

PLATEFORME RÉGIONALE DU FONCIER  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

GROUPE DE TRAVAIL ZAE

# COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

09 2020

| APPROCHES | CLÉS D'ORGANISATION  
| MODES OPÉRATOIRES





# SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Première partie : le renouvellement comme opportunité</b>	<b>7</b>
<b>1. Eléments de contexte</b>	<b>8</b>
1.1. Des enjeux d'attractivité des territoires	8
1.2. Une mise en tension accrue entre protections et aménagement	9
1.3. Un déficit d'évaluation et de pilotage de la performance globale des ZAE, très différentes selon les territoires	10
1.4. Des besoins qui évoluent, des conditions économiques qui se tendent	11
1.5. Une complexité technique, des enjeux de coordination renouvelés	12
<b>2. Les clés d'organisation pour construire une démarche concertée</b>	<b>13</b>
2.1. Réaliser un diagnostic partagé de la zone d'activités	13
2.2. Définir une ambition (réaliste) pour le projet	15
2.3. Fédérer un écosystème pour enclencher le processus de renouvellement	17
<b>3. Les leviers de renouvellement d'une ZAE</b>	<b>19</b>
3.1. Les outils juridiques et réglementaires	19
3.2. Les outils fonciers opérationnels	21
3.3. Les outils financiers et fiscaux	22
3.4. Les outils managériaux	24
3.5. Les outils ressources	25
<b>Synthèse du processus et des leviers</b>	<b>27</b>
<b>A retenir</b>	<b>29</b>
<b>Deuxième partie : retours d'expériences dans le Grand Est</b>	<b>31</b>

# INTRODUCTION

La requalification d'une zone d'activités consiste à développer un projet d'aménagement spatial et économique permettant de revaloriser l'image économique d'un site, de conforter les entreprises présentes, et d'attirer de nouvelles implantations.

La requalification des sites doit donc répondre à des besoins en termes d'attractivité (à laquelle contribuent la réduction de l'impact environnemental, l'amélioration des conditions de vie des salariés y travaillant), de maintien de la valeur patrimoniale des biens immobiliers et fonciers, de potentialités de développement des entreprises.

La question de l'intervention publique pour requalifier des zones d'activités économiques (ZAE) est un sujet ancien mais revêt une acuité particulière du fait du vieillissement d'espaces spécifiquement aménagés pour accueillir des entreprises à l'écart de l'habitat, il y a 50 ans. L'apparition de friches durables et la proximité de l'urbanisation résidentielle met en péril l'attractivité générale.

La requalification est un processus variable en fonction des territoires : ceux-ci ont davantage accompagné la gestion de l'obsolescence des zones, par une intervention sur les espaces publics, des rénovations ou démolitions des bâtiments d'activité, parfois au profit d'une vocation mixte urbaine.

Ces réhabilitations sont intervenues en prenant en compte les caractéristiques de ces zones d'activités, leur histoire, leur profil, leur territoire : ZAE mixtes, industrielles, commerciales, tertiaires, friches urbaines... en milieu urbain, périurbain, rural. Les approches et les traitements ont été nécessairement différents.

Ce qui est nouveau depuis une dizaine d'années, c'est la montée en puissance du développement durable (avec les démarches labellisées afférentes), l'introduction de services aux salariés, la contribution des espaces économiques aux objectifs de réduction de la consommation foncière, ainsi que la prise en compte des enjeux de la biodiversité et de l'économie circulaire.

La promotion de la sobriété foncière, qui s'incarne dans l'actuel objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) et les récentes propositions de la [conférence](#) citoyenne pour le climat, marque un tournant dans la conception de l'avenir de ces zones d'activités : comme l'est le renouvellement urbain, c'est-à-dire le renouvellement de la ville sur elle-même, le renouvellement des zones d'activités constitue une opportunité pour **aménager autrement et repenser la mutation de ces zones d'activités**.

La première idée que souhaite porter ce rapport est qu'il faudrait tendre vers un renouvellement intégrant les principes de **l'urbanisme circulaire**. Le défi réside dans un modèle économiquement soutenable tant pour les maîtres d'ouvrage publics et privés que pour les entreprises bénéficiaires.

Il s'agit là d'une quadrature du cercle difficile à résoudre et qui pose un réel défi aux opérateurs et aux collectivités locales.

Le sujet est tout juste exploré depuis quelques années mais il faut bien dire, hormis des éléments de comparaison tirés de pays européens et extra européens aux traditions et modes d'intervention difficilement transposables, que les préconisations peinent à se transformer en pistes d'action opérantes.

Cette problématique est d'autant plus prégnante dans des secteurs géographiques au marché foncier détendu, comme a pu le vérifier le réseau 7Est auprès de la fédération nationale des SCoT.

La deuxième idée est celle de la recherche, plus que jamais pertinente pour ces projets de plus en plus complexes, de **solutions collectives**, dans une logique programmatique.

Dans ce contexte, la mission confiée par la Région Grand Est sur la résilience (foncière, fonctionnelle, économique, environnementale...) des zones d'activités constitue une réelle gageure, car ce sujet de l'optimisation foncière est certainement la clé du renouvellement de ces sites. L'optimisation foncière est encore trop souvent concurrencée par la logique expansive moins coûteuse de la création de nouvelles zones d'activités.

Le réseau 7Est a conduit sa réflexion comme une démarche d'encouragement aux stratégies de résilience dans les zones d'activités, à mi-chemin entre une esquisse de méthode du renouvellement des ZAE et un guide pratique.

Sans méconnaître les difficultés, cette démarche vise à sensibiliser les élus et les services des EPCI du Grand Est aux enjeux et aux processus de renouvellement des zones d'activités, inscrits dans une triple logique :

- Globale, de gestion économe du foncier (sobriété foncière),
- Préventive, pour éviter la dépréciation des sites d'activités et l'apparition de friches,
- Proactive, de dynamisation et de développement de leur attractivité (refabriquer du foncier économique à coût acceptable).

Plus qu'une « boîte à outils », les Agences ont donc conçu un document évolutif qui permettra un enrichissement progressif de ce sujet, l'intégration « soutenable » des principes de l'urbanisme circulaire pouvant même constituer le levier du renouvellement des ZAE, à travers :

- L'intensification des usages – mutualisation,
- La transformation de l'existant - adapter la zone d'activités en continu aux besoins et aux nouveaux usages,
- Le recyclage des espaces / des bâtiments – du site en circuits courts.

La première partie du rapport propose **une approche des éléments de contexte** à prendre en compte préalablement **dans une logique de bilan** (coûts/bénéfices).

Elle propose également **les clés d'organisation** pour construire un processus partagé de renouvellement ainsi que **les modes opératoires** pour enclencher la démarche (outils disponibles : juridiques, opérationnels, financiers, managériaux, ressources...).

La seconde partie propose **un cahier de retours d'expériences territoriales** concernant la redynamisation de zones d'activités existantes (optimisation, performance, synergies...), sous forme de fiches focus.

A l'heure du rendu de ce rapport, en juillet 2020, il est encore trop tôt de mesurer les conséquences de la Covid19 sur les différents maillons de l'acte du renouvellement des zones d'activités, et de les inclure dans ses analyses et préconisations.

La pandémie aura-t-elle juste freiné conjoncturellement les instructions (autorisations environnementales, permis de construire) ou bien, au-delà, jouera-t-elle un rôle de réexamen des modes de conception et de faire, et de catalyseur de solutions ?

Le réseau 7Est se tient prêt aux côtés de la région Grand Est et des partenaires, pour continuer et approfondir la réflexion.

# COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

PREMIÈRE PARTIE

## LE RENOUVELLEMENT COMME OPPORTUNITÉ



# PREMIERE PARTIE :

## LE RENOUVELLEMENT COMME OPPORTUNITE

### 1. Eléments de contexte

#### 1.1 Des enjeux d'attractivité des territoires

La zone d'activités, comme espace d'accueil dédié aux entreprises sous procédure de ZAC ou de lotissement, quand ce n'est pas une zone d'activités de fait<sup>1</sup>, a accompagné le développement de la vie économique locale, sous différentes dénominations : zone ou parc d'activités, zone industrielle, zone artisanale, zone ou parc logistique, etc.

Implantées au départ en discontinuité du tissu urbain, parfois au coup par coup le long des voies structurantes, les zones d'activités ont vu les zones résidentielles se rapprocher au fil des années. Cela a pu générer ici et là des risques de conflits de voisinage (cf. : l'attention portée par les riverains aux circulations automobiles, au bruit, à la pollution, aux risques en règle générale) et entraver le développement des entreprises en conséquence.

Par ailleurs, des interrogations sur le maintien ou non de la vocation économique de réserves foncières ou bien de zones d'activités se posent dans des secteurs foncièrement tendus, où ces terrains pourraient être alloués à d'autres vocations, l'habitat en particulier. A l'inverse, dans les secteurs de marchés fonciers plus détendus, des transformations par renaturation ou à destination de nouveaux usages de l'agriculture urbaine et périurbaine peuvent être également réfléchies.

Enfin, remis en cause notamment dans sa conception et par les différentes évolutions des modes de travail (télétravail, coworking, logistique, etc.) et de production (miniaturisation des process, dont une partie peut être sous-traitée à l'étranger) qui impactent les offres foncières et immobilières, le modèle de la zone d'activités continue pourtant à remplir son rôle d'accueil des entreprises.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire une concentration d'activités économiques sans aménagement d'ensemble préalable.

## 1.2 Une mise en tension accrue entre protections et aménagement

Devant le vieillissement des générations successives de zones ou parcs d'activités, les logiques d'aménagement privilégiées ont souvent été extensives : ont prévalu d'une part, la création de nouveaux parcs d'activités (dans la mesure où celle-ci répond à la demande constante de foncier économique hors du tissu urbain mixte) et d'autre part, la saisie d'opportunités de mutation de sites (accueillant déjà ou pas des activités économiques).

Toutefois, depuis une vingtaine d'années, les zones d'activités sont davantage appréhendées qualitativement dans la totalité de leur cycle de vie.

Elles sont par ailleurs sujettes à l'inflation croissante des normes et réglementations, qui renchérissent les coûts de construction initiaux (même si l'économie générale de la gestion est amortie par les gains obtenus sur la réduction des charges) :



Le SRADDET du Grand Est, approuvé en 2019, en prend acte lui-même, en inscrivant son action dans la gestion économe de l'espace, la prévention des friches et le renouvellement urbain. La Région Grand Est apparaît cependant comme la région française la moins densément artificialisée sur la période 2006-2015<sup>2</sup>.

Si, en 2014, le foncier économique ne représentait en France que 13,7 % des surfaces artificialisées (dont 4,2 % seulement pour les infrastructures industrielles, contre 9,5 % pour les infrastructures agricoles et sylvicoles), loin derrière l'habitat (41,9 %), les infrastructures de transport (27,8 %), de services et de loisirs (16,2 %), il faut néanmoins ajouter que cette dynamique de consommation d'espace est souvent décorrélée de la dynamique économique.

---

<sup>2</sup> Rapport France Stratégie. Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ? ». Juillet 2019

### 1.3 Un déficit d'évaluation et de pilotage de la performance globale des ZAE, très différentes selon les territoires

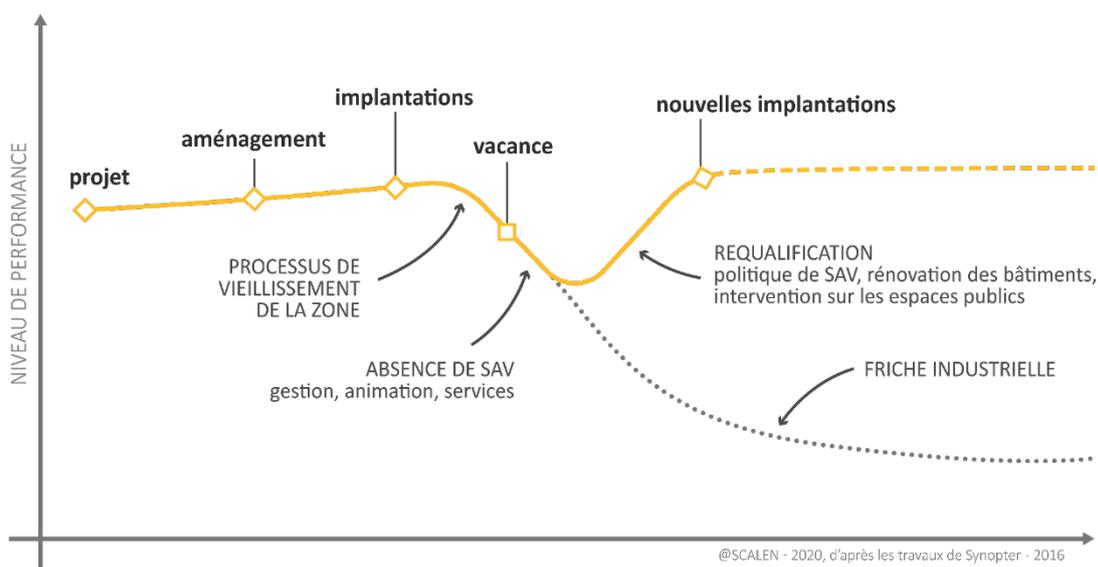
Au fil des décennies, les différents programmes ont généré des sites d'activités très diversifiés en termes de taille, de vocation sectorielle, de maîtrise d'ouvrage, de contexte urbain ou local, ou de niveau d'équipement.

Ils ont très rarement été appréhendés dans leur cycle de vie. Les premiers investissements effectués, il y a eu souvent une absence de gestion courante et d'entretien des infrastructures (VRD), ainsi qu'une absence de prévision des charges ultérieures de requalification.

Hormis les zones logistiques qui ont vu leur vocation globalement maintenue de par leurs spécificités fonctionnelles, les zones d'activités ont accueilli des activités très variées.

Pour diverses raisons (dont l'équilibre financier des bilans d'opération), les zones d'activités sont généralement gagnées par les activités tertiaires (bureaux, loisirs, équipements), quand certaines ont déjà entamé une phase de requalification et de mutation vers l'activité commerciale.

De fait, la « spécialisation fonctionnelle » laisse de plus en plus la place à une mixité sectorielle, aux intérêts de gestion parfois différents, souvent divergents. Cette situation complique la recherche d'un mode d'appropriation partagée plus grande du site, par toutes ses parties prenantes.



Si la nécessité d'une réponse foncière aux besoins des entreprises n'est pas remise en cause, la **performance économique** des sites d'activités est clairement questionnée, en termes de création d'emplois et de richesses pour un territoire.

## 1.4 Des besoins qui évoluent, des conditions économiques qui se tendent

Les plus grandes agglomérations ont pu engager un renouvellement des sites d'activités pour partie vieillissants, notamment les sites conçus dès les années 1970.

Les premières démarches engagées ont concerné la requalification des espaces publics, du bâti (image, éco-rénovation, désamiantage, etc.), le développement de services, la meilleure prise en compte de l'environnement naturel.

Les standards de qualité (notamment sur l'isolation de l'immobilier, le confort thermique des bâtiments, qui minorent les charges ; la desserte numérique), l'adaptation aux nouveaux modes de vie demandés par les entreprises (en particulier les services partagés, les mobilités douces, le développement d'une multifonctionnalité des sites), sont autant de nouveaux facteurs qui demandent aux gestionnaires des zones de passer qualitativement un seuil. S'ajoutent pour les gestionnaires publics, les contraintes et les incertitudes sur les recettes publiques (fiscales, dotations...), pesant davantage sur les budgets et la stratégie à adopter.

L'approche relative aux déterminants futurs de la demande demeure cependant encore faible, tout comme la « prospective » sur l'évolution de l'économie (exemple : industrie du futur, logistique) et ses conséquences possibles sur la demande de produits fonciers et immobiliers (ex : présence d'espaces de tiers-lieux / co-working dans les ZAE ? les futures ZAE seront-elles conçues comme un espace de co-working en plus grand ?).

Le risque majeur auquel est confronté le propriétaire de la zone est celui de la déconnexion économique, lorsque les coûts de remise sur le marché des zones les plus anciennes sont plus élevés que les prix de production du foncier pour les zones en extension.

Il faut néanmoins ajouter que l'évaluation des coûts de renouvellement n'intègre jamais le « coût négatif » d'une friche.

Continuer à répondre aux besoins (fonciers, immobiliers) des entreprises in situ tout en réduisant l'impact des activités humaines sur l'environnement constitue un nouveau paradigme pour tous les opérateurs.

## 1.5 Une complexité technique, des enjeux de coordination renouvelés

Par la complexité des processus et la hauteur des engagements financiers qu'ils mobilisent, le renouvellement des zones d'activités existantes (réhabilitation, requalification, rénovation, extension, densification) et a fortiori le recyclage de friches, constituent de tous temps un défi.

Les gestionnaires de zones sont souvent confrontés aux problématiques suivantes :

- Un fractionnement de la propriété foncière public-privé (la collectivité n'est souvent propriétaire que de 20 % de la zone : voiries, espaces publics...),
- Des parcellaires contraignants (défi de la densification, du remembrement),
- Un voisinage sensible (gestion des franges urbaines),
- Une pollution des sols (vocation économique de réserves foncières ?),
- Des bâtiments à déconstruire, à reconstruire (optimisation de l'emprise au sol / recyclage / logistique),
- Une tendance à la mixité (économique, fonctionnelle) des programmes (hors zones logistiques),
- La mutation vers l'activité commerciale (concurrence avec la vocation industrielle et artisanale<sup>3</sup>),
- Des contraintes de travaux alors que le site est déjà occupé, etc.

Une difficulté supplémentaire peut se poser pour des EPCI qui ne disposent pas encore des moyens d'ingénierie pour traiter ces questions. La loi NOTRe de 2015 leur a dévolu la compétence de gestion des zones d'activités intercommunales, et elles doivent parfois encore régler la reprise des encours afférents, ainsi que collecter les archives (reconstituer un historique).

Les schémas ou exercices de programmation urbaine, spatiale et fonctionnelle visant à renouveler les zones d'activités, doivent tenir compte de l'héritage de cette diversité des situations, des acteurs de l'aménagement, de la commercialisation, de la gestion et la vie de la zone d'activités, qui forment un écosystème à part entière.

La question de la réhabilitation/rénovation des bâtiments est souvent primordiale et doit être appréhendée avec les propriétaires des bâtiments ou leurs représentants, souvent méconnus de la puissance publique, pour rechercher un mode d'appropriation plurielle du site.

---

<sup>3</sup> Le rapport de France Stratégie, précédemment mentionné, note p 32 que le prix de l'immobilier commercial connaît une hausse constante en France, quel que soit le secteur concerné, depuis vingt ans

## 2. Les clés d'organisation pour construire une démarche concertée

**Dans le cycle de vie de la zone d'activités, comment maximiser la création de valeur ?**

**La démarche concertée vise à mettre en équation la performance de la zone, son efficience, l'optimisation foncière, à travers 3 jalons :**

- Réaliser un diagnostic partagé
- Définir une ambition pour le projet
- Fédérer un écosystème pour enclencher le processus de renouvellement

Toujours complexe, la réussite d'un projet de renouvellement de zone tient à la capacité à mobiliser les bons acteurs au bon moment, dans un canevas méthodologique à systématiquement réinterroger tant la nature des sites est diversifiée.

Ce processus itératif vise à :

### 2.1 Réaliser un diagnostic partagé de la zone d'activités

- **Détecter les signaux faibles de la dynamique de la zone d'activités : ce sont des marqueurs de son évolution, qu'elle soit positive ou négative**
  - Apparition de la vacance structurelle des locaux d'activités (au-delà de 24 mois), qui marque la perte d'attractivité de la ZAE et du territoire,
  - Réserves foncières limitées ou en fort recul : peut qualifier l'attractivité de la zone et envoyer un signal de création in situ de nouvelles disponibilités foncières, par densification, mutation, extension,
  - Analyse du profil des entreprises partantes et arrivantes,
  - Analyse des prix des dernières transactions...,
  - Evolution des produits de la fiscalité locale.
  - Adéquation/inadéquation entre l'offre foncière en ZAE et la demande des entreprises. Combien d'entreprises ont entrepris des démarches auprès de la collectivité pour trouver d'autres terrains, d'autres locaux ? Combien d'entreprises ont sollicité la collectivité en vue d'une éventuelle implantation et ont finalement renoncé ?
- **Faire un état des lieux pour affiner la connaissance du site**

L'analyse sera multifactorielle.

Elle portera en premier lieu sur la dimension spatiale :

- L'environnement (insertion paysagère et topographie, TVB et nature urbaine, eau, air, bruit...),
- Le fonctionnement (flux, accessibilité, desserte, stationnement...),
- L'état des infrastructures (VRD, réseaux numériques, besoins de puissances, limites des réseaux publics et privés),
- L'état du bâti (analyse structurelle et de test à la performance énergétique et acoustique),
- L'état de l'occupation des locaux (dépendances ou partie de bâtiments non utilisés...),

- Le foncier (occupation des sols, repérage des potentiels fonciers mobilisables tels terrains non bâtis, délaissés, emprises sous utilisées, vacantes, en mauvais état... dureté foncière<sup>4</sup> en rapport avec l'analyse du PLU et ses contraintes...),
- Les contraintes réglementaires liées à la nature de l'exploitation des bâtiments (ex : classement ICPE ; zones d'isolement limitant la constructibilité des tiers),
- Le diagnostic de la pollution (levée de doutes, études de sols...),
- Les potentiels de production d'énergies renouvelables et des besoins énergétiques.

Elle portera en second lieu sur l'écosystème lui-même :

- Le fonctionnement du marché immobilier et foncier (analyse de l'offre et de la demande à travers les transactions immobilières et foncières, positionnement de la ZAE par rapport à l'offre environnante existante, examen de la rentabilité locative...)
- La structuration de la propriété immobilière et foncière (logiques différentielles), l'analyse de l'occupation des bâtiments (propriétaires bailleurs ou occupants ; propriétaires locaux ou extérieurs, investisseurs physiques ou institutionnels), les indivisions, etc.
- L'identification des opérateurs potentiels du marché (investisseurs, promoteurs, constructeurs, sociétés foncières et leurs gestionnaires) et leurs stratégies propres,
- La demande sociale (services, sécurité, numérique) : qualifier les besoins pour bien prendre en compte les attentes des différentes parties prenantes, entreprises et salariés,
- La gestion de la zone (bilan et coût des travaux et des entretiens réalisés ; gestion communes/intercommunalité),
- L'animation de la zone : sur quels leaders s'appuyer pour mettre les entreprises en mouvement et préparer la gouvernance du renouvellement ?

L'analyse se conclura par une synthèse matricielle (AFOM) qui dégagera les atouts et les faiblesses du site, ses opportunités et ses menaces.

L'état des lieux devra être partagé par les élus et les parties techniques ; cette validation est nécessaire pour la poursuite du projet, sous peine de portage faible.

- **Réaliser une étude d'opportunité en amont**

Cette étude vise à mettre en balance dépenses et recettes de l'opération afin de déterminer au plus juste le modèle économique soutenable pour le maître d'ouvrage.

Cette étude porte d'une part sur les coûts d'entretien, de requalification des bâtiments à conserver et rénover, démolir et reconstruire, d'autre part sur les gains financiers générés par la requalification, la qualité de l'aménagement souhaité ; enfin l'adéquation avec les attentes et les besoins dûment qualifiés.

---

<sup>4</sup> La dureté foncière d'un site mesure la difficulté à mobiliser ou acquérir des terrains par rapport au découpage parcellaire, au nombre et au type de propriétaire (personne physique, morale, publique...), à la complexité des partages de droit de propriété (indivision, recherche d'héritier...).

Toutefois, une attention particulière doit être prêtée au contenu de cette étude sur l'optimisation immobilière et foncière : les coûts évoqués ne pourront être déterminés qu'au cas par cas et sur la base de ratios dans un premier temps.

Quant aux gains financiers générés par la requalification, ils sont complexes à établir.

On peut dire toutefois que l'optimisation de l'occupation des sols contribue à accroître la richesse du territoire grâce à l'implantation de nouvelles activités et de nouveaux emplois directs et indirects, l'arrivée de nouveaux habitants. Les nouvelles activités vont générer des recettes fiscales supplémentaires, à travers l'application de nombreuses taxes locales, et notamment :

- La taxe d'aménagement,
- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB),
- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB),
- La contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE),
- Le cas échéant la contribution dite « versement mobilité » et/ou versement mobilité additionnel (VMA) (ex « versement transport »),
- Le versement pour sous-densité,
- La taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures (TLPE),
- La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Ce type de prévisionnel demande une parfaite connaissance du bâti, nécessite un programme précis chiffré qui est fonction du marché local et des ambitions des propriétaires, voire des investisseurs potentiels.

## 2.2 Définir une ambition (réaliste) pour le projet

### • Cerner le périmètre d'action de la collectivité

Il s'agit d'examiner en premier lieu les marges, la nature et le degré de l'intervention de la collectivité : sa latitude budgétaire, ses mesures incitatives et d'accompagnement possibles (dont le pouvoir de police générale et spéciale comme sur la circulation), son rôle potentiel de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, la nécessité ou pas de reprise du document d'urbanisme et/ou des procédures réglementaires (en fonction du diagnostic et du degré d'ambition du maître d'ouvrage dans sa stratégie de renouvellement).

Le champ de son intervention peut être modulé en fonction de l'implication des opérateurs privés concernés. Le gestionnaire peut ainsi proposer différents scénarios d'investissement plus ou moins ambitieux en les conditionnant à une implication plus ou moins forte des autres parties prenantes privées.

En découle en second lieu, une organisation du projet à même d'avoir une vision d'ensemble de la démarche portée par un élu référent, ainsi qu'une direction de projet transversale aux différents services, donnant l'impulsion technique et pilotant la complexité de l'opération, en coordination avec une maîtrise d'œuvre extérieure éventuelle.

- **Evaluer les niveaux de performance et apprécier le potentiel d'optimisation foncière**

Les niveaux de performance actuels et souhaitables sont appréciés au regard des cibles visées (plusieurs cibles = plusieurs marchés). Il en est déduit les marges d'amélioration pour **améliorer, intensifier ou modifier les usages** par la création de nouveaux bâtiments, l'accueil de nouvelles entreprises ou le développement de celles déjà implantées, l'intégration de services, le déplacement de fonctions dans ou en dehors de la zone.

Une attention particulière doit être accordée aux réserves foncières que se sont constituées les entreprises en vue d'un futur agrandissement. Elles peuvent dans certains cas être remobilisées après avoir vérifié avec elles leur état de disponibilité.

La densification et l'optimisation foncière permettent de faire émerger des services partagés dans la mobilité (covoiturage, navette, vélo électrique), la restauration, les conciergeries ou les services partagés entre entreprises (salle de réunion, espaces de stockage, stationnement, achats groupés, emplois partagés...).

- **Adopter une démarche pragmatique**

Il s'agit de **fixer des objectifs pour le projet** au regard du positionnement économique de la zone d'activités : requalification, redynamisation, renouvellement, mise à disposition dans des délais rapides d'un foncier adapté aux parcours résidentiels des entreprises...

Le positionnement économique de la ZA s'envisage au service d'un projet territorial (stratégie de différenciation et/ou de complémentarité pour couvrir plusieurs marchés).

Il en ressort une stratégie graduelle en fonction des besoins, des opportunités qui se présentent et des marges de manœuvre des différents acteurs.

De façon indirecte, cette démarche peut aussi constituer l'opportunité de :

- Faire un saut qualitatif dans l'aménagement, par exemple avec la promotion de cadres et référentiels qualitatifs de gestion des sites d'activités d'une part, avec d'autre part la recherche d'une plus grande connexion avec les autres politiques publiques, notamment de mobilité et de transport de marchandises en ville.
- S'interroger sur la mixité fonctionnelle : l'interdire, la contenir, ou la favoriser ? mixité « subie » ou voulue ? à construire ? souhaitable dans quelle mesure ?
- Promouvoir des réappropriations par d'autres usages économiques moins denses, répondant à de stratégies locales de « productions » environnementales et de circuits de proximité ou de circuits courts.
- Faire monter en compétences l'ingénierie communautaire, sa transversalité, au-delà de l'appui d'une ingénierie spécialisée.
- Intégrer l'évolution des technologies (type réseaux électriques intelligents, ou Smart Grid) et des énergies renouvelables dans la requalification.

## 2.3 Fédérer un écosystème pour enclencher le processus de renouvellement

- **Mobiliser les acteurs publics et privés sur un projet partagé**

La clé du renouvellement est certainement celle de la promotion de **logiques collectives de travail**.

Pour garantir une gouvernance robuste, cette mobilisation concerne autant les propriétaires occupants que les locataires, qui créent de la valeur. Les entreprises doivent être concertées et impliquées le plus en amont possible, la direction du projet mettant en exergue les gains réels pour toutes les parties prenantes : collectivités locales, propriétaires publics et privés, entreprises locataires, salariés, etc.

Au-delà de la création de valeur, cette mobilisation doit porter également sur l'animation de la ZAE pour une gestion durable du site : identifier en commun les marges de progrès, se concerter entre acteurs autour de critères communs, imaginer ensemble les moyens de sa promotion, etc.

Les communes sont également précieuses dans la prise en compte de la sensibilité sociale accrue. Elles peuvent agir dans la gestion des franges des sites avec les riverains, composer avec le poids des associations de défense de l'environnement, mesurer la compatibilité des nouvelles implantations avec les activités, mais aussi favoriser et aider l'émergence de projets innovants parfois en décalage avec les schémas économiques traditionnels.

- **Elaborer un programme d'actions**

Cette élaboration s'effectue avec tous les acteurs sous la houlette de la direction politique et technique du projet.

La démarche programmatique interroge le modèle économique, confronté à de multiples renchérissements.

La verticalité est une solution intéressante pour intensifier les usages du foncier que ce soit au niveau des bâtiments, du stationnement ou du stockage, mais la densification a un prix et des limites :

- Réglementaires (droit des sols ; réglementation thermique ; contraintes paysagères et acceptabilité de l'impact visuel vis-à-vis des riverains...),
- Techniques (parc immobilier ancien non conçu pour la construction en hauteur),
- Financières : seuils de vente (prix de sortie).

Ces limites sont contrebalancées par les gains liés à la mutualisation, comme la **production locale d'énergies renouvelables**, le **stockage**. Le **stationnement** dépend des dispositions prévues par le document d'urbanisme qui peut limiter les obligations supplémentaires en termes d'aires de stationnement engendrées par l'augmentation de la Surface de Plancher, en cas de mutualisation entre plusieurs activités.

- **Repérer les compétences et les opérateurs adéquats**

Une ingénierie de projet spécialisée peut être requise pour épauler les services communautaires, tant sur le plan technique que sur le plan financier.

Elle pourrait intégrer le fait que la notion d'usage tend à se substituer à celle de la propriété, même s'il n'en reste pas moins que la logique patrimoniale subsiste fortement chez les (plus petites) entreprises, qui souhaitent devenir propriétaires pour constituer un capital (retraite).

Par ailleurs, les démarches de projet émergentes et innovantes doivent pouvoir trouver une place dans ces projets de renouvellement, en valorisant les porteurs de projet non conventionnels.

- **Pérenniser la démarche de requalification par un dispositif de suivi et d'évaluation, d'amélioration continue**

Les dispositions de la loi NOTRe, en organisant le transfert des compétences aux intercommunalités, a permis une unification de la responsabilité d'aménagement économique, afin de rendre plus efficace « le suivi du parcours résidentiel des entreprises ».

Dès l'amont de la réflexion, il s'agit de réfléchir aux outils d'une meilleure connaissance de la réalité du foncier économique (observation plus fine des dynamiques et des mécanismes du marché offre/demande), anticiper les effets de la reconquête de ZAE en déclin dans le but d'éviter l'apparition de friches et le basculement dans le « hors marché ».

### 3. Les leviers de renouvellement d'une ZAE

Comme exposé dans le chapitre précédent, la question du bilan économique du projet de renouvellement de la zone d'activités, comprenant une part plus ou moins grande de fonds publics, est souvent un facteur décisif de réussite ou d'échec des initiatives locales.

Cette revue des différents outils mobilisables (juridiques, opérationnels, financiers, managériaux, ressources...) en présente les avantages comme les limites. Elle commence à introduire les principes de l'urbanisme circulaire dans les modes opératoires tout au long du cycle de vie de la ZAE.

Opérationnels ou prospectifs, les outils de l'action foncière existent et sont nombreux. Plutôt que d'en inventer d'autres, il convient déjà de les consolider et de les adapter au gré des mutations en cours, en fonction des spécificités rencontrées sur chaque territoire.

#### 3.1 Les outils juridiques et réglementaires

- **Les documents d'urbanisme**

Les documents d'urbanisme peuvent par leur stratégie spatiale, leur réglementation du droit des sols, mieux positionner la zone d'activités dans la dynamique économique du territoire :

- Le **SCoT** : ce document de grande échelle peut aider, par une stratégie foncière partagée, à rationaliser le développement de l'offre à proximité de la zone que l'on souhaite renouveler, à la condition d'objectiver suffisamment les besoins réels de foncier économique pendant son élaboration. Comportant des objectifs de modération de consommation des espaces que l'on retrouvera déclinés localement dans le PLUi, le phasage, l'articulation et la complémentarité de l'offre foncière, ou des vocations plus strictes, peuvent, selon les contextes, accroître le degré d'attractivité des zones d'activités.
- Le **PLUi** avec emplacements réservés, règles de constructibilité (règlement et zonage), OAP  
Le PLUi peut porter une attention particulière aux types d'activités autorisées à s'implanter, à la part des espaces verts (au sol, sur le bâtiment), aux marges de recul et distances entre les bâtiments, à la hauteur des bâtiments, à l'emprise au sol, au dimensionnement des parcelles et des espaces publics ; il peut encore guider l'implantation du bâtiment sur la parcelle, les mutualisations des fonctions (ex : stationnement ; énergies ; assainissement).  
Il peut également afficher les efforts à produire en matière d'objectif de ZAN (concentrer les efforts sur la requalification/renouvellement urbain, au détriment des extensions).
- Le **Droit de Préemption Urbain** (simple ou renforcé), outil d'aménagement lié au PLUi

- **Le périmètre d'attente de projet d'aménagement global** (PAPAG, art. L151-41-5° du Code de l'Urbanisme), servitude inscrite au PLUi, permet de « figer » durant 5 ans au maximum les constructions dans l'attente d'un projet d'aménagement sans bénéficiaire ou destination précise<sup>5</sup>.

- **Les procédures d'aménagement**

- ZAC (pour les sites complexes où l'initiative publique reste déterminante, la ZAC est aujourd'hui très largement utilisée, notamment en reconquête urbaine.)
- Concours d'idées (approche par le projet)
- « Urbanisme négocié » : l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) notamment offre de nouvelles formes de coproduction entre collectivités et aménageurs
- Remembrement foncier, avec les AFU de remembrement telles les associations foncières urbaines de projet (AFUP)

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, à l'affût de l'évolution de la zone (négociation à l'amiable, anticipation du départ d'une entreprise...).

- **Les autorisations d'urbanisme**

- Le Permis d'aménager
- La Déclaration préalable de division foncière
- Le Permis de Construire et le Permis de Démolir (ils peuvent tous deux constituer l'opportunité d'initier un débat avec le pétitionnaire)

- **Les procédures environnementales**

- Étude d'impact ; cette problématique concerne surtout les terrains en friche, où s'est installée et épanouie une biodiversité.

- **Le conseil avisé**

- Cahier de prescriptions ou de recommandations architecturales, urbaines, paysagères et environnementales (CRAUPE), opposable au niveau des permis de construire
- Charte paysagère
- Schéma d'accueil des entreprises
- Schéma de développement de zones d'activités

---

<sup>5</sup> Ces servitudes ne peuvent toutefois pas avoir pour effet d'interdire les travaux ayant pour objet l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes.

### 3.2 Les outils fonciers opérationnels

- **Maîtrise privée du foncier** : l'association foncière urbaine autorisée (AFUA) dont l'AFUP, encourage et organise le remembrement foncier volontaire, afin d'adapter le parcellaire aux nouveaux usages, par une action incitative des collectivités.
- **La division en volumes** permet d'associer, sur une même assiette foncière, des propriétés immobilières ayant des régimes juridiques ou des affectations différentes. Potentiellement utile dans des cas d'imbrication de domaines public et privé, rendant complexe les travaux de renouvellement urbain, la division en volumes demeure une opération immobilière complexe.
- **Maîtrise publique du foncier**
  - La **location** est une alternative à la vente de terrains dans une logique extensive, encore trop peu expérimentée en France.  
Une location des terrains peut s'effectuer à travers des conventions d'occupation temporaires, les baux avec droits réels à construction (le calcul du loyer prend alors en compte les investissements nécessaires à l'adaptation de la parcelle, la durée du bail envisagée et la capacité d'endettement des entreprises) ou des baux emphytéotiques, permettant la vente de surface de plancher et de garder la maîtrise de la partie du terrain non construite pour d'autres possibles opérations.  
En outre, l'usage de contrats d'amodiation permet au propriétaire foncier de mettre à disposition, sous forme de location, sur de longues durées, un terrain sur lequel une entreprise peut réaliser des installations dont elle sera propriétaire.
  - Le contrat de **vente** avec option partielle ou caution de vente rend possible pour la collectivité de conditionner l'acquisition du terrain par le respect de préconisations. Par exemple, la réalisation des bâtiments d'activités sous échéance rapide (24-36 mois...) pour éviter la vacance.
  - Les clauses de réméré désignent un accord conclu entre un vendeur et un acheteur, par lequel le premier se réserve la possibilité unilatérale de récupérer le bien vendu. Dans ce cas, il devra rembourser à l'acheteur le prix convenu lors du contrat de vente.
- **Stratégie d'investissement et de portage immobilier public (selon le statut d'occupation des entreprises)**
  - Rachat de bâtiments inoccupés,
  - Portage foncier sur des bâtiments occupés, permettant de conserver une entreprise en difficulté ou d'orienter les occupations à soutenir,
  - Production d'ateliers artisanaux (usage locatif),
  - Production de bâtiments-relais (crédit-bail) qui permet d'envisager un aménagement optimal (en théorie), avec notamment des espaces qui peuvent être mutualisés, puis revendre les locaux à ces artisans après quelques années, pour réinvestir dans de nouveaux bâtiments publics,
  - Action incitative de requalification des espaces publics (voirie, réseaux divers, signalétique...) qui a un effet d'entraînement sur la requalification du bâti privé.

### 3.3 Les outils financiers et fiscaux

- **Identifier les aides possibles pour les projets**
  - Aux études
  - À la requalification
  - À l'immobilier d'entreprise.
- **Rechercher les participations privées (aux infrastructures et aux aménagements)**
  - Dans un modèle d'urbanisme négocié (ex : PUP avec plans directeurs) ou AMI
  - Difficultés des entreprises à acheter du foncier au prix de sa production : recherche encore expérimentale de montages innovants associant des aides publiques pour générer un effet de levier favorisant la remise sur le marché des sites dégradés et vieillissants.
- **Choisir ou créer les outils d'ingénierie foncière au service de nouveaux projets sur des fonciers complexes**
  - Les foncières de portage pour des projets à long terme
  - Les aménageurs, spécialisés dans l'acquisition, la rénovation, la location de locaux
  - Les structures de portage et de gestion « à l'opération » (SCI ou SEM ad hoc) pour le portage d'immobiliers d'entreprises (en création ou réhabilitation).
- **Examiner la possibilité d'instituer un versement pour sous-densité (VSD)**
  - Le VSD vise à limiter l'étalement urbain en taxant les nouvelles constructions qui n'atteignent pas un seuil minimal de densité de bâti, par secteur (seuil minimal est fixé pour une durée minimale de trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la délibération l'ayant institué.
  - Il est applicable aux autorisations d'urbanisme déposées
  - Les collectivités peuvent décider que les locaux industriels et artisanaux, ainsi que les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m<sup>2</sup>, bénéficient d'une exonération
  - Dans la pratique, très peu de communes ont institué ce versement facultatif qui peut dissuader les constructeurs ; il n'a pas été constaté d'activation de ce levier dans les ZAE. Il en est de même pour la majoration de la taxe d'aménagement, qui peut s'avérer elle aussi contre-productive.

### **Zoom : les sociétés d'économie mixte d'aménagement**

Les collectivités locales peuvent avoir intérêt à ne recourir qu'à un seul « opérateur », la SEM, pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction, soit :

- Construire : maîtrise d'œuvre dans la **réalisation**
- Aménager : **études de faisabilité** et mise en œuvre des **opérations d'aménagement, commercialisation** le cas échéant
- Activité de **promotion immobilière**, en opération propre ou en co-promotion
- **Accompagner les maîtres d'ouvrage : AMO** pour élaborer des faisabilités et identifier des montages sur mesure aussi bien juridiques, administratifs, financiers et techniques.

Les SEM sont des personnes morales de droit privé de nature particulière puisqu'elles sont contrôlées par les collectivités locales.

Les SEM sont aussi un mode privilégié d'association de partenaires pour la réalisation d'opérations d'intérêt général, avec une participation minimale de 20 %, de personnes morales de droit public ou de droit privé (Caisse des dépôts et consignations, CCI, associations 1901, sociétés privées, ...) ou des personnes physiques (artisans, commerçants...).

Dans le cadre de leur objet social, les SEM peuvent intervenir pour leur propre compte, pour le compte de leurs actionnaires ou pour le compte de tiers.

Les SEM peuvent agir dans le cadre d'un mandat (traditionnel ou maîtrise d'ouvrage publique), d'une concession (d'aménagement de zone ou de service public), d'un affermage ou de simples conventions (études, conduite d'opération, prestations de service...).

### 3.4 Les outils managériaux

- **Organiser la maîtrise d'ouvrage de manière transversale (rapprochement urbanisme-développement économique ; unicité du pilotage politique)**
- **Mettre en place un dispositif de gestion/animation de la ZAE (interne à la collectivité ou s'appuyant sur une association de chefs d'entreprise)**
- **Proposer un système de gouvernance pour la requalification ; quand et comment associer les entreprises et leurs représentants le cas échéant ?**
  - Un projet co-construit repose sur une approche participative pour susciter la mobilisation des entrepreneurs et propriétaires immobiliers (entretiens, réunions de travail avec les entreprises et associations d'entreprises, visite, atelier participatif...),
    - À partir de diagnostics professionnels croisés (Agences, opérateurs privés),
    - Pré-bilans spécifiques par propriétaire et type aménageur, identifiant la participation publique des équipements au regard de la valorisation du patrimoine privé,
    - Générer des recettes par la charge foncière,
    - Minimiser la participation financière de la collectivité (participation des investisseurs privés aux frais d'aménagement),
    - Identifier le potentiel de densification en fonction des réserves foncières, des possibilités de déplacement des entreprises hors des ZAE et en fonction de l'implantation du bâti sur la parcelle, etc.
- **Assurer une gestion et une animation pérenne du site d'activités (association de chefs d'entreprises ; syndicat mixte ; AFUP) ;**
- **Mettre en relation propriétaires et porteurs de projets (bureau d'accueil / « welcome office »)**
- **Rechercher de nouvelles entreprises (si possible extérieures au territoire) et répondre à leurs besoins fonciers et immobiliers (rôle du développeur économique sur le territoire)**
- **Instaurer un système de management (vérification de la mise en œuvre par des audits externes et internes, système d'amélioration continue)**

### 3.5 Les outils ressources

- **Construire un dispositif partagé d'observation du foncier et de l'immobilier d'activités**
  - Objectifs de planification et de connaissance des modes d'occupation des sols : pour mesurer l'artificialisation des sols, pour qualifier et quantifier l'activité d'une zone, pour supprimer les réserves foncières économiquement inutiles, pour densifier les zones existantes ou requalifier le foncier, etc.
  - Objectifs orientés vers le développement économique : mesurer l'attractivité ou la déprise d'un territoire, accompagner l'implantation d'entreprises, repérer les projets d'extension ou de création de zones, programmer des équipements structurants (transports, fibre optique...), caractériser l'offre foncière et la demande adressée par les investisseurs, etc.
- **Étudier la rentabilité fiscale de la requalification et des nouvelles implantations qui en résulteraient (approche du bilan global, tant en termes de gain fiscal que de création d'emplois).**
- **Intégrer dès la conception du projet de renouvellement de la ZAE les principes de l'économie circulaire à appliquer pour le tissu d'activité conservé ou envisagé de l'être**
  - Quels sont les impacts prévisibles de la requalification et comment les minimiser ?
    - Formes urbaines : aménager l'organisation générale de la ZAE pour éviter la production d'îlots de chaleur avec plus d'espaces végétalisés ou en eau, pour favoriser les liens entre les différentes parties prenantes du parc d'activités et développer les synergies inter-entreprises,
    - Matériaux,
    - Énergie : profiter de la rénovation potentielle des réseaux pour réfléchir à la construction d'un smart grid,
    - Déchets de chantiers, etc.
  - Quels choix/actions peuvent être faits, afin de favoriser le développement et la pérennisation d'une démarche d'écologie industrielle dans les modes opératoires ?
    - Gestion et recyclage des déchets,
    - Services, énergies, chaleur fatale : favoriser l'autonomie énergétique par une production d'énergies renouvelables (toitures photovoltaïques/thermiques, micro/moyen éolien, chaussée solaire, connexion à un réseau de chaleur), une autoconsommation, une meilleure efficacité permettant une réduction de la consommation d'énergie, un échange de fluides entre entreprises,
    - Espaces coproduits et mutualisés : favoriser une restructuration en profondeur en luttant contre la sous-densité, en mutualisant les zones de stationnement, ce qui contribue à une moindre artificialisation et donc moindre imperméabilisation des sols,
    - Prise en compte de la diversification des usages : examiner notamment le potentiel de renaturation,
    - Continuités écologiques : privilégier les plantations peu consommatrices d'eau des espaces libres participant aux continuités écologiques. Permettre le cas échéant une production agricole sur les surfaces non utilisées.

- Prise en compte du risque inondation ; gestion des eaux de ruissellement récupération et/ou infiltration des eaux pluviales : anticiper les impacts (inondations, coulées de boue) liés principalement à la hausse de température et aux épisodes pluvieux plus intenses. La récurrence des périodes de sécheresse intense va également avoir des conséquences sur la ressource en eau (quantité et qualité), sur la qualité du sol (asséché) ou encore sur la biodiversité (écosystèmes fragilisés).

**Le projet de renouvellement de la zone d'activités peut ouvrir une réflexion globale d'écologie industrielle et territoriale** sur le territoire (EPCI/Pays).

Après les impacts de la Covid19 sur l'activité économique, l'écologie Industrielle et territoriale constitue plus que jamais **un facteur de résilience** pour les zones d'activités d'un territoire.

**Cette démarche d'EIT conduit à la fois à un meilleur impact économique et environnemental et à l'intensification des liens économiques de proximité entre entreprises par :**

- Des **synergies, des symbioses industrielles** entre entreprises (substitution ou mutualisation de flux, matières, services),
- Des créations de réseaux à l'échelle des territoires, les **interactions** renforçant **l'ancrage local**,
- À l'origine de **dynamiques d'innovation** favorables au développement et la diversification des territoires, en particulier industriels,
- L'implication des entreprises dans les **phases opérationnelles** (chantiers).

## SYNTHESE DU PROCESSUS ET DES LEVIERS

Propositions et leviers	Outils juridiques et réglementaires	Outils opérationnels	Outils financiers et fiscaux	Outils managériaux	Outils ressources
Réaliser un diagnostic partagé de la zone d'activité					
Détecter les signaux faibles de la dégradation de la zone d'activités		*		*	
Faire un état des lieux pour affiner la connaissance du site		*		*	*
Réaliser une étude d'opportunité en amont		*	*	*	*

---

<b>Définir une ambition (réaliste) pour le projet</b>					
<b>Cerner le périmètre d'action de la collectivité</b>	*	*	*	*	
<b>Evaluer les niveaux de performance et apprécier le potentiel d'optimisation foncière</b>		*	*	*	
<b>Adopter une démarche pragmatique</b>		*		*	*
<b>Fédérer un écosystème pour enclencher le processus de renouvellement</b>					
<b>Mobiliser les acteurs publics et privés sur un projet partagé</b>		*	*	*	*
<b>Elaborer un programme d'actions</b>	*	*	*	*	*
<b>Repérer les compétences et les opérateurs adéquats</b>	*	*	*	*	*
<b>Pérenniser la démarche de requalification par un dispositif de suivi et d'évaluation, d'amélioration continue</b>				*	*

## A RETENIR :

Chaque volonté de renouveler une zone d'activités doit prendre en compte quatre invariants spécifiques à son territoire :

- Le contexte urbain (secteur tendu / détendu ; zone attractive / en perte d'attractivité)
- Les typologies d'activités et d'immobiliers, et les différentes occupations foncières correspondantes
- Des logiques de marché complexes (comptes propres ; financiarisation)
- L'organisation interne de la maîtrise d'ouvrage.

Le renouvellement des gisements fonciers des sites d'activités du 20e siècle appelle des modalités d'actions foncières, de requalification et de mutation dont la difficulté principale, notamment en restructuration, demeure **l'équilibre financier des opérations d'aménagement**.

Dans un contexte de densification, souhaitable pour limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, les modèles économiques des différents acteurs ne sont pas encore en phase pour le développement économique (hors commerce), contrairement au logement qui absorbe des évolutions très fortes de charges foncières et de densification. Alors même que les politiques publiques tendent vers le « zéro artificialisation nette », comme nous y engageant la loi biodiversité et les dernières orientations nationales et autres SRADDET.

Or l'enjeu est de mobiliser les espaces des sites d'activités existants vers la densification et la mutualisation des usages, la fonction productive d'aujourd'hui ressemblant de moins en moins à celle d'hier : plus compacte, plus inclusive, mixte tertiaire / productif / innovation/ logistique.

### Deux déterminants à renforcer

Dans cette perspective, les modèles économiques demeurent largement à mettre au point ; cependant, l'étude a montré qu'afin de conduire un processus complexe de renouvellement d'un site d'activités, les deux facteurs essentiels de succès sont **l'ingénierie de projet** (conduite de projet) ainsi que **le financement de l'intervention opérationnelle**.

### Animer et conduire le projet

**L'ingénierie d'études et opérationnelle en amont** est capitale pour aider les décideurs locaux à amorcer un processus dynamique de mutation, les modes opératoires associant la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'usage.

Cette triple combinaison est indispensable pour valider la feuille de route de l'action collective négociée.

---

Cette feuille de route est l'aboutissement d'une part de la construction d'un langage commun ayant permis de partager des enjeux, d'autre part d'un cadre d'action élaboré conjointement pour mutualiser les ressources de toute nature.

En ce sens, plus qu'une procédure, il s'agit **d'animer et de piloter un processus de transformation** unique, tenant compte de l'état de l'écosystème local, dont la dynamique est liée à la variété des ressources et des liens qui les unissent.

Des nouvelles pratiques émergent, notamment fondées sur le partenariat des acteurs publics et privés intervenant dans la conception et la mise en œuvre des projets de renouvellement. Ceux-ci intègrent notamment l'accompagnement des parcours immobiliers des entreprises, en anticipant l'impact du projet sur les entreprises, ainsi que l'impact du coût de libération sur le projet, afin d'aider les arbitrages politiques et la recherche de solutions de transfert des entreprises.

### Accompagner financièrement les EPCI

Ayant à gérer des zones d'activité dans un marché détendu, les EPCI ont besoin d'un **accompagnement financier conséquent** permettant d'enclencher ce processus de renouvellement foncier de leurs zones d'activités.

Sur le modèle de ce qui existe en faveur du renouvellement des friches (le plus souvent industrielles), peut-être est-il nécessaire **d'innover sur les financements**.

L'échelle régionale a une portée stratégique dans le domaine du développement économique, lui conférant un rôle de catalyseur et de facilitateur dans les démarches, en particulier sur l'EIT en Grand Est.

Deux Régions puissantes ont fait le choix d'une implication à travers plusieurs outils.

La Région Occitanie et son Agence Régionale Aménagement Construction (ARAC) disposent d'une SEM (Société d'Economie Mixte) et d'une SPL (Société Publique Locale) afin de proposer une solution adaptée à chaque projet, en particulier économique, en termes de construction, d'aménagement, de gestion immobilière et d'ingénierie. La SEM peut répondre aux problématiques des collectivités, notamment en matière de capacité d'investissement, elle propose des montages adaptés et des partenariats dédiés.

Plus récemment, la Région Ile-de-France a créé en décembre 2019 une SEM « Ile-de-France investissements et territoires » dont les autres actionnaires sont la CDC, la Caisse d'Épargne, Arkéa Banque Entreprises et Institutionnels. Ses grands axes sont similaires à ceux de la SEM de l'ARAC, à savoir la construction, la réhabilitation, la transformation, la rénovation et l'équipement de tout immeuble, local ou ouvrage nécessaire au développement économique, artisanal ou médical du territoire.

- L'acquisition, la prise à bail à construction ou à bail emphytéotique ou la location simple ou au moyen d'un bail commercial de terrains ou immeubles.

- La gestion et l'entretien de ces actifs, bâtis ou non bâtis, en tant que propriétaire ou preneur à bail, ou au travers d'une mission confiée à un tiers.
- La prise de participation dans des sociétés de projets civiles ou commerciales qui permettront de donner un effet levier supplémentaire à son intervention et de partager les risques.
- Le développement de partenariats de services aux entreprises et aux personnes afin de réanimer une attractivité territoriale perdue, ou de rendre accessible la zone dense à certains types d'activités.
- La cession de ces actifs, bâtis ou non bâtis, soit en entier, soit par lots, en l'état, ou après construction, reconstruction, réhabilitation ou travaux.

En complément des politiques régionales à l'œuvre, les cibles identifiées pour cette SEM sont :

- Les locaux industriels pour favoriser le maintien et le développement de l'activité industrielle en Ile-de-France. Ils adressent une cible de PME ou d'ETI industrielles. Ils répondent à des problématiques de manque d'offre de qualité et de grande dimension, de requalification d'espaces dégradés ou encore de retour de PME en zone dense.
- Les locaux d'activité artisanale ou commerciale pour revitaliser les centres bourgs et rapprocher les activités productives des centralités.
- Les tiers-lieux en zone rurale ou en QPV pour réduire les impacts négatifs des trajets domicile-travail et favoriser la cohésion sociale.
- Les maisons de santé et centres de santé pour répondre à une carence d'offre de soins. Il s'agit de proposer un produit clé en main à plusieurs praticiens de santé pour encourager et faciliter leur installation dans les zones périphériques.
- L'immobilier tertiaire pour rentabiliser et donc pérenniser l'outil SEM patrimoniale.

Enfin, l'accompagnement des projets se décline toujours en ingénierie et actions opérationnelles mais les conventions stratégiques liant les opérateurs publics (EPF, SEM...) et les intercommunalités, pourraient **renforcer le financement du volet amont des études stratégiques et pré opérationnelles, incluant un volet foncier/immobilier.**

Fondées sur une approche de commercialisation et des bilans financiers précis, ces études pré opérationnelles intègrent les contraintes de marché, les montages juridiques et financiers permettant la mise en œuvre de projets immobiliers (stratégie / portage foncier, test opérateurs...).

Il est à noter que le territoire d'action de l'Établissement public foncier lorrain (EPFL), créé il y a presque 50 ans, pour aider les communes lorraines à gérer les friches industrielles et plus largement le foncier, en assurant notamment un portage financier, a été étendu en février 2020 sur l'ancienne région Champagne-Ardenne ; des discussions sont en cours pour la Ville et l'Agglomération de Mulhouse.

En somme, le renouvellement d'un site d'activité demande de mobiliser les outils existants mais surtout de bâtir une méthode locale, afin de dégager des marges de manœuvre et diversifier les modes d'intervention propices à une intervention ciblée et efficiente.

Pour ce faire, il est utile de disposer en amont, d'une vision d'ensemble du marché foncier et immobilier du territoire, de penser le foncier pas seulement sous l'angle quantitatif (stock d'hectares) mais d'appréhender le foncier comme un flux en développant une approche « cycle de vie » des zones d'activités, enfin de dépasser les limites intercommunales pour une offre d'accueil foncière et immobilière adaptée aux enjeux d'attractivité globale du territoire.

Il s'agit alors de renforcer les démarches de coopérations entre territoires pour permettre à chacun de se positionner et de faire valoir les complémentarités existantes. Ces démarches favoriseront aussi la compréhension mutuelle avec les entreprises et la visibilité des actions de renouvellement du foncier économique.

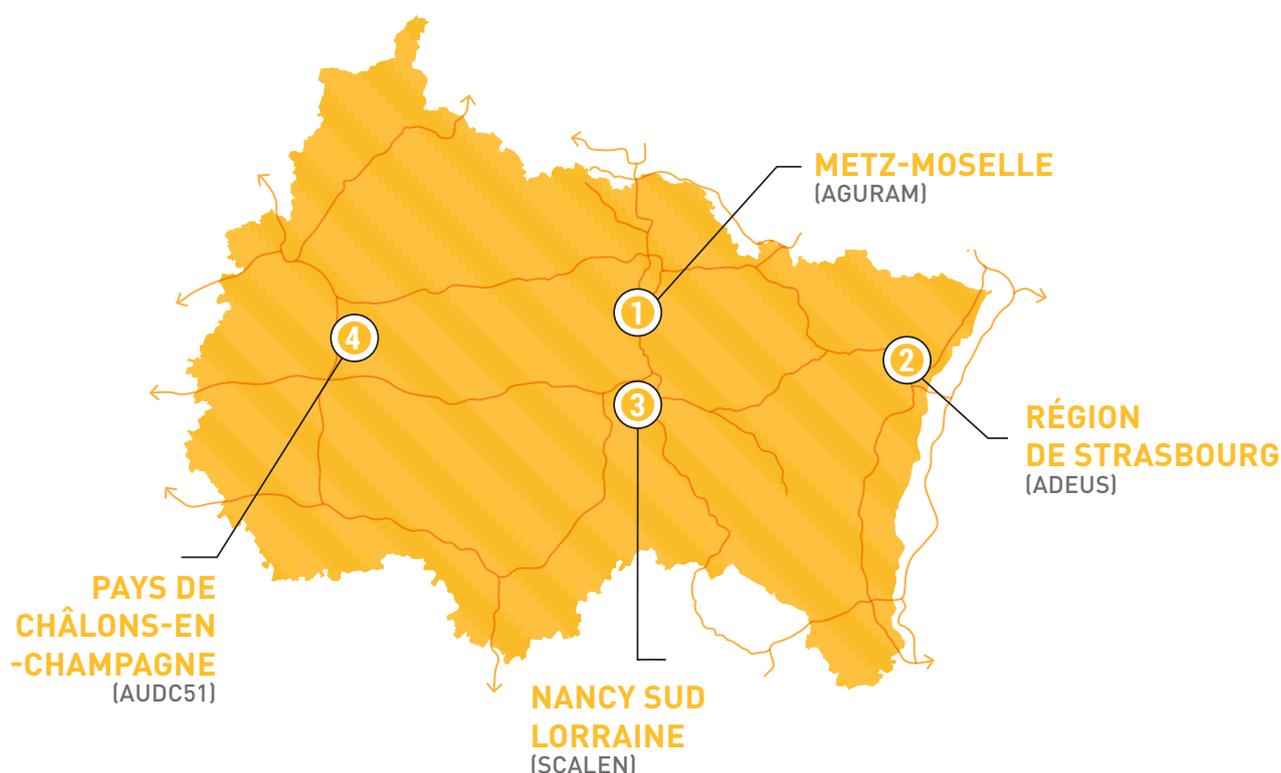
# COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

SECONDE PARTIE

## RETOURS D'EXPÉRIENCES DES AGENCES

FICHES FOCUS TERRITORIALES





## > Note de lecture

Après les clés pratiques pour passer à l'action, 4 fiches focus territoriales sont proposées pour donner aux élus et aux services communautaires un aperçu d'expériences (plus ou moins abouties) pour ouvrir le champ des possibles à partir des expériences d'autres élus, de petites villes aux agglomérations, grandes aires urbaines de SCoT couvertes par le réseau 7Est.

### **AGENCE AGURAM / ZAE Actipôle à Metz**

La densification de l'Actipôle, avec la valorisation des délaissés de l'entreprise PSA

### **AGENCE ADEUS / Zone commerciale Nord**

Puissante mais vieillissante, la ZCN à la recherche d'un nouvel équilibre entre requalification et extension

### **AGENCE SCALEN / Nancy Porte Sud**

La prise en compte de l'urbanisme circulaire dans la requalification du parc d'activités Nancy Porte Sud

### **AGENCE AUDC51 / Parc industriel de Châlons/Saint-Martin**

Coût et compétitivité : les limites de la mise en œuvre des politiques de requalification

# 01

METZ MÉTROPOLE

ZAE Actipôle

## La densification de l'Actipôle, avec la valorisation des délaissés de l'entreprise PSA



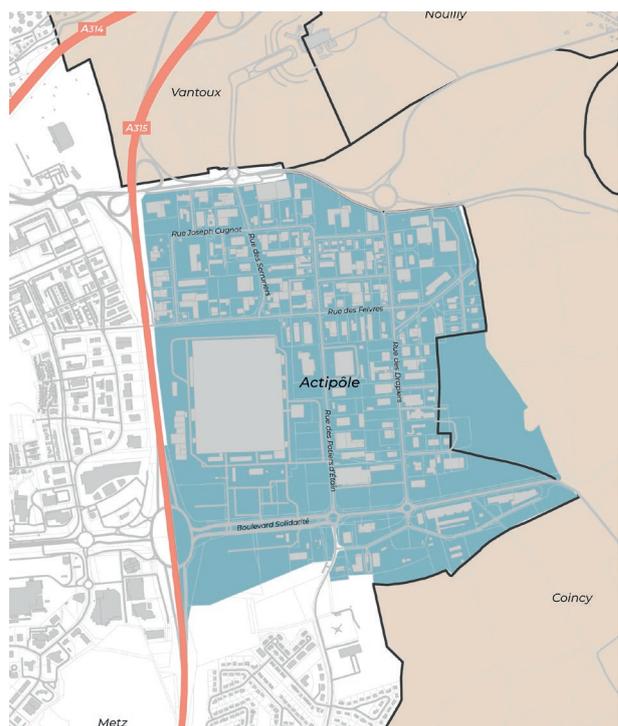
### 1 # FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET DE REQUALIFICATION

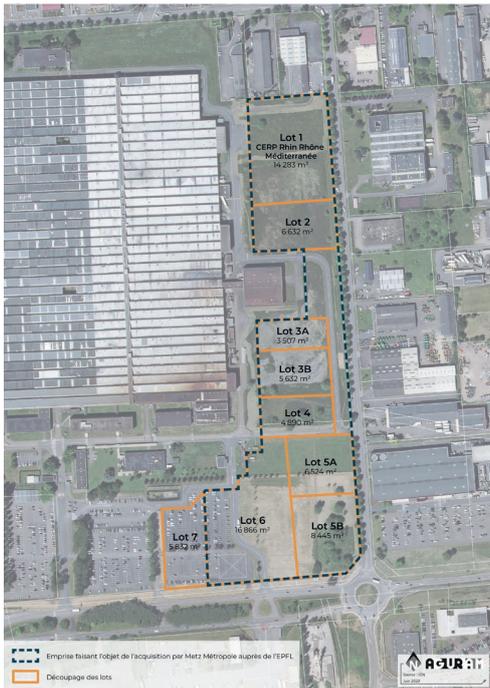
#### LE TERRITOIRE

Actipôle est l'une des 27 zones d'activités de Metz Métropole. Créée à la fin des années 1960 autour de l'implantation d'une usine de la filiale PSA à Metz, elle représente une surface totale de 170 ha. Cette zone d'activités, qui regroupe 250 établissements, est principalement occupée par des entreprises de production, de stockage et de commerce de gros. Elle est le second site d'activités de la métropole en termes d'emplois (6 000) et le premier en termes d'emplois industriels.

Située à l'est de la ville de Metz, Actipôle bénéficie d'un positionnement géographique stratégique, au carrefour autoroutier de l'A4 et de l'A315.

La Société Mécanique Automobile de l'Est (SMAE), filiale du Groupe PSA, s'est implantée sur le site en 1968, sur 41 ha de foncier et 16 ha de bâti. Elle compte aujourd'hui 1 500 salariés et représente le principal site de production de boîtes de vitesses du groupe.





## LE PROJET

Le projet de requalification concerne des réserves foncières et sites de stockage situés rue des Potiers d'Etain/Boulevard de la Solidarité, non exploités par la SMAE, qui a convenu de la vente d'un tènement immobilier de 79 600 m<sup>2</sup> au terme d'une convention sous seing privé avec la ville de Metz. Cette démarche relève de l'initiative de l'entreprise.

Le 14 octobre 2015, la Communauté d'agglomération Metz Métropole, la commune de Metz, et l'Etablissement Public Foncier de Lorraine (EPFL) ont conclu une convention de maîtrise foncière opérationnelle en vue de l'aménagement du périmètre destiné à accueillir des activités économiques.

Le 24 juin 2016, le terrain a été vendu à l'EPFL pour le portage du projet de requalification.

Depuis le 1er janvier 2017, Metz Métropole, devenue compétente en matière d'aménagement économique, assure le suivi du dossier. Elle a racheté les terrains à l'EPFL la même année pour en assurer leur commercialisation.

# 2# MOTIVATIONS ET ATTENTES PAR RAPPORT A LA DÉMARCHÉ DE REQUALIFICATION

## DÉFIS

Les principaux objectifs de la démarche sont les suivants :

- **densifier un site d'activités à fort potentiel**, où les disponibilités foncières sont rares ;
- **développer l'emploi** ;
- **améliorer le rendement fiscal de la zone**.

Les terrains sont situés dans une zone industrielle et à proximité d'une exploitation industrielle classée. La DREAL a été saisie du dossier afin de déclasser les terrains et rendre leur exploitation possible pour le lancement d'un projet à vocation économique.

En amont de la vente, la SMAE s'est acquittée de plusieurs études et travaux de sécurisation du site. Les activités exercées par l'entreprise sont industrielles et soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). En raison du rapprochement des limites de propriété des installations émettrices de bruit, un plan d'actions de réduction des émissions et un dispositif d'insonorisation ont été mis en place. Une cuve de propane localisée sur la parcelle a été retirée et le terrain a été renaturé et remis en état. Un diagnostic environnemental a été réalisé afin de déterminer la pollution des sols et les types d'activités pouvant être déployées sur site.

## ORGANISATION ET OUTILS ASSOCIÉS

Le travail de requalification s'est inscrit dans la convention tripartite (CA Metz Métropole, Metz et EPFL) avec le concours de l'entreprise. L'EPFL a porté le projet durant la période de transition de la prise de compétence par la Métropole. Dans le cadre du portage du projet, l'EPFL a pris en charge la sécurisation du site avec le débranchement des anciens réseaux privés de l'usine (électricité, éclairage) qui ne faisaient pas l'objet d'une servitude. Une clôture a également été posée pour éviter les intrusions. La vente à Metz Métropole est intervenue dès lors que tous les travaux et études avaient été effectués par la société et l'EPFL, et le terrain déclassé du périmètre ICPE par la DREAL.

Au rachat de la parcelle par Metz Métropole, les terrains ont été arpentés, bornés et divisés en plusieurs lots afin d'être commercialisés. Des travaux d'aménagement de la voirie ont été réalisés pour faciliter l'accès aux parcelles. Un bassin de rétention a également été créé en prévision de l'artificialisation des espaces verts. Sur les 8 ha, 6,5 sont proposés à la vente, les espaces restants sont occupés par la voirie, le bassin de rétention et des espaces verts.

# 3# RETOURS D'EXPÉRIENCE

## PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'opération est un succès. Du fait de son positionnement géographique stratégique, la zone a rapidement attiré des porteurs de projets. L'agence Inspire Metz s'est chargée de la promotion et de mise en relation des porteurs de projets avec Metz Métropole. Tous les terrains proposés à la vente ont été optionnés en moins d'un an. Au premier janvier 2020, sept lots ont été vendus et deux sont sous compromis de vente. Les projets représentent environ 23 500 m<sup>2</sup> de bâti, construits ou en cours de construction, et entre 330 et 360 emplois. Les nouvelles activités sur site sont variées : logistique pharmaceutique, vente de gros alimentaire, vente de gros de matériaux, location de locaux de stockage pour artisans, agence de transport dernier kilomètre et location de matériel. A cela s'ajoute un établissement de service d'aide par le travail, un centre d'accueil de jour pour adultes et adolescents handicapés et la nouvelle fourrière municipale. Les derniers aménagements et constructions sont prévus pour le premier trimestre 2021.

## BONNES PRATIQUES À RETENIR

Ce travail de requalification est le fruit d'une collaboration fructueuse entre la métropole messine, l'EPFL, la société SMAE, Inspire Metz et les porteurs de projet.

**Puissante mais vieillissante, la ZCN à la recherche d'un nouvel équilibre entre requalification et extension**



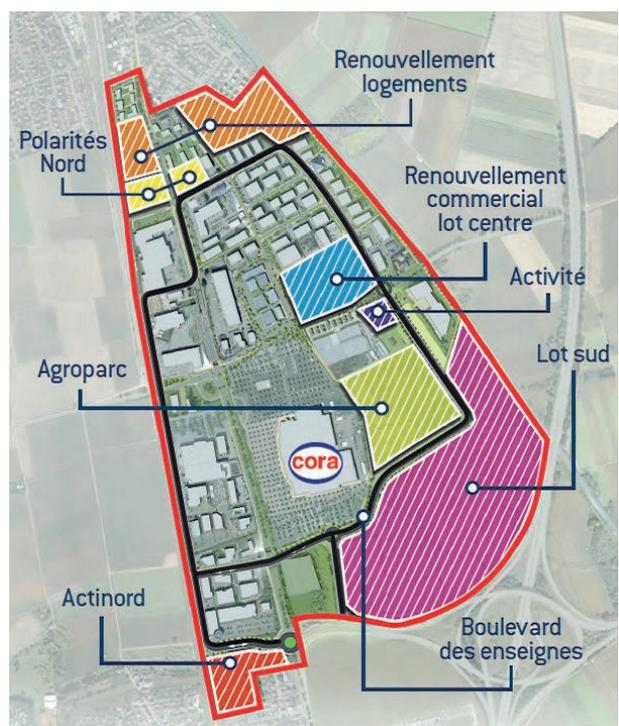
©Anne-Laure Carré / ADEUS

## 1 # FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET DE REQUALIFICATION

### LE TERRITOIRE

La Zone Commerciale Nord (ZCN) s'étend sur 4 communes du nord de l'Eurométropole de Strasbourg. A quinze minutes du centre-ville de Strasbourg en voiture, elle bénéficie d'un grand potentiel commercial, sa zone de chalandise de 600 000 à 700 000 habitants s'étendant bien au-delà de l'agglomération strasbourgeoise. La zone s'est réalisée successivement, sans planification d'ensemble et ce dès les années 70.

Avec 100 ha, 150 000 m<sup>2</sup> de surfaces de vente, 180 commerces, environ 3 000 emplois et un chiffre d'affaires annuel de plus de 400 millions d'euros, la ZCN est l'une des plus grandes zones commerciales françaises.



©Eurométropole de Strasbourg

Dès 2008, la ZCN fait l'objet de toutes les attentions. Différents constats sont en effet partagés localement, alimentés par le débat national autour la « France moche » (cf. Télérama de février 2010). Bien que puissante et attractive, la zone commerciale nord enregistre ses premières difficultés, parfois des signaux faibles, en grande partie liées à l'absence dès l'origine de planification d'ensemble de la zone, et que les élus entendent enrayer :

- vieillissement des équipements commerciaux - en outre petits et difficilement transformables pour répondre aux standards actuels du commerce,
- présence de quelques friches d'activités,
- difficultés d'accessibilité externe et de circulation interne causées par l'inadaptation et la mauvaise organisation du réseau viaire,

- faible usage des modes doux malgré la desserte en TC et la proximité de zones d'habitation,
- inadaptation des espaces publics et privés aux circulations piétons-cycles,
- mauvaise intégration de la zone dans l'environnement,
- perte d'attractivité et de chiffre d'affaires,
- et dégradation de l'image de la zone.

Par ailleurs, la collectivité ne dispose d'aucun atout foncier, celui-ci appartenant exclusivement au privé. Fin 2013, le Conseil de l'Eurométropole de Strasbourg approuve le dossier de création de la Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) de la Zone Commerciale Nord.

## LE PROJET

Le projet de requalification de la zone réalisé sous la forme d'une ZAC est composé d'un programme obligatoire et d'un programme complémentaire.

Le programme obligatoire prévoit le renouvellement des parties de la zone commerciale concentrant le plus de difficultés de fonctionnement (partie centrale et partie nord) et la réalisation d'équipements publics, en particulier les voiries. La vocation commerciale est préservée dans la partie centrale, mais la partie nord implantée dans la continuité urbaine est reconvertie dans l'accueil de l'habitat avec à terme la création de 40 000 m<sup>2</sup> de nouveaux logements. La réalisation de ces opérations nécessite la résorption de friches et le déplacement d'un certain nombre de commerces et d'activités par la démolition reconstruction de plus de 40 000 m<sup>2</sup>. Le projet prévoit également le réaménagement de l'échangeur autoroutier.

Pour financer ces travaux, une extension de la zone de 45 000 m<sup>2</sup> de surface de vente est consentie sur les terres agricoles situées dans la partie sud de la ZAC, soit 70 magasins supplémentaires (et 1 200 emplois escomptés). L'extension doit permettre l'accueil de nouvelles enseignes commerciales mais aussi d'équipements de loisirs, la création d'un pôle restauration et de services de type « crèches », dont l'objectif est de fidéliser la clientèle.

En permettant l'installation de logements, de loisirs, et d'activités en plus du commerce, le projet entend développer une mixité sociale et fonctionnelle.

Au-delà du programme de requalification de la zone reposant sur des travaux de démolition/reconstruction et d'extension, les objectifs du projet sont nombreux :

- création de 9 km de voies piétonnes et vélos,
- amélioration de la desserte en transports en commun et de la desserte routière interne à la zone,
- amélioration de l'insertion de la zone dans l'environnement et le paysage,
- valorisation des berges du canal qui délimite la zone à l'est,
- création d'espaces publics favorisant le lien social et la convivialité.

Le projet comprend également la création d'un agroparc (zone de maraîchage et parc paysager sur le thème de l'agriculture s'étendant sur environ 12 ha au cœur de site) afin de valoriser un secteur à la constructibilité contrainte en raison de la présence de pipelines.

Par ailleurs, en offrant un cadre d'intervention, **le programme complémentaire** de la ZAC vise à encourager les propriétaires privés à réaliser des travaux de reconstruction/densification des bâtiments situés dans les secteurs commerciaux existants mais non modifiés par le programme obligatoire.

## 2# MOTIVATIONS ET ATTENTES PAR RAPPORT A LA DÉMARCHE DE REQUALIFICATION

### DÉFIS

Si l'objectif du projet est d'améliorer l'attractivité et le dynamisme de cet important pôle d'activités et d'emplois et ainsi éviter l'évasion commerciale vers d'autres territoires, le défi est bien de trouver les leviers en terme d'aménagement permettant d'atteindre cet objectif malgré les contraintes du site (ampleur, site en activité, foncier privé, contraintes pipeline, etc.)

Compte tenu de ces éléments, le choix a été fait de concentrer les opérations de requalification sur les secteurs enregistrant le plus de dysfonctionnements (zone centrale et zone nord) et de faire appel aux acteurs privés de l'aménagement et du financement.

La gageure dans un premier temps a ainsi été de trouver un opérateur privé souhaitant investir. Désormais, elle est de rechercher en permanence l'équilibre financier et cela malgré les nombreux aléas auxquels le projet doit faire face.

Au-delà de cet important investissement technique, politique et financier, localisé de façon prioritaire sur une partie de la zone, des interrogations subsistent encore quant à la réussite du programme complémentaire reposant exclusivement sur la mobilisation des acteurs privés locaux.

### ORGANISATION ET OUTILS ASSOCIÉS

Au vu de l'ampleur du projet et de ces objectifs et exigences, le choix de la procédure de ZAC s'avère sans conteste la solution la plus pertinente. Elle permet l'intervention de financement privé pour les opérations de requalification mais aussi les équipements publics, un pilotage public et la définition de règles de concession sur mesure par la collectivité, un bilan financier calculé sur l'ensemble de la zone etc. Les sociétés SCI Forum et Frey Aménagement et Promotion sont désignées pour mener l'opération, dont le budget s'élève aujourd'hui à 73 millions d'euros, y compris 9,8 millions d'euros financés par l'Eurométropole de Strasbourg.

Le projet, bien que porté par l'Eurométropole de Strasbourg et le concessionnaire, est mené en étroite collaboration avec les quatre communes concernées, la CCI et l'association des commerçants de la zone commerciale. Des rencontres sont organisées très régulièrement afin de partager les objectifs, moyens, conditions et calendriers de travaux.

L'extension commerciale sud qui doit accueillir les enseignes transférées pour permettre la réalisation des aménagements de la zone centrale mais également de nouvelles enseignes non encore présentes dans la ZCN fait également l'objet de toutes les attentions. Pour réaliser le choix des enseignes, un comité de sélection, appelé « comité de pilotage enseigne » composé de l'aménageur, ses services en charge de la commercialisation, un représentant de l'Eurométropole de Strasbourg ainsi que le service en charge du développement commercial examine les demandes d'implantations.

# 3# RETOURS D'EXPÉRIENCE

## PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Le consensus politique de départ a été un atout incontestable pour engager la collectivité dans le projet. En l'absence de consensus, le nombre d'élus et d'enjeux politiques portés par le projet (logement, économie, commerce, espace public, environnement, etc.) étant importants, la requalification de la zone n'aurait pas pu être engagée. Par la suite, et tout au long du projet qui s'écoule sur un temps important, le portage politique et technique constant aux cotés de l'aménageur et du financeur sont déterminants pour la bonne maîtrise et bonne réalisation de l'opération.

L'extension des surfaces commerciales, s'avère décisive pour permettre l'équilibre financier de l'opération de requalification de l'existant. En l'absence, le projet non finançable n'aurait sans doute eu les traits que d'un toilettage, mais sans s'attaquer aux racines de la perte d'attractivité.

Un soin tout particulier doit être donné au suivi et à la gestion des phases de travaux et des flux de circulation, dans un temps maîtrisé, le site étant en activité. Les échanges avec l'association des commerçants de la zone sont, de ce point de vue, indispensables.

Malgré les études préalables et un programme bien défini, le projet sur le temps de sa réalisation est confronté à divers facteurs externes (élection, changement de gouvernance et de la commande politique, équipements supplémentaires, évolution de la réglementation, hausse des coûts, aléas, crise du COVID 19, etc.) qui font évoluer le programme, le plan de financement, les délais, mais dans un impératif permanent de recherche de l'équilibre financier. A ce titre des renoncements et des adaptations sont incontournables au cours du projet.

## BONNES PRATIQUES À RETENIR

Quelques bonnes pratiques transférables à d'autres projets de requalification :

- **disposer d'un bon diagnostic** de l'état de la zone, détecter les signaux faibles, partager le diagnostic en interne et en externe : indispensable pour déterminer les objectifs du projet du point de vue de la collectivité
- **agir avant qu'il ne soit trop tard** : si la zone est trop dégradée, que sa commercialité globale est déjà trop affectée, il sera plus difficile de susciter l'intérêt d'investisseurs privés
- **bien choisir l'opérateur privé** : une recherche à anticiper, car le nombre d'acteurs capables d'agir sur de grands sites n'est pas élevé
- **associer dès le départ les élus locaux** : apporte une assise locale indispensable au projet mais présente le risque de soumettre le programme à des demandes d'ajustements
- **associer dès le départ les entreprises de la zone** : nécessaire pour obtenir la participation des utilisateurs de la zone au projet et pour valider les choix liés aux calendriers de travaux
- **se doter des moyens ou être accompagné** pour prendre en charge les différents aspects administratifs complexes (autorisations environnementales, DUP, raccordement de voirie, gestion des mutations foncières, etc.) mais aussi techniques (suivi de la diversité de l'offre commerciale, connaissance des concepts des enseignes, des modes de consommation, de la problématique de l'immobilier commercial et des transferts d'enseignes).

## La prise en compte de l'urbanisme circulaire dans la requalification du parc d'activités Nancy Porte Sud



### 1 # FICHE D'IDENTITÉ DU PROJET DE REQUALIFICATION

#### LE TERRITOIRE

La Métropole du Grand Nancy dispose d'une trentaine de sites d'activités. Souvent composés de plusieurs générations de parcs, ils ont vu parfois leur vocation muter et ont été rejoints par l'urbanisation. Depuis 2006, la plupart sont couverts par une démarche de gestion collective public-privé, le dispositif ATP, porté par des associations de chefs d'entreprises.

Ces sites d'activités ont pour la plupart été aménagés par la puissance publique avec l'outil ZAC. La Métropole du Grand Nancy procède régulièrement à la requalification des espaces publics de ses sites d'activités, et accompagne leur évolution en s'appuyant notamment sur sa stratégie de développement commercial.

À l'heure des transitions économique, écologique et numérique (réduction de l'empreinte humaine, gestion économe du foncier, objectif Zéro Artificialisation Nette), plusieurs facteurs tels que l'amenuisement des capacités foncières pour l'activité économique, la perspective d'aménager les dernières disponibilités sur les Plaines Rive Droite, l'adoption d'une stratégie d'écologie industrielle et territoriale en 2019, l'élaboration du PLUiHD intégrant les principes de l'économie circulaire..., ont conduit la Métropole à aborder le renouvellement des sites d'activités les plus anciens dans une stratégie globale qualitative, intégrant une double perspective, celle de l'urbanisme et celle du développement économique.



## LE PROJET

L'Agence a engagé au second semestre 2019 une étude portant sur la requalification d'un des premiers sites d'activités aménagés dans le Grand Nancy. Le site ATP de Nancy Porte Sud constitue le premier site d'étude pilote ; la Métropole achève d'ailleurs en 2020 la requalification des espaces publics (VRD, piste cyclable, végétation) de son artère principale, la rue des Erables.

Au-delà du maintien et de la consolidation de son attractivité, l'objectif en amont est également de prévenir sa dépréciation et en aval de préparer son avenir en déployant les outils adéquats, selon les principes de l'urbanisme circulaire, qui transposent les principes de l'économie circulaire non plus à la seule gestion des services de la ville (eaux, déchets, énergies...) mais au cœur du moteur de la fabrique urbaine, en se focalisant sur le devenir des sols.

Cette approche circulaire qui privilégie d'une part des processus en boucles, les plus courtes possibles, pour économiser au mieux les ressources mobilisées dans la fabrication : réemploi, réparation, recyclage... et d'autre part repense les processus de fabrication de la ville pour bâtir une ville flexible capable de s'adapter en continu à l'évolution des usages, pourrait guider le processus de requalification du site pilote de Nancy Porte Sud.

En outre, le parc d'activité Nancy Porte Sud, à travers un foncier de près de 6 ha dit « La Petite Partie », offre l'opportunité d'examiner concrètement la possibilité d'appliquer certains de ces principes à l'aménagement du foncier, compatible avec un cadre économique robuste.

## 2# MOTIVATIONS ET ATTENTES PAR RAPPORT A LA DÉMARCHE DE REQUALIFICATION

### DÉFIS

Après cinq décennies d'aménagement, de développement et d'extension, l'enjeu de la requalification de ce site d'activité ancien porte essentiellement sur la mise en place d'une gestion plus efficiente de l'existant, à partir d'un travail fin de compréhension des mécanismes de fonctionnement/dysfonctionnement et d'une identification partagée des conditions renouvelées de l'attractivité (en particulier de l'implication des parties prenantes privées).

L'un des défis en particulier est de passer les principes de l'urbanisme circulaire, évoqués dans le projet de PLUiHD (objectif 2 : « faire la ville différemment »), au révélateur du bilan financier d'aménagement.

Ce secteur représente l'opportunité de mener un test grandeur nature. Or, raisonner uniquement sur la phase de construction d'un projet urbain : les infrastructures, les espaces publics et les bâtiments qui représentent à eux seuls des quantités extraordinaires de matières premières et d'énergie... n'est plus suffisant.

L'utilisation de matériaux issus de ressources naturelles, la durée de vie et l'entretien, le recyclage etc. sont encore peu pris en compte dans les arbitrages.

On est encore loin d'une approche systémique de type économie circulaire. Il faudrait pour cela prendre en compte de façon globale sur ce projet d'aménagement, les terrassements, la gestion des sols éventuellement pollués, l'aménagement des voiries, la construction des réseaux, le mobilier urbain, etc. moyennant la formulation d'un bilan global, consolidant tous les coûts mais aussi tous les gains internalisés et externalisés.

## ORGANISATION ET OUTILS ASSOCIÉS

Au-delà de sa méthodologie d'étude, l'Agence a mené ses analyses et construit ses propositions avec les services de la Métropole, les communes concernées, l'ingénierie publique (SOLOREM), les acteurs économiques (l'association ATP de chefs d'entreprises, entreprises, investisseurs, promoteurs, etc.)

Dans le cadre du PLUiHD, l'Agence a également proposé une OAP thématique Économie circulaire.

Cette notion a finalement été intégrée dans plusieurs AOP thématiques, et pourrait être, selon la décision des élus, introduite dans le PADD.

De plus, l'Agence a rédigé des analyses sur plusieurs secteurs géographiques du Grand Nancy au bénéfice du bureau d'études chargé de rédiger des OAP sectorielles, dont une sur la Petite Partie.

## 3# RETOURS D'EXPÉRIENCE

### PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

La démarche en cours se heurte à ce jour au faible retour d'expériences de renouvellement des zones d'activités ayant appliqué les principes de l'urbanisme circulaire. Le cas emblématique est celui, souvent seul cité, de la création de la zone d'activités des Portes du Tarn.

De même, l'une des conditions de réussite qui a émergé est la consolidation de la gouvernance entre la Métropole, les communes concernées, l'ingénierie publique (agence de développement, SEM), les acteurs économiques (associations de chefs d'entreprises, entreprises, investisseurs, promoteurs, etc.).

### BONNES PRATIQUES À RETENIR

Le Comité technique pour le lot n°2 des études OAP, retardé par l'épisode Covid19, a été reporté en visioconférence au 30 juin 2020.

Il s'avère indispensable de réunir autour de ce type de projet transversal et complexe, l'ensemble des compétences administratives, techniques et d'études, de l'EPCI, des communes, de l'agence de développement, afin de partager une analyse croisée et de dégager des orientations partagées et en phase avec la vie des entreprises.

# Parc industriel de Châlons / Saint-Martin

**Coût et  
compétitivité :  
les limites de la  
mise en œuvre  
des politiques de  
requalification**

## 1 # CONTEXTE

### LE TERRITOIRE

Préfecture départementale et anciennement régionale, cœur d'un réseau de bases militaires, la ville de Châlons-en-Champagne dispose historiquement d'une réputation de ville administrative. S'il est vrai que son économie est davantage portée par le secteur tertiaire que la moyenne nationale, le territoire châlonnais est toutefois également terre d'accueil de nombre d'activités industrielles. Comme bien d'autres, il voit ainsi apparaître des friches industrielles, résultat du cycle de vie des entreprises. Ce sujet est pris à cœur depuis plus de vingt ans par les collectivités châlonnaises, dont l'agence d'urbanisme publiait un atlas des friches dès 1994.

Toutefois, ces dernières années, plusieurs facteurs allant de l'évolution de la façon de penser l'urbanisme en lien avec les enjeux environnementaux, à l'apparition de friches militaires, en passant par la recrudescence de friches industrielles en raison d'un contexte économique difficile, poussent à s'investir encore davantage sur le sujet de la requalification des friches existantes.



### LE CRSD | Contrat de Redynamisation du Site de Défense

Le Pays de Châlons-en-Champagne est de longue date un territoire d'importance stratégique majeure à l'échelle nationale d'un point de vue militaire. Depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, Châlons et ses alentours accueillent et ont accueilli de nombreux camps militaires et garnisons, parmi les plus importants de France. Conséquence des évolutions de l'armée, les effectifs militaires de la ville-centre chutent régulièrement depuis quelques décennies. Dernièrement, la réforme de la carte militaire de 2015 a fortement impacté la préfecture marnaise, supprimant plus de mille postes de son territoire.

Afin d'accompagner le territoire dans cette transition forcée, le gouvernement lui apporte son soutien par le biais d'un CRSD (Contrat de Redynamisation du Site de Défense) et d'un CAR (Contrat d'Accompagnement aux Restructurations), crédités à hauteur d'environ 70 millions d'euros. Parmi les grands axes stratégiques du CRSD on trouve principalement la redynamisation du centre-ville de Châlons et le développement de l'économie locale.

Au lancement, il était ainsi envisagé d'accompagner la réhabilitation de certaines friches en complément de la création de nouvelles zones d'activités.

Cette stratégie a eu des difficultés à émerger dans un premier temps, du fait d'estimations des travaux très élevées, spécifiques aux friches, qui ont dissuadé à la racine les assemblées communautaires chaque fois qu'elles ont été sollicitées, et aussi parce que l'approche exclusivement économique tendait à privilégier des solutions autofinancées par les loyers du marché, alors qu'une approche holistique aurait permis de chiffrer les externalités positives de la reconversion de ces friches (assainissement des sites pollués, recyclage de bâtiments anciens, reconstruction de la ville sur elle-même, moindre consommation foncière agricole). La récente prise de conscience de ces enjeux, bien que pas encore appuyée par un plan ou agenda de l'agglomération, a conduit les acteurs du territoire à relancer le sujet de la réhabilitation des friches économiques en 2019.

## LE SITE

Les deux sites présentés dans cette note font partie de ceux ciblés par la communauté d'agglomération en 2019 dans le cadre de son projet de réhabilitation de friches économiques. Ils se trouvent tous deux dans le Parc industriel de Châlons/St-Martin, où les premières implantations datent des années 1950 et qui a pris de l'ampleur à partir des années 1960. Cette zone d'activité se situe à l'entrée de l'agglomération châlonnaise en provenance de Reims, et bénéficie ainsi d'une localisation idéale avec 2 échangeurs autoroutiers (A4 et A26) à moins de 10 km, permettant de rallier Reims, Troyes ou Strasbourg.

# 2# FRICHE GRANDECO

## HISTORIQUE / DESCRIPTION SITE ET ACTIVITÉ

La première friche est celle de l'ancienne usine Grantil, construite dans la deuxième moitié des années 1960. Cette entreprise châlonnaise, créée dans la première moitié du XIXe siècle, était la plus vieille fabrique française de papier peint. Rachetée par le groupe belge Ideco en 2007 et devenant Grandeco par l'occasion, elle connut des difficultés financières dès 2009 et se trouva en cessation de paiement début 2013. Un projet de SCOP, lancé par près de 70 des 162 salariés de l'époque, échoua faute d'accord trouvé avec le propriétaire, malgré le soutien des collectivités et d'acteurs économiques.

Cette friche de plus de 46 000 m<sup>2</sup> est constituée du bâtiment d'origine d'environ 14 000 m<sup>2</sup> d'emprise au sol et d'un bâtiment d'environ 5 000 m<sup>2</sup> d'emprise construit dans la première moitié des années 1990, situé en retrait.

## PROJETS DE RÉHABILITATION

Cette friche a fait l'objet de plusieurs projets de requalification. Suite à l'intérêt affiché par un investisseur pour le bâtiment situé en retrait, la SEMCHA (Société d'Economie Mixte de Châlons-en-Champagne), chargée du développement local de la ville, a étudié la possibilité de s'occuper du bâtiment principal. Malheureusement, son projet de requalifier le site par une démolition et une dépollution du terrain en vue de sa revente n'a pas abouti en raison d'un coût estimé à 3 M€, ne permettant pas de proposer un produit de sortie à un tarif attractif. Plus récemment, un investisseur privé s'est montré intéressé par un achat de ce bâtiment en vue d'une rénovation, pour proposer des cellules aux artisans locaux. Ce projet devrait se concrétiser grâce à un prix d'achat très faible du bâtiment en raison de sa dépréciation et des travaux de rénovation relativement succincts, aboutissant à une opération estimée aux alentours d'un million d'euros. Le produit proposé sera quant à lui adapté aux moyens financiers des entreprises visées, qui ont justement du mal à trouver des locaux adaptés à leurs activités sur le territoire.



## 3# FRICHE FCE

### HISTORIQUE / DESCRIPTION SITE ET ACTIVITÉ

Le second site est celui de l'ancienne implantation de l'entreprise FCE Manutention, concessionnaire de véhicules agricoles et industriels. L'entreprise, créée à Châlons-en-Champagne en 1959, occupait un bâtiment construit à cette époque. En fin d'année 2014, elle a déménagé son activité vers le parc d'activités de La Veuve, bénéficiant d'une meilleure visibilité grâce à sa localisation à proximité immédiate d'un échangeur autoroutier.

L'entreprise a laissé derrière elle un terrain d'un peu moins de 13 000 m<sup>2</sup>, pour une surface totale du bâtiment d'origine et de ses extensions successives légèrement inférieure à 5 000 m<sup>2</sup>, ciblé en 2019 par la communauté d'agglomération en vue d'une requalification via l'utilisation de fonds du CRSD et d'aides régionales.

### PROJETS DE RÉHABILITATION

Le projet original était de parvenir à un rachat de la friche FCE et d'une friche voisine, pour un total d'environ 4 hectares, afin d'en démolir les bâtiments et de produire une offre de nouveaux bâtiments plus adaptés aux demandes actuelles. Si les avancées sont compliquées sur la seconde parcelle, le rachat de la friche FCE est quant à lui en bonne voie, ce qui a conduit la communauté d'agglomération à se concentrer sur cette partie, dans le but d'y construire quatre cellules de 500 à 700 m<sup>2</sup> et quatre surfaces de bureaux de 50 m<sup>2</sup>.

Le coût total estimé de cette opération est de près de 3 M€, dont environ un tiers consacré à l'acquisition, la démolition et la dépollution, et les deux tiers restants pour la reconstruction. L'équilibre de cette opération est permis par la couverture des dépenses à hauteur de près de 75 % par les subventions provenant du CRSD et de la Région Grand Est. Cependant, la durée des procédures pourrait empêcher la collectivité de bénéficier des fonds CRSD, qui ne sont valables que pour la construction et des surcoûts pourraient apparaître pour la dépollution du site. Ces aléas pour la collectivité pourraient la contraindre à orienter son produit vers le commerce, pour lequel le prix du foncier est plus élevé, afin de rééquilibrer financièrement l'opération, mais le PLU n'autorise pas ce type d'activité sur ce secteur.

## 4# RETOURS D'EXPÉRIENCE

Ces deux cas illustrent la diversité qu'il est possible d'observer dans le traitement des friches économiques, rendant difficile une généralisation des objectifs et des moyens mis en œuvre, même à l'échelle d'une agglomération.

Selon le type et l'état de la friche, divers traitements sont envisageables allant d'une rénovation légère à la reconstruction. Des produits de sortie plus qualitatifs, plus modernes, seront également plus coûteux. Ainsi, là où le privé pourra parfois agir avec ses propres moyens en proposant un produit de sortie basique, l'intervention d'aides publiques peut être un levier nécessaire pour arriver à obtenir un produit plus haut de gamme.

Enfin, le seuil de rentabilité d'une opération est directement lié au rapport entre la valeur foncière initiale de rachat et le prix de sortie, qui ne peut être décorrélé du prix du marché sous peine de ne pas trouver preneur. Ainsi, dans des territoires comme l'ex région Champagne Ardenne où le prix du foncier économique reste très bas, ces apports publics sont encore plus nécessaires pour parvenir à équilibrer les opérations et à rendre viable le lancement de telles requalification des friches.

## COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

| APPROCHES | CLÉS D'ORGANISATION | MODES OPÉRATOIRES  
| RETOURS D'EXPÉRIENCE



## LE RÉSEAU DES 7 AGENCES D'URBANISME DU GRAND EST

Conception graphique : Agence Scalen | 09 2020

Étude pilotée par Damien Vargenau (SCALEN)  
Fiches focus réalisées par :

### ADEUS

Agence de développement et d'urbanisme  
de l'agglomération strasbourgeoise

Rédactrice Christelle Fierling Knoery  
c.fierling-knoery@adeus.org  
03 88 21 49 00  
[www.adeus.org](http://www.adeus.org)  
9 rue Brûlée CS 80047  
67002 STRASBOURG

### AUDC

Agence d'urbanisme et de développement  
de l'agglomération et du pays de  
Châlons-en-Champagne

Rédacteur Florent Barbusse  
f.barbusse@audc51.org  
03 26 64 60 98  
26 rue Joseph-Marie Jacquard  
51000 CHÂLONS-EN-CHAMPAGNE

### AGURAM

Agence d'urbanisme d'agglomérations  
de Moselle

Rédactrice Fabienne Vigneron  
fvigneron@aguram.org  
03 87 21 99 00  
[www.aguram.org](http://www.aguram.org)  
Immeuble Ecotech - 3 rue Marconi  
57070 METZ

### SCALEN

Agence de développement des territoires  
Nancy Sud lorraine

Rédacteur Damien Vargenau  
dvargenau@agencescalen.fr  
03 83 17 42 02  
[www.agencescalen.fr](http://www.agencescalen.fr)  
49 bd d'Austrasie - CS 20516  
54008 NANCY

Nous souhaitons remercier tous les  
contributeurs et relecteurs qui ont  
participé à l'élaboration de ce document :

Francisco Andrade (AUDRR), Christophe  
Bredel (AGAPE), Eric Citerne (AUDC),  
Catherine Horodyski (AURM), Pauline  
Kessler (Metz Métropole), Benoît  
Leboucher (AUDRR), Damien Levé  
(AGURAM), Bertrand Noël (SOLOREM),  
Pascal Taton (SCALEN)

### AGAPE

Agence d'urbanisme et  
de développement durable  
Lorraine Nord

agape@agape-lorrainenord.eu  
03 55 26 00 10  
[www.agape-lorrainenord.eu](http://www.agape-lorrainenord.eu)  
Eurobase 2 Centre Jean Monnet  
54810 LONGLAVILLE

### AUDRR

Agence d'urbanisme et  
de développement de  
la région de Reims

agence-reims@audrr.fr  
03 26 77 42 80  
[www.audrr.fr](http://www.audrr.fr)  
Place des Droits de l'Homme  
51084 REIMS

### AURM

Agence d'urbanisme  
de la région mulhousienne

aurm@aurm.org  
03 69 77 60 70  
[www.aurm.org](http://www.aurm.org)  
33 avenue de Colmar  
68200 MULHOUSE