

Optimisation de l'usage du foncier des zones d'activités économiques

CAHIER 1

Synthèse d'expériences conduites en France ou à l'étranger ainsi que d'éléments prospectifs, issus de publications ou d'entretiens avec des acteurs du développement économique et de l'aménagement



Direction territoriale Normandie-Centre

Historique des versions du document

| Version | Date | Commentaire |
|-----------|----------|--|
| Version A | 08/12/17 | Trame détaillée pour échange avec la DREAL Normandie |
| Version B | 20/02/18 | Première version rédigée |
| Version C | 01/03/18 | Version commentée par la DREAL |
| Version D | 23/04/18 | Publiable – annexes comprises |

Affaire suivie par

| |
|---|
| Hélène Buhot, Sylvain COMTE - DREAL Normandie / SECLAD / BADD |
| Tél. : 02 35 58 54 17 |
| Courriel : badd.seclad.dreal-normandie@developpement-durable.gouv.fr |

Rédaction

Cerema Normandie Centre : Nathalie Léglise, Gaëlle Schauner

Relecture

Cerema Normandie Centre : P. Bernat y Vicens

DREAL Normandie : Florence Monroux, Hélène Buhot, Sylvain Comte

Référence(s) internet et intranet

<http://normandie.developpement-durable.gouv.fr/etude-optimisation-du-foncier-des-zae-a2049.html>

Le document et ses annexes sont publiés sous **licence ouverte**¹.

1 <https://www.etalab.gouv.fr/licence-ouverte-open-licence>

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 - PROPOS INTRODUCTIFS..... | 4 |
| 2 - SYNTHÈSE DES ENSEIGNEMENTS ISSUS DE LA RECHERCHE BIBLIOGRAPHIQUE ET D'ENTRETIENS..... | 6 |
| 2.1 - La gouvernance : une problématique centrale pour la mise en place de nouvelles pratiques durables d'aménagement des ZAE..... | 7 |
| 2.1.1 - Actions à l'échelle locale portées par l'EPCI au niveau d'une zone d'activités..... | 7 |
| 2.1.2 - Actions à l'échelle régionale : orientations de développement et dispositifs d'accompagnement..... | 8 |
| 2.2 - Développer une stratégie foncière sur le long terme, favorisant l'occupation temporaire et la recombinaison foncière..... | 10 |
| 2.2.1 - Définir des stratégies territoriales de développement économique..... | 10 |
| 2.2.2 - Maîtriser les outils fonciers pour la mise en œuvre des stratégies..... | 12 |
| 2.3 - Prioriser l'adaptation et la réhabilitation du parc immobilier existant pour répondre aux besoins actuels et futurs des entreprises..... | 14 |
| 2.3.1 - Adapter le bâti qui ne correspond plus aux normes et aux usages..... | 14 |
| 2.3.2 - Faire face à la problématique de pollution des sols..... | 15 |
| 2.3.3 - Améliorer l'attractivité générale des sites..... | 16 |
| 2.4 - Optimiser l'utilisation des ressources au sein des ZAE, en impulsant des synergies inter-entreprises..... | 18 |
| 2.4.1 - Développer des synergies de mutualisation et de substitution..... | 18 |
| 2.4.2 - Approfondir la connaissance de la composition des entrants et des sortants..... | 19 |
| 2.5 - Contraintes réglementaires à dépasser concernant la prise en compte des impacts écologiques..... | 21 |
| 2.5.1 - Faciliter la mise en œuvre des mécanismes compensatoires et les intégrer à une réflexion territoriale..... | 21 |
| 2.5.2 - Favoriser l'innovation au sein des entreprises afin d'améliorer leur performance environnementale..... | 22 |
| 3 - DES PRÉOCCUPATIONS TECHNIQUES APPROFONDIES APPELANT DES COMPLÉMENTS JURIDIQUES ET TECHNIQUES..... | 24 |
| 4 - BIBLIOGRAPHIE ET ACTEURS CONSULTÉS..... | 25 |

1 - Propos introductifs

La présente étude s'inscrit dans un contexte national et européen qui tend à la rationalisation de l'usage du foncier ainsi qu'à la limitation de l'artificialisation des sols. La Loi ALUR², notamment, appelle les collectivités locales à intégrer des réflexions de densification et de mutation d'espaces déjà artificialisés afin de limiter l'extension urbaine sur les terres agricoles et naturelles, chaque besoin en foncier devant être justifié au vu de la pertinence du projet de territoire. Cette démarche d'approche de l'usage du foncier comme une ressource à préserver et à optimiser doit également entrer en cohérence avec les objectifs de réduction d'émission de gaz à effets de serre par la mise en œuvre des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) par exemple mais aussi répondre à un contexte budgétaire de plus en plus contraint des collectivités locales, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Ces réflexions opérationnelles et territorialisées font écho à l'actualité nationale, puisqu'une feuille de route sur l'économie circulaire est en cours d'écriture et doit être publiée courant mars 2018. Cette nouvelle feuille de route « *s'inscrit dans le Plan climat et doit permettre à la France d'atteindre les objectifs de transition vers une économie circulaire fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte* »³, loi de 2015. Au niveau européen, des projets de recherche émergent, tels *Be circle !*, afin de développer, puis d'expérimenter sur des sites pilotes, un logiciel d'optimisation des synergies entre entreprises, pour l'implantation d'activités sur du foncier à vocation économique.

Le principal objectif de cette étude exploratoire est de permettre à la DREAL Normandie, ainsi qu'aux partenaires de l'aménagement et du développement économique, d'identifier les mécanismes actuellement en œuvre qui limitent l'optimisation de l'espace pour l'aménagement du foncier à vocation économique et d'envisager les leviers mobilisables pour transformer ce mode d'occupation. Ce travail vise à proposer **une méthodologie adaptative et des outils** aux collectivités, aménageurs et entreprises. L'objectif associé est de maîtriser voire réduire l'ouverture des terres à l'urbanisation, tout en conservant la capacité d'offrir des possibilités d'implantation à de nouvelles activités sur leur territoire, ou d'extension/adaptation pour les entreprises en place.

Ce processus vertueux concourt également à répondre à d'autres objectifs présentant des enjeux nationaux et locaux, tant économiques qu'environnementaux, notamment en matière de :

- maintien de la compétitivité des entreprises par l'amélioration des ZAE (Zones d'Activités Économiques) dans le cadre du processus engagé (prise en compte de l'évolution de leur process et de leurs besoins : équipement, espace, qualité de desserte...)

2 Loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové, art. L 141-3, 151-4 du code de l'urbanisme

3 Site du ministère de la transition écologique et solidaire <https://www.consultation-economie-circulaire.gouv.fr/presentation>

- maîtrise du foncier dans les secteurs tendus (tant en matière de destination que de valeur) : à moduler en fonction des secteurs ;
- réduction d'émission de gaz à effet de serre ;
- réduction des nuisances, notamment sonores ;
- amélioration de la qualité paysagère (cohabitation ZAE, espaces habités, entrées de ville) ;
- superposition des fonctions dans les espaces constituant la zone (traitement du risque et maintien de la biodiversité, traitement du risque et organisation du stationnement, forme architecturales favorisant la biodiversité,...) ;
- synergies et mutualisation possibles inter-entreprises (se référer notamment aux pratiques d'Écologie Industrielle Territoriale (EIT), également facteur de compétitivité).

La terminologie « ZAE » couvre une très vaste typologie d'espaces d'activités économiques (extrait des travaux du grand Paris) : *« les regroupements d'activités économiques qui, suivant leurs spécificités réelles ou supposées, sont communément appelés zone industrielle, zone artisanale, zone commerciale, zone tertiaire, parc d'activité, etc. »*. Dans la présente étude on s'attachera a priori principalement au traitement des zones industrielles à mixtes⁴ en incluant les zones portuaires **mais en laissant de côté les zones exclusivement tertiaires et commerciales dont les logiques économiques et foncières semblent à première vue différentes.**

Le présent document de synthèse, constitue le premier cahier de l'étude. Il **s'appuie sur des échanges avec des acteurs de l'aménagement et de l'économie**, ou encore **sur des démarches et projets déjà mis en œuvre dans les domaines de la densification des ZAE et du développement du concept d'écologie industrielle territoriale (EIT)**, au niveau national comme au niveau de la région Normandie. De ces premières investigations, il est ressorti que **la gestion économe du foncier d'activité peut prendre des formes multiples**. En effet, le seul principe de densification peu présenter certaines limites et l'étude s'attachera donc à **examiner les réponses qui permettraient d'optimiser qualitativement le positionnement de l'activité, à différentes échelles du territoire.**

Ce rapport de synthèse s'intègre dans une étude plus vaste, en 3 parties, allant de l'étude des retours d'expérience à l'expérimentation sur site :

- Partie 1 : Synthèse des expériences et analyses existantes, approches prospectives et expérimentations conduites en France ou à l'étranger en matière de densification des ZAE industrielles et artisanales y compris portuaires.
- Partie 2 : Élaboration de méthodologies et description d'outils théoriques, pouvant contribuer à l'objectif d'optimisation de l'usage du foncier à destination d'activité. Ces outils peuvent intervenir à différentes échelles et être mobilisés par des acteurs

4 C'est-à-dire zones hébergeant des activités de production et d'autres activités de services, tertiaires, ou de commercialisation.

différents. Cette partie s'appuiera sur l'expertise d'un prestataire externe, notamment pour les questions juridiques.

- Partie 3 : Mise en œuvre pratique sur plusieurs sites et parcelles pouvant correspondre aux cas théoriques étudiés en partie 2. Il s'agira d'examiner à la fois sur les plans techniques et réglementaires (urbanisme et environnement) le principe de densification en imaginant une mise en œuvre « immédiate » par la collectivité, l'opérateur de la zone et/ou les entreprises.

Le développement qui suit fait la synthèse des éléments les plus saillants en termes d'acteurs et d'échelles d'action, d'obstacles identifiés, de pistes de solutions à explorer, de processus réglementaires à revisiter... Parmi ces éléments, certains feront l'objet de questionnements techniques plus approfondis, qui seront notamment abordés lors des groupes de travail menés en lien avec l'intervention d'un bureau d'études juridiques.

2 - Synthèse des enseignements issus de la recherche bibliographique et d'entretiens

De la recherche bibliographique et des entretiens conduits ressortent de multiples enseignements, développés autour des thématiques suivantes :

- Gouvernance : une problématique centrale pour la mise en place de nouvelles pratiques durables d'aménagement des ZAE :
 - Actions à l'échelle locale portées par l'EPCI⁵ au niveau d'une zone d'activités
 - Actions régionales : orientations de développement et dispositifs d'accompagnement en matière de gouvernance
- Réhabilitation de l'existant et amélioration globale de l'attractivité des sites
 - Actions locales de l'EPCI : stratégie foncière et connaissance locale des besoins en services et équipements des entreprises
 - Politique régionale pour hiérarchiser l'action publique territoriale et privilégier l'action sur le parc d'activité existant (en ZAE, diffus, centre-ville ...)
- Économie circulaire
 - Échelle de la ZAE et de son environnement « proche » : Favoriser la mise en place de synergies entre entreprises dans un objectif vertueux sur les plans environnemental et économique
- Réglementation : quelles réponses pour adapter les autorisations d'urbanisme et environnementales au nouveau projet ?

Pour chacun des thèmes, il sera rappelé des exemples issus à la fois de la recherche bibliographique et des entretiens conduits avec les acteurs de l'économie et de l'aménagement du territoire de la région Normandie.

⁵ Sauf mention contraire, les Établissements Public de Coopération Intercommunale désignés par cet acronyme sont les EPCI à fiscalité propre car ils disposent du niveau de compétence adapté aux actions envisagées.

2.1 - La gouvernance : une problématique centrale pour la mise en place de nouvelles pratiques durables d'aménagement des ZAE

Les études déjà conduites tendent à montrer que la gouvernance pour la gestion des ZAE et le développement de démarches innovantes (comme la densification ou l'écologie industrielle territoriale) doit être multi-partenariale, mobilisant des acteurs intervenant à différentes échelles et provenant de la sphère publique comme de la sphère privée. Actuellement, il est souvent constaté un manque de connaissance mutuelle des acteurs agissant sur un même territoire, ce qui constitue un frein à l'optimisation foncière et à la mise en place d'une gestion durable de ces zones. L'animation des ZAE constitue donc un des leviers pour impulser des changements de pratique significatifs. **Le portage de ces changements par des acteurs économiques et/ou politiques** reconnus sur leur territoire d'action, et plus spécifiquement auprès des autres acteurs d'une ZAE, **est un élément essentiel**.

En matière de gouvernance, **deux échelles de réflexions se détachent**, l'échelle de la ZAE au sein de l'EPCI et l'échelle régionale, par la mise en place du Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation⁶ (SRDEII) et d'outils d'incitation ou encore d'un appui en ingénierie par exemple. Toutefois, l'exercice doit également tenir compte des évolutions en cours et notamment l'arrivée prochaine du Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) en cours d'élaboration.

2.1.1 - Actions à l'échelle locale portées par l'EPCI au niveau d'une zone d'activités

À l'échelle de la ZAE, les retours d'expérience convergent sur l'importance de disposer d'un **gestionnaire de zone**, animateur dédié, assurant le rôle d'interlocuteur privilégié des entreprises et d'interface avec les collectivités. Cet animateur a pour mission de développer un réseau d'acteurs se rencontrant dans un climat de confiance pour favoriser l'émergence d'initiatives communes. Il peut être employé par la collectivité ou par une association par exemple, et mobiliser différents acteurs sur des thématiques spécifiques ou les coordonner pour l'avancement d'un projet de mutualisation d'équipements, de services... Les démarches qui se sont appuyées sur des clubs d'entreprises pré-existants ont montré plus de facilité à se structurer et à se maintenir sur le long terme.

- Le Havre développement prend pour exemple le territoire du Parc Éco-Normandie à St Romain-de-Colbosc où l'intercommunalité de Caux-Estuaire participe à l'animation de la zone et à son aménagement. Actuellement le parc dispose déjà d'une crèche d'entreprises, d'un data center commun et d'un gardien pour l'ensemble de la zone.
- L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Île-de-France (IAU), dans sa note d'octobre 2016, souligne également dans son étude que « *l'absence de*

6 Le SRDEII de Normandie a été approuvé en novembre 2016 : https://www.normandie.fr/sites/default/files/documents/politiques/economie/srdeii_complet_region_normandie.pdf

gestionnaire constitue véritablement un handicap au processus de densification et au bon fonctionnement de la zone »⁷. L'animation des ZAE et la création d'un réseau d'acteurs locaux (économiques et politiques) permet aussi d'anticiper certains freins dus à la confidentialité et à la concurrence entre entreprises.

2.1.2 - Actions à l'échelle régionale : orientations de développement et dispositifs d'accompagnement

La présente démarche, et notamment les entretiens avec des acteurs normands du développement économique, a permis de cibler des initiatives éparses émergeant sur le territoire, qui pose la question de l'opportunité d'une impulsion régionale pour favoriser ce nouveau modèle de développement. L'échelle de la région incarne, depuis la loi NOTRe, « *la collectivité territoriale responsable, sur son territoire, de la définition des orientations en matière de développement économique* »⁸, ce qui lui confère un rôle important d'impulsion et de soutien aux politiques de développement économique. Cette compétence est principalement traduite dans la réalisation et l'appui à la mise en œuvre du Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (**SRDEII**) dont les orientations « *favorisent un développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein* »⁹. Ces orientations sont opposables suivant un rapport de compatibilité avec le SRDEII.

- L'association ORÉE¹⁰ a notamment évoqué la région Grand-Est, reconnue pour sa politique de développement économique « Be Est » et de soutien à l'écologie industrielle territoriale. En effet, ce territoire est fort de plusieurs actions de références, intégrant l'EIT, notamment, celle de la ZI du Port Autonome de Strasbourg. Dans le livret d'orientations de son SRDEII la région Grand-Est propose l'orientation 6 « *Renforcer l'efficacité, la responsabilité, la proximité de l'action publique et des partenariats au service de l'emploi, des compétences et des entreprises du Grand Est* ». Celle-ci consiste à développer un réseau d'agences de développement économique dont une des missions serait l'**accompagnement à l'installation d'entreprises, l'animation de clubs d'entreprises ainsi que la gestion des actions collectives sur sites**, type gestion de l'énergie ou des déchets. De plus, elle s'engage à la tenue à jour de l'observation de l'immobilier et du foncier disponibles à destination économique et des services liés dans un but de prospection pour attirer les entrepreneurs.

7 Institut d'Aménagement et d'Urbanisme, Note rapide n°729, octobre 2016, accessible en ligne http://www.iau-idf.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1313/NR_729_web.pdf

8 Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, art. L4251-12 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

9 L4251-13 du CGCT

10 « ORÉE, association multi-acteurs créée en 1992, rassemble plus de 170 entreprises, collectivités territoriales, associations professionnelles et environnementales, organismes académiques et institutionnels, pour développer une réflexion commune sur les meilleures pratiques environnementales et mettre en œuvre des outils pratiques pour une gestion intégrée de l'environnement à l'échelle des territoires. », http://www.oree.org/source/imgs/images-site-oree/_Dossier_presentation-07_2017.pdf

Dans le livret d'actions (SRDEII), la région Grand-Est développe une action spécifique « **Soutenir et déployer l'EIT** », orientée vers l'identification et le soutien aux entreprises qui présentent un potentiel d'EIT. Cette action recourt notamment à la contractualisation Région – EPCI pour apporter conseil et méthodologie au sein d'une ZAE :

« En capitalisant sur les compétences et les moyens de l'ADEME, son partenaire dans le cadre du programme Climaxion, la Région aide les entreprises d'une même zone, d'une plateforme logistique ou d'un même bassin d'activité à accroître leurs performances économiques tout en diminuant leur empreinte écologique et en réduisant leur vulnérabilité aux coûts des matières et de l'énergie (réemploi, valorisation, achats locaux, mutualisation d'équipements et de prestations..) via la mise en œuvre de synergies entre acteurs économiques »¹¹.

L'échelle régionale a donc une portée stratégique dans le domaine du développement économique et de la gestion des ZAE, lui conférant un rôle de catalyseur et de facilitateur dans les démarches, de l'avis des acteurs du domaine. ORÉE a ainsi affirmé que l'engagement de la région Normandie aux assises normandes de l'économie circulaire, tenues le 17 novembre 2017, constituait un véritable levier pour engager des actions concrètes sur le territoire¹². Autre exemple, Le Havre Développement propose que la Région trouve un rôle dans la coordination et l'animation des acteurs locaux pour la gestion durable des ZAE, via des formations à destination des chargés de missions des collectivités.

La question des changements de pratiques pour l'optimisation de l'usage du foncier est soumise aux décisions et à la coordination des acteurs économiques et politiques sur un territoire, mais elle se heurte également à des réalités opérationnelles, à savoir les contraintes foncières et financières.

Objectifs à atteindre

Mettre en place d'une gouvernance à l'échelle de la ZAE et/ou de l'EPCI afin de créer un climat de confiance et des habitudes de travail entre les acteurs d'un même espace économique

Organiser la coopération inter-EPCI (notamment fiscale)

Mettre en place d'une gouvernance stratégique à l'échelle régionale pour impulser et soutenir les initiatives locales

Outils mobilisables ou à développer

Orientations d'aménagement et d'intégration des ZAE dans le tissu urbain via le SRADDET notamment

Animation et gestion des ZAE en s'appuyant sur des structures existantes en Normandie, avec différents statuts : clubs d'entreprises, associations, syndicat mixte, chargé de

¹¹ SRDEII Région Grand Est, 2017 – livret 2 – p.22

¹² p.26 du SRDEII de Normandie, est inscrit un « *plan d'actions en faveur de l'économie circulaire, visant l'économie de matières premières primaires et d'énergie dans les activités* ».

mission dédié à l'animation... ;

Financement partagé entre l'EPCI et les entreprises pour un animateur de ZAE, voire coordination de l'animation à une échelle supra ;

Définition, avec les acteurs d'une coordination des rôles à l'échelle régionale.

2.2 - Développer une stratégie foncière sur le long terme, favorisant l'occupation temporaire et la recomposition foncière

Ici, nous nous intéressons à la stratégie foncière sous deux angles : la planification et la programmation de la stratégie de développement économique ainsi que la mobilisation et l'articulation d'outils fonciers pour mettre en œuvre cette stratégie.

2.2.1 - Définir des stratégies territoriales de développement économique

La loi NOTRe a doté les intercommunalités de la compétence développement économique¹³. Les EPCI doivent à présent définir et mettre en place les réflexions de stratégie de développement économique. L'échelle intercommunale permet d'avoir une connaissance assez fine des réalités économiques territoriales tout en gardant une vision stratégique plus large que l'échelle de la commune pour répondre aux besoins des entreprises et du territoire. **Cette échelle de travail semble donc pertinente pour l'organisation spatiale en matière d'implantation de l'activité**, mais aussi pour porter des réflexions concernant la **répartition équilibrée entre tissu urbain déjà constitué et périphéries. Pour certains EPCI et en fonction de leur taille, il conviendrait d'élargir la réflexion via le SCoT** ou même via une réflexion à un périmètre plus vaste encore.

- A titre d'exemple, **le territoire du Pacte sud 77** (cf. fiche annexe) a mis en place, avec le soutien du conseil départemental¹⁴, une **démarche de complémentarité entre les différentes ZAE du territoire**. Un inventaire de l'immobilier et du foncier économiques a permis de dresser des « cartes d'identité » des zones d'activités sur le territoire, avec des caractéristiques en termes d'accessibilité et de visibilité, de volumes et de surfaces disponibles, de coûts des loyers... et de définir des pôles principaux de développement et des pôles supports, selon certains secteurs jugés porteurs. Les pôles principaux de développement doivent répondre aux besoins des entreprises déjà stabilisées qui ont besoin d'espace pour se développer, au sein d'une zone dynamique et visible, avec des accès à certains services d'entreprises (éventuellement mutualisés). Les pôles supports doivent quant à eux permettre d'accueillir des jeunes entreprises ou de faire émerger des

13 Les compétences des différents EPCI sont rappelées sur le site du CNFPT :

<http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/vitrine/Les+diff%C3%A9rents+EPCI+et+leurs+comp%C3%A9tences>

14 À noter que, en vertu de la loi NOTRe, l'échelon départemental n'a plus de compétences en matière de développement économique. Il ne peut intervenir qu'en complément de l'action communale ou de l'action de l'EPCI à fiscalité propre, sur des actions limitativement énumérées (cf. annexe, *instruction du gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements*, du 22 décembre 2015)

projets avec des faibles loyers et des services spécifiques pour l'accompagnement des porteurs de projets. Ces pôles supports hébergent également les activités qui n'ont pas besoin d'accueillir du public ou ne nécessitent pas une forte visibilité.

Néanmoins, les ressources disponibles en termes d'ingénierie territoriale diffèrent entre les niveaux d'EPCI (communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomérations, métropole). D'après la CCI Normandie, les plus vastes et plus « solides » (comme Cherbourg, la métropole de Rouen ou encore l'intercommunalité Sud Eure par exemple) sont mieux à même de mener ces démarches et de les suivre sur le long terme. **Un des enjeux de ces EPCI pour l'activité économique réside dans la mise en place d'une programmation de l'aménagement et d'une stratégie foncière adaptée, sur le long terme.** D'autres territoires, moins dotés en ingénierie devront s'appuyer sur des partenaires pour déterminer leurs axes de développement. Les acteurs rencontrés ont alerté sur un des effets possibles du zonage et de la priorisation d'espaces stratégiques de développement économique : cela pourrait conduire à une augmentation du coût du foncier identifié et donc dissuader le développement et la densification sur ces zones en faveur d'espaces économiques plus abordables, initiant ainsi un phénomène inverse à celui recherché. La CCI insiste sur la nécessité d'accompagner les EPCI dans la programmation des ZAE et de l'intégration des activités économiques en tissu urbain. Elle explique en effet que la répartition des activités économiques devrait obéir généralement à des règles simples : les activités présentant des risques ou des nuisances s'installant en dehors du tissu urbain, de même que certains services aux entreprises, tandis que toutes les autres activités pourraient s'installer partout ailleurs tant que la relation avec les clients est facilitée. Ainsi, toute l'économie présentielle (commerces, services à la population, services publics...) devrait se situer en zone urbaine, favorisant ainsi la redynamisation des centres. D'après elle, si ces activités s'installent actuellement en ZAE c'est en partie parce qu'il n'y a pas de foncier disponible ou économiquement accessible plus proche des centres.

Le niveau régional peut jouer un rôle important dans la coordination et l'appui à la définition des stratégies de développement économique. La note rapide n°729 de l'IAU, par exemple, appuie la pertinence de définir des « *zones d'activités d'intérêt régional qui pourraient bénéficier d'outils financiers, d'ingénierie et fonciers pour favoriser leur densification* », notamment celles jouissant d'une « *taille critique suffisante pour bénéficier d'une desserte en transports en commun et de services mutualisables attractifs (restauration, hébergement, services aux salariés, etc.)* ». Nous avons évoqué précédemment les SRDEII, qui ciblent des orientations et des actions prioritaires pour le développement du territoire, mais **l'échelon régional peut aussi contribuer à une meilleure connaissance et au développement des outils d'observation afin d'aider les EPCI à assumer leur compétence de développement économique.** En Normandie, la Région, l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) et la DREAL co-animent le réseau foncier normand, qui vise à une meilleure connaissance des pratiques et outils mobilisables ainsi qu'à une diffusion des analyses et observations foncières. Les mêmes acteurs participent activement à l'enrichissement des données disponibles à travers diverses démarches (recensement des friches, construction d'un observatoire des ZAE via

le CPIER¹⁵ vallée de la Seine, observatoires fonciers locaux). D'autres acteurs complètent ces outils « généralistes » comme LSN¹⁶ qui pilote un observatoire des espaces à vocation logistique.

Enfin, la CCI régionale, avec l'EPFN, l'AURH¹⁷, l'AURBSE¹⁸, la SAFER de Normandie¹⁹, la chambre d'agriculture régionale, le PNR des boucles de la Seine normande, la région et l'État (DREAL et certaines DDT(M)) anime un réseau régional, qui produit une documentation destinée à l'appropriation des questions de consommation d'espace par les territoires.

2.2.2 - Maîtriser les outils fonciers pour la mise en œuvre des stratégies

D'après les acteurs interrogés et les demandes qu'ils reçoivent du secteur privé, le modèle prépondérant d'occupation foncière est actuellement celui de la propriété, notamment pour les TPE et PME, qui se placent dans une logique de transmission future de leur structure. C'est le cas aussi pour les entrepreneurs qui ont vocation ou ambition de s'étendre et souhaitent constituer une réserve foncière. Cet attachement à la propriété et le contexte de ressources économiques restreintes des collectivités, qui ne peuvent donc se permettre de conserver systématiquement la maîtrise foncière, soulèvent la question de la mise en œuvre des stratégies de développement. Comment garder la maîtrise de la programmation de l'aménagement d'un périmètre qui fait intervenir une multiplicité de propriétaires fonciers ?

Durant la phase de recherche bibliographique et d'échanges avec des acteurs économiques, plusieurs outils ont été évoqués afin de favoriser la maîtrise foncière, que ce soit pour requalifier, développer ou densifier un site :

- Le Havre développement, par exemple, a souligné la nécessité d'impulser un nouveau mode d'occupation foncière qui serait basé sur la location plutôt que sur la propriété privée. Cela implique de **mener un travail de pédagogie auprès des porteurs de projets pour les informer des différents montages possibles, tout en garantissant la réponse à leurs futurs besoins en immobilier d'entreprise**. Parmi les outils envisagés, on peut citer les COT (convention d'occupation temporaires), les baux avec droits réels à construction ou les baux emphytéotiques ;
- Pour l'occupation de parcelles vides, la ZAE INSPIRA en région lyonnaise (cf. fiche annexe), gérée par un syndicat mixte, propose des **baux avec droits réels à construction** aux entreprises qui souhaitent s'installer sur la zone. Le calcul du loyer prend en compte les investissements nécessaires à l'adaptation de la parcelle (foncier « clé en main »), la durée du bail envisagée et la capacité d'endettement des entreprises ;

15 Contrat de Plan Interrégional État Régions

16 <https://www.logistique-seine-normandie.com/notre-association.html>

17 Agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine, <http://www.aurh.fr>

18 Agence d'urbanisme de Rouen et des boucles de la Seine et Eure, <https://www.aurbse.org>

19 Société d'aménagement et d'établissement rural, <http://www.saferdenormandie.fr/site/index.php?page=missions>

- l'ADEUS suggère que « *le portage public du foncier pourra quant à lui être privilégié sur des zones ou parcelles à forts enjeux au regard de la stratégie de développement économique de la collectivité (vocation à renforcer, présence d'un embranchement fer, ...)* »²⁰. L'utilisation de baux emphytéotiques ou de COT peuvent ensuite permettre à la collectivité de maintenir une maîtrise foncière tout en valorisant son foncier. Le recours à une SAS (société par actions simplifiées) pour le foncier d'activités, à l'image de la SHEMA sur l'agglomération caennaise, peut aussi constituer un levier de maîtrise foncière.
- **Lorsque la maîtrise foncière est privée, le recours à des outils de type AFU (association foncière urbaine) permettrait le remembrement et la mutualisation d'espaces.** La gestion en copropriété mériterait aussi sans doute d'être examinée dans le cadre de la présente étude.

L'occupation locative du foncier permettrait également de développer de la densification sur les ZAE déjà construites, en favorisant notamment l'usage temporaire de parcelles non exploitées constituant une réserve foncière. Les conditions de faisabilités juridiques devront être étudiées pour cet aspect. L'optimisation de l'occupation foncière par la mutualisation d'espace et / ou la densification, lorsque cela est pertinent, doit passer aussi par la maîtrise et l'utilisation d'outils fonciers.

Objectifs à atteindre

Programmer la stratégie foncière à long terme au sein de l'EPCI et à une échelle inter-EPCI (SCoT, inter-SCoT), respectant un équilibre territorial dans la répartition des différentes activités économiques (de production, commerciales, de services)

Favoriser une variété de statuts d'occupation foncière et notamment les usages temporaires.

Outils mobilisables ou à développer

Cartographie du potentiel foncier et priorisation d'occupation des espaces à vocation économique

Plan de relocalisation des activités économiques

Outils fonciers : AFU, bail emphytéotique, bail à construction, COT ...

Articulation des outils et conditions juridiques à l'occupation temporaire des espaces non exploités.

²⁰ Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, note n°82, octobre 2012, p.5

2.3 - Prioriser l'adaptation et la réhabilitation du parc immobilier existant pour répondre aux besoins actuels et futurs des entreprises

Les acteurs rencontrés et les études consultées permettent de retenir que le parc immobilier actuel n'est souvent plus adapté aux besoins des entreprises, tant en termes de volumes, que de qualité du bâti, de normes (environnementales, énergétiques, GES...) ou encore d'accessibilité et d'intégration urbaine.

2.3.1 - Adapter le bâti qui ne correspond plus aux normes et aux usages

L'IAU, dans sa note rapide n°729, dresse le constat suivant : « *le cycle de vie d'une ZAE est très court : le seuil de montée en puissance est de vingt ans ; le seuil de stagnation de dix à quinze ans ; le seuil de déclin de dix à quinze ans également. L'évolution des grandes ZAE se traduit par des mutations inévitables dans le temps [...]. Les vraies questions se portent sur les zones d'activités de taille intermédiaire (entre 10 et 40 ha), et celles de petite taille* ». **En Normandie, la CCI estime à 700 le nombre de ZAE, dont la grande majorité ont une surface inférieure à 40 ha²¹**, exception faite des zones industrialo-portuaires et d'espaces économiques situés à proximité directe de villes telles que Rouen, Caen, Honfleur, Lisieux, Évreux... **Si on ajoute la prise en compte de la forte vacance des locaux dans ces ZAE, allant parfois jusqu'à 40 %** dans les territoires de la région caennaise, d'après l'AUCAME²², la question de **la vocation de ces espaces économiques, de leur intégration dans le tissu urbain et de la requalification des bâtis** semble donc s'imposer actuellement.

Le Havre Développement propose d'étudier **l'adaptation du mécanisme OPAH-RU²³ pour favoriser le renouvellement urbain pour les ZAE**. L'EPCI pourrait identifier des sites propices aux développements urbain et économique pour lesquels les entreprises bénéficieraient de subventions afin de rénover le bâti sous réserve d'un seuil de vacance critiques des locaux (par exemple dans les zones où elle est supérieure à 50 %). Cela favoriserait l'amélioration de l'attractivité de la zone et du territoire. Le dispositif pourrait être national pour coordonner les actions et les modalités d'attribution des subventions, et associer des acteurs comme la Caisse des Dépôts et Consignations. « *La région peut participer au financement des aides et des régimes d'aides [en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles]* »²⁴. Ainsi, elle serait un acteur légitime pour définir des critères d'attribution vertueux et favorisant la réhabilitation de l'existant.

La requalification du parc immobilier doit répondre aux besoins et attentes des entreprises et entrer ainsi dans un exercice de programmation. Cet exercice nécessite de connaître et d'anticiper les attentes et les évolutions du secteur privé.

21 Source : plateforme de la CCI, BASECO (<http://www.ccibaseco-normandie.fr/>)

22 Agence d'urbanisme de Caen Normandie Métropole

23 Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain

24 L1511-3 du CGCT

- Le territoire Pacte Sud, en sud Seine-et-Marne, a organisé les ZAE communautaires selon une logique de **parcours résidentiel des entreprises**, prévoyant certains espaces de pépinières d'entreprises dans d'anciens locaux industriels redécoupés en volume, ou prévoyant la localisation d'activités à faible valeur ajoutée dans les zones au foncier moins cher et moins accessible (moins stratégique), et à l'inverse, certaines zones sont dédiées à des entreprises qui s'agrandissent, ou à des espaces d'artisanat, bénéficiant de synergies et de mutualisations avec la présence d'autres entreprises.
- L'agglomération de Morsang-sur-Orge en Suisse a lancé une **démarche d'observatoire, au service des collectivités**, des besoins des entreprises des zones industrielles et zones artisanales (ZIZA, cf. fiche annexe) pour repenser leur vocation et l'implantation des entreprises, tout en maintenant un tissu économique dynamique et mieux intégré au tissu urbain.

2.3.2 - Faire face à la problématique de pollution des sols

En Normandie, l'obsolescence du parc immobilier est marquée par la présence d'entrepôts anciens et de locaux qui ne sont plus aux normes pour accueillir certaines activités (normes incendie, performances énergétiques, réglementation environnementale...) mais également par la problématique de dépollution qui rend d'autant plus difficile la réhabilitation de ces bâtiments.

La CCI constate qu'il y a deux configurations principales pour la problématique de densification :

- les zones tendues où il y a une faible disponibilité foncière et où la question de la densification se pose également en termes qualitatifs : comment densifier et optimiser l'usage de l'espace tout en garantissant un cadre soutenable et de qualité ?
- les zones desserrées avec souvent des terrains pollués où l'obstacle majeur à la densification est celui des coûts de dépollution.

Ce constat est partagé par Le Havre Développement qui suggère une action sur la fiscalité des zones à reconvertir : avec une **exonération de taxe foncière qui courrait le temps de la reconversion et de la dépollution du site**, les aménageurs seraient incités à investir sur ce type de terrain qui actuellement sont beaucoup trop chers en « coûts de sortie ». Cela permettrait, à coûts « raisonnables » pour les aménageurs, la réintégration de parcelles vacantes généralement situées en zones urbanisées et donc mieux desservies en termes de services et de transports. **Cette mesure fiscale serait à coupler avec une présentation explicite de la prévision des investissements et des coûts nécessaires à la reconversion, afin de rassurer les entrepreneurs.** Cette démarche, qui sort des dispositifs plus classiques de subventions, devrait également pouvoir être mise en œuvre sur des zones qui sont effectivement dédiées à l'activité mais qui se sont constituées au fil du temps, sans procédure d'aménagement de type ZAC²⁵ (comme le boulevard économique Jules Durand au Havre). Si l'on raisonne en coût global, ce type de

²⁵ Zone d'Aménagement Concerté

processus permet de rendre plus attractive pour le secteur privé, car financièrement surmontable, une action de dépollution du sol qui bénéficie au final à la collectivité. En effet, même après un éventuel départ, l'entreprise laisse derrière elle du foncier ré-exploitable sans surcoût.

De nouveau, la Région pourrait trouver un rôle stratégique dans l'accompagnement des EPCI pour la mise en place de dispositifs innovants, notamment en matière fiscale, afin de généraliser les pratiques de réhabilitation de l'existant. Les outils fiscaux envisageables seront à approfondir en lien avec le bureau d'études juridiques. Ces dispositions pourraient venir compléter les actions partenariales Région-EPFN²⁶ de type « fonds friches » pour le recyclage foncier des sites désaffectés, ou encore « bâti amianté » pour le désamiantage et la démolition des bâtis publics anciens (équipements publics et logements sociaux principalement).

2.3.3 - Améliorer l'attractivité générale des sites

La première phase de l'étude a mis en avant l'intérêt d'**examiner la faisabilité de la mixité fonctionnelle et de la densification des ZAE, qui permettraient d'augmenter la rentabilité de l'aménagement ou de la requalification de ZAE**, tout en alertant sur un potentiel « cas par cas », très dépendant de la réalité opérationnelle. Par exemple, l'identification du potentiel de densification par un travail d'analyse géographique des bases de données existantes permettrait l'identification des parcelles potentiellement leviers et de la marge de manœuvre, mais sera nécessairement confronté à un réajustement en fonction des contraintes sur site. Concernant la pertinence de la mixité fonctionnelle, celle-ci s'envisage d'abord à l'échelle de la commune voire de l'intercommunalité avant de se réfléchir sur site : est-ce que cela fait sens dans l'écosystème urbain ? Comme le rappelle l'ADEUS, la mixité fonctionnelle *« fait appel à une logique d'ensemble : la juxtaposition des fonctions différentes ne suffit pas à créer une véritable mixité ; il faut également créer des liens et des synergies entre ces différentes fonctions »*²⁷. La constitution d'une boîte à outils et d'une méthodologie permettra d'accompagner les collectivités et les partenaires de l'aménagement dans leurs réflexions et leurs expérimentations.

L'attractivité des sites passe aussi par une amélioration de l'accessibilité en transports, notamment via les modes doux, ce qui participe à une meilleure intégration dans le tissu urbain. En effet, cela contribue à répondre *« aux objectifs de densification et de diminution des obligations de déplacements (« ville des courtes distances ») portés par les documents d'urbanisme [qui] tendent à remettre en cause le principe de séparation des fonctions, au profit d'une recherche de mixité fonctionnelle et d'une mise en synergie des territoires, permettant notamment le développement de modes de déplacements alternatifs au tout automobile »*²⁸.

26 <http://www.epf-normandie.fr/Fiches-boite-a-outils2>

27 ADEUS, note n°82, octobre 2012, p.7

28 ADEUS, Note n°82 , p.7

En termes de densification des espaces économiques, les études de l'IAU, d'ADEUS et du Cerema Ile-de-France²⁹ prônent l'intégration de nouvelles formes architecturales : division en volume, densification en hauteur, avec l'intégration de mixité fonctionnelle – par exemple, parking en sous-sol et rez-de-chaussée, puis bureaux, activités artisanales, salles de réunions ou services aux entreprises aux étages supérieurs – mutualisation d'équipements et de services aux entreprises, voire intégration de bâtiments d'habitat, de jardin urbain, ou d'autres fonctions urbaines lorsque cela est compatible avec les activités économiques présentes. **La densification de l'implantation économique n'a en effet de sens que si les fonctionnalités nécessaires au déroulement de l'activité économique sont préservées** voire facilitées. L'adaptation du bâti passe aussi par des aménagements légers ou réversibles, notamment avec le développement de parois modulables par exemple.

Ces aménagements ne doivent pas non plus se départir de considérations paysagères et urbanistiques, afin de garantir une meilleure intégration du bâti et de **considérer les ZAE comme des espaces de vie économique et non pas des « zones » économiques**. Certains sites stratégiques majeurs comme la zone INSPIRA du projet Rhône Médián a fait appel à un grand nom de l'architecture, Joan Busquets, pour créer une unité architecturale et paysagère au sein du site. L'étude du Cerema sur la requalification des espaces périphériques propose également la mise en place d'un référentiel qualitatif et réglementaire pour aider les collectivités gestionnaires à transcrire leurs exigences de façon opérationnelle.

Objectifs à atteindre

Favoriser la réhabilitation et la remise aux normes du parc immobilier obsolète

Rendre la charge foncière acceptable pour l'investissement économique

Faciliter le parcours résidentiel des entreprises

Améliorer l'accessibilité et l'intégration des sites économiques dans le tissu urbain.

Outils mobilisables ou à développer

Observatoire économique des besoins des entreprises

Densification en hauteur, nouvelles formes architecturales, charte qualitative architecturale et paysagère

Outils d'intervention et outils fiscaux mobilisables au niveau régional et/ou de l'EPCI pour la dépollution des sols et la réhabilitation de l'existant

Réflexions sur la mixité fonctionnelle à l'échelle de l'îlot, de la commune, voire de l'EPCI

Programmation des sites économiques en adéquation avec le projet de territoire.

29 IAU, Note rapide n°729, ADEUS, Note n°82 et Cerema Ile-de-France, Zones d'activités en périphérie : les leviers pour la requalification, étude accessible en ligne <https://www.adcf.org/files/co18005314-zae-etude-cerema.pdf>

2.4 - Optimiser l'utilisation des ressources au sein des ZAE, en impulsant des synergies inter-entreprises

L'optimisation de l'usage du foncier peut aussi être abordée sous l'angle de l'optimisation des externalités positives, notamment en termes écologiques, rendues possibles grâce à l'interaction et la proximité de certaines activités entre elles. Cela implique de s'appuyer sur un réseau moteur d'acteurs locaux et de connaître le fonctionnement des entreprises ainsi que leurs besoins.

2.4.1 - Développer des synergies de mutualisation et de substitution

Un entretien avec l'association ORÉE a permis de mettre en évidence plusieurs mécanismes de synergies qui favorisent des pratiques plus durables au sein des espaces économiques. Tout d'abord, il convient de distinguer 2 types de synergies : les synergies de mutualisation et celles de substitution.

Les questions de **mutualisation d'équipements et de services** sont une première étape dans le but de l'amélioration de la prise en compte de l'impact écologique des entreprises et des zones d'activités. En effet, **les synergies de mutualisation peuvent être mises en œuvre rapidement et engendrent des gains économiques intéressants pour les entreprises**. Elles peuvent donc renforcer l'intérêt des acteurs économiques pour la démarche et il sera alors plus facile de porter à l'étude la mise en œuvre de synergies de substitution. Par exemple, l'une des premières étapes pour fédérer des acteurs et réaliser des gains immédiats peut être la mise en place d'un service commun (gardiennage, restauration, services supports...) ou l'achat groupé d'électricité, comme cela est le cas pour le Port autonome de Strasbourg où 11 entreprises se sont rassemblées, engendrant des bénéfices de 60 000 € / an. Cette première initiative a été suivie par d'autres mutualisations et actuellement, ce port fait figure de référence pour l'écologie industrielle territoriale.

D'autre part, dans le cadre de la mise en place de synergies de mutualisation, il peut être évalué en amont si la synergie de mutualisation est bien en adéquation avec les principes du développement durable et le principe de durabilité forte. En d'autres termes, il faut vérifier qu'une synergie réalisée va apporter des bénéfices environnementaux et sociaux en plus des bénéfices économiques. Elle sera pertinente si les bénéfices économiques ne sont pas un prétexte qui aurait des répercussions négatives sur l'environnement ou l'humain, par un effet « rebond » en produisant d'autant plus de déchets par exemple. Pour observer cela, la première plateforme nationale d'évaluation des performances des démarches EIT, ELIPSE³⁰, a été créée par ORÉE.

Certaines actions de mutualisations auront un impact écologique direct, comme le traitement des effluents pollués sur l'ensemble d'une zone avec l'installation d'une station d'épuration. À l'inverse, certaines actions n'engendreront pas d'amélioration écologique directe mais néanmoins, **les gains économiques réalisés peuvent être réinvestis dans**

30 <http://www.referentiel-elipse-eit.org/index.html>

une démarche de performance environnementale, si les entreprises souhaitent s'engager.

La substitution permet quant à elle une économie de ressources, ce qui, a priori, a effectivement un impact écologique positif direct. Par exemple pour la filière bois, une entreprise peut récupérer du bois qui constitue le déchet d'une autre entreprise et éviter ainsi de produire et d'acheminer une autre ressource. **Pour favoriser la mise en place de synergies de substitution, il est nécessaire d'avoir une connaissance des flux entrants et sortants approfondie.**

2.4.2 - Approfondir la connaissance de la composition des entrants et des sortants

Actuellement, la démarche « *Plug and play* », qui désigne le fait d'implanter une entreprise qui correspond spécifiquement aux besoins des autres entreprises présentes sur un site en termes de synergies potentiellement réalisables, semble séduire petit à petit décideurs politiques et économiques. **En effet, un indice encourageant ces dernières années est la présence quasi-systématique, dans les cahiers des charges des entreprises, de la recherche de synergies de substitution et de mutualisations.** Plusieurs expérimentations sont en cours :

- **La zone INSPIRA, à proximité de Lyon**, souhaite développer le concept d'écologie industrielle et territoriale pour l'excellence environnementale, en favorisant l'émergence de projets coopératifs entre les entreprises du site et en s'appuyant sur une étude de flux au sein de la zone. Cela permet d'accompagner des projets d'économie circulaire, en étudiant les projets d'implantation d'entreprises avec une logique « *plug and play* », la mutualisation d'équipements ou encore grâce à des partenariats avec des clusters orientés vers la maîtrise de l'énergie. Le site s'est également lancé entre 2015 et 2016 dans le développement du logiciel démonstrateur Inspir'éco³¹ avec Engie, Ideas Laboratory, Trédi et la CNR. **Ce logiciel se veut une aide à l'implantation permettant de repérer et valoriser les synergies** (flux de matières, eau, énergies), de coupler les performances économique et environnementale pour une meilleure compétitivité, de proposer une implantation qui estime les gains potentiels pour l'industriel et sorte de la simple logique « foncier viabilisé ». Ce projet a été poursuivi dès 2017 sous le nom *Be circle* ³² et passe à une échelle de recherche européenne. Le logiciel est actuellement testé parallèlement sur 3 sites pilotes (INSPIRA, zone industrialo-portuaire de Höchst, Bureau économique de la province de Namur).
- Le Havre Développement souhaiterait **implanter cette démarche de façon systématique dans les projets d'aménagement de la ZIP du Havre**. C'est une tâche complexe, car il faut réussir à convaincre les différents acteurs (le port, les titulaires d'AOT³³, la vielle du Havre...), alors même qu'il n'y a pas encore de client immédiatement intéressé. Des initiatives ont été lancées, notamment un

31 <http://www.espace-inspira.fr/decouvrir/espace-responsable/lecologie-industrielle/>

32 <http://be-circle.com/>

33 Autorisation d'Occupation Temporaire (du domaine public)

questionnaire à destination des entreprises qui visait, par exemple, à répertorier les activités que les entreprises étaient prêtes à accueillir ou les services mutualisés à mettre en place (réseaux, parkings, restauration...). Cette démarche a été réinvestie par l'association d'entreprises Synerzip – LH³⁴ présidée par le directeur de Chevron Oronite. Synerzip – LH a pour vocation de trouver des domaines de mutualisation pour **réduire l'empreinte environnementale des activités du site, tout en garantissant une meilleure compétitivité des entreprises**. Dans un premier temps, elle s'attelle à la mise en œuvre du PPRT, puis elle recherchera les synergies possibles entre les entreprises.

- L'AURH a développé **l'outil de la toile industrielle** que l'on peut comparer à une « base de données intelligente », qui permet de répertorier, pour les entreprises de plus de 50 salariés, les échanges de matière et les échanges contractuels. Il présente également un indice d'ancrage de l'entreprise sur le territoire, et la part des entreprises qui dépendent d'un siège extérieur à la Normandie. Ainsi, il ressort de cette base que 26 % des entreprises de 50 salariés et plus ont leurs sièges implantés dans l'estuaire tandis que 50 % sont rattachés à un siège social en France (Paris principalement), 4 % en Suisse, 10 % en Europe et 10 % aux États-Unis. L'AURH a déjà utilisé cet outil pour représenter géomatiquement les interactions et prévoir quel serait l'impact du départ d'une raffinerie Lafarge sur l'écosystème industriel. Cette étude a permis d'étudier l'alternative à un éventuel départ : le remplacement de la raffinerie par un site gazier, afin de réduire les conséquences. La toile industrielle pourrait aussi être un outil prospectif, permettant d'anticiper les activités et maillons manquants qu'il faudrait attirer sur le territoire pour le renforcer et le rendre plus attractif. D'après l'AURH, **la question de l'EIT se pose principalement pour des grandes ZAE / ZI mais ne fait pas encore partie des préoccupations des TPE / PME qui ne se connaissent pas sur les petites zones**.

Pour mettre en place ces démarches, il est primordial de mobiliser les entreprises du territoire. Comme cela a déjà été dit à propos de la gouvernance des ZAE, les entreprises et leurs dirigeants doivent en premier lieu développer des relations marquées par la confiance mutuelle et mettre en place des habitudes de collaboration et de partage. **Démarrer avec de petites actions peut permettre d'augmenter les ambitions des actions collectives suivantes**. Cette vision est partagée par l'ensemble des acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude, et notamment par ORÉE qui précise que ce sont les porteurs de projets qui décideront eux-mêmes du périmètre pertinent pour mettre en place ces actions. Il semble opportun de commencer par la connaissance des flux d'une ZAE et si les flux ne sont pas suffisants pour créer des synergies alors il faut peut-être étendre le périmètre d'étude. La réflexion à l'échelle d'une intercommunalité est intéressante, mais il faut être vigilant pour garder une dimension locale. **Selon les cas, la démonstration sur une ZAE, quitte à avoir des résultats plus modestes, pourrait permettre d'étendre ensuite la démarche dans une logique « multi-sites »**.

34 <http://www.synerzip-lh.fr/>

Objectifs à atteindre

Optimiser l'utilisation des ressources

Augmenter l'ancrage territorial du tissu économique local

Outils mobilisables ou à développer

Connaissance approfondie des entrants et sortants d'un site économique

Accompagnement des démarches de créations de synergies interentreprises

2.5 - Contraintes réglementaires à dépasser concernant la prise en compte des impacts écologiques

Anticiper des synergies et réfléchir à l'optimisation des ressources en amont de l'implantation des activités participe à un usage plus efficient et plus durable du foncier. De manière réciproque, la réflexion sur l'optimisation de l'usage du foncier économique amène inévitablement à la **réflexion portant sur « l'amélioration de l'existant » en intégrant la prévention et la compensation de l'impact que pourraient avoir des actions de densification.**

2.5.1 - Faciliter la mise en œuvre des mécanismes compensatoires et les intégrer à une réflexion territoriale

Le potentiel de densification est un enjeu important qui se heurte très fréquemment aux exigences environnementales et notamment à celles de la loi sur l'eau ou des installations classées pour la protection de l'environnement. Le code de l'environnement impose en effet un seuil à partir duquel il faut reprendre une étude d'impact pour toute mutation ou densification foncière, ce qui induit des coûts jugés « exorbitants » pour les entreprises, d'après les interlocuteurs rencontrés.

Selon Le Havre Développement, la démarche prospective pour l'aménagement des ZAE / ZI est très difficile à gérer en termes de prise en compte des compensations pour les espaces naturels. La structure remarque **un problème de ressources humaines et financières, ainsi qu'un décalage dans les temporalités de l'aménagement** : il faut prévoir sur 7 ans l'usage du foncier d'activité et l'espace à réserver pour les compensations, alors que la temporalité de la vente est bien moindre (plutôt de l'ordre de l'année). Cela devient très exigeant pour les gestionnaires de zones. Un dispositif d'accompagnement et de pédagogie devrait être développé pour les aider dans cette démarche : « *c'est une machine à aménager intelligemment qui doit se mettre en marche* ».

D'après l'AURH, sur des terrains à forte valeur environnementale mais présentant des potentiels de développement économique, il faudrait étudier la possibilité de pouvoir constituer un **stock de mesures compensatoires** en anticipation.

Face à ces constats, les acteurs considèrent qu'il faudrait adapter les dossiers de demande d'autorisation pour **sortir des mécanismes « à la parcelle » et passer à une**

réflexion globale de l'aménagement sur une zone. Actuellement, la structure même du permis pour l'occupation de l'espace est gérée par des normes de stationnement, de réseaux, d'espaces de circulation, de surface bâtie, de compatibilité à la loi sur l'eau, etc., à l'échelle de la parcelle. Il semblerait pertinent d'étudier des alternatives pour **envisager la possibilité que la forme urbaine du projet (plan masse, distance entre bâtiments...), l'étude d'impact des projets (loi sur l'eau) ou autres contraintes réglementaires soient instruites dans une seule et même procédure administrative, tout en intégrant la dimension temporelle de l'aménagement d'un périmètre.** La piste de la procédure de **permis de construire valant division**³⁵ pourrait permettre de répondre à une partie de ces points de blocage. La phase 2 de l'étude approfondira les mécanismes mobilisables à droit constant.

2.5.2 - Favoriser l'innovation au sein des entreprises afin d'améliorer leur performance environnementale

Dans le cadre de la **feuille de route nationale pour l'économie circulaire**, ORÉE a proposé deux évolutions réglementaires afin de faciliter la mise en place d'expérimentations notamment dans les process de production, qui s'inscriraient dans des logiques d'économie circulaire. Leurs propositions sont retranscrites telles quelles :

Proposer un droit à l'expérimentation pour les entreprises

« Il est proposé de créer les conditions juridiques d'un droit d'expérimentation pour toutes les activités relevant du droit des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), afin notamment de permettre, à titre d'exemple, le réemploi dans les chaînes de production. L'objectif de cette mesure est de libérer les innovations au sein du tissu économique français, dont la très grande majorité relève du droit des ICPE (...) »

Lever les verrous réglementaires déchets/non déchets/sous-produits/Reach

« Les réglementations Produit (REACH..) et Déchet (sortie de statut des déchets..) sont en silo, ce qui engendre des incohérences. Il y a parfois plus de contraintes sur la réglementation Déchets (par exemple, plus d'analyses demandées pour s'assurer que les matières issues du recyclage ne présentent pas de risque pour l'environnement), alors qu'elles sont moindres pour les matériaux neufs. Pour promouvoir l'économie circulaire, il faut donc créer des passerelles entre ces deux réglementations. (...) »

Il pourrait être intéressant de :

- sécuriser le cadre juridique national et européen des sous-produits ;*
- apporter plus de flexibilité à la sortie du statut de déchets en allant davantage vers le statut implicite³⁶;*

35 R431-24 du code de l'urbanisme et anciennement permis groupé

36 JORF n°0010 du 13 janvier 2016, texte n° 106 sur l'avis aux exploitants d'installations de traitement de déchets et aux exploitants d'installations de production utilisant des déchets en substitution de matières premières

- étendre, aux structures non soumises à la réglementation ICPE, l'avis du journal officiel qui prévoit la possibilité de sortie « implicite » du statut de déchet ;
- faire un tableau simple comparant et expliquant les 3 procédures : sortie de statut de déchet implicite et explicite versus sous-produits. »

Parmi les obstacles ou les évolutions réglementaires évoquées avec les différents acteurs économiques, ceux relatifs à la prise en compte ou à la prévention des impacts écologiques semblent particulièrement récurrents. L'EIT étant encore un processus expérimental, et dépendant d'initiatives locales, elle ne bénéficie pas d'un retour d'expérience national et d'une stabilisation législative. Dans ce cadre, intégrer des préoccupations de performances écologiques dans la recherche exploratoire d'optimisation de l'aménagement du foncier économique permettra de conforter la connaissance et l'utilisation d'outils législatifs et réglementaires existants ou de proposer, le cas échéant, des évolutions qui semblent pertinentes au regard des expérimentations conduites.

Objectifs à atteindre

Intégrer les réflexions de mécanismes de compensation écologique à l'échelle du projet urbain plutôt qu'à l'échelle de la parcelle

Favoriser l'innovation de process au sein des ZAE / ZI pour l'amélioration de la performance environnementale

Outils mobilisables et à développer

Droit à l'expérimentation pour les entreprises

Banque de compensation foncière à l'échelle de l'EPCI, du SCoT,...

Permis valant division.

3 - Des préoccupations techniques approfondies appelant des compléments juridiques et techniques

À l'issue de cette phase de bibliographie et d'entretiens d'experts, un certain nombre de constats et de propositions d'outils se dégagent. Les thématiques concernées sont nombreuses lorsque l'on aborde l'utilisation efficiente du foncier à vocation économique et que l'on cherche à limiter l'impact écologique de l'implantation des entreprises. Finalement, la vocation première, à laquelle doit répondre la méthodologie qui sera produite au cours de la deuxième phase de cette étude exploratoire, est celle d'un nouveau mode d'occupation du foncier. Ce mode d'occupation doit permettre d'intégrer l'aménagement et le développement économique dans une logique territoriale plus vaste que celle de la parcelle et de la ZAE, tout en se matérialisant par des réalités opérationnelles qui dépendent de ces caractéristiques macro.

La phase 2 de l'étude s'attachera donc à prioriser, enrichir et approfondir les différentes pistes évoquées, pour aboutir à une série d'outils mobilisables de manière pratique par des collectivités, gestionnaires d'espaces d'activités, entreprises ou collectifs d'entreprises. Pour cela, un travail est engagé avec un bureau d'étude et des partenaires de l'aménagement et du développement économique, afin d'avoir une réflexion itérative sur les outils développés, qui prenne en compte les besoins des territoires et des collectivités, tout en préservant voire en améliorant les possibilités d'implantation et de développement des entreprises.

Concernant les propositions d'outils législatives et réglementaires, il sera effectué un travail en deux temps :

1. Les phases suivantes de l'étude feront un examen de solutions à droit constant permettant de résoudre partiellement ou complètement les difficultés rencontrées,
2. A l'issue de ce travail, le cas échéant, des propositions d'évolutions pourront être mises à disposition des parties prenantes et du législateur pour favoriser la densification des espaces d'activités et les synergies inter-entreprises.

La deuxième catégorie de ces dispositions législatives sera remontée aux ministères et administrations concernés pour examen éventuel par le législateur, mais ne constituent pas le cœur de l'étude, **contrairement aux solutions à droit constant qui relèvent directement de l'articulation d'outils existants.**

4 - Bibliographie et acteurs consultés

Éléments faisant l'objet d'une fiche synthèse (cf. annexe)

- Cerema territoires et villes, *Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification*, 2014
- Cerema Ile-de-France, *Densification des zones d'activités économiques*, Yvelines, 2016
- Démarche *Pacte Sud 77*, Seine-et-Marne, 2014
- Grand projet *Rhône médian*, INSPIRA, vallée du Rhône, 2013- 2018
- Schéma directeur de la région morgienne, *Expérimentation « ZIZA demain »*, 2015-2019

Acteurs consultés (comptes-rendus d'entretiens en annexe)

- Agence d'urbanisme du Havre et de l'estuaire de la Seine (AURH)
 - Jessy Oukoloff, directeur adjoint chargé de la stratégie urbaine
 - Sophie Capitaine, chargée d'études – responsable de l'observatoire de l'immobilier d'entreprises
 - Thomas Andrieu, chargé d'études – économie et environnement
- CCI régionale et CCI Porte de Normandie
 - Jérôme Rigaudière, chargé d'études, pôle études et aménagement territorial, CCI Normandie
 - Laurent Lesimple, responsable du département Études Aménagement, Responsable projets CCI de Normandie, CCI Portes de Normandie (téléphone)
- EPF Normandie
 - Franck Fourreau, responsable du pôle innovation et économie, EPFN
 - Julien Robert, chargé de projet « ZAE obsolètes », EPFN
- Le Havre Développement
 - Alexandre Perdriel, directeur général
 - Christelle Dambry, chargée de mission foncier / immobilier
- ORÉE
 - Nathalie Boyer, déléguée générale d'Orée, ambassadeur de l'économie circulaire pour le gouvernement
 - Stevan Vellet, chargé de mission économie circulaire

Textes de référence généraux

- ADEUS, note n°82, octobre 2012
- IAU, Note rapide n°729, octobre 2016
- SRDEII Région Normandie, novembre 2016
- SRDEII Région Grand Est, 2017

Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des territoires

Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement de Normandie

Cité administrative - 2 rue Saint Sever - BP 86002 - 76032 ROUEN cedex
Tél. 02 35 58 53 27 - Fax 02 35 58 53 03

1 rue recteur Daure - CS 60040 - 14006 CAEN cedex
Tél. 02 50 01 83 00 - Fax 02 50 01 85 90

www.normandie.developpement-durable.gouv.fr