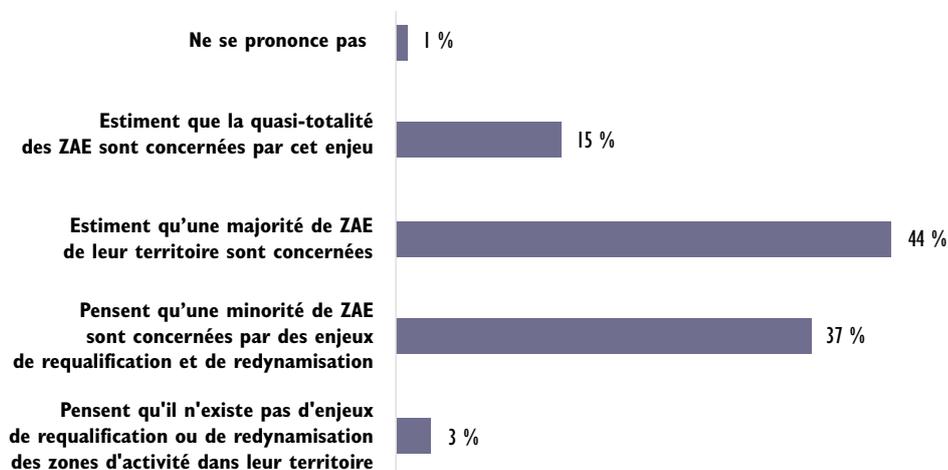
Deux tiers des communautés d'agglomération se déclarent concernées par des enjeux de requalification pour la totalité ou la majorité des sites, alors que moins de la moitié des communautés de communes se sentent concernées par ces enjeux.

En extrapolant à l'ensemble du territoire, on peut en déduire qu'un volume et une proportion très importante de sites d'activité sont concernés par ces enjeux.



Graphique 12

CONSIDÉREZ-VOUS QU'IL EXISTE DES ENJEUX DE REQUALIFICATION OU DE REDYNAMISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS VOTRE TERRITOIRE ? LES RÉPONSES DES INTERCOMMUNALITÉS ESTIMANT QUE LEUR PARC D'ACTIVITÉS EST SOUS-DIMENSIONNÉ.



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 95 intercommunalités.

On pourrait penser que les zones d'activité existantes constituent une réserve foncière pour l'accueil de nouvelles entreprises sans qu'il soit nécessaire d'en programmer de nouvelles. Dès lors, pourquoi vouloir étendre l'offre foncière en zone d'activité ?

L'identification d'un enjeu de requalification ou de redynamisation des zones d'activité et, en parallèle, d'un sous-dimensionnement de l'offre en matière de zones existantes constitue un paradoxe qu'il est difficile d'expliquer sans un examen précis de la situation de chaque territoire. On peut néanmoins avancer les deux hypothèses suivantes :

- Le redimensionnement à la hausse pourrait éventuellement se traduire à la fois par des opérations de renouvellement et d'extension d'une même zone d'activité.
- Le niveau de déshérence atteint par les zones d'activité en déprise est tel que l'offre globale de foncier économique disponible sur le marché local de l'immobilier d'entreprise s'est comprimée. Cela s'est traduit par une contraction de l'offre économique du territoire, au regard de ce qu'il est possible de « mettre sur le marché ». Les investisseurs privés peuvent faire le même raisonnement. C'est pourquoi le parc serait jugé sous-dimensionné par les intercommunalités alors même qu'une majorité d'anciennes zones d'activité est concernée par les enjeux de requalification et de redynamisation.

Dans ces conditions, la remise sur le marché de ces sites d'activité appelle une intervention de la collectivité publique.

Ancienne génération de zones d'activité économique : une grande diversité de situations locales qui peuvent justifier ou non l'intervention de la collectivité

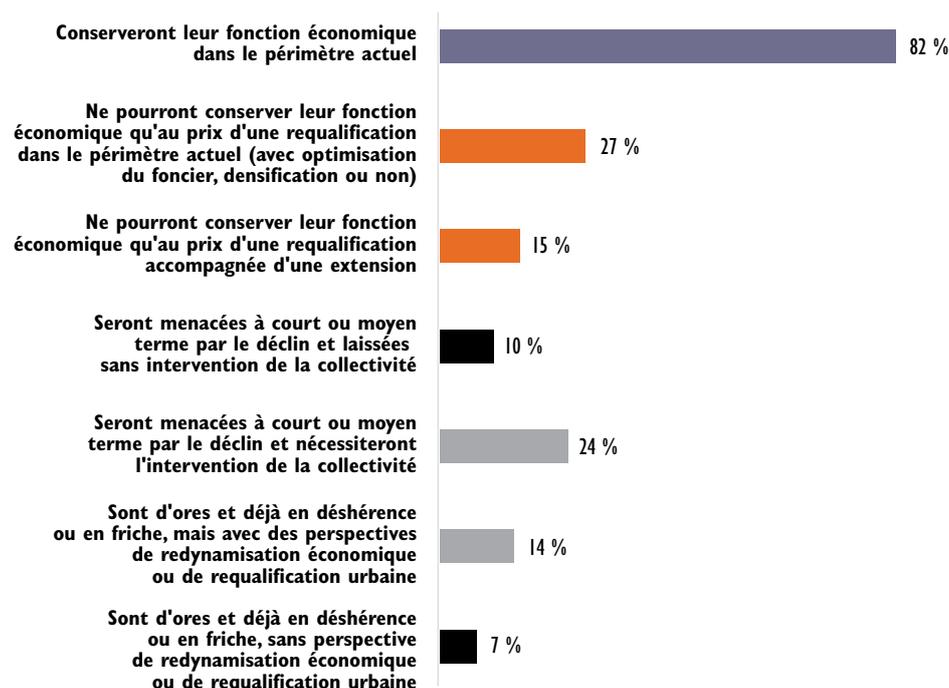
L'enquête nationale de l'AdCF de 2016 sur l'action économique des communautés montrait que pour la majorité d'entre elles, les communautés de communes (41 %) et d'agglomération (44 %) s'étaient vu confier à leur création les nouvelles zones d'activité en projet. Malgré tout, 22 % des communautés de communes géraient l'intégralité des zones d'activité du secteur communal dans leur territoire avant le vote de la loi NOTRe. D'importants transferts,

liés à l'héritage de l'aménagement économique municipal, étaient donc prévus au 1^{er} janvier 2017... avec la question de la mise à niveau de ces anciennes zones d'activité, parfois mal équipées et/ou en perte d'attractivité.

L'enquête de l'AdCF et du Cerema fait état d'une grande disparité de situations à l'échelle d'un même territoire, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 13

DANS VOTRE INTERCOMMUNALITÉ, DIRIEZ-VOUS QUE CERTAINES DES ANCIENNES ZONES D'ACTIVITÉ (PLUSIEURS RÉPONSES/CAS POSSIBLES SELON LES ZONES)...



Source : AdCF-Cerema, 2017.
Échantillon : 234 intercommunalités répondantes.

Ainsi, 82 % des DGS d'intercommunalité estiment que certaines de ces anciennes zones d'activité conserveront leur fonction économique dans le périmètre actuel. Mais, dans le même temps, ils sont plus d'un quart (27 %) à estimer que d'autres zones d'activité d'ancienne génération ne pourront conserver leur fonction économique qu'au prix d'une requalification avec optimisation du foncier, densification ou non. En outre, 24 % déclarent que certaines de leurs vieilles zones d'activité seront menacées à court ou moyen terme par le déclin et nécessiteront l'intervention de la collectivité.

Ces considérations sur les modes futurs d'occupation des sols au sein des zones d'activité amènent d'autres questions sur les niveaux de spécialisation des zones d'activité et sur les fonctions qu'elles jouent à des échelles multiples.

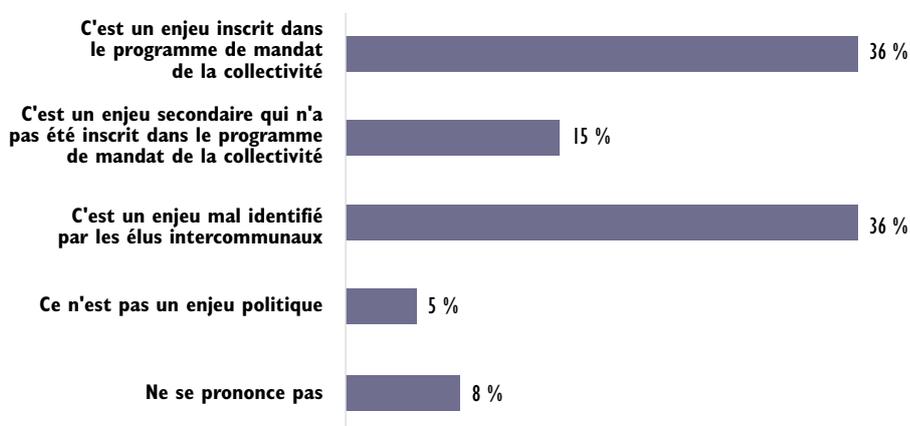
B. UN NIVEAU D'APPROPRIATION POLITIQUE DES ENJEUX ENCORE FAIBLE

Pour les cadres dirigeants des services des intercommunalités, les élus de ces mêmes communautés et métropoles ne se sont pas encore pleinement appropriés les enjeux de requalification des zones d'activité.



Graphique 14

COMMENT L'ENJEU DE LA REQUALIFICATION DES ZONES D'ACTIVITÉ EST-IL PORTÉ AU PLAN POLITIQUE ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 216 intercommunalités répondantes.

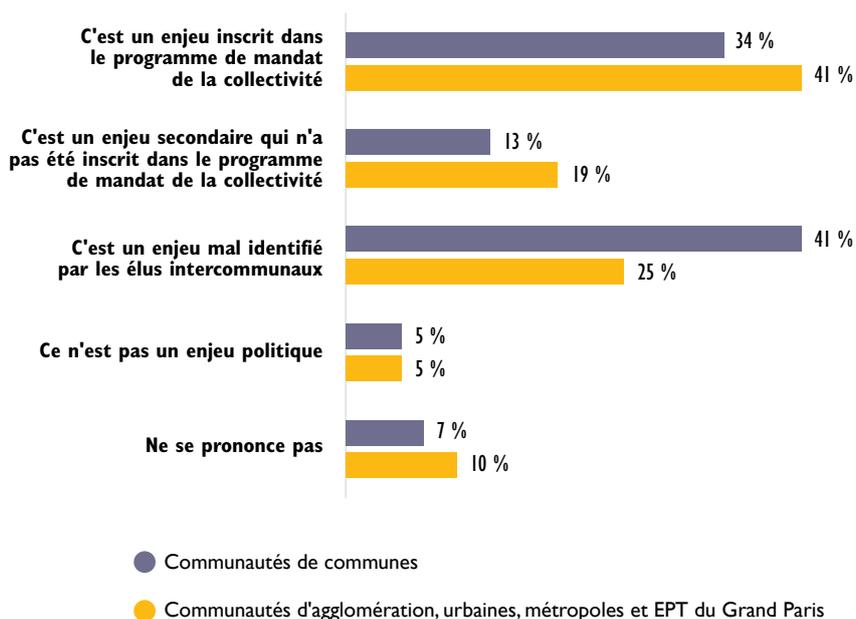
Et malgré tout : plus d'un tiers des intercommunalités ont inscrit l'enjeu de la requalification des zones d'activité dans le plan de mandat

Ainsi, 36 % des communautés et métropoles ont inscrit cet enjeu dans le plan de mandat de leur collectivité. Mais, dans une même proportion, 36 % des DGS estiment que ces enjeux sont mal identifiés par les élus intercommunaux.

Dans de nombreuses intercommunalités, les réorganisations politico-administratives liées aux fusions d'intercommunalités, programmées en un temps record, ont accaparé les exécutifs au cours de l'année 2017, date de cette enquête. Les réflexions prospectives et stratégiques sur les projets de territoire reviendront sans doute à l'agenda politique, une fois cette phase « digérée ».

Graphique 15

COMMENT L'ENJEU DE LA REQUALIFICATION DES ZONES D'ACTIVITÉ EST-IL PORTÉ AU PLAN POLITIQUE ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 216 intercommunalités répondantes, dont 148 communautés de communes et 68 communautés d'agglomération et urbaines, métropoles et EPT de la Métropole du Grand Paris.

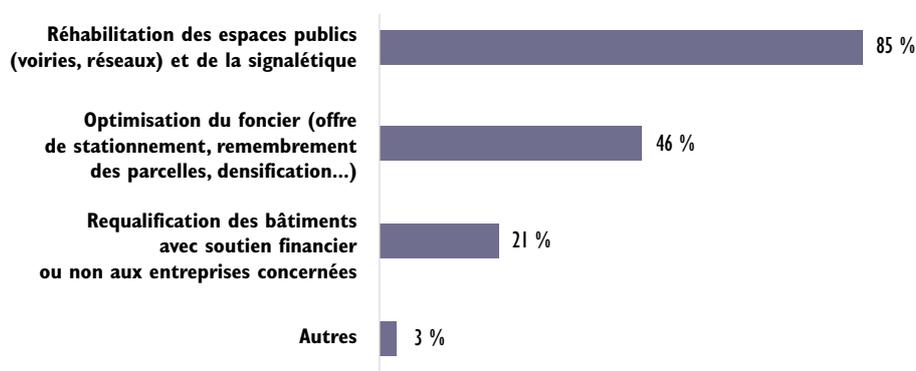
Dans un quart des agglomérations et métropoles, la requalification des zones d'activité reste un enjeu mal identifié par les élus intercommunaux. Cela dépend beaucoup des moyens d'observation objective du phénomène. Les agences d'urbanisme et de développement parapubliques peuvent y concourir avec des éléments de diagnostic (observation foncière et immobilière), afin de donner des clés de lecture à leurs collectivités membres. Ces observatoires sont la plupart du temps partenariaux, en associant les chambres de commerce et d'industrie.

C. LES ACTIONS ENGAGÉES POUR CONDUIRE LEURS OPÉRATIONS DE REQUALIFICATION

« Requalifier » une zone d'activité, en quoi cela consiste ?

Graphique 16

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



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 184 intercommunalités répondantes.

Une approche encore « basique » de la requalification

Parmi les types d'interventions envisagées pour la requalification des zones d'activité, la réhabilitation des espaces publics (voiries, réseaux) et de la signalétique est largement privilégiée (85 % des cas) devant l'optimisation du foncier (46 %) et la requalification des bâtiments (21 %). À peine un tiers des collectivités interviennent sur l'optimisation du foncier et sur la réhabilitation des espaces publics ou la requalification des bâtiments.

Ces résultats posent de nombreuses questions, dont deux plus explicites :

La première question porte sur les relations entre l'intervention publique et l'action privée : si la collectivité peut agir et le fait majoritairement par la requalification des espaces publics notamment, elle a besoin de l'implication et de l'engagement des acteurs privés et, entre autres, des propriétaires fonciers, qui ne sont pas toujours les occupants. La dissociation entre l'usage et la propriété foncière/immobilière peut ralentir les effets d'une intervention publique si les entreprises ne disposent pas des leviers pour engager la réhabilitation de leurs locaux et des espaces privés sur la parcelle. Les effets d'entraînement des initiatives publiques en la matière ne porteront leurs fruits que dans la mesure où les acteurs privés prendront le relais et trouveront des motifs à agir par les effets incitatifs de la communauté ou de la métropole. De ce point de vue, le portage de ces initiatives par les élus locaux et l'affichage d'une stratégie foncière et immobilière dans un cadre plus large et plus systématique de la part de la collectivité (schéma d'accueil des entreprises, schéma foncier et immobilier territorial...) offriront des garanties aux entreprises qui s'engageraient dans une démarche de requalification.

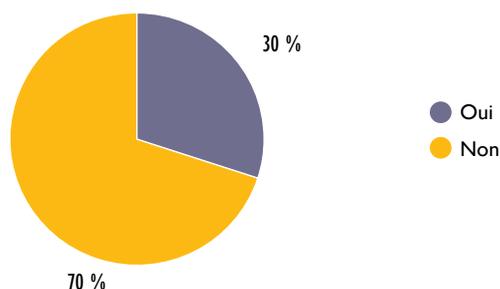
La deuxième question posée est celle de l'anticipation des communautés et des métropoles par rapport à l'attractivité et à la « performance » des sites d'activité. Le manque d'anticipation depuis une bonne dizaine d'années pour engager la mutation des sites d'activité dépend de la nature de la requalification engagée. L'intégration de nouveaux modes d'aménagement (réversibilité des locaux, densité verticale des bâtiments, services à haute valeur



ajoutée pour le site d'activité...) permettra une meilleure anticipation des évolutions liées aux organisations productives et aux besoins d'agilité des entreprises et des territoires. Autrement dit, des opérations de requalification lourdes et sans changement dans les pratiques d'aménagement économique auront pour effet de traiter les symptômes plutôt que les causes réelles de dégradation des sites d'activité concernés.

Graphique 17

SI LA COLLECTIVITÉ EST ENGAGÉE DANS UNE OU PLUSIEURS OPÉRATIONS DE REQUALIFICATION DE ZONE(S) D'ACTIVITÉ, CELLE(S)-CI INTÈGRE(NT)-T-ELLE(S) LA MIXITÉ DES FONCTIONS : PAR LA CRÉATION D'UNE OFFRE DE LOGEMENT, LA PROGRAMMATION D'ÉQUIPEMENTS PUBLICS OU D'AUTRES SERVICES AUX ENTREPRISES ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 174 intercommunalités engagées dans une ou plusieurs opérations de requalification de zone d'activité.

Passer de la zone au site d'activité ou au quartier : un modèle en lente mutation

Seulement 30 % des opérations de requalification intègrent aujourd'hui la mixité des fonctions par la création d'une offre de logement, la programmation d'équipements publics ou d'autres services aux entreprises et à leurs salariés. Si les métropoles sont toutes concernées ou presque, en raison de la pression foncière, pour accueillir de nouveaux logements et des équipements publics, les communautés d'agglomération développent des actions de ce type dans des proportions équivalentes.

Cette proportion peut paraître significative, mais elle intègre déjà les équipements publics qui peuvent être aussi bien des centres techniques ou des parcs de véhicules de collectivités que des services publics de collectivités. Il sera peut-être difficile d'aller au-delà de 40 % dans les années à venir. La mixité fonctionnelle se développera davantage dans le diffus, là où la recherche de fonctions urbaines variées peut apporter une valeur ajoutée aux quartiers initialement très spécialisés (université, logements, bureaux...).

Le logement, souvent évoqué actuellement comme une solution au financement de la requalification à partir des charges foncières vendues aux promoteurs, est en fait plus souvent une fonction qui peut perturber le fonctionnement du site d'activité, car les besoins des résidents ne correspondent pas à ceux des entreprises et représentent une source de nuisances pour ces dernières. La création de quartiers mixtes où l'aménagement intègre des fonctions résidentielles dans les sites d'activité reste une solution marginale pour les sites existants. La préservation de leur vocation économique nécessite une intervention dans le cadre du PLU (classement en zone Ue), et une maîtrise des prix de sortie des locaux afin de garantir l'accès à des entreprises aux ressources davantage mobilisées par l'investissement que par l'acquisition d'un terrain ou d'une surface de locaux d'activité.

En tout état de cause, la conduite d'une démarche de programmation urbaine¹⁵ est recommandée pour assurer l'inscription des sites d'activité dans le tissu urbain. Objectifs :

- déterminer les programmes qui conditionneront la commande de composition spatiale du projet urbain ;
- préparer les conditions opérationnelles qui supporteront le projet urbain (économie, phasage, montages...) ;
- insérer et accompagner les parties prenantes (entreprises implantées et usagers du site) à la démarche de programmation collaborative.

15. Selon *Attitudes urbaines*, « La programmation urbaine détermine la vocation d'un quartier, d'un territoire en mutation sur le court, moyen et long termes. Elle définit les natures d'usages qui 'habiteront' et les performances à leur allouer (habitat, offres de services, activités économiques, mobilités, événements...) ».





IV. L'inscription des zones d'activité dans une stratégie économique et immobilière globale

Longtemps considéré comme une fonction de support, l'immobilier devient un objectif stratégique qui ne se réduit pas à un choix simple entre propriété et location, et dont le pilotage doit s'appuyer sur un suivi fin des indicateurs de rentabilité, comme le montrent les travaux d'Ingrid Nappi-Choulet, professeur-chercheur à l'Essec.

France Stratégie considère que l'une des variables les plus défavorables à l'économie française réside notamment dans le coût de l'immobilier. Cette analyse est fondamentale à un moment où l'intercommunalité va s'affirmer comme responsable de premier rang de l'accueil des entreprises dans les territoires. Comment faire baisser les prix ou au moins maîtriser les tendances haussières ? Comment éviter les pénuries d'offre ou la déqualification des sites et immeubles ? Une véritable réflexion stratégique doit s'engager.

Les sites d'activité doivent donc s'inscrire dans une stratégie globale et intégrée d'urbanisme et de développement économique. Celle-ci doit prendre en compte les mutations du travail pour répondre aux besoins des entreprises et de leurs salariés via la délivrance de « services supports ».

Bien évidemment, les « produits » immobiliers sont aussi diversifiés que les typologies d'entreprises et leurs besoins. Boutiques et commerces en pied d'immeuble, ou dans les gares et centres commerciaux, locaux d'activités tertiaires et industrielles, entrepôts logistiques et hautes tours des centres d'affaires... cette grande variété reflète la réalité des tissus économiques des territoires, mais aussi des phénomènes de génération et de mode. Ce qui était recherché hier ne l'est plus aujourd'hui. Comment requalifier ? Avec qui investir ? Quels sont les nouveaux modèles économiques ?

Autant les grands établissements industriels sont en majorité propriétaires de leurs murs, en raison de besoins sur mesure pour l'organisation de leur site de production, autant les entreprises de services et les commerces sont de plus en plus souvent locataires. La connaissance fine des marchés immobiliers, qui se caractérisent par des cycles (phénomènes d'érosion des rendements locatifs), peut appuyer l'aide à la décision.

La mobilisation des outils traditionnels d'intervention foncière reste bien évidemment nécessaire, mais, de plus en plus, le portage foncier et l'intervention d'opérateurs publics doivent intégrer des solutions et des outils différents pour garantir l'inscription des sites et des zones d'activité dans une politique globale.

Cette approche globale est désormais possible dans la mesure où la compétence d'aménagement des zones d'activité est désormais exclusivement intercommunale, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, là où quatre niveaux de collectivités pouvaient intervenir avant (commune, intercommunalité, département, région). Auparavant, il fallait compter sur la coordination et l'articulation entre les communes, l'intercommunalité et, parfois aussi, le département ou la région. Mais cette stratégie est aussi facilitée par la compétence exclusive du bloc local en matière d'aide à l'immobilier d'entreprise (article L.1511-3 du CGCT).

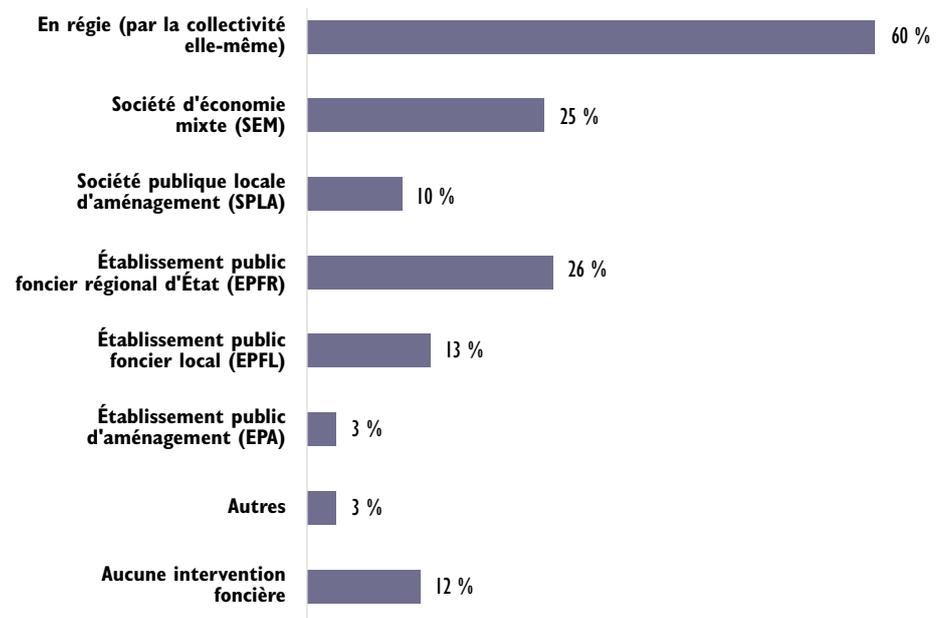
L'inscription des sites d'activité dans une stratégie économique globale nécessite de travailler autour de quatre dimensions complémentaires :

- 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) ;
- la définition d'une approche transversale dans laquelle les fonctionnalités des sites d'activité sont connectées aux autres politiques publiques (organisation de la mobilité, logement et habitat, 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 (avec 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.

A. LES OUTILS D'INTERVENTION FONCIÈRE TRADITIONNELS BIEN MOBILISÉS

Graphique 18

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



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 234 intercommunalités répondantes.

La maîtrise d'ouvrage directe majoritairement privilégiée pour les interventions foncières des intercommunalités

Les communautés et métropoles peuvent recourir à divers modes d'intervention et de portage foncier dans le champ du développement économique. Ils sont de trois types :

- L'action foncière en maîtrise d'ouvrage directe par la collectivité (ou « en régie directe »). Comme il est possible de l'observer sur le graphique ci-dessus, la maîtrise d'ouvrage directe reste majoritaire. Dans 60 % des cas, l'action foncière est réalisée en régie directe par l'intercommunalité.



- Le portage foncier en maîtrise d'ouvrage déléguée via une société d'économie mixte ou une société publique locale d'aménagement, dont la collectivité est actionnaire. Le recours aux entreprises publiques locales (EPL) du type SEM (25 %) ou SPLA (10 %) est répandu, plus fréquemment encore aujourd'hui dans les agglomérations et métropoles.
- Le portage foncier d'un établissement public d'aménagement ou foncier (EPF) d'État ou local pour le compte de la collectivité sur la base d'une convention. Ainsi, 26 % des intercommunalités déclarent intervenir avec le concours d'un EPF d'État et 13 % via un EPF local.

SEM et SPL d'aménagement économique : un actionariat et une gouvernance en évolution après la clarification des compétences, issue de la loi NOTRe

Après le vote de la loi NOTRe, l'année 2016 était une année de transition avec les reconfigurations de capital des SEM départementales dans les champs de l'aménagement de l'espace et du développement économique. Les conseils départementaux n'ayant plus vocation à intervenir dans ces deux domaines, ils étaient dans l'obligation de céder avant le 31 décembre 2016, au minimum, les deux tiers des actions qu'ils détenaient dans des sociétés d'économie mixte (SEM) ou des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) chargées de missions d'aménagement et de développement économique (art. 133 de la loi NOTRe). Par voie de conséquence, les entreprises publiques locales pilotées par les conseils départementaux qui interviennent dans ce champ étaient amenées à revoir leur gouvernance. La circulaire de la DGCL du 3 novembre 2016 n'évoque pas l'éventualité de l'absence d'un repreneur pour se substituer à l'actionnaire majoritaire... Cette question interpelle de très nombreuses communautés de communes dans la mesure où, très souvent, l'actionnaire majoritaire de la SEM intervenant sur leur territoire était le conseil départemental. Ainsi, en 2017, sur les 297 EPL existantes, 140 ont pour premier actionnaire public le conseil départemental (source : Fédération des entreprises publiques locales).

Sur le terrain, on observe progressivement une montée au capital des intercommunalités. Citons deux exemples. Au sein de la communauté du Grand Belfort, la vente des parts du département à l'intercommunalité s'est déroulée à la valeur nominale, avec un règlement programmé sur plusieurs tranches. En Haute-Savoie, la cession des parts du conseil départemental a été l'occasion d'actionner un nouveau dialogue opérationnel avec les intercommunalités qui sont montées au capital de la SEM d'aménagement du département de la Haute-Savoie, qui intervient dans l'immobilier d'entreprise. La volonté des élus a été de transformer la SEM du conseil départemental en une SEM départementale de collectivités. Conséquence : la décision du département de descendre dans le capital à 33 % (contre 59,29 % auparavant) et de vendre ses actions principalement aux communautés. Ces réorganisations de capital permettront sans doute un ancrage territorial renforcé de ces outils, pilotés en lien étroit avec la stratégie économique des intercommunalités actionnaires.

Établissements publics fonciers : des outils au service de la mutation urbaine des zones d'activité économique ?

Les EPF d'État conduisent des acquisitions foncières afin d'amorcer des opérations d'aménagement (démolition des bâtiments existants, dépollution...), avant de revendre le foncier à la collectivité ou à l'opérateur mandaté par cette collectivité. Si les EPF contribuent à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat, ils peuvent aussi « contribuer au développement des activités économiques » (article L.321-1 du code de l'urbanisme). Le développement économique n'est donc pas l'axe d'intervention majoritaire et « naturel » des EPF. Leurs stratégies foncières doivent être avant tout au service des politiques locales de l'habitat. Les interventions des EPF régionaux d'État sur les zones d'activité économique visent notamment à requalifier d'anciens sites industriels (dépollution) et à assurer la remise sur le marché du foncier, dans le but de programmer des opérations de logement. C'est l'objet des conventions entre EPF régionaux d'État et des collectivités locales ne disposant pas d'une ingénierie puissante et de moyens financiers¹⁶ suffisants pour assurer le portage direct

16. La taxe spéciale d'équipement, prélevée sur le territoire de compétence des EPF, dans la limite de 20 euros par habitant, est l'une des principales ressources financières des EPF. À cette taxe, s'ajoutent les produits de cessions des terrains et des emprunts. En 2016, 426 millions d'euros de taxe spéciale d'équipement ont été prélevés, au bénéfice des EPF d'État.

de ce type d'opérations. Mais les expériences de portage foncier à vocation économique ne sont pas à exclure... Certains EPF locaux ou d'État ont développé en interne des compétences dans ce domaine comme l'EPF de Provence-Alpes-Côte d'Azur ou de Lorraine.

La loi ALUR a mis en cohérence les missions des EPF locaux avec celles définies pour les EPF d'État (article 146) et précisé les modalités de superposition ou d'articulation des EPF d'État et des EPF locaux (article 144 / voir encadré ci-dessous).

Si leur présence s'est bien étendue depuis dix ans, quelques zones du centre et du nord-est de la France ne sont pour l'instant pas couvertes par les établissements publics fonciers (voir carte ci-après). Plusieurs d'entre eux se sont tout récemment étendus aux périmètres des nouvelles régions comme en Occitanie ou en Nouvelle-Aquitaine.

UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC FONCIER LOCAL ET UN EPF D'ÉTAT PEUVENT-ILS SE SUPERPOSER SUR LE TERRITOIRE D'UNE MÊME INTERCOMMUNALITÉ ?

L'éventuelle création, sur un même territoire, des deux types d'EPF est possible. La superposition totale ou partielle des EPF d'État avec des EPF locaux créés avant le 26 juin 2013 est soumise à l'accord des communautés/métropoles et des communes non membres de ces derniers. À défaut de décision à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de leur saisine, leur accord est réputé acquis.

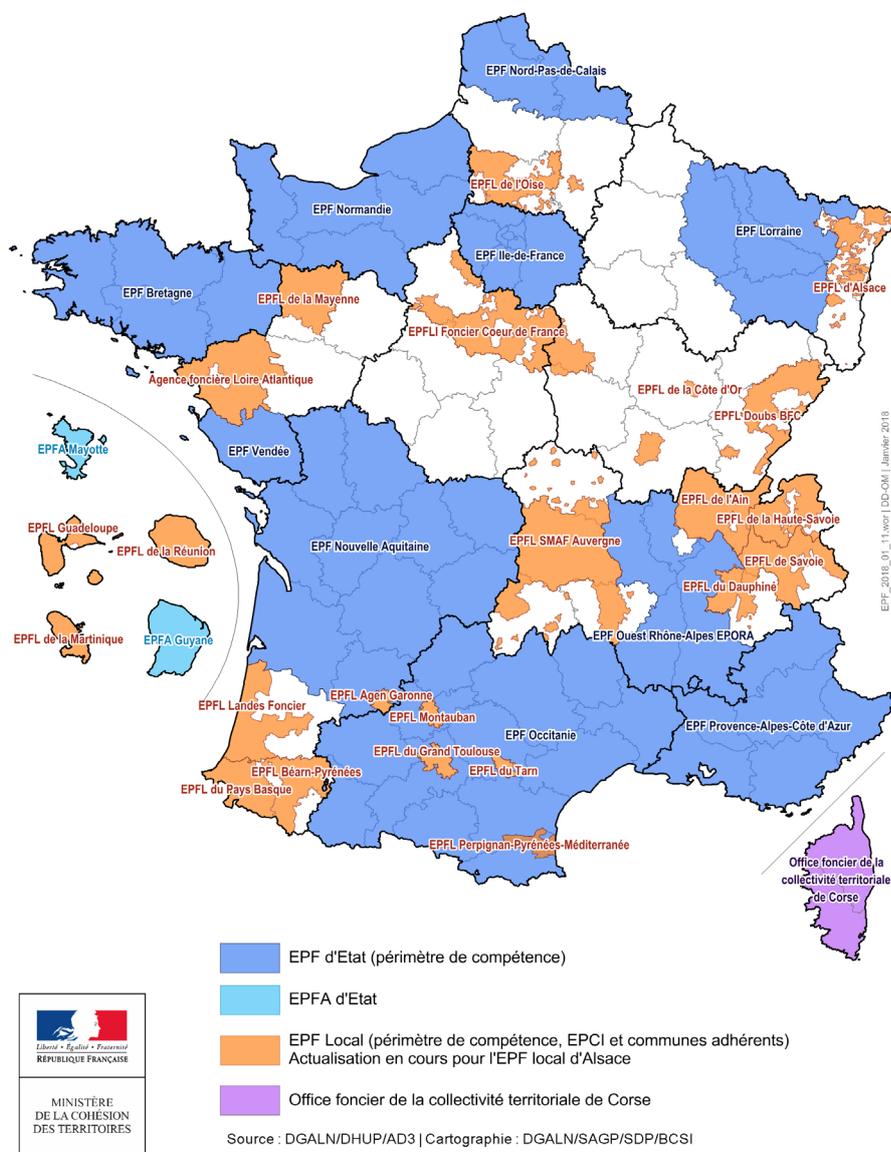
Dans le cas d'une superposition, les conditions d'application de la taxe spéciale d'équipement (TSE) font l'objet de dispositions spécifiques. « *Le produit de cette taxe est arrêté chaque année par l'établissement public foncier local ou l'office foncier de Corse dans la limite d'un plafond fixé à 20 € par habitant situé dans*

son périmètre. Lorsqu'un établissement mentionné au premier alinéa est compétent sur le même territoire qu'un établissement mentionné à l'article L.321-1 du code de l'urbanisme, la taxe spéciale d'équipement est perçue sur ce territoire exclusivement par l'établissement qui y a exercé en premier ses compétences et selon les modalités prévues pour cet établissement. Les établissements concernés peuvent toutefois, par convention, déroger à ces dispositions en désignant l'établissement qui arrête le produit de la taxe sur le territoire commun ou en fixant des modalités de reversement entre les deux établissements. » – article 1607 bis du code général des impôts.

Référence : article 144 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.



LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS (EPF) D'ÉTAT ET LES EPF LOCAUX – JANVIER 2018



L'usage du bail emphytéotique administratif et du bail à construction encore peu répandu

Au total, 14 % des intercommunalités répondantes déclarent utiliser le bail emphytéotique administratif et 12 % d'entre elles utilisent le bail à construction.

Certaines intercommunalités pratiquent le bail avec, par exemple, une promesse unilatérale de vente sur 20 ans pour des bâtiments qu'elles ont elles-mêmes construits. Ou encore des cessions avec condition résolutoire (réalisation du projet agréé dans un délai fixé à l'acte). Souvent, ces outils sont délaissés au motif qu'ils ne répondent pas aux stratégies patrimoniales des chefs d'entreprise, notamment les TPE artisanales.

B. LES OUTILS D'INTERVENTION ASSOCIANT LES ACTEURS PRIVÉS (PROPRIÉTAIRES OU INVESTISSEURS) SONT MOINS CONNUS

Les outils de gestion foncière fondés sur le partenariat public/privé sont peu utilisés

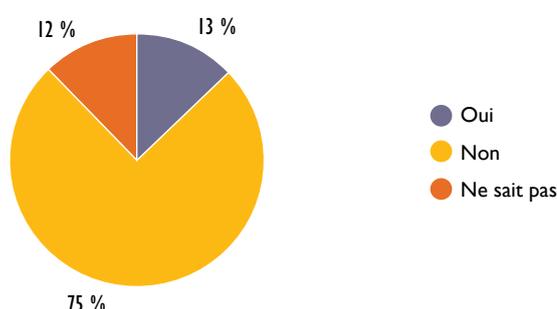
Seulement 13 % des DGS d'intercommunalités déclarent recourir à des modes de gestion foncière privés ou associant des acteurs privés.

Dans les communautés de communes, cette proportion est aussi très minoritaire puisqu'à peine 8 % d'entre elles déclarent avoir recours à ces outils d'intervention. La proportion remonte à 29 % en regroupant les métropoles, les EPT, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. Ici, le fait d'être dans un environnement urbain et doté d'un écosystème capable de proposer les montages juridiques constitue une première explication, mais sans doute qu'une analyse plus poussée serait nécessaire.

Certaines agglomérations et métropoles ont recours à des concessions pour la gestion des zones d'activité portuaire et aéroportuaire, qui constituent des sites d'activité bien spécifiques (voir 1.C) pour l'organisation de la vie économique : la complexité des chaînes logistiques et des relations inter-entreprises qui s'y déploient, ainsi que la forte dimension capitalistique des investissements portuaires et aéroportuaires peuvent justifier le recours à des sociétés concessionnaires privées.

Graphique 19

À VOTRE CONNAISSANCE, D'AUTRES OUTILS DE GESTION FONCIÈRE PRIVÉE (ASSOCIATION FONCIÈRE URBAINE) ET/OU DE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVÉ (CONCESSION OU DSP POUR LA GESTION D'UN PARC D'ACTIVITÉS) SONT-ILS UTILISÉS DANS VOTRE TERRITOIRE ?



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 229 intercommunalités répondantes.

Associations foncières urbaines de projet : un levier pour le renouvellement urbain des sites d'activité ?

Si la connaissance de ces outils reste encore souvent marginale, elle nécessiterait des ressources humaines et une expertise de haut niveau. Qu'elles soient internalisées ou non au sein de la collectivité (ce qui n'est pas du tout une obligation), ces ressources en termes d'ingénieries financière et juridique sont sans doute nécessaires pour accompagner les propriétaires fonciers dans la constitution de certains instruments de gestion foncière collective. Citons le cas des associations foncières urbaines (AFU). Elles peuvent avoir l'un des objets suivants :

- le remembrement de parcelles, et les travaux et aménagements nécessaires ;
- le regroupement de parcelles, en vue de la mise à disposition ou de la vente à un tiers ;
- la construction et l'entretien d'équipements d'usage collectif (voirie, chauffage, espaces verts...) ;



- la conservation, la restauration et la mise en valeur d'immeubles en secteur sauvegardé ou périmètre de restauration immobilière.

L'AFU constitue une prise en charge de l'urbanisation par les propriétaires, à la suite d'une réflexion en amont, menée dans une réelle concertation avec eux. Elle permet de modifier un parcellaire morcelé (remembrement) ou de l'effacer (groupement de parcelles). Les coûts de l'aménagement sont pris en charge par les propriétaires qui, en contrepartie, valorisent financièrement leurs terrains grâce à une viabilisation globale réalisée par l'AFU.

La création des associations foncières urbaines de projet (AFUP), par l'article 163 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014, vise à conforter et à préciser des pratiques existantes, qui se réalisaient à travers des AFU libres (AFUL) ou des AFU autorisées (AFUA). La loi donne la possibilité, pour la collectivité locale, de délimiter des périmètres de projet (article L.332-13 du code de l'urbanisme) : « *La commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le représentant de l'État dans le cadre d'une opération d'intérêt national peuvent délimiter des périmètres de projet au sein desquels les propriétaires fonciers sont incités à se regrouper en association foncière urbaine de projet et les associations foncières urbaines de projet à mener leurs opérations de façon concertée* ».

Pour plus de précisions sur le cadre juridique en vigueur et sur les nouvelles dispositions de la loi ALUR, on se reportera à la fiche¹⁷ réalisée en 2014 par le bureau des opérations d'aménagement de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP/ministère de la Cohésion des territoires).

Le remembrement foncier nécessite alors le recours à des géomètres-experts et des notaires avec qui la collectivité devra collaborer pour asseoir son projet vis-à-vis des propriétaires fonciers¹⁸. Là encore, pour faciliter la réussite de ces opérations, une véritable démarche de programmation urbaine gagne à être conduite par la collectivité en amont.

Faut-il promouvoir ces modes d'intervention privée ou mixte dans le nouveau contexte financier ?

La réponse est positive assurément. Elle est aussi à moduler en fonction des sites d'activité car la structure des parcelles peut en faciliter la mise en œuvre dans certains cas : lorsque des rachats de parcelles ont déjà commencé par la collectivité, lorsqu'une majorité de propriétaires privés sont favorables à un remembrement et, bien sûr, lorsque le projet de requalification du site d'activité est compatible avec les délais nécessaires à l'opération.

C. LES ÉQUIPEMENTS ET SERVICES SUPPORTS JUGÉS NÉCESSAIRES

Les zones d'activité ont souvent été aménagées pour fournir une offre quantitative foncière aux entreprises. Beaucoup de zones, parfois de grande taille, se sont retrouvées sans services ni équipements collectifs pour répondre aux besoins des entreprises et des salariés. Il peut s'agir d'un lieu de restauration pour les entreprises qui reçoivent des clients ou pour les salariés qui doivent parcourir alors des distances importantes en voiture pour se restaurer. Lorsque le temps d'accès aux restaurants du centre-ville est rapide, l'implantation de restaurants inter-entreprises dans les zones d'activité peut faire débat. La préoccupation est d'éviter d'organiser une « ville concurrente » en périphérie pour les travailleurs des zones d'activité. Il en va de même pour les centres-bourgs : les collectivités locales n'ont pas intérêt à les affaiblir en localisant des activités concurrentes sur les zones d'activité périphériques.

Quoi qu'il en soit, 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 de s'y rendre en transport collectif...

17. Loi Alur : Association foncière urbaine de projet, mai 2014 - http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/alur_fiche_afup.pdf

18. Pour en savoir plus : Aménager avec les propriétaires fonciers, Cerema, janvier 2017.



Les réponses ont démontré que le numérique et les mobilités sont des services supports essentiels au bon fonctionnement d'une zone et font partie des services attendus par les entreprises et les salariés aujourd'hui.

Analyse comparée des services supports existants et des services supports jugés nécessaires sur les zones d'activité

Graphique 20

LES SERVICES SUPPORTS ET LES ÉQUIPEMENTS JUGÉS NÉCESSAIRES ET EXISTANTS SUR LES ZONES D'ACTIVITÉ



Source : AdCF-Cerema, 2017.

Échantillon : 233 intercommunalités répondantes, dont 163 communautés de communes et 70 communautés d'agglomération et urbaines, métropoles et EPT de la Métropole du Grand Paris.

Services supports sur les zones d'activité : le numérique en tête, les solutions de mobilité souvent en réflexion

Au total, 99 % des intercommunalités estiment que les équipements et services numériques sont nécessaires pour le développement des zones d'activité, mais ces services n'existent que dans 64 % des cas. L'écart est encore plus grand entre les désirs et la réalité s'agissant des transports et des solutions de mobilité (59 % contre 21 %), ou des solutions logistiques mutualisées (35 % contre moins de 10 %). Les tiers-lieux et les espaces de coworking deviennent aussi un service jugé nécessaire (48 %), mais dont l'offre existante est encore limitée (moins de 20 %) car sans doute plus répandue en centre-ville.

Des densités d'usages sont sans aucun doute à renforcer pour générer une plus forte valeur ajoutée sur les sites d'activité économique et pour le territoire. La valeur d'usage des sites d'activité économique est une question qui concerne l'ensemble des propriétaires, gestionnaires et usagers du quotidien des zones d'activité.



CONCLUSION

Les zones d'activité économique sont des objets controversés. La performance économique globale de ces espaces est aujourd'hui posée. Plusieurs résultats apparus dans cette enquête montrent que les sites d'activité économique se caractérisent par des situations très hétérogènes, bien sûr, mais aussi par des enjeux forts pour assurer leur maintien ou éviter leur déclin dans les prochaines années. Les communautés et métropoles devront engager des programmes de requalification et de revalorisation de ces sites, si elles veulent maintenir des activités économiques productives et favoriser l'innovation. La puissance publique doit aussi réfléchir aux moyens d'empêcher l'éviction des activités 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'activité. Cela va dans le sens d'un « capital patient » favorable aux investissements de long terme.

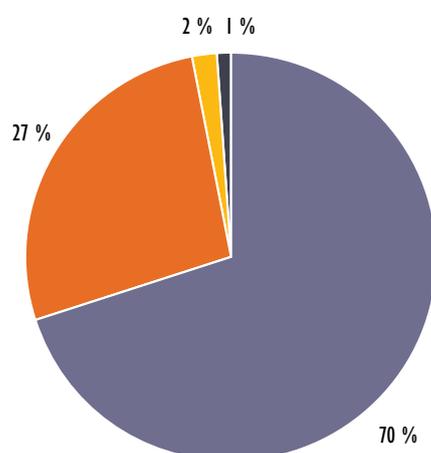
Les résultats de cette enquête nationale invitent l'AdCF et le Cerema à formuler quelques recommandations :

- Objectiver le dimensionnement des sites d'activité économique et leur empreinte écologique.
- Améliorer la connaissance du patrimoine et du rendement économique et fiscal des zones d'activité.
- Veiller à une meilleure appropriation politique par les élus intercommunaux des enjeux liés à la redynamisation des zones d'activité.
- Interconnecter les expertises. Les intercommunalités doivent assembler plusieurs compétences dans le domaine de l'urbanisme opérationnel : action foncière, aménagement et immobilier d'entreprise... Pour les développeurs économiques, cela implique de disposer de vraies connaissances et compétences : décrypter les jeux d'acteurs des opérateurs (foncières, promoteurs, commercialisateurs), assurer une veille sur les offres...
- Répondre à la demande relative au numérique, aux tiers-lieux et aux mobilités qui apparaissent comme des besoins forts pour les communautés et métropoles.
- Inscrire les sites d'activité dans une politique globale et intégrée d'urbanisme et de développement économique. Celle-ci doit prendre en compte les mutations du travail pour répondre aux besoins des entreprises et de leurs salariés avec des services supports aux entreprises.
- Inciter les collectivités à s'interroger sur l'utilité des outils contractuels avec les opérateurs publics fonciers et des acteurs privés pour financer et mieux gérer leur foncier, tels que l'association foncière urbaine (AFU), les baux longue durée (bail emphytéotique administratif et bail à construction), le portage foncier proposé et négocié avec les établissements publics fonciers...

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 les sites d'activité.

ÉCHANTILLON DE L'ENQUÊTE

RÉPARTITION DES INTERCOMMUNALITÉS DE L'ÉCHANTILLON PAR STATUT



- Communautés de communes
- Communautés d'agglomération et urbaines
- Métropoles
- EPT du Grand Paris



POUR EN SAVOIR PLUS : LES PUBLICATIONS DU CEREMA ET DE L'ADCF

Cerema

Observer et connaître les zones d'activités économiques, Collection Expériences et pratiques, 2017

Zones d'activité économique en périphérie : les leviers pour la requalification, Collection Connaissances, 2014

Nicolas Gillio, **Le bail à construction, outil d'aménagement des terrains d'activité**, La revue foncière n° 21

Nicolas Gillio, **Des politiques d'aménagement aux politiques de maîtrise foncière**, La revue foncière n° 10

Comprendre l'économie des territoires, Collection Références n° 128, 2012

AdCF

Regards sur les stratégies et actions économiques locales. Regards sur les stratégies et actions économiques locales, mars 2015

Communautés et zones d'activité. Les contours de la compétence économique. Le transfert des zones d'activité économique (méthodes de valorisation), note technique réalisée par FCL Gérer la Cité pour l'AdCF, janvier 2016

Territoires et entreprises : initiatives pour des bassins d'emploi mieux organisés, janvier 2016

Les nouvelles régions et leurs territoires : repères pour l'action économique, juillet 2016

Partager un référentiel de compétences des développeurs économiques territoriaux, avec CNER, AVE, Initiative France, CCI France, France Clusters, avril 2017

Communautés & entreprises : 15 questions-réponses. Repères pour agir à l'attention des élus et des développeurs économiques, octobre 2017

Quelles ambitions économiques pour nos territoires ? Analyse des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), février 2018

Économie circulaire, plan d'actions pour les intercommunalités, guide réalisé avec l'ADGCF et Veolia, février 2018



PILOTAGE ET RÉDACTION DE L'ÉTUDE

Olivier Crépin

conseiller économie, mobilités, AdCF

Nicolas Gillio

directeur d'études, Cerema

RELECTURES – ÉTUDE ET QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

Nicolas Portier

délégué général de l'AdCF

Philippe Schmit

secrétaire général de l'AdCF, conseiller urbanisme, commerce

Delphine Vincent

directrice du développement des relations avec les clients et partenaires, Cerema

Patrice Morandas

responsable du groupe planification, stratégies urbaines et foncières, Cerema

Pierre-Cécil Brasseur

urbaniste, Synopter

Carole Ropars

urbaniste, Verdi

MISE EN PAGE

P2C

CRÉDITS PHOTOGRAPHIES

**Nicolas Gillio / Cerema – Adobe Stock
Kittiphat**

Octobre 2018

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et exprès de ses auteurs. Tous droits réservés.



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
F. 01 55 04 89 01
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr