
Fiche 3.2

Le gestionnaire, acteur clef de
l'optimisation des usages du foncier

Le gestionnaire, acteur clef de l'optimisation des usages du foncier

Les démarches d'optimisation des usages du foncier ne sont que très rarement spontanées, les entreprises privilégiant le plus souvent un déménagement sur de nouvelles zones d'activités au réinvestissement dans des locaux existants.

Pour favoriser l'émergence de nouvelles pratiques, les gestionnaires de zones ont un rôle central à jouer à la fois à travers la définition d'objectifs et de stratégies d'intervention (fiche 3.1) mais aussi en créant les conditions pour que les différentes parties prenantes se mobilisent et s'impliquent sur cette question. Incitation, sensibilisation, facilitation,... autant de leviers qui permettent au gestionnaire de s'affirmer en tant qu'acteur de changement.

Le gestionnaire, l'instigateur du changement

Le gestionnaire dispose de plusieurs options pour favoriser l'implication des parties prenantes : renforcement de la connaissance, présentation d'exemples ou encore élaboration de solutions clefs en main. Il doit aussi veiller à renforcer la confiance entre les acteurs et les amener à s'inscrire dans des logiques collectives, indispensables pour réussir à engager une dynamique d'optimisation foncière (cf. fiche 2.3).

Pour cela, le gestionnaire aura tout intérêt à s'appuyer sur les enseignements de la théorie du changement développée par Katie Dannemiller et David Gleicher. Cette théorie explique qu'il ne peut y avoir de changement s'il n'y a pas une insatisfaction par rapport à l'existant, une vision claire de l'état désiré, une compréhension des premiers pas pratiques et enfin un leadership fort.



> Révéler l'insatisfaction

Pour enclencher un processus de changement, il peut être pertinent de créer un sentiment d'insatisfaction auprès des acteurs présents sur ces zones (élus, chefs d'entreprises et propriétaires). Plus les insatisfactions seront fortes, plus la volonté de changement sera partagée.

Il ne s'agit pas pour autant de pointer des responsables ou des coupables mais plutôt de mettre en œuvre des actions (enquêtes, sondages, déambulation urbaine, ateliers participatifs et réunions d'information) permettant de révéler ces insatisfactions souvent latentes, notamment sur les zones d'activités les plus anciennes.

En matière de foncier, les insatisfactions ne manquent pas, qu'elles soient subies (manque d'espace pour se développer, complexité de la logistique, problématiques de stationnement, volonté d'accueillir de nouveaux locataires) ou liées à la non-réalisation d'un potentiel (niveau insuffisant des loyers et ventes, qualité de vie médiocre pour les employés, charges importantes du fait de l'absence de mutualisations et de synergies).

> Partager une vision des résultats

Au-delà de l'insatisfaction, il est essentiel de présenter aux parties prenantes les solutions envisageables afin de leur montrer qu'il existe des modes de faire plus profitables pour eux (cf. fiches 2.2 et 2.3). La connaissance et l'acculturation jouent ici un rôle important. Les acteurs seront, en effet, d'autant plus prompts au changement qu'ils auront une bonne appréhension des potentialités de ces démarches. Plusieurs actions peuvent-être envisagées pour renforcer cette appropriation : présentation et visites d'expériences réussies, diffusion d'information à travers des outils de communication ou organisation de réunions d'information. Au-delà de la présentation de solutions, il est aussi judicieux d'aborder des sujets connexes tels que l'état du marché, les stratégies patrimoniales, les nouvelles offres immobilières ou encore les montages juridiques envisageables.

La visite d'expériences réussies est très appréciée des chefs d'entreprises et présente deux avantages : favoriser le passage à l'acte car beaucoup de décisions se prennent par mimétisme et renforcer les liens entre les chefs d'entreprises. Il peut aussi être judicieux de valoriser, à travers les outils d'information, toutes les actions engagées sur la zone d'activités ou le territoire qui vont dans le sens d'une optimisation des usages du foncier : extensions ou développement de nouvelles surfaces avec un changement dans les organisations internes, nouvelles pratiques collectives que ce soit sur la mobilité (ex : challenge mobilité), les achats groupés, nouveaux espaces collaboratifs et partagés (ex des tiers-lieux...), etc...

> Présenter les premiers pas pratiques

Pour conforter cette vision, le gestionnaire doit travailler sur des solutions "clefs en main" afin de rassurer et faciliter le passage à l'acte. La faisabilité des solutions proposées doit être travaillée en amont avec les experts référents tant sur le plan juridique, technique que financier pour assoir la crédibilité de la démarche.

Les expertises à mobiliser peuvent être ainsi très diverses : opérateurs fonciers et immobiliers, juristes et avocats, prestataires spécialisés, experts en financement et montages complexes, architectes et programmistes, ergonomistes, etc...

> Présenter les premiers pas pratiques

Ils doivent être simples et balisés. Dans cette logique " clefs en main", le gestionnaire et ses partenaires doivent savoir identifier et expliquer les différentes étapes. Concrètement, pour que les acteurs acceptent de changer leurs pratiques ou tout simplement d'agir sur telle ou telle action opérationnelle, il faudra au préalable les rassurer sur le cadre juridique, leur présenter un coût réel et limiter au maximum le temps qu'ils auront à y consacrer en s'engageant par exemple à prendre en charge les actions préalables (recherche de prestataires ou d'opérateurs, négociation sur les prix, préparation des documents administratifs ou contractuels, ...).

Il faut savoir avancer étape par étape pour ne pas perdre en crédibilité et engranger les premiers succès. Cette crédibilité peut être renforcée par la démonstration physique des solutions préconisées en réalisant par exemple la rénovation d'un bâtiment ou une opération de déconstruction/reconstruction afin de proposer un type d'offre plus adaptée au marché (cf. fiche 2.2). Il peut en être de même pour la mise en œuvre de services (cf. fiche 2.3).



> Adopter une posture de leadership créatif

Étant donné que l'optimisation foncière de la zone d'activités est un processus de long terme, il est nécessaire d'anticiper l'entretien de cette dynamique. Et c'est naturellement le gestionnaire qui est le plus légitime pour remplir ce rôle de **leadership créatif**. Il doit pouvoir mobiliser les moyens adéquats pour impulser régulièrement de nouvelles initiatives en lien avec la stratégie adoptée (cf. fiche 3.1). A terme, en fonction de la maturité et de l'implication des parties prenantes, il pourra partager le leadership avec d'autres acteurs, notamment des clubs d'entreprises ou des collectifs d'usagers.

Pour autant, sur des zones d'activités anciennes, la relation de confiance entre les parties prenantes peut être très faible et il peut exister chez certains un réel sentiment d'impuissance face à une situation qui résulte d'un long déclin. Pour jouer pleinement ce rôle de leadership, le gestionnaire doit renforcer sa crédibilité en engageant des actions concrètes en particulier au niveau de l'entretien et de l'information, dans une logique de reconquête d'une performance durable (cf. fiche 1.3). La démonstration à travers des actions concrètes d'optimisation des usages est aussi un marqueur fort.

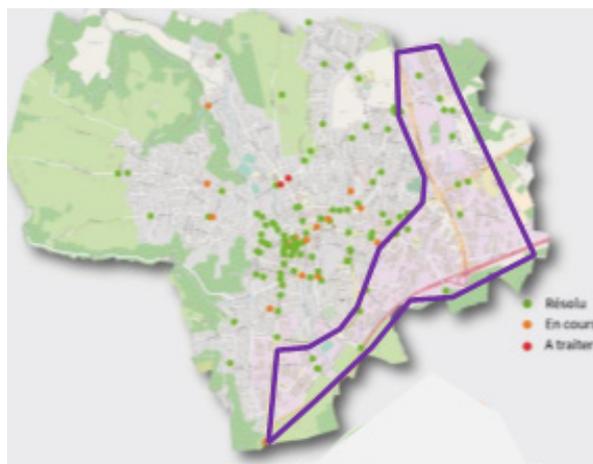
Le gestionnaire doit être garant d'un socle minimum

Si le gestionnaire veut être crédible vis-à-vis des acteurs économiques (entreprises et propriétaires) et pouvoir engager une réelle dynamique d'optimisation, il doit d'abord être performant sur les deux champs qui relèvent de sa pleine compétence: l'entretien et l'information.

> Garantir un entretien adapté aux besoins

En termes d'entretien, le gestionnaire doit :

- assurer un suivi et un maintien de la qualité d'ensemble de la zone d'activités et la documenter ;
- planifier la maintenance des différents équipements, de la voirie, des réseaux (bassins de rétention, bornes incendie, abribus, mobilier urbain) et l'entretien des espaces communs pour prévenir toutes dégradations ;
- intervenir pour traiter les éventuelles problématiques et dysfonctionnements ponctuels sur les espaces communs ;
- organiser la réponse aux demandes des chefs d'entreprises et leur traitement.



Exemple de bilan des interventions des services techniques, Communauté de communes de la Vallée du Garon



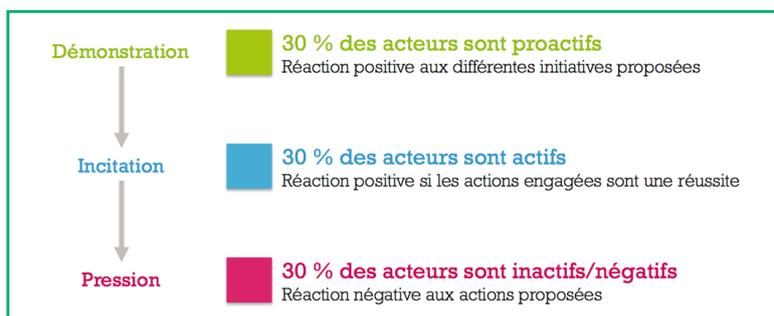
> Informer régulièrement les entreprises et les usagers

Pour s'assurer de la satisfaction des entreprises et des usagers, le gestionnaire doit régulièrement communiquer sur les actions engagées dans le cadre de la gestion et de la vie de la zone d'activités (travaux, nouvelle implantation, services).

Cela suppose de disposer de bons outils de communication : base de contacts, outils de diffusion d'information, salle de réunion, panneaux d'affichage... Il est vivement conseillé de se doter d'outils plus professionnels, à l'image de ceux développés sur la ZI la Mouche par la Métropole de Lyon.

Plus globalement, l'information est un levier essentiel pour créer une dynamique et favoriser l'adhésion. Elle aide le gestionnaire dans son rôle de leadership créatif en valorisant ses nouvelles actions mais aussi pour valoriser les réussites auprès des parties prenantes les plus sceptiques. Comme dans toute démarche collective, il est essentiel de s'appuyer sur ceux qui sont toujours partants pour mettre en œuvre des premières actions susceptibles d'entraîner les récalcitrants.

La question du rythme de l'information implique de conserver dans son programme d'actions quelques opérations simples à mettre en œuvre qui pourront être déclenchées en cas de ralentissement de la dynamique ou quand les délais entre les actions s'allongent.



Ces outils pourront aussi être mobilisés pour renforcer la connaissance qu'ont les entreprises de leur environnement économique, des personnes-ressources (« le qui fait quoi »), de l'offre de services et équipements disponibles sur le territoire et des différentes opportunités ou solutions existantes. Les questions liées à l'optimisation foncière et immobilière y trouveront naturellement leur place.



Le gestionnaire doit être facilitateur de nouvelles solutions

Au-delà des leviers du changement identifiés précédemment, le gestionnaire peut adopter une posture plus interventionniste en devenant un facilitateur. Si cette posture est souvent mise en avant par les gestionnaires, elle est finalement peu appliquée. Le gestionnaire a pourtant la possibilité d'agir de manière très concrète.

> L'accompagnement individuel

Le gestionnaire peut accompagner les chefs d'entreprises dans leurs choix d'implantation ou de développement par la mise en visibilité des biens fonciers et immobiliers de la zone :

- promotion des offres disponibles et assistance aux propriétaires dans la mise en vente/location d'un bien (aide à l'élaboration du prix, conseil sur la qualité du bien au regard du marché) ;
- mise en relation avec des propriétaires qui pourraient être intéressés pour la cession d'une partie de leur parcelle (éventuellement dans une logique de remembrement) ou tout ou partie de leurs biens ;
- acquisition de biens vacants hors marché pour lancer une opération de déconstruction afin de proposer à l'entreprise un terrain assaini ou une offre immobilière adaptée (cf. fiche 3.3) ;
- aide à la mise sur le marché de surfaces d'activités pour les entreprises ayant une contraction des besoins en surface d'activités (réorganisation, nouveaux process, construction du marché).

Cet accompagnement par le gestionnaire présente tout son intérêt quand le marché est atone ou encore lorsqu'il est inadapté aux besoins des entreprises.

Le gestionnaire peut aussi conseiller les entreprises (ou leurs opérateurs immobiliers) dans le montage de leurs opérations. En plus des conseils « classiques » sur l'architecture, l'insertion paysagère et environnementale, le gestionnaire peut étendre ses recommandations à la conception et à la programmation de l'opération en lien avec le fonctionnement de l'entreprise (architecte d'intérieur, ergonomes, spécialiste de la logistique et de la gestion des stocks) et la valorisation du patrimoine (experts immobiliers, notaires, comptables, fiscalistes). Ces actions d'accompagnement peuvent être formalisées (mise à disposition d'un programmeur conseil) ou bien reposer sur la mise en relation des acteurs entre eux (acteurs de l'immobilier, de la finance et du technique).

Il en va de même lors de l'accompagnement de propriétaires désireux de développer individuellement ou collectivement (par remembrement) une nouvelle offre immobilière. Le gestionnaire peut présenter des exemples de bâtiments, vérifier la faisabilité par rapport aux réseaux et à la réglementation, présenter d'éventuels investisseurs et utilisateurs.

> Le renforcement des coopérations et l'apparition de solutions collectives

Ce rôle de facilitateur peut aussi s'exercer dans le cadre d'une approche plus collective en soutenant le renforcement des coopérations entre les parties prenantes.

L'organisation de rencontres entre chefs d'entreprises et propriétaires favorise la mise en commun de besoins, d'attentes et d'idées nouvelles.



C'est une étape préalable pour envisager des solutions basées sur du remembrement de surfaces sous-utilisées à l'échelle de plusieurs parcelles et aider à l'émergence de nouvelles solutions d'externalisation ou de substitution par mutualisation des services ou des équipements (cf. fiche 2.3). Pour convaincre de l'intérêt de ces solutions plus coopératives, il est nécessaire de démontrer leur faisabilité (chiffrer les coûts et les retours sur investissement), rassurer sur les modalités de mise en œuvre et présenter des partenaires, investisseurs ou utilisateurs futurs. De même, il est toujours plus efficace de partir de propositions d'organisation chiffrées que de passer du temps à réfléchir à des organisations potentielles.

Etant donné que les problématiques sont plus souvent humaines que techniques ou financières, il est important de chercher à créer un esprit de convivialité entre les chefs d'entreprises et les propriétaires.

Le gestionnaire peut aussi travailler directement avec un groupe de propriétaires pour lancer une Association Foncière Urbaine (AFU). L'AFU permet de **recomposer le parcellaire ou de développer un programme de requalification et de réaménagement**. L'enjeu consiste, pour le gestionnaire, à identifier le périmètre de projet, à organiser une concertation avec les propriétaires pour déterminer la procédure adaptée de création (autorisée, constituée d'office ou de projet). Notons que si elles favorisent la mobilisation rapide des acteurs, le délai de mise en œuvre des AFU est long avec des résultats à moyen ou long terme. Elle implique aussi une réflexion d'ensemble avec les services de l'Etat et les propriétaires qui doivent être associés lors de la constitution et dans la phase de mise en œuvre.

Le gestionnaire doit inciter (voire contraindre) à de nouvelles pratiques

Enfin, le gestionnaire peut adopter une posture plus forte en jouant sur des facteurs d'incitation au changement. Au-delà des premiers pas pratiques, il doit affirmer son rôle de leadership et mobiliser différents types de leviers complémentaires. Nous proposons ici d'en détailler trois en complément de ceux détaillés dans la fiche 3.3 : la réglementation du droit du sol, la conditionnalité des investissements publics, et le pouvoir de police.

> Ajuster le droit des sols

Si les analyses historiques et spatiales permettent de révéler un véritable potentiel d'optimisation, y compris dans les zones denses, **la réglementation du droit du sol peut constituer un véritable frein**.

Encore aujourd'hui, de nombreux PLU disposent de règlements qui freinent l'utilisation optimisée du foncier sans que ces règles soient réellement justifiées. On assiste en réalité à des « copier-coller » de règlements des zones plus résidentielles ce qui traduit une absence de réflexion sur les espaces d'activités et les usages associés. Les collectivités locales peuvent donc **repenser en profondeur les règles de leur PLU ou PLUI** de manière, certes, à ne pas contraindre mais surtout à inciter et à encourager les dynamiques d'optimisation.

Plusieurs éléments au sein des PLU/PLUI méritent d'être réinterrogés en fonction du contexte local, du potentiel observé et du niveau d'attractivité du site.

La vocation	Il est nécessaire de bien préciser les types d'activités autorisées à s'implanter. Cela permet de limiter par exemple le mitage commercial ou résidentiel ainsi que la mutation tertiaire d'un site productif et artisanal.
La part des espaces verts	Le ratio imposé est souvent important sans garantie d'avoir un véritable effet bénéfique sur l'environnement ou l'image de la zone et contraint l'optimisation du foncier. Il est préférable de privilégier une approche qualitative en ciblant les lieux devant faire l'objet d'une végétalisation (limites de parcelle, avant de la parcelle, haies et clôtures, etc.). Rappelons qu'il vaut mieux réduire la surface globale de la ZAE pour préserver des grands espaces naturels qu'obliger chaque parcelle à recréer des « morceaux » d'espaces verts non reliés ou connectés entre eux. L'aménagement d'espaces verts partagés, idéalement positionnés au sein de la trame verte et conçus comme des espaces de détente ou de pique-nique constitue aussi une alternative au morcellement.
Les marges de recul et distances entre les bâtiments	Ces marges sont souvent très importantes (vis-à-vis des voies mais aussi des limites séparatives ou encore entre les bâtiments) et nuisent fortement à l'optimisation. A l'instar des ZAE hollandaises présentées précédemment, il est possible de réduire voire supprimer ces marges de recul qui n'ont pas forcément d'effets positifs. Cette approche doit toutefois être nuancée dans le cas de sites SEVESO pour des raisons de sécurité et de réduction des effets de propagation du feu. On peut par ailleurs privilégier des logiques d'alignement à l'échelle des voies publiques, y compris en bordure du domaine public et positionner les aires de fonctionnement à l'arrière des bâtiments.
Hauteur des bâtiments	La hauteur autorisée doit être suffisamment importante pour permettre la surélévation de bâtiments existants et offrir ainsi des marges nouvelles de constructibilité. La hauteur peut être limitée soit pour des motifs d'intégration paysagère du site dans son ensemble, soit pour éviter un risque de mutation en zone tertiaire ou mixte.
Emprise au sol	Elle est également souvent limitée dans les ZAE et contraint là encore l'optimisation. Il est préférable de maximiser cette emprise au sol et de rechercher des espaces communs permettant de gérer par exemple les écoulements d'eaux pluviales. La mutualisation des équipements de gestion des eaux est, en effet, plus performante que l'individualisation des solutions.

Au-delà des aspects liés à la vocation et aux règles de constructibilité, le PLU offre également d'autres leviers pour accompagner la dynamique d'optimisation. Le gestionnaire peut donc aller encore plus loin à travers :

- la définition d'**emplacements réservés** pour anticiper des actions foncières sur des secteurs mutables ou à faire muter ;
- la réalisation d'**Orientations d'Aménagement et de Programmation** qui permettent d'encadrer la mutation de certains secteurs stratégiques ;

- la mise en place d'un **Droit de Prémption Urbain** qui doit être transféré à l'EPCI pour pouvoir engager une politique d'intervention au niveau foncier.

Ces différents leviers vont au-delà de la simple incitation et sont développés dans la fiche 3.3.



> Conditionner les investissements publics

Pour inciter les acteurs privés (entreprises et/ou propriétaires) à s'engager dans des démarches d'optimisation foncière, le gestionnaire peut également conditionner son intervention. Il peut, par exemple, programmer des travaux de revalorisation voire de restructuration du domaine public (pour améliorer l'image et le fonctionnement d'un secteur de la zone d'activités) mais moduler son intervention en fonction de l'implication des opérateurs privés concernés.

Le gestionnaire peut ainsi proposer différents scénarios d'investissement plus ou moins ambitieux en les conditionnant à une implication plus ou moins forte des propriétaires et des entreprises :

- une remise en état à *minima* pour assurer la sécurité des flux -> pas d'implication spécifique ;
- une remise en état d'un espace public (sans modification du fonctionnement) -> un engagement à améliorer le traitement et l'entretien des clôtures ;
- une revalorisation et une amélioration du fonctionnement voire le développement de nouvelles offres de mobilité -> un engagement à valoriser sa propre parcelle ou à développer des synergies avec ses voisins.

> Utiliser le pouvoir de police

La **réglementation de police** confère par la loi à un exécutif d'une collectivité des pouvoirs de police générale ou spéciale afin d'assurer l'ordre public, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique.

Elle permet :

- d'influer sur l'affectation des terrains d'une zone par une réglementation de police restrictive s'opposant légalement à certains usages,
- d'édicter dans le cadre d'un plan de circulation, des interdictions ou restriction de circulation et de stationnement pour certaines catégories de véhicules en fonction de leur tonnage,

- d'interdire au titre de la protection de l'environnement, l'accès à certaines voies, certaines portions ou certains secteurs aux véhicules dont la circulation est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la qualité de l'air, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétique, écologique, agricole, forestière ou touristique.

La légalité de la réglementation nécessite que son instauration repose sur un motif en lien direct avec le pouvoir de police exercé. Dans la forme, il pourra généralement s'agir d'un arrêté municipal. Elle nécessite de disposer des agents compétents et nécessaires à l'application de la réglementation instaurée.

Par exemple, si vous souhaitez lutter contre le stationnement sauvage ou réduire les usages illicites de l'occupation de l'espace public par des activités telles que des garages ou casses automobiles, vous pouvez utiliser le pouvoir de police du maire pour mettre en demeure ces entreprises de réorganiser leur fonctionnement afin de libérer l'espace public. Le passage régulier de la police municipale permet alors de veiller au bon respect de l'usage de l'espace public.

Bien entendu, ces leviers doivent être mobilisés en fonction du contexte local, de la montée en puissance de la dynamique et de la stratégie d'ensemble visée par le gestionnaire. Pour autant, ils permettent de structurer et d'alimenter dans une logique d'amélioration continue le programme d'actions de la démarche d'optimisation et, surtout, permettent au gestionnaire d'aborder de manière plus confortable sa capacité à investir de manière plus forte au niveau foncier et immobilier (cf. fiche 3.3).



En synthèse : les éléments clés à retenir

- La théorie du changement apporte des pistes de travail intéressantes pour favoriser l'évolution des parties prenantes.
- Pour réussir une démarche d'optimisation le gestionnaire doit à *minima* enclencher un entretien régulier de la zone concernée et disposer des outils d'information adéquats.
- Le gestionnaire doit jouer un rôle actif pour faciliter la mise en œuvre de nouvelles solutions en mobilisant les compétences adéquates.
- Pour inciter, voire contraindre, les parties prenantes à revisiter leurs pratiques, le gestionnaire peut mobiliser des outils liés à la réglementation, la fiscalité mais aussi aux investissements publics.

