

PRÉAMBULE

L'optimisation foncière au cœur du modèle des ZAE du 21ème siècle

Zone d'Activités Economiques, de quoi parle-t-on ?

Il n'y a pas de définition légale et réglementaire d'une ZAE aujourd'hui. Pour autant, plusieurs facteurs permettent de préciser ce qu'est une zone d'activités :

- une **vocation** économique mentionnée dans un document d'urbanisme
- une certaine **superficie** et une **cohérence** d'ensemble
- le **regroupement** de plusieurs établissements/entreprises
- le fruit d'une **opération d'aménagement** ou encore la **volonté publique** actuelle et future d'un développement économique coordonné.

On observe ainsi une grande diversité d'appellations (zone d'activités, zone industrielle, parc d'activités, parc industriel, business parc, ecoparc, quartier économique, zone de proximité, pôle stratégique, technopôle, écopôle, ...). Mais au-delà de la sémantique, ces ZAE se caractérisent et se **différencient** principalement au regard de leur **taille** et du **nombre d'entreprises**, de leur **localisation**, de **l'offre foncière et immobilière** et des **types de services et équipements** proposés.

La genèse des ZAE : un modèle adapté à son époque

Même si elles semblent faire partie intégrante de nos territoires, les ZAE restent relativement jeunes. **Pensées et développées à la fin des années 1960** à l'âge d'or du zoning, elles avaient vocation à permettre aux entreprises industrielles générant des nuisances au sein des espaces urbains de pouvoir se relocaliser dans des **espaces périphériques** adaptés à leurs nouveaux besoins. Ce processus de desserrement a été notamment rendu possible par le développement des infrastructures routières, les nouveaux outils de communication et l'amélioration des moteurs thermiques des camions.

Initialement, **le modèle était pertinent** et a permis d'accompagner l'émergence des activités économiques de la troisième révolution industrielle marquée par la spécialisation des unités de production, l'externalisation et le recours à la sous-traitance.

Ces premières zones d'activités vont se développer le long des départementales et des nationales et en continuité urbaine. Au fur et à mesure du développement résidentiel et urbain, certaines vont être absorbées par la ville et voir leurs entreprises **migrer à nouveau plus en périphérie**. Celles qui vont résister vont connaître des processus de densification naturelle grâce aux avantages comparatifs liés à la proximité des services urbains et de la ressource humaine. **Ces facteurs d'attractivité expliquent alors que les entreprises acceptent de s'implanter dans des formes plus denses et plus compactes.**



¹ extrait de la note FCL / Gérer la cité pour l'ADCF – janvier 2016

Le tournant des années 2000 : la déviance vers un modèle expansif et extensif

Fin des années 2000, la voiture est devenue la reine des déplacements, le fret est sur la route et la logique des flux tendus se développe : les zones continuent de migrer vers la grande périphérie. On aménage de nouvelles zones d'activités toujours plus loin des espaces urbains, souvent à la recherche de connexions directes avec les échangeurs autoroutiers. Le modèle devient alors expansif en contribuant à l'étalement urbain mais aussi extensif.

En 30 ans, le monde économique a en effet bien changé. Le secteur productif traditionnel commence à décliner et on observe la montée en puissance des activités de services et du secteur présentiel. Ces activités qui ont naturellement leur place au sein des espaces urbains (commerces, services de proximité, administrations, enseignement et formation, services supérieurs,...) deviennent la nouvelle cible des aménageurs et des commercialisateurs.

Pour répondre à ces évolutions, la qualité paysagère devient un gage de réussite. Les zones deviennent des « écrans de verdure » et se dédensifient. C'est l'ère de « l'esthétique environnementale ». Les démarches dites « environnementales » (chartes paysagères et environnementales notamment) vont permettre de légitimer la création de nouvelles zones d'activités, ou plutôt parcs d'activités et écoparcs.

Mais ce que l'on note surtout sur cette période, c'est une véritable insuffisance de réflexions sur l'évolution de l'objet « zone d'activités » pour s'adapter aux nouveaux besoins et attentes des entreprises et des usagers. Les entreprises s'éloignent des villes et de leurs employés. Elles se retrouvent souvent isolées dans des espaces vides, sans âme et sans relation avec leurs voisins. Pourtant, durant les 20 dernières années, la taille des entreprises s'est sensiblement réduite et elles s'inscrivent dans des chaînes de valeur de plus en plus courte nécessitant de nouvelles formes de réactivité, de souplesse et de coopération. De côté des usagers, le temps de transport s'allonge et le coût du déplacement lié à la voiture individuelle fait peser de nouvelles charges sur leurs budgets.

Comment en est-on arrivé là ?

Cette évolution peut s'expliquer en premier lieu par un défaut de connaissance et d'analyse mais aussi par un certain nombre de croyances qui se sont renforcées sous la forme de prophéties auto réalisatrices. Avec la montée en puissance des intercommunalités et l'industrialisation du modèle de l'aménagement expansif (notamment au niveau résidentiel), on a admis collectivement qu'un territoire devait être en capacité de toujours disposer de foncier public neuf pour attirer des entreprises et donc de créer des emplois et générer un développement économique local. C'est le rythme de consommation foncière des années précédentes qui a longtemps servi (et sert toujours) à calculer les trajectoires de création de nouvelles surfaces dédiées à l'activité économique. Cette logique de marché classique (offre/demande) comporte malheureusement des biais très importants.

Dans les faits, l'analyse fine des indicateurs du développement économique local montre qu'il y a une décroissance à partir des années 2000 entre création de surfaces économiques nouvelles et croissance du tissu économique et de l'emploi. C'est d'ailleurs aussi le cas entre surfaces résidentielles et population. Et ce pour plusieurs raisons.

Une grande partie des nouvelles implantations correspond en réalité à des « **délocalisations locales** » de la part d'entreprises quittant un espace dégradé ou contraint. Or, généralement, les bâtiments d'origine vieillissants et non rénovés accueillent alors une **activité à plus faible valeur ajoutée** voire mutent en habitat ou bien restent vides ou sous-occupés. D'autres chefs d'entreprises peuvent également réaliser des **logiques patrimoniales** voire même spéculer en faisant de la **rétenction foncière**.

Le renforcement de ces croyances s'explique donc par les insuffisances en termes de connaissance et de données pour agir de manière performante, efficiente et responsable. La capacité à mieux connaître la fiscalité économique générée (CFE + CVAE), l'usage de l'espace, les besoins des entreprises, les dynamiques du marché, la vacance et l'état du bâti,... **sont autant d'informations à même de mieux mettre en perspective les différentes décisions.**

Les limites du modèle

Aujourd'hui, hormis quelques exceptions dans les territoires dynamiques et attractifs, une grande majorité de ZAE souffre des mêmes maux :

- une dégradation des espaces et équipements publics dans le temps ;
- une absence d'entretien de certains bâtiments générant des vacances ;
- des vocations de moins en moins maîtrisées dans le temps : problématique des secondes mains, des dernières parcelles à commercialiser ;
- un manque d'ancrage des établissements qui finissent par quitter la zone dans des logiques de délocalisations locales ou de concurrence de proximité ;
- une stagnation voire une érosion de la fiscalité économique (CFE + CVAE) ;
- des requalifications nécessaires aux coûts importants (souvent proches voire supérieures au million d'euros) ;
- des insatisfactions grandissantes de la part des usagers et des riverains ;
- des impacts négatifs sur l'image et la notoriété du territoire ;
- une réticence des chefs d'entreprises à s'impliquer dans des démarches collectives ;
- un faible niveau de services et des difficultés à en développer de nouveaux ;
- une absence de solutions de mobilité alternatives à l'usage individuel de la voiture ;

On atteint aujourd'hui les limites du modèle, et ce pour au moins **quatre raisons** :

Parmi les problématiques identifiées, **le non-renouvellement du bâti** constitue certainement une des principales « bombes à retardement ». Les analyses historiques menées sur différents sites en France confirment que peu de bâtiments situés dans des zones d'activités anciennes ont été rénovés ou modernisés. Une grande majorité de ces bâtiments arrive donc à la limite d'âge au regard du marché. Tous ne vont pas devenir des friches mais à chaque turn-over le risque est d'avoir des activités à plus faible valeur ajoutée en emplois et en fiscalité.

D'un point de vue financier et fiscal, la mise en application de la loi NOTRe au sein des EPCI a permis de prendre conscience des **coûts de fonctionnement liés à l'entretien et à la rénovation des espaces et équipements publics**. Face à cet accroissement des coûts issus du modèle expansif (toujours plus de surfaces de zones d'activités), les gains ne sont pas toujours au rendez-vous. On observe même dans certains territoires un tassement de la fiscalité économique. Cela pose une question d'efficacité de l'action publique : les ressources mobilisées (foncier, ingénierie, investissements, coûts d'entretien et de gestion,...) sont-ils réellement optimisés au regard des gains générés (fiscalité, revenus, cession ou location du foncier,...) ?

Par ailleurs, il devient de plus en plus **difficile d'aménager de nouveaux espaces**, à vocation économique ou résidentielle, du fait des réglementations et des mesures de compensation. Les perspectives de tendre vers une « zéro artificialisation nette », même de manière allégée, posent dès maintenant la question de la capacité à poursuivre un développement économique des territoires à surfaces constantes, c'est-à-dire en régénérant l'offre déjà existante et en inventant de nouvelles formes et produits dédiés aux activités économiques.

Enfin, au-delà de ces aspects quantitatifs, on observe **une évolution profonde dans les besoins et attentes des entreprises** (plus de souplesse, de modularité, de services, de synergies, de coopérations, etc...) **mais aussi dans ceux des employés** (qualité d'usage, mobilité, services, qualité de vie au travail, etc...) auxquels de nombreuses ZAE ne sont pas en mesure de répondre.

L'usage du foncier à repenser

Si le modèle expansif et extensif a atteint ses limites, le défi consiste désormais à **proposer de véritables alternatives efficaces, efficientes et performantes**. La solution doit venir des zones d'activités existantes, tout du moins de celles étant en capacité de renforcer leur attractivité. **C'est en effet en jouant sur le niveau d'attractivité qu'il est possible de générer de nouvelles marges d'intervention et de développement**. Il faut pour cela procéder à un changement de regard sur ces zones existantes, notamment en analysant de manière fine l'usage réel du foncier. On peut ainsi révéler le potentiel d'optimisation à partir des espaces non ou sous-utilisés (délaissés, arrières de parcelles, zones de fonctionnement, stationnement, marges de recul, etc...) mais aussi au sein même des bâtiments.

Si ces espaces permettent potentiellement d'intensifier les usages par la **création de nouveaux bâtiments**, **l'accueil de nouvelles entreprises** ou le **développement des entreprises** déjà implantées, il est également possible **d'inventer de nouvelles formes de solutions** permettant de « faire mieux », notamment à travers de logiques collectives. On identifie ainsi quatre approches complémentaires :

- **l'amélioration** des usages pour dégager de nouvelles surfaces à travers essentiellement de nouveaux agencements
- **l'intensification** des usages en augmentant la quantité et/ou la fréquence
- **l'externalisation** de certains usages hors de la parcelle à travers des services ou des équipements mutualisés
- **la substitution** de certains usages par modification des pratiques actuelles et organisations actuelles

L'optimisation foncière constitue donc une véritable opportunité pour continuer à créer de la valeur sans poursuivre la fuite en avant du modèle expansif.

Celle-ci peut ainsi se définir de la manière suivante : faire plus mais aussi de faire mieux en misant sur des logiques collectives.



Rendre l'optimisation désirable

Si de nombreux exemples de solutions mises en œuvre sur des zones d'activités en France et en Europe confirment l'intérêt et l'opportunité de s'engager dans des démarches d'optimisation foncière, encore faut-il montrer en quoi **l'optimisation permet de générer des gains pour tous**. Car c'est là un des principaux défis. Engager une révolution culturelle dans la manière d'appréhender les espaces économiques de manière à ce que les collectivités (élus et techniciens), les entreprises dans toutes leurs diversités, les propriétaires, les usagers, les opérateurs immobiliers, etc... puissent bien partager **l'intérêt à s'engager, collectivement, dans cette dynamique**.

Cela suppose donc de **renforcer l'implication des différentes parties prenantes** en diffusant les informations nécessaires à la compréhension des potentiels d'amélioration mais aussi en repensant le pilotage et le mode opératoire de ces démarches. Au-delà des mécanismes et outils juridiques et opérationnels existants, qu'il s'agit de mobiliser à bon escient (préemption, expropriation, droit du sol, fiscalité,...), il est nécessaire de **mobiliser de nouveaux outils plus coopératifs** (Associations et clubs, AFUP, SACV, GIE, groupements de commandes) et **plus pérennes** dans le temps.

Enclencher une nouvelle dynamique

C'est là toute l'ambition de ce recueil de fiches. A partir des enjeux esquissés dans ce préambule, plusieurs fiches thématiques vous permettront d'explorer le champ des possibles en matière de solutions d'optimisation foncière et les outils et principes méthodologiques pour réussir en enclencher une dynamique d'optimisation pérenne. **L'ambition de ce recueil de fiches vise ainsi à faire de l'optimisation foncière des ZAE un axe majeur pour (re)créer de la valeur **sur** et **pour** les territoires.**

