

---

Fiche  
**3.3**

Une intervention par étape

---

## Une intervention par étape

Il est essentiel pour un gestionnaire de zone d'activités d'évaluer l'opportunité et la faisabilité d'une acquisition foncière et/ou immobilière, qu'il s'inscrive ou non dans le cadre d'une stratégie globale d'optimisation.

Au-delà de la simple question, mais essentielle, du coût, il est judicieux pour un gestionnaire de s'interroger sur le bien-fondé d'une intervention en intégrant différents critères tels que la nature du bien, sa localisation, les possibilités d'intervention et son corolaire, le degré de maîtrise souhaité.

Etant donné que les interventions d'optimisation des usages du foncier ne se font que rarement dans le cadre d'une opération d'aménagement de type ZAC, la stratégie d'optimisation doit se mettre en œuvre étape par étape, au gré des opportunités ou à travers des actions ciblées, au bon moment et au bon endroit.

Pour renforcer l'efficacité et l'efficacités de ces interventions, il est recommandé de se doter au préalable d'une stratégie d'optimisation (Cf. 3.1) néanmoins l'absence d'un tel document ne doit pas empêcher de saisir des opportunités qui paraissent les plus stratégiques.

### Saisir les opportunités

Plusieurs situations peuvent amener un gestionnaire de zone d'activités à s'interroger avec ses partenaires sur la pertinence d'une acquisition.

Le premier cas correspond aux **biens qui ne sont pas utilisés, tout du moins pour des activités économiques**, mais qui ne sont pas pour autant proposés à la vente. Cela concerne par exemple les réserves foncières ou les bâtiments vacants/abandonnés. Ces biens sont souvent présents depuis des années sur la zone d'activités et n'impliquent pas nécessairement une réactivité forte hormis si des besoins importants en foncier apparaissent : demande d'implantation, déménagement d'entreprises, création d'un tènement suffisant pour implanter un nouveau projet.

Si une négociation à l'amiable peut potentiellement convaincre le propriétaire de céder ou remettre sur le marché son bien, il est généralement difficile et complexe de forcer les propriétaires à vendre leurs biens.

Seule l'expropriation peut alors être envisagée mais cela nécessite de pouvoir justifier la notion d'utilité publique et, surtout, d'être certain de la pertinence et de l'opportunité d'intervenir. C'est pour cela qu'il est essentiel d'inscrire ses interventions dans le cadre d'un projet d'ensemble, élaboré avec les différents chefs d'entreprises, et d'une négociation poussée avec les propriétaires, notamment pour mieux appréhender l'opportunité ou non d'intervenir.

Il y a, ensuite, le **cas du départ d'une entreprise ou de sa fermeture**. C'est l'occasion de s'interroger sur le devenir du (des) bâtiment(s), d'enclencher des discussions avec les propriétaires ou l'exploitant, notamment en cas de suspicion de pollution, et d'envisager une éventuelle acquisition. Pour être réactif, le gestionnaire devra disposer d'une bonne connaissance de la vie des entreprises de la zone d'activités.



En cas de liquidation judiciaire, il faudra prendre rapidement contact avec le liquidateur judiciaire pour étudier avec lui le devenir du site. En raison des difficultés rencontrées par certaines collectivités pour avoir des informations lors de la liquidation judiciaire, il est fortement recommandé d'instaurer le droit de préemption urbain sur les zones d'activités abritant des entreprises à la santé économique fragile. Notons que l'obligation d'information ne s'applique pas au redressement judiciaire.

Enfin, la **mise en vente d'un bien** est une opportunité clef à étudier par un gestionnaire. La veille sur des sites d'annonces immobilières, les relations avec les professionnels de l'immobilier, les contacts réguliers avec les propriétaires et enfin les visites fréquentes de la zone permettent de prendre connaissance le plus tôt possible d'éventuelles mises en vente.

Une connaissance fine du marché et des dernières transactions facilitera les négociations avec les propriétaires, l'aide à l'établissement d'un prix cohérent ou la mise en contact avec des acquéreurs potentiels en lien avec la vocation de la zone.

Pour favoriser l'intervention du gestionnaire, la mise en œuvre d'un droit de préemption est un plus indéniable car au-delà de la capacité d'acquisition du bien, il permet d'être informé des différentes ventes.

## Evaluer la pertinence du bien

Pour évaluer de l'opportunité d'une intervention, le gestionnaire devra prendre en compte plusieurs critères :

- **l'état global du bâtiment** et sa capacité à répondre aux besoins du marché  
Plusieurs critères peuvent être pris en compte pour une première évaluation de l'état du bâtiment : la qualité d'ensemble, la date de construction (une attention particulière pour les bâtiments de plus de 25 ans d'où l'importance de la datation historique des emprises bâties), les équipements (pont roulant, quais de déchargement, zone de stockage), le niveau de spécialisation du bâtiment, la présence d'habitat, la hauteur sous plafond, la trame des piliers, le niveau de confort, les équipements de télécommunications (câblages téléphoniques, hauts débits), une

pollution éventuelle des sols, les places de stationnement... Il est conseillé de se faire aider par des professionnels de l'expertise immobilière (IFEI ou Chartered Surveyor) pour affiner cette première analyse.

Cette lecture de l'état global du bâtiment donnera de premières indications quant à sa capacité à trouver preneur sur le marché et des activités qui seront susceptibles d'être intéressées. Une bonne connaissance du marché, et plus particulièrement des dernières transactions est un plus indéniable. Dans le cas d'une évaluation négative ou s'il y a un risque de voir s'implanter des entreprises incompatibles avec la vocation du projet, il peut être opportun de prévoir une éventuelle acquisition pour éviter l'apparition de friches, de verrues ou d'activités perturbatrices.

Cette lecture est aussi l'occasion de se faire une première idée, en cas d'intérêt pour une acquisition, des conditions de maintien, d'optimisation ou de démolition au regard de la stratégie d'ensemble.

- **l'intérêt patrimonial et l'image du bâtiment**

La qualité architecturale du bâtiment, le poids dans l'histoire du territoire, les éléments structurels intéressants sont autant d'éléments qui ne sont pas nécessairement pris en compte dans les stratégies d'implantation mais qui peuvent avoir du sens dans une logique de redynamisation d'une zone d'activités. Le maintien de bâtiments emblématiques est l'occasion de travailler sur l'image de la zone et de maintenir un lien avec son passé. De nombreux exemples montrent à quel point ce type d'intervention contribue à créer des lieux un peu atypiques et attractifs pour l'accueil de jeunes entreprises, de services ou d'activités connexes.

- **le prix souhaité**

Ce facteur est essentiel dans l'évaluation de la capacité d'intervention du gestionnaire mais aussi pour vérifier l'adéquation avec les prix pratiqués sur le marché au regard de la qualité d'ensemble.

Sur ce dernier point, le gestionnaire a un rôle actif à jouer auprès du propriétaire pour l'aider à fixer un prix qui permette une transaction rapide en lien avec la vocation du projet. Une analyse du marché et un suivi régulier de l'avancement de la commercialisation sont des éléments qui peuvent amener un propriétaire à être plus conforme aux attentes des investisseurs. Il s'agit là d'un travail souvent laborieux, les propriétaires ayant une appréciation de la valeur de leur bien souvent supérieure à celle du marché, sans compter qu'il cherche à maximiser leurs gains. Le travail mené auprès des propriétaires pour nouer une relation de confiance jouera ici pleinement son rôle.

Le facteur prix est souvent un frein mis en avant pour éluder toute réflexion sur une éventuelle intervention. C'est particulièrement vrai des sites complexes qui exigeront de la déconstruction et de la dépollution. Pour ces sites, il faut bien admettre qu'il n'existe pas de solution miracle permettant la résorption d'un bâtiment vétuste dont le marché ne veut pas. Pourtant, la collectivité a tout intérêt à aider à leur mutation en intégrant, par exemple, la valeur actualisée des futures implantations et en tenant compte de la perte d'attractivité qu'entraîne la présence au long court d'une friche dans une zone d'activités. Il est aussi essentiel que le gestionnaire travaille en amont avec ses partenaires pour identifier les aides et les soutiens qui peuvent être mobilisés.

Les Etablissements Publics Fonciers sont sur ces questions de fixation des prix des partenaires privilégiés. Ils ont développé une vraie expertise dans l'approche des friches, sont aguerris à l'application du principe "pollueur-payeur", savent estimer les coûts de remise en état ces fonciers et mobilisent, le cas échéant, les financements européens pour rendre des opérations de réhabilitations possibles. Certains, tel l'epfl du Dauphiné, ont mis en place sur leurs fonds propres, un fonds de minoration foncière pour les opérations particulièrement lourdes.

L'analyse du bien devra être mise en perspective, au regard de sa localisation sur la zone d'activités (cf. point suivant), des projets présents dans la stratégie d'intervention (développement d'une nouvelle offre, implantation de services, réalisation d'un cœur de parc, déménagement d'entreprises, réserve foncière) et du degré de maîtrise souhaité pour la parcelle concernée (cf. dernier point).

## Intégrer la localisation

Pour évaluer le bien-fondé d'une intervention, le gestionnaire devra travailler sur la structuration spatiale de sa zone, la valorisation des parcelles dépendant pour partie du rôle qu'elle peuvent jouer dans le fonctionnement d'une zone. En fonction de leur localisation, elles pourront être ;

- des espaces **vitrites** et donc contribuer à améliorer l'image de la zone d'activités en y reflétant son dynamisme et sa modernité ;
- des lieux d'**accès** facilitant les connexions des différents usages avec le reste du territoire et valorisant les entreprises présentes ;
- des **interfaces** apaisant les relations avec les autres usages riverains et favorisant l'émergence de certains services ;
- Enfin, des **centralités** qui ont vocation à concentrer les services, les équipements et à être le point de convergence des flux.

Pour les **espaces vitrine**, le long des principaux axes de communication, il semble légitime de rechercher une amélioration de l'image des parcelles et des bâtiments, mais aussi de la zone, à travers les enseignes présentes. Compte-tenu de l'attrait de ces parcelles, il est fort probable que les optimisations soient portées par les investisseurs privés, avec des taux de vacances faibles. Cette attractivité peut conduire à imposer des contraintes plus fortes en termes de qualité du bâti, des usages du foncier et à prendre les mesures adéquates pour contenir l'implantation d'activités sans lien avec la vocation de la zone tels le commerce et certains services à la personne.

En cas de carence et d'apparition de friches, il apparaît opportun que le gestionnaire se substitue au marché pour résorber les interférences liées à la présence de bâtiments vacants ou de friches aussi visibles.

Avec leur rôle de tampon entre différents usages, les **interfaces** sont des lieux stratégiques en particulier quand elles sont en contact avec les zones urbaines.

Sur les espaces en interface avec l'urbain, il est possible d'envisager des logiques d'aménagement proches de celles mises en œuvre pour l'habitat et le tertiaire : implantation de bâtiments en bordure de parcelles, organisation différente des aires de fonctionnement et de stationnement (à l'arrière ou le long des bâtiments), densité plus importante, matériaux autres que le bardage métallique...

Ces lieux d'interface favorisent aussi l'émergence de services, en élargissant les aires de chalandises et les plages horaires (commerce de proximité, restauration, conciergeries...) ou d'équipements mutualisés voire de nouvelles solutions de mobilités.

Pour favoriser cette évolution, le gestionnaire peut intervenir pour aider la constitution de ces nouvelles offres en faisant évoluer les règles d'implantation, en soutenant les montages d'opérations voire en maîtrisant le foncier. Comme pour les espaces vitrines, il devra maintenir la vocation de ces espaces en bloquant les projets qui s'en éloignent.

Quant aux espaces d'interface avec les milieux agricoles et naturels, une perméabilité devra être assurée pour offrir des temps de loisir qui contribuent fortement à la qualité de vie des employés. Il peut aussi être judicieux d'y localiser les parcelles de grandes surfaces et les moins denses à l'occasion d'un remembrement.



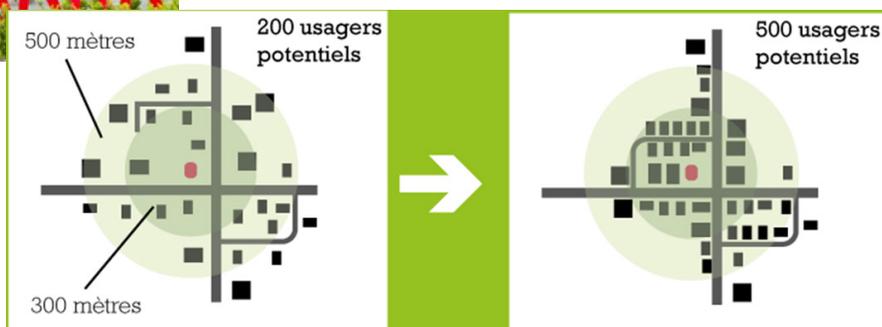
Espaces de détente au Birchwood park à Warrington (UK)  
© Birchwood park

Les **accès** de la zone d'activités sont des lieux clés pour sa connexion avec son environnement. Ces points d'accès peuvent être considérés comme des vitrines de la zone d'activités, et les logiques d'intervention présentées précédemment peuvent s'y appliquer.

Enfin la **centralité** (ou les centralités pour les plus grandes zones) joue un rôle essentiel dans les logiques d'optimisation des usages du foncier en favorisant le fonctionnement des services et des équipements mutualisés (cf. fiches 2.2 et 2.3). Le taux de fréquentation de cette centralité et de ses aménités est fortement dépendant de son accessibilité en modes doux. L'expérience montre, en effet, qu'au-delà de 300 m, la distance devient dissuasive pour des déplacements piétons à l'exception de cheminement très plaisant qui étire la distance acceptable jusqu'à 500 m.

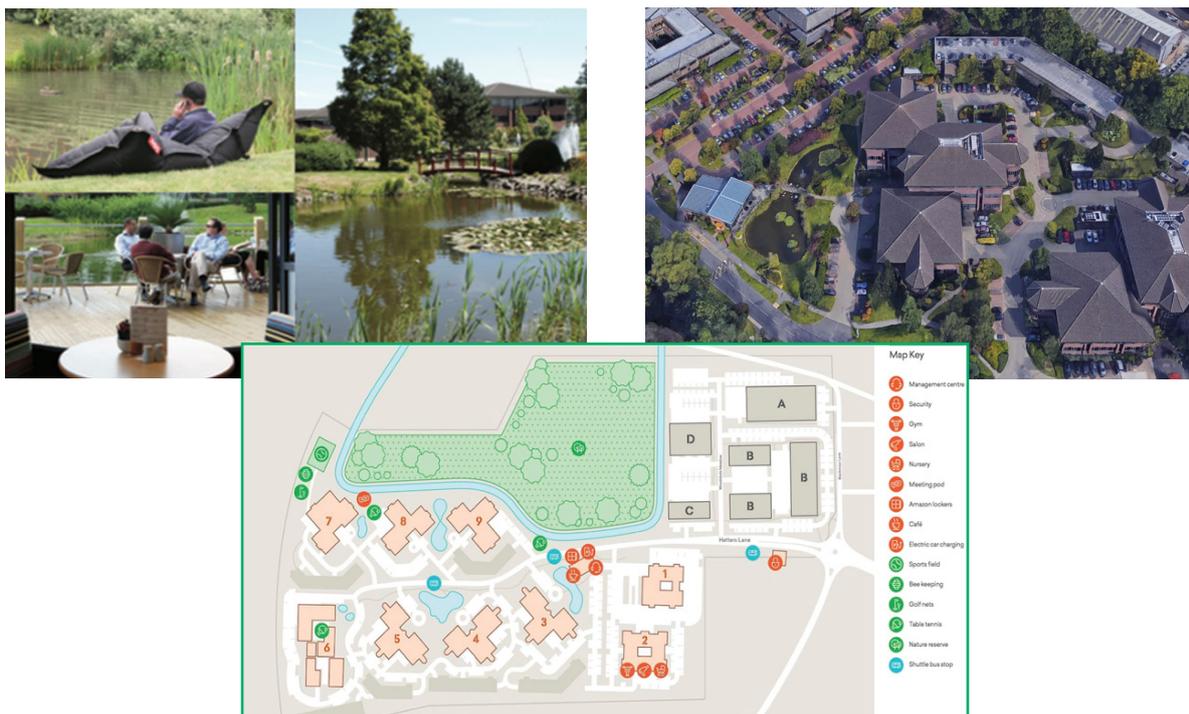


Entrées du Chineham park à Basingstoke (UK)  
© Chineham park



Densité et zone de chalandise © Synopter

Sur le parc d'activités de Croxley (Angleterre), les services sont localisés au cœur du parc au sein d'un pôle services au bord d'un petit étang comme l'illustrent les éléments ci-dessous.



Pôle service du Croxley Park à Watford (UK), © Croxley Park

En raison de leur rôle dans l'optimisation des usages du foncier et de leur dimension collective, les centralités sont très certainement les lieux privilégiés d'une intervention publique forte, à l'instar de l'opération Cœur de Parc engagée sur le parc d'activités de Courtabœuf (confer fiche 2.3).

La localisation au sein d'une zone d'activités est donc un facteur essentiel à prendre en compte dans la décision d'une intervention du gestionnaire mais aussi pour envisager le degré de maîtrise associé à une éventuelle intervention.

## Prendre en compte le degré de maîtrise souhaité

Le gestionnaire peut aussi vouloir maîtriser différents éléments en lien avec l'usage d'une parcelle : la nature de l'offre, l'optimisation des usages du foncier, la vocation, la présence de certains services... Certains aspects peuvent être sécurisés au travers des règlements d'urbanisme mais ils ne sont ni adaptés ni suffisants pour maîtriser, de manière fine, la nature des activités et des usages au sein des zones d'activités. Le gestionnaire peut alors envisager d'intervenir différemment pour atteindre le degré de maîtrise souhaité.

Il peut tout d'abord envisager de **rénover des bâtiments** acquis ou d'en **construire de nouveaux** pour les louer voire les revendre. Cette option permet de se substituer au marché en cas d'absence d'investisseurs privés, de développer des offres pour les jeunes créateurs comme des locaux relais ou pépinières d'entreprises. Elle favorise aussi l'implantation de nouveaux services, le développement d'offres plus compactes comme les villages d'artisans ou les hôtels d'entreprises.

Grâce à cette maîtrise, le gestionnaire peut s'assurer de la nature des activités présentes, favoriser l'installation de certains types d'entreprises et générer des recettes, notamment locatives et fiscales. Elle lui permet aussi de démontrer l'intérêt économique de certaines offres peu développées sur le territoire.

Le développement d'une offre immobilière par le gestionnaire d'une zone d'activités est un modèle qui a fait ses preuves dans les parcs d'activités en France et à l'étranger. Il nécessite néanmoins de disposer des moyens financiers suffisants et d'une organisation adaptée pour en assurer le maintien dans le temps.

Une variante à la maîtrise publique directe est de proposer à **la vente une parcelle en négociant avec le futur acquéreur la nature du produit qui y sera développé**. C'est intéressant pour développer des offres différentes mais les garanties de maintien dans le temps sur des usages initialement ciblés sont faibles...

Cette maîtrise poussée se justifie tout particulièrement pour les centralités, les vitrines et éventuellement pour certaines interfaces, en particulier urbaines.

Le gestionnaire peut aussi souhaiter maîtriser les usages d'une parcelle sans vouloir nécessairement s'engager dans des investissements lourds. Pour ce faire, il peut avoir recours aux **baux à construction** et aux **baux emphytéotiques**. Ces deux outils, peu développés encore en France, permettent d'imposer certaines contraintes à l'emphytéote dont l'inexécution pourra entraîner la résiliation judiciaire du bail au bénéfice du bailleur. De même, il permet au bailleur de récupérer son bien à la fin du bail ou lors de la cession d'une activité économique, moyennant, ou pas, des indemnités.



Dans le cadre d'une zone d'activités, il est conseillé d'opter pour un bail à construction car c'est le seul instrument qui permet d'imposer la construction d'un bâtiment et d'encadrer la nature des activités qui y seront réalisées. Il est plus adapté aux activités dont les bâtiments sont réversibles (la logistique et les bureaux) ou à des très grandes entreprises. Mais ce montage, tout comme l'emphytéose, a un effet sur la commercialisation car il n'est pas la règle en France.

Il y a donc un travail important d'information et de sensibilisation à réaliser pour dépasser les résistances auprès de preneurs de bail et du système bancaire.

Ces outils sont intéressants pour maîtriser la vocation des parcelles attractives (vitrines) et en interfaces urbaines qui, par leur localisation, sont susceptibles d'attirer des activités économiques non souhaitées initialement sur la zone d'activités. Ils ont particulièrement pertinent dans les territoires à fortes pressions foncières.

#### La Haute-Savoie innove sur tous les fronts

En Haute-Savoie, territoire marqué par la rareté du foncier constructible, les élus ont fait le choix de créer en avril 2019 « la Foncière de Haute-Savoie ». Il s'agit d'un organisme public qui mutualise les moyens d'acquisition et de gestion d'un patrimoine immobilier. Les élus visent les secteurs considérés comme stratégiques, qu'ils soient en renouvellement ou en extension. L'offre économique fait clairement partie de ses priorités ; deux projets sont d'ailleurs déjà en cours de montage pour lesquels le bail à construction est privilégié.

Dans le même temps, plusieurs EPCI haut-savoyards (Annemasse les Voirons Agglomération, Grand-Anancy, Arve et Salève, Pays d'Evian - Vallée d'Abondance, le Genevois...) ont délibéré pour garder la maîtrise publique des offres économiques en extension et en création. Les difficultés administratives d'instruction des dossiers et la volonté de maîtriser dans le temps le positionnement économique de ces zones ont motivé ce choix. Là aussi, le bail à construction a été privilégié sur le bail emphytéotique.

Cette double initiative, qui est un geste politique fort, signe clairement une nouvelle manière de produire du foncier économique et de le gérer dans le temps.

Un autre outil, de plus en plus utilisé par les collectivités locales et les aménageurs, est l'AMI (**Appel à Manifestation d'Intérêt**) qui permet d'enclencher de nouvelles formes de coproduction. L'AMI favorise la recherche de nouvelles idées en lien avec le marché et la constitution d'équipes pluridisciplinaires de conception. Bordeaux Métropole utilise cet outil dans le cadre de son programme AIRE (Aménager, Innover, Redessiner, Entreprendre) qui vise à la production d'une offre immobilière d'entreprise, innovante et qualitative adaptée aux besoins des petites structures économiques. Le premier programme a été lancé en 2017 sur 8 sites d'intervention pour environ 25 ha de foncier économique. Il a débouché sur des projets totalisant 50 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher dédiée aux entreprises.

Cet outil peut être intéressant pour favoriser l'émergence de projets innovants d'accueil d'entreprises éventuellement couplés avec des services et des équipements mutualisés. Il apparaît également adapté pour des opérations en centralité visant à faire émerger des cœurs de parc (cf. opération cœur de parc à Courtabœuf fiche 2.3).

Les gestionnaires peuvent également lancer des Appels à Projets lorsque les besoins sont précis. Leur intérêt est de stimuler l'initiative privée avec une mise en concurrence moins contraignante que les marchés publics.

Située à moins de 30 mn de Lyon, la Vallée du Garon connaît un dynamisme économique soutenu. Cette attractivité se heurte néanmoins à un frein, la pénurie foncière, l'intercommunalité disposant moins de 5 ha de foncier aménageable.



### La Vallée du Garon, une stratégie d'optimisation foncière affirmée

Conscients des risques de rupture de l'offre économique, les élus ont placé, dès 2014, la question de l'optimisation foncière au centre du Schéma d'accueil des entreprises. Les appels à projets se sont alors imposés comme une solution pour le devenir de secteurs stratégiques (à proximité d'équipements majeurs par exemple) ou sensibles (bilans prévisionnels déficitaires, menace d'implantation non conforme à la vocation de la zone). La Vallée du Garon en a lancé deux appels à projets en 2018/2019 sur deux sites stratégiques, l'un à proximité de la gare de Brignais, l'autre dans une zone d'activité vieillissante. Au final, ce sont 2.5 ha de foncier qui ont été remobilisés pour accueillir deux entreprises à vocation industrielle dont un siège social, un opérateur immobilier et un centre de compétences. Avec de nombreux emplois à la clef dans les trois ans qui viennent.

Dans les deux cas, le soutien de l'EPORA a été déterminant dans les phases d'acquisition et de proto-aménagement. Son intervention s'est inscrite à chaque fois dans le cadre d'une convention opérationnelle.

Enfin, un gestionnaire peut vouloir maîtriser une parcelle sans avoir de projet à court terme car il souhaite saisir une opportunité, finaliser d'autres acquisitions afin d'avoir un tènement suffisant ou constituer des réserves pour d'éventuelles opportunités (déménagement ou implantation d'entreprises). Pour éviter de donner une impression d'abandon et de devoir gérer des problématiques de sécurité, il peut être intéressant de développer une **logique d'usage temporaire**. Plusieurs options peuvent alors être envisagées : mise à disposition pour du stockage ou du stationnement, test de nouveaux

services pour vérifier la viabilité (food-trucks, stationnement vélo, salle de réunions partagée) mais aussi des usages temporaires culturels ou festifs pour revaloriser l'image de la zone d'activités.

Il existe certainement d'autres solutions pour maîtriser les aménagements des parcelles et la vocation économique à travers différents montages juridiques. Il est intéressant de se rapprocher de services juridiques compétents afin de trouver des solutions innovantes et adaptées aux problématiques locales.

### Construire un schéma directeur dynamique

Au regard des différents critères à prendre en compte pour décider d'une éventuelle intervention et de la dimension spatiale de ces approches, il est recommandé de construire un schéma directeur dynamique qui localisera sur une carte de la zone d'activités les différents secteurs stratégiques en fonction de leur localisation et les types de modes opératoires associés. Cette carte doit, bien entendu, rester confidentielle pour ne pas générer de défiance de la part des propriétaires et entreprises implantées et doit être régulièrement ajustée au regard de l'évolution de la dynamique sur le site.



**En synthèse : les éléments clés à retenir**

- L'acquisition d'un bien doit être pensée en dépassant la simple question du coût et en prenant en compte les gains à venir mais aussi les impacts potentiels sur l'image et le dynamisme en cas d'absence d'intérêt du marché.
- La localisation sur la zone d'activités est un facteur clef à prendre en compte en particulier au niveau des espaces vitrines, des centralités et des franges.
- Le degré de maîtrise à l'échelle d'une parcelle doit être adapté à la stratégie d'ensemble et peut s'appuyer sur différentes actions au-delà du simple aspect réglementaire.



