
Fiche 1.1

Vers la fin d'un modèle extensif et
expansif?

Vers la fin d'un modèle extensif et expansif ?

Depuis plus de 50 ans, les zones d'activités modèlent les entrées des villes et leurs périphéries. Les plus anciennes résistent tant bien que mal en cachant leur âge avancé derrière des bardages métalliques. Les plus récentes se cherchent un avenir avec leurs bâtiments au milieu des espaces verts et des parkings. Mais en raison d'une absence de culture de l'entretien, la plupart de ces zones se retrouvent dans un processus de déclassement quasi inéluctable. Les potentiels d'optimisation sont importants pour les deux catégories et ne pourront se réaliser qu'en s'inscrivant dans une logique de gestion et de performance durable.

Les grandes catégories de zones

Les zones d'activités existantes peuvent être classées en deux grandes catégories : les anciennes et les plus modernes, ou en simplifiant les zones du XX^e siècle et celles du XXI^e siècle.

Les zones dites anciennes se caractérisent souvent par une plus forte densité, une paupérisation d'un tissu économique en sursis, un taux de vacance élevé pour de nombreux bâtiments hors marché et une proximité avec le tissu urbain. Les zones plus modernes se caractérisent, quant à elles, par une plus faible densité bâtie avec plus d'espaces d'agrément et de stationnement, un éloignement des zones d'habitat et une difficulté à trouver un second souffle pour une montée en gamme.

Ces deux catégories de zones partagent néanmoins de nombreux points communs :

- une **absence de gestion** qui engendre inmanquablement une perte de performance et freine tout espoir d'optimisation naturelle des usages du foncier;
- des **enjeux pour les territoires** que ce soit au niveau du développement économique, du renouvellement urbain, de la préservation des terres agricoles ou naturelles voire de la mobilité;
- de **nombreuses opportunités d'optimisation** : par régénération pour les plus anciennes et par utilisation des vides pour les plus récentes.

Deux phases de développement

Ces deux catégories résultent d'une logique de refoulement des centres-villes des entreprises productives et artisanales en raison d'une plus faible acceptabilité des nuisances par les habitants, d'une plus grande facilité d'accès et d'implantation en périphérie. Enfin, on constate une plus faible rentabilité économique des opérations immobilières comparé à celle d'autres usages comme l'habitat et le tertiaire.

> 1960 – 2000 : les zones de la troisième révolution industrielle

Cette première génération de zones d'activités se caractérise par une implantation relativement dense de bâtiments anciens sans réelle impression d'organisation d'ensemble. Pour les moins gérées, il ressort souvent un sentiment d'abandon avec des espaces communs peu entretenus et de nombreux bâtiments vacants voire en friche.

Il s'agit des vestiges des débuts de la troisième révolution industrielle marquée par un recours accru à la sous-traitance facilitée par l'évolution des outils de communication et le développement de la puissance des moteurs thermiques.

Tandis que les grands établissements industriels au cœur des villes s'éteignaient ou se délocalisaient, une myriade d'entreprises éclosait en périphérie des villes.

Ce mouvement sera accentué par la volonté d'assainir les villes et de séparer les outils de production des bastions ouvriers de l'époque.

Avec l'évolution au début des années 70 de la taxe professionnelle et de la taxe foncière, les zones d'activités vont devenir les outils centraux du financement des collectivités locales dans le cadre d'une volonté nationale de décentralisation.

Elles accompagneront alors la croissance du nombre d'entreprises en France qui passera de 1,7 million en 1971 à environ 4 millions en 2018.

Le tissu économique de ces premières zones d'activités est alors essentiellement productif avec de nombreuses entreprises de taille moyenne organisées autour de quelques grands établissements productifs employant plusieurs centaines de personnes.

Les implantations se font en périphérie des villes le long des principaux axes de communications routiers (routes nationales et départementales) ou ferroviaires. L'extension de ces premières zones se fait par l'aménagement de nouvelles voiries sans réelle planification d'ensemble.

L'analyse historique des implantations nous révèle un rythme d'implantation souvent soutenu entre les années 70 et 90.

Les entreprises en pleine évolution productive y ont trouvé les conditions adéquates pour se développer : des terrains plats et viabilisés en bordure des axes de communication versus un tissu urbain contraint et ancien.



Bâtiment vacant à vendre © Synopter



(...) ces bâtiments à usages mixtes créent des copropriétés complexes que les collectivités locales trouvent compliquées à gérer et que les promoteurs et maîtres d'ouvrages trouvent difficiles à financer et à vendre. Les promoteurs publics comme privés préfèrent les bâtiments monofonctionnels. Et lorsqu'ils s'embarquent dans des projets de taille, ils préfèrent les grands sites ouverts ou les sites « dans les champs » moins chers qui offrent la possibilité de construire des lotissements entiers ou des parcs d'activités en s'embarassant le moins possible de problèmes de baux. De plus, ces sites favorisent une standardisation maximale de la conception et de la construction, ce qui accroît encore la rentabilité et nourrit les arguments contre la mixité. La course au profit à court terme et aux résultats immédiats continue de détourner les investissements du développement urbain complexe favorable à la mixité d'usages et de ses avantages sociaux et écologiques inhérents.

Mais c'est la voiture qui a joué le rôle principal dans le travail de sape de la cohésion sociale de la ville.

Richard Rogers Des villes pour une petite planète

Edition du Moniteur, novembre 2000

3 Les implantations sont alors relativement denses et concentrées en raison d'un nombre important d'extensions de bâtiments et des surfaces moindres de fonctionnement, de stationnement et d'agrément. La proximité des entreprises ne semble pas poser de problème, leurs limites semblent assez floues et les parcelles moins rectangulaires. L'illustration ci-contre, représentant l'évolution d'une zone d'activité située sur un territoire attractif et contraint, montre bien ce phénomène de densification entre deux dates : les extensions représentent 27% de l'emprise totale du bâti, et ont conduit à un doublement des m² occupés (29 992 m² en plus pour une surface initiale de 30 282 m²). Ces extensions se concentrent principalement dans le centre de la zone, qui est aussi la partie la plus ancienne.



Evolution des emprises bâties
Méthode Zapix© Synopter

Nous pouvons aussi retrouver ce phénomène de densification par extension des bâtiments pour les zones d'activités bien localisées sur des territoires attractifs (périphérie de métropole ou d'agglomération) comme l'illustrent les résultats d'une datation réalisée sur une zone d'activités en périphérie de Nantes.



Datation des extensions à l'échelle d'un flot, méthode Zapix© Synopter

Malheureusement, cette dynamique de densification a été stoppée par l'évolution de la chaîne de valeur de la fin du XX^e siècle qui s'est traduite par une délocalisation de la production laissant la place à la logistique, les services et le marketing. En effet, les emplois productifs ont tendance à se tasser à la fin du XX^e siècle pour se

stabiliser autour de 9 millions (contre 10 millions dans les années 75). Les emplois de la sphère présentielle continuent, eux, à se développer fortement en France avec une croissance de plus de 3 millions entre 1999 et 2015 (14,4 millions en 1999 et 17,4 millions en 2015).

Définition «Activités présentielles et productives»

La partition de l'économie en deux sphères, présentielle et productive, permet de mieux comprendre les logiques de spatialisation des activités et de mettre en évidence le degré d'ouverture des systèmes productifs locaux.

Elle permet aussi de fournir une grille d'analyse des processus d'externalisation et autres mutations économiques à l'œuvre dans les territoires.

Les activités présentielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristiques.

Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

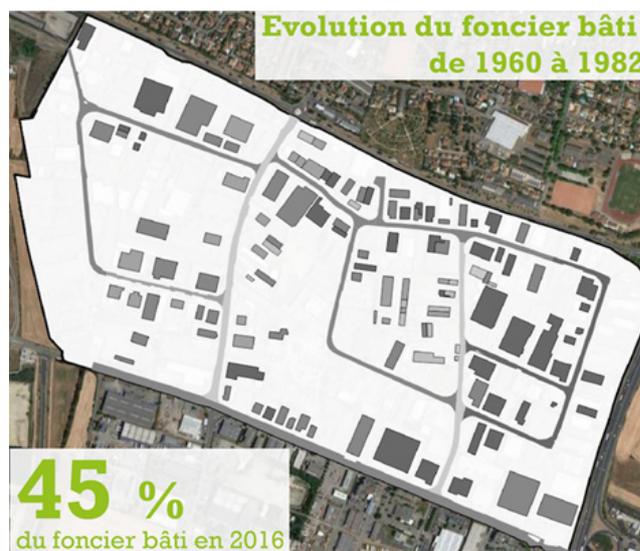
Source : INSEE

Pour répondre à cette nouvelle demande, il a été décidé d'étendre les zones d'activités ou d'en créer de nouvelles pour tenir compte de l'évolution des standards des entreprises. Les besoins ne sont plus les mêmes, les bâtiments doivent évoluer pour intégrer des unités de production et de logistique plus modernes et localisés à proximité des nouveaux axes de communication pour sécuriser les politiques de flux tendus.

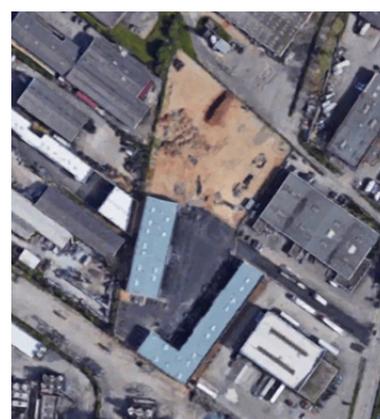
En parallèle, la sphère présenteielle se développe, le nombre d'artisans se multiplie pour répondre à la demande grandissante des particuliers. Le commerce sollicite de plus en plus ces espaces et commence à s'y implanter.

Ces nouveaux fonctionnements appelant bien souvent de nouvelles formes de bâtiments, la construction neuve sur du foncier libre est privilégiée au détriment de la rénovation ou déconstruction/reconstruction des bâtiments plus anciens.

Cela se traduit par une faible évolution des emprises bâties dans le temps. Hormis quelques extensions de bâtiments et quelques mutations réussies de démolition / reconstruction, les emprises se figent. C'est un signal de non-régénération du bâti.



Les emprises bâties en grisé datent de plus de trente ans et n'ont pas évoluées dans leur forme. ©Synopter méthode Zapix



Exemple d'une opération de démolition / reconstruction d'un bâtiment productif qui laisse place à une offre de surface d'activités avec bureaux en tramé © Google

Cette course en avant éloigne de plus en plus les zones d'activités des centres-villes. Attirés par la facilité d'implantation et les flux potentiels, de nouveaux types d'activités viennent s'implanter sur ces nouvelles zones : activités tertiaires, recherche & développement ou encore du commerce de détail.

Ces activités ont en commun de générer très peu de nuisances, de pouvoir s'intégrer facilement dans un tissu urbain, mais aussi d'appeler de nouvelles attentes au niveau de la qualité et des services.

Au tournant du siècle, la zone devient un parc.

A proximité de ces zones d'activités de première génération, se sont développées des zones d'activités de nouvelle génération avec de nouvelles appellations : parc d'activités, parc tertiaire, technoparc, business park, parc logistique...



Désirs de Plaine : Histoire du parc industriel de la plaine de l'Ain, décembre 2004, collectif d'auteurs, Des Tomes d'Histoires

Ces nouvelles appellations marquent la volonté de changer l'image des zones d'activités à travers des aménagements paysagers plus importants et une prise en compte de l'environnement. Comme le vante une Agence de développement économique, les zones deviennent « des écrans de verdure pour les activités économiques ».

Cette nouvelle génération de zones d'activités se traduit par une diminution des surfaces allouées aux bâtiments et au fonctionnement, au profit des espaces d'agrément et de stationnement.



Zone aménagée dans les années 60 en première couronne d'une métropole © Synopter



Zone aménagée en 1990 en milieu rural sur le bord d'une autoroute © Synopter

En parallèle, les opérations d'aménagement des nouvelles zones d'activités évoluent d'une approche à la rue à une approche par tranche avec un niveau de finition plus qualitative de l'armature publique.

Ce changement d'échelle devait permettre de limiter les coûts d'aménagement des zones d'activités et de proposer un panel plus large de solutions d'implantation aux entreprises.

Malheureusement cette stratégie, rarement étayée par des études de marché qualitatives, pèse sur les finances publiques et favorise une commercialisation rapide du foncier.

Cette « urgence » n'incite pas à imposer des critères d'optimisation du foncier ni à engager des réflexions sur les potentielles collaborations, mutualisations ou synergies lors des phases de conception et de programmation.

Au final, les réflexions autour des implantations se réalisent à l'échelle de la parcelle que ce soit pour l'intégration paysagère, le stationnement, la défense incendie ou le traitement des eaux pluviales. Dès lors, les distances entre les bâtiments s'agrandissent, le stationnement s'étale, les voiries et les bandes de recul s'élargissent et les espaces engazonnés se multiplient.

Les chefs d'entreprises et les investisseurs ne peuvent que s'en réjouir. Pour certaines entreprises, qui ont dû quitter des zones d'activités anciennes sous la pression de la réglementation (ICPE), des riverains ou encore des projets de renouvellement urbain, cette abondance de foncier va leur permettre de se créer une frontière naturelle avec les autres usages (en particulier l'habitat) et de se protéger d'un éventuel étalement urbain.

L'intensification des usages et la densification ne sont que rarement d'actualité, il faut le moins de contraintes possible à l'implantation des entreprises et privilégier le verdissement des parcelles et des espaces communs.

Au regard du principal critère de mesure de la performance de ces sites, celui de la qualité environnementale (dans son sens large), de nombreux progrès ont été réalisés.

La qualité et la gestion de ces espaces sont devenues des sujets d'intérêt pour certains élus, des actions d'amélioration sont mises en œuvre et certains gestionnaires se sont engagés dans des processus d'amélioration certifiés (ISO 14001 et EMAS).

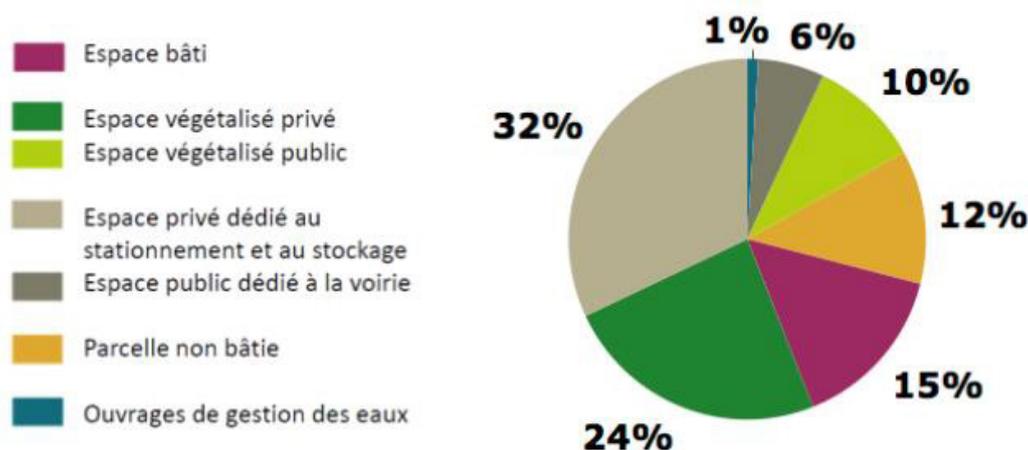
Exemple de prescriptions pour un Technoparc :

- Recul minimum des façades sur les voiries publiques desservant les parcelles : 15 m.
- Recul minimum des façades par rapport aux autres limites : 5 m. ou application de la règle de H/2, dans le cas de bâtiments supérieurs à 10 m. de hauteur.
- Dans le cas de haies ou bandes boisées privatives, le recul de 5 m. s'ajoute à l'épaisseur de ladite bande boisée.

Ces règles gèlent environ 20 % du foncier. Comme nous sommes sur des lots moyens de 25 000 m², la perte par lot est de 5 000 m².

Ces deux effets complémentaires se sont traduits par une diminution du foncier réellement dédié à la création de richesses (emprises bâties), grignoté par des surfaces dédiées au fonctionnement et à l'image. L'analyse menée par IDEA (Institut de Droit et d'Economie des Affaires) sur la gestion du foncier économe dans les parcs d'activités montre que plus 56% du foncier est occupé par des espaces verts alors que le bâti n'occupe de 15% du foncier.

En Ille-et-Vilaine, en moyenne et sur l'ensemble des PA étudiés, l'occupation du sol d'un parc d'activités se répartit de la manière suivante :



Extrait de La gestion économe du foncier dans les parcs d'activités, IDEA 35

La zone (re)devient la zone

Focalisées depuis quarante ans sur la création et la commercialisation de nouvelles zones d'activités, les collectivités locales et leurs partenaires ont très souvent oublié de **gérer** celles déjà existantes. Non entretenues, ces dernières connaissent alors un processus inexorable de vieillissement et de dégradation.

Cette déqualification résulte de deux processus complémentaires qui vont s'impacter négativement : l'absence d'entretien et de gestion et le développement de nouvelles offres à proximité.

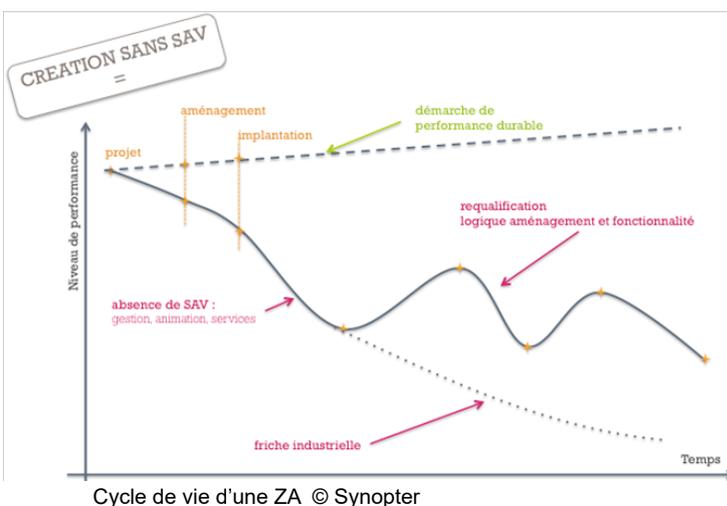
Le premier processus basé sur **l'absence de gestion** engendre une dégradation des espaces publics : les déchets restent plus longtemps, des dépôts sauvages se forment, la signalétique rouille, les nids de poule se creusent... Par entraînement, la gestion des espaces privés se relâche et les bâtiments tardent à être rénovés. Jour après jour, la zone d'activités perd de son attractivité.



Le second processus vient accentuer ce phénomène en proposant à proximité de **nouvelles offres** foncières qui détournent les éventuels investisseurs et porteurs de projet. Conscients du lent processus de dégradation de la zone d'activités dans laquelle ils sont implantés, des chefs d'entreprises peuvent être tentés par cette nouvelle offre de qualité.

Fortes de leur poids économique, ces entreprises ne rencontrent que très rarement d'opposition. Ces délocalisations locales laissent derrière elles leur lot de bâtiments vétustes et de pollution des sols. Localisés sur des zones d'activités qui se paupérisent loin des projecteurs, ces bâtiments anciens quittent petit à petit le marché sans espoir d'y retourner un jour.

Il est très rare d'avoir des ruptures franches. L'ajout d'extensions permet de maintenir un sentiment de dynamisme même si la commercialisation s'appuie sur des déplacements d'entreprises ou du commerce. Comme il ne s'agit pas de grandes friches industrielles, stigmatisées d'un passé productif et appelant de grands projets urbains, cette dévalorisation est quasi-invisible.



Cycle de vie d'une ZA © Synopter

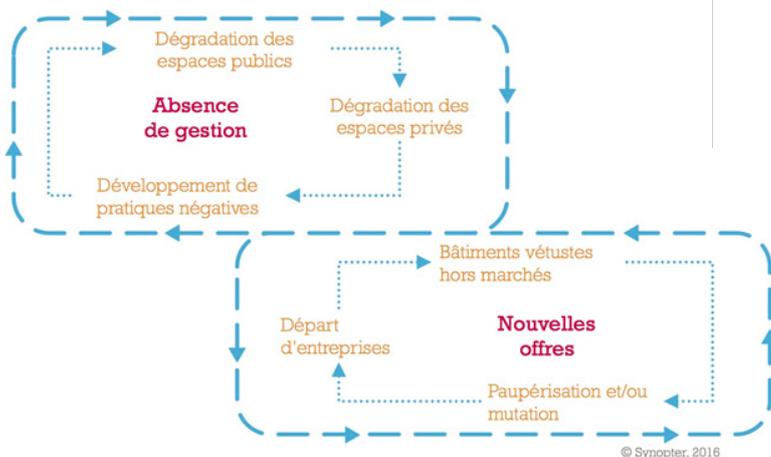
Pour tenter d'enrayer ce déclin, certaines collectivités se sont lancées dans de coûteux **programmes de requalification des espaces communs**. Mais les résultats ont souvent été décevants, faute d'effets d'entraînement sur les espaces privés et le marché. Sans implication des

propriétaires et des usagers, le sentiment d'amélioration peut sembler limité, les espaces communs représentant souvent moins de 20% de la surface totale. Parfois, il peut aussi avoir un effet inverse en renforçant par comparaison l'aspect délabré et peu entretenu des bâtiments et des parcelles.

D'autres acteurs ont misé sur la qualité des espaces publics et privés pour tenter de se maintenir, sans succès, faute de gestion, sans compter que ce type d'action a conduit à un accroissement des distances entre bâtiments, freinant le lien entre les entreprises et l'émergence de nouveaux services pourtant facteurs de compétitivité et de qualité de vie pour les employés.

Moins regardantes sur la qualité de ces espaces, de nouvelles activités peuvent venir s'y implanter, celles qui génèrent moins de valeur ajoutée, celles qui recherchent juste de la visibilité (commerce, en particulier déstockage) ou à l'inverse de la tranquillité (activités nuisantes, voire délictueuses). Les rares opérations de rénovation ne doivent pas faire oublier que les façades en bardage métallique neuf camouflent bien souvent le grand âge des bâtiments.

Comme l'illustre le schéma ci-après, ces phénomènes s'observent sur des temps longs (plus d'une vingtaine d'années).



© Synopter, 2016

Ce phénomène de déqualification n'est pourtant pas une fatalité. Il existe de nombreux parcs d'activités qui restent très attractifs et d'un niveau de qualité élevé sans avoir besoin de lancer de coûteux programmes de requalification. Leur réussite dans le temps repose principalement sur un gestionnaire clairement identifié qui assure l'entretien des espaces communs et développe des liens avec et entre les entreprises.

Sans compter que ces démarches de performance permettent d'accroître l'efficacité de l'action publique (rentabilisation des investissements, baisses des coûts d'entretiens, ...). Le processus de transfert des zones d'activités dans le cadre de la loi NOTRe a permis de démontrer que l'absence d'entretien coûtait au final beaucoup plus cher à moyen et long terme.

La priorité doit être donnée aux démarches de « performance durable » (cf. fiche 1.3), préalables incontournables à l'optimisation des usages du foncier et à la prise en compte de l'évolution des besoins des entreprises vers toujours plus de mutualisation, de mise en réseau et d'accès aux services.

En synthèse : les éléments clés à retenir

- Les zones d'activités des années 70 souffrent d'une absence d'entretien, d'une paupérisation du tissu économique et de la présence de nombreux bâtiments anciens hors marché.
- Les parcs d'activités du début du siècle ont souvent misé sur l'absence de contraintes à l'implantation et la qualité des espaces verts entraînant une faible prise en compte de l'optimisation des usages du foncier.
- Toutes les générations de zones d'activités sont confrontées à un déclassement inéluctable en raison de l'absence de démarche de gestion et de stratégie de régénération du bâti. De plus, les logiques expansives de création de nouvelles zones d'activités imposent une forte concurrence qui accentue ces phénomènes.

