



OPTIMISATION FONCIÈRE ET RESTRUCTURATION DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES : COMMENT AGIR ?

Rencontre BRUDED – EPF BRETAGNE

9 Novembre 2023

1. LE CONTEXTE DU ZAN POUR LES ACTIVITES

CONTEXTE NATIONAL :

Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte :

- le premier axe vise à faciliter et accélérer les implantations industrielles et à réhabiliter les friches ; **2 priorités** :
 - ✓ Réduire "les délais réels d'implantation de 17 à moins de 9 mois »
 - ✓ Résorber les friches industrielles en facilitant le renouvellement et la réhabilitation du foncier industriel pour des sites arrivant en fin d'activité ou d'ores et déjà en cessation d'activité.
- le deuxième volet traite des enjeux environnementaux de la commande publique et
- le dernier concerne les mesures de financement des projets industriels verts.

Rapport national sur la mobilisation du foncier industriel (25 juillet 2023) :

Définition d'un plan d'action en faveur du foncier industriel avec, comme premier grand défi, l'identification de 50 nouveaux sites à fort potentiel pour l'industrie

INVENTAIRE DES ZAE

À MÉLIORER LA CONNAISSANCE

Inventaire des zones d'activité économique (article 220 – article 318-8-2 du code de l'urbanisme) rendu obligatoire avec :

« 1° Un **état parcellaire des unités foncières** composant la zone d'activité économique, comportant **la surface** de chaque unité foncière et **l'identification du propriétaire** ;

« 2° **L'identification des occupants** de la zone d'activité économique ;

« 3° **Le taux de vacance** de la zone d'activité économique



Avant arrêt de l'inventaire, il est impératif de procéder à la **consultation des propriétaires et occupants des zones d'activité économique** pendant une période de 30 jours

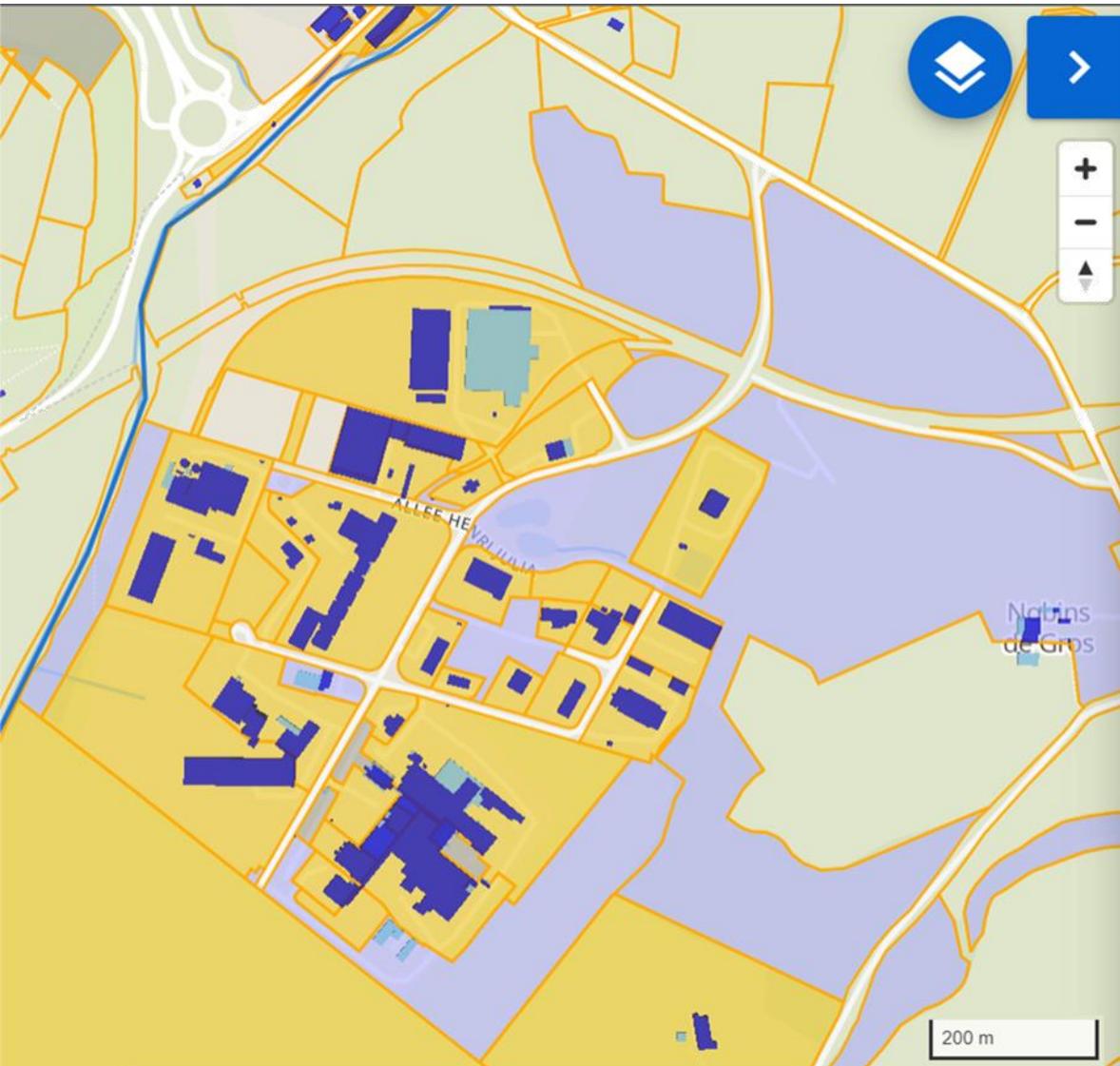
Définition des zones d'activité économique **insérée dans le Code de l'urbanisme (L 318-8-1)** depuis 2021 :

« Sont considérées comme des zones d'activité économique, au sens de la présente section, les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. »



Zones relevant de la compétence « développement économique » des EPCI prioritairement mais opportunité pour recenser les zones privées, les zones de fait et les espaces d'activités encore communaux

IDENTIFIER LE POTENTIEL FONCIER DANS LES ZONES D'ACTIVITÉ (OBSERVATION ET DIAGNOSTIC)



Unités foncières (UF)

- Etat
- Région
- Département
- Commune
- Etablissements publics ou organismes assimilés
- Organisme HLM
- Personne morale privée
- Copropriétaire
- Personne physique
- Autres

Bâti

- Dur
- Léger



CONTEXTE NATIONAL : LE STOCK

Selon l'enquête Teruti-Lucas, l'occupation des sols entre fonctions se répartit de la manière suivante :

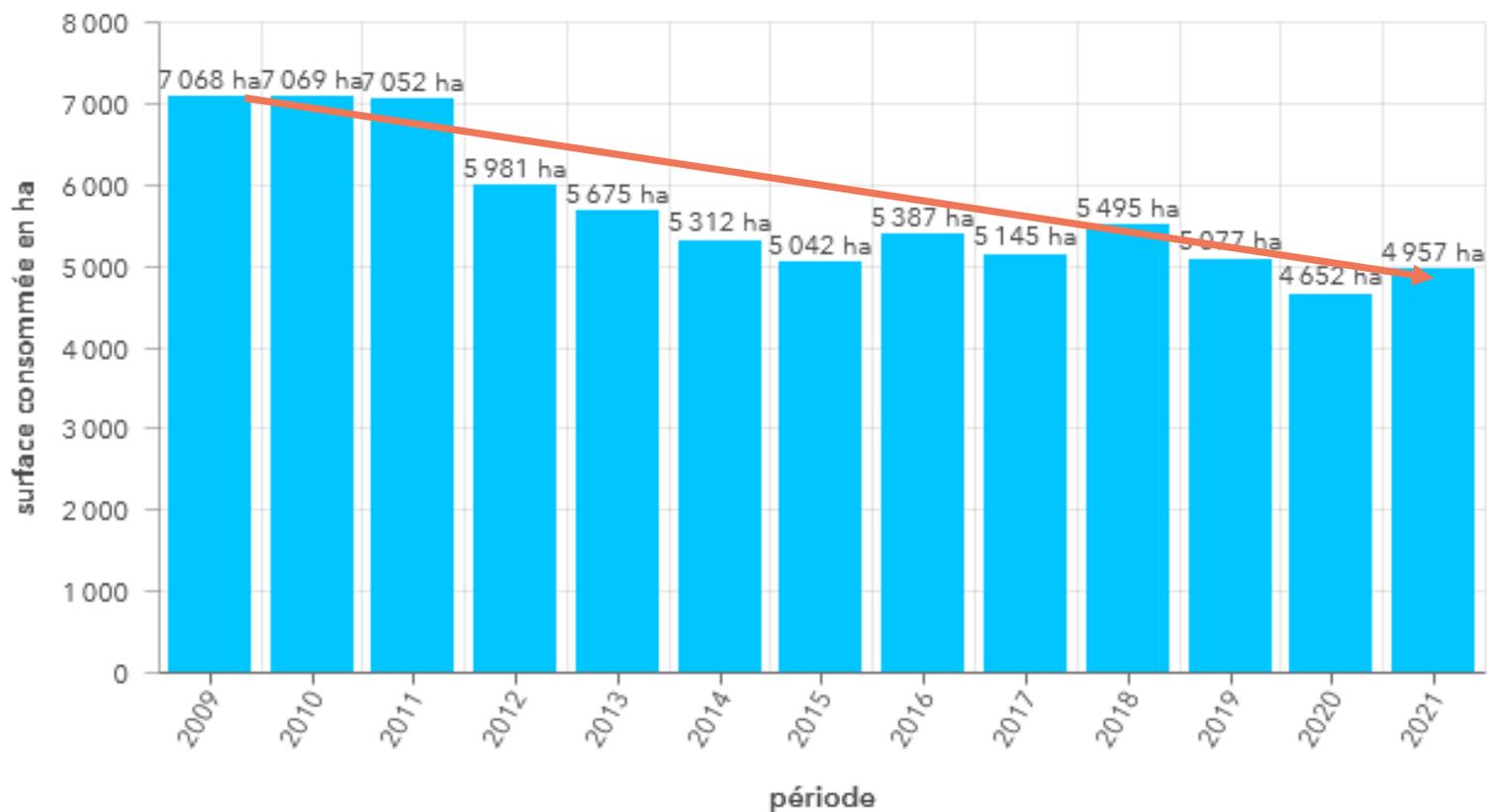
- **l'habitat** occupe 41,9% de l'occupation des sols,
- les **infrastructures de transports représentent 27,8%** de l'artificialisation des surfaces (dont 24% pour les réseaux routiers),
- **Les services et loisirs occupent 16,2%** (dont 14% pour les surfaces commerciales et économiques),
- **le foncier économique 13,7%** (8,3% pour les infrastructures agricoles, 1,2% pour les sylvicoles et 4,2% pour les infrastructures industrielles).

La construction de logements neufs est le premier facteur d'artificialisation des sols, loin devant les constructions de nature économique même si on additionne les services et les activités productives.

CONTEXTE NATIONAL : LE FLUX

Une tendance à la baisse du flux de l'artificialisation (2111 ha, -30%) des espaces à destination d'activités entre 2009 (7068 ha) et 2021 (4957 ha)

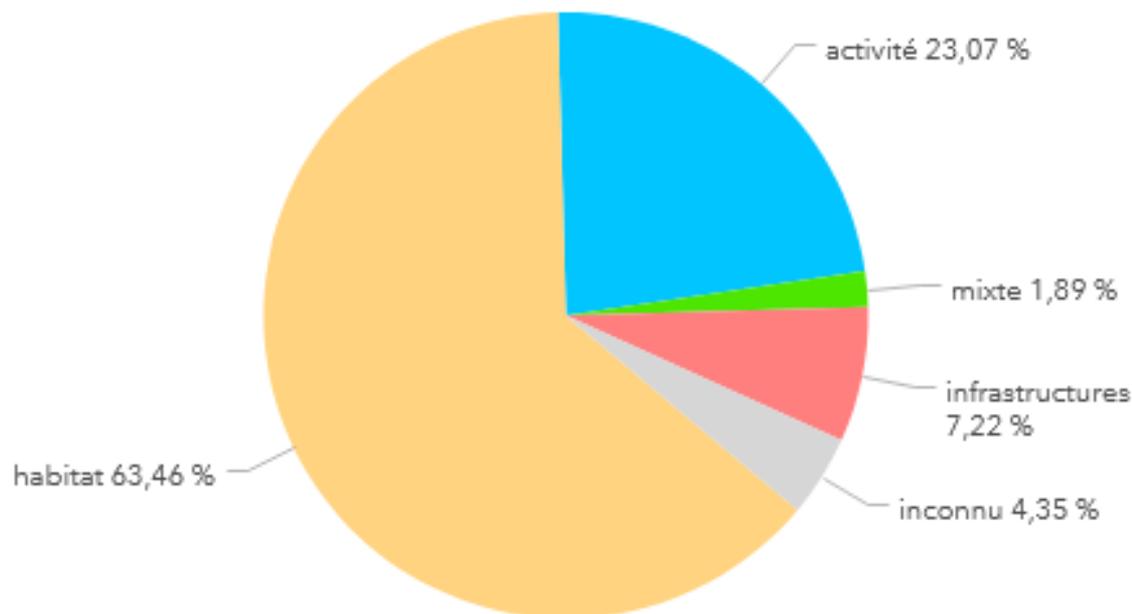
consommation d'espaces NAF (en hectares) à destination d'activités entre 2009 et 2022



CONTEXTE NATIONAL : ARTIFICIALISATION DES SOLS PAR LES ACTIVITÉS

- Atteindre le "zéro artificialisation nette" en 2050
- Réduire de moitié le rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers en 2030 (article 191 de la LOI Climat & Résilience).

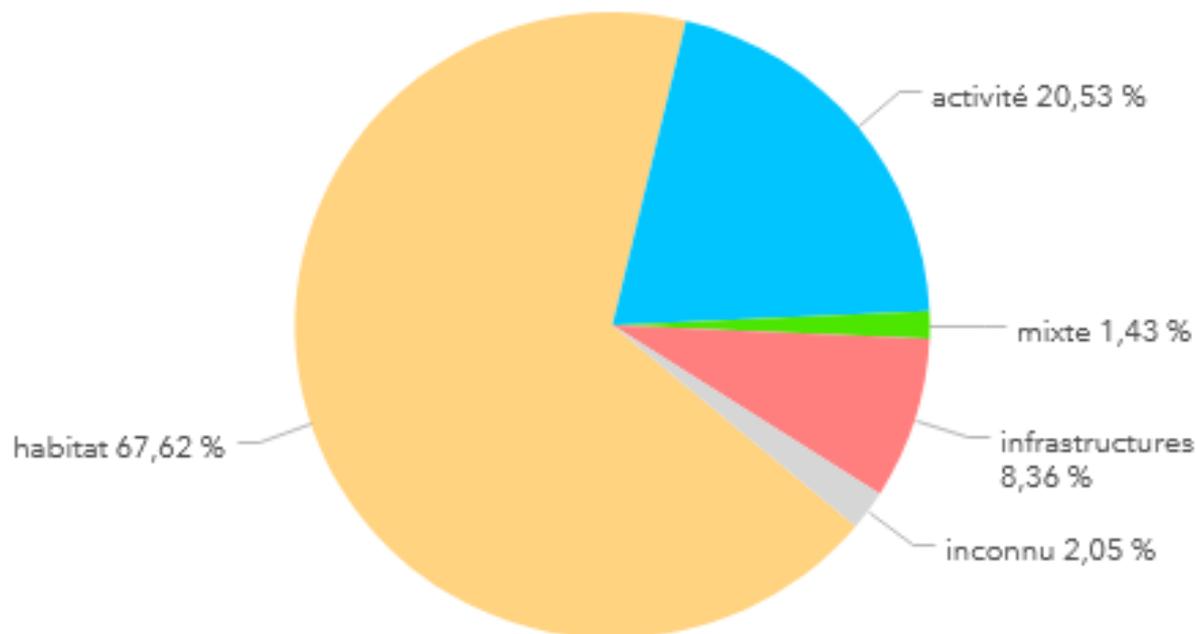
Répartition du flux de consommation d'espaces par destination entre 2009 et 2022



EN BRETAGNE

Déclinaison territoriale : une répartition régionale du flux proche de la répartition nationale sur l'habitat et l'activité (vs Occitanie, PACA, Hauts de France, Ile-de-France)

Répartition du flux de consommation d'espaces par destination entre 2009 et 2022



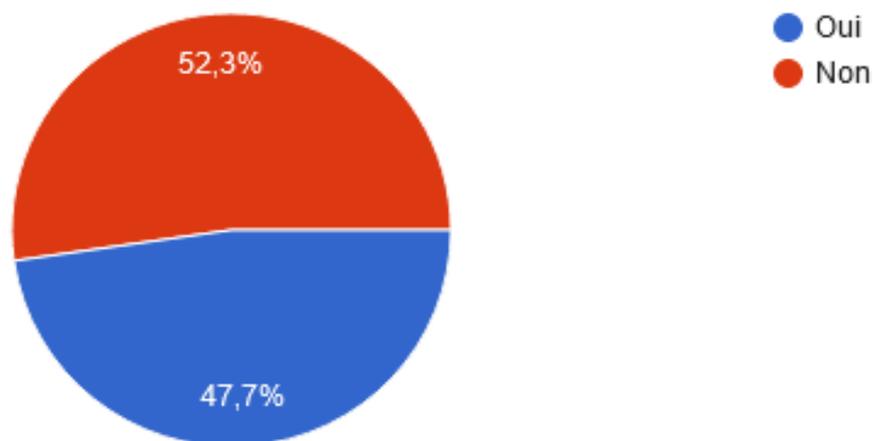
2. Les freins et les leviers pour la sobriété foncière

Comment optimiser le foncier économique et continuer à accueillir des activités sur les territoires ?

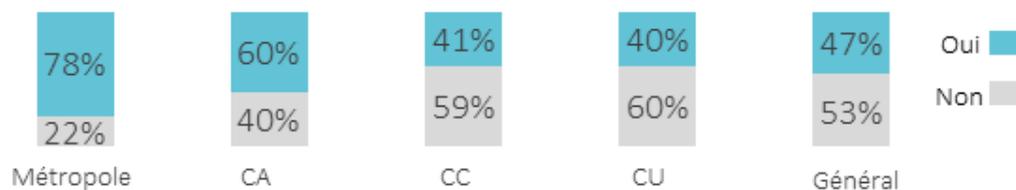
LES FREINS SUR LES TERRITOIRES : UN RISQUE DE SATURATION ?

19. Concernant la disponibilité de foncier économique, considérez-vous votre intercommunalité en situation de saturation ?

264 réponses



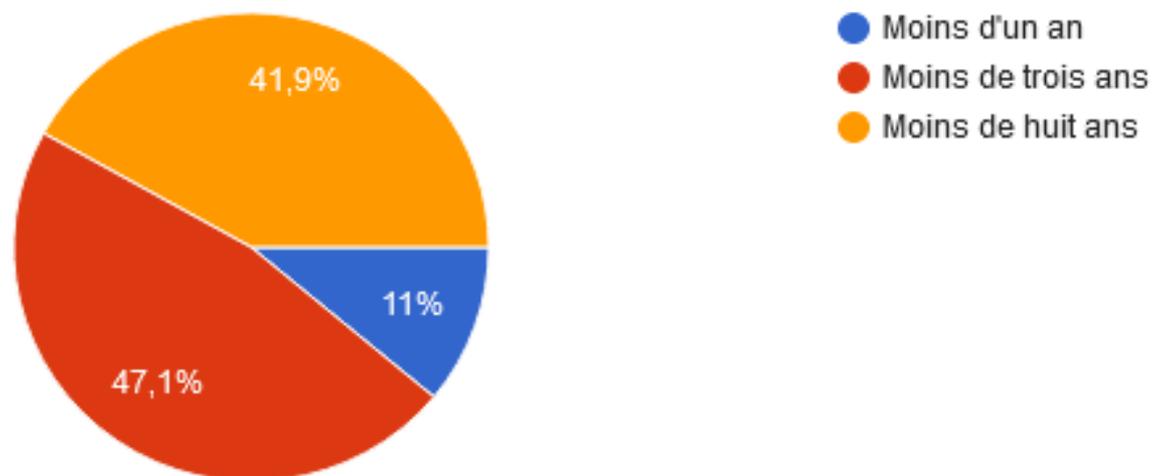
Situation de saturation de l'EPCI en matière de foncier économique



LES FREINS SUR LES TERRITOIRES : UN RISQUE DE SATURATION ?

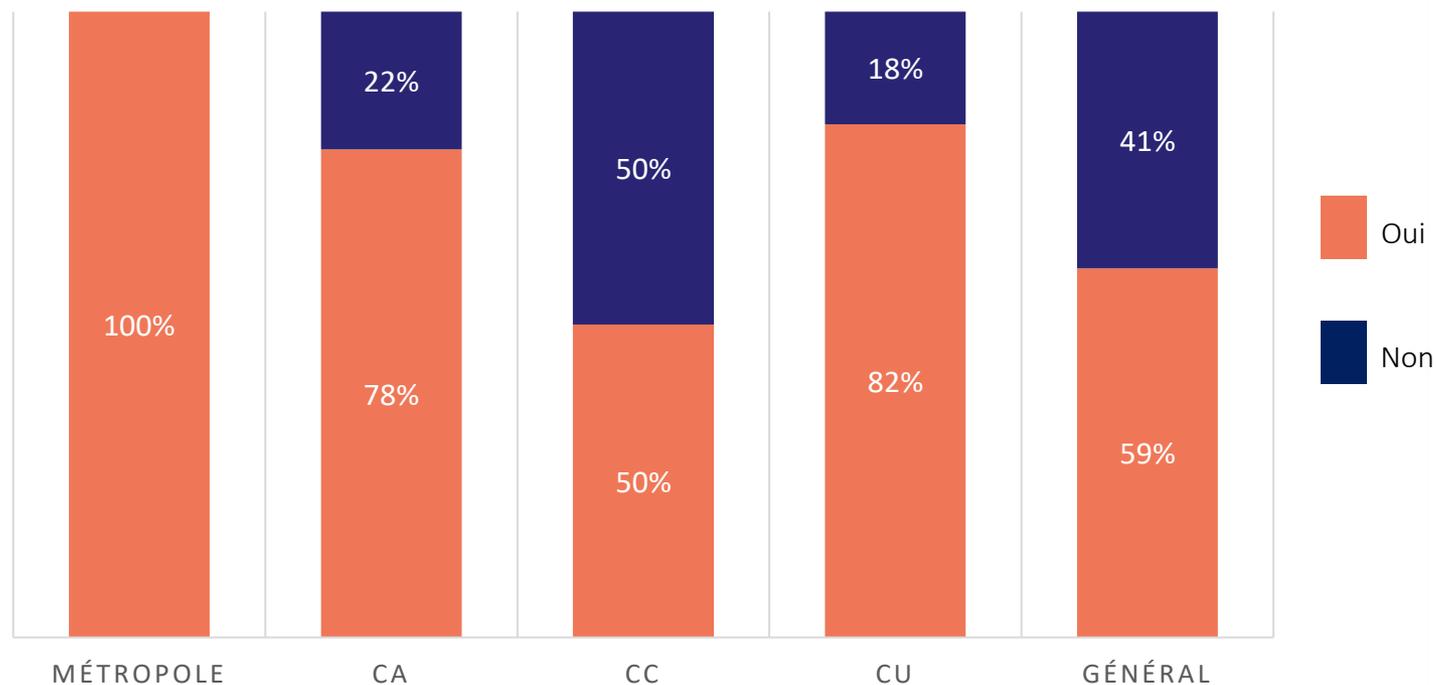
20. Si non, à quel horizon estimez-vous que vos ZAE atteindront une situation de saturation ?

136 réponses



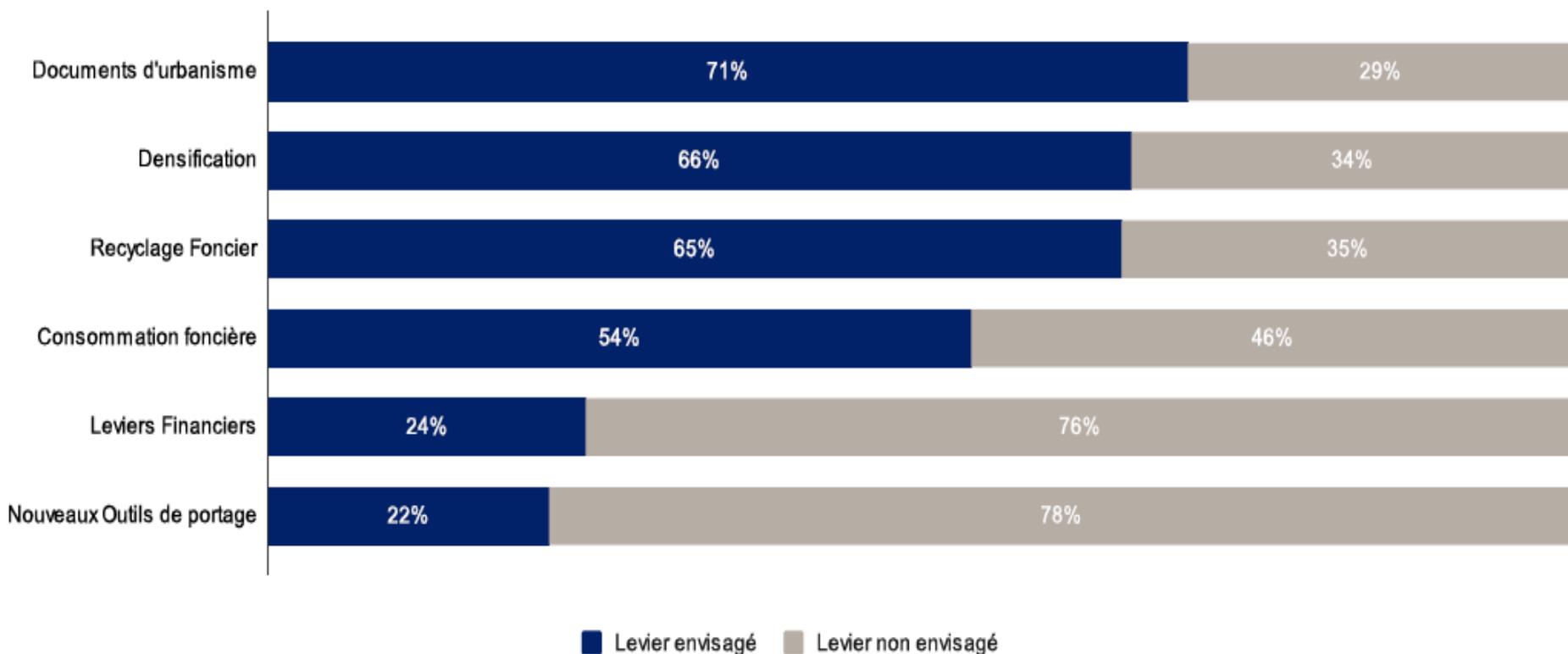
LES FREINS SUR LES TERRITOIRES : L'ACCEPTABILITE ENVIRONNEMENTALE DES PROJETS INDUSTRIELS

Confrontation aux enjeux d'acceptabilité environnementale



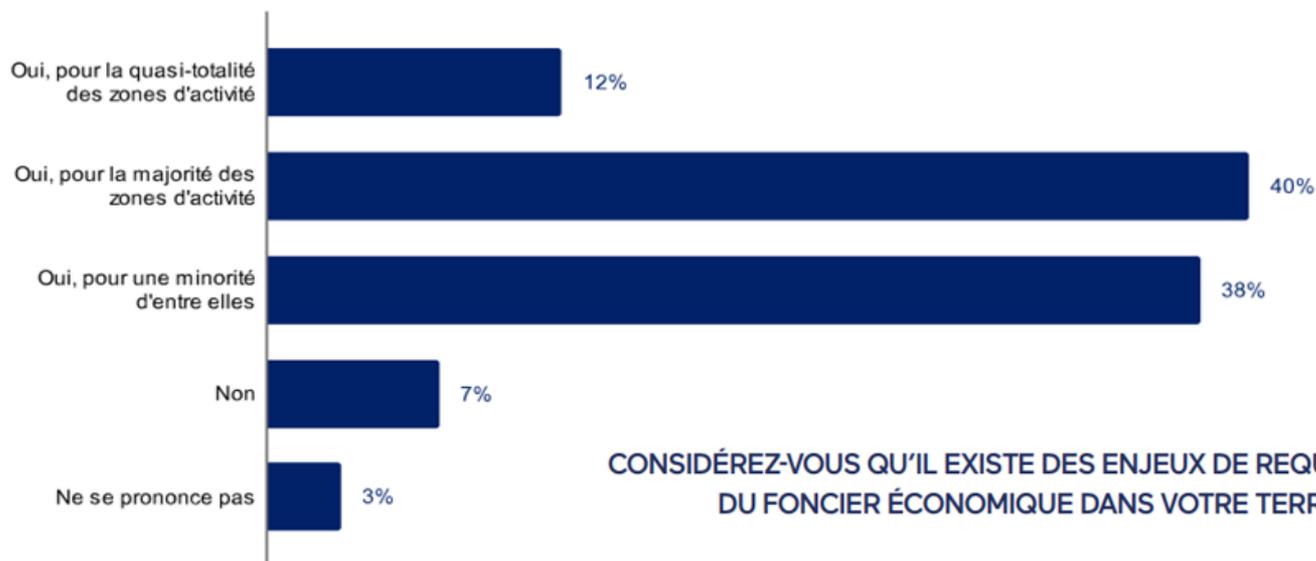
LES LEVIERS D'ACTION IDENTIFIÉS PAR LES EPCI SUR LES TERRITOIRES

TYPES DE LEVIERS ENVISAGÉS POUR ACCROITRE LA DISPONIBILITÉ FONCIÈRE

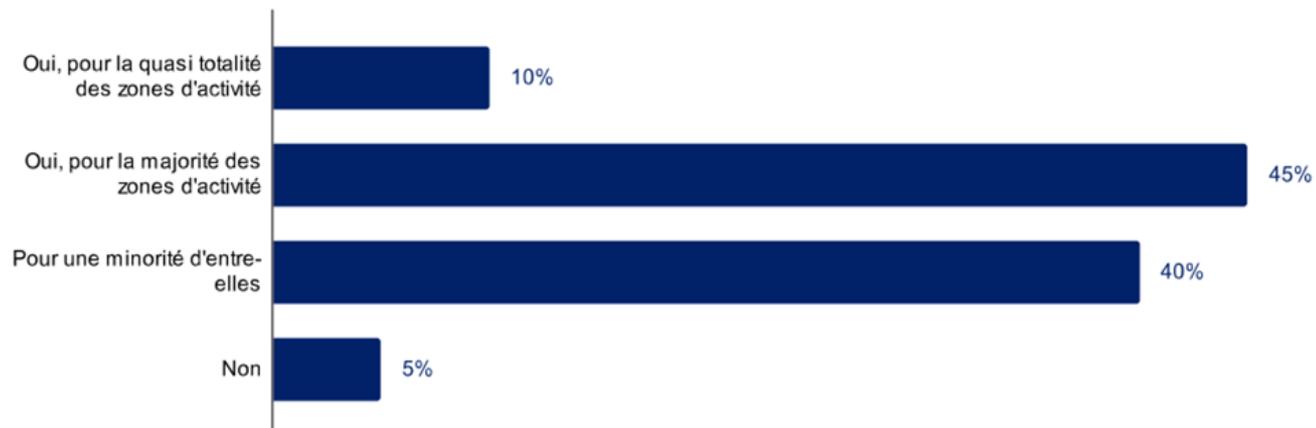


LES LEVIERS : LA REQUALIFICATION DES ZAE, UN ENJEU PERMANENT

CONSIDÉREZ-VOUS QU'IL EXISTE DES ENJEUX DE REQUALIFICATION OU DE REDYNAMISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ DANS VOTRE TERRITOIRE ? (RESULTATS EN 2017)



CONSIDÉREZ-VOUS QU'IL EXISTE DES ENJEUX DE REQUALIFICATION OU DE REDYNAMISATION DU FONCIER ÉCONOMIQUE DANS VOTRE TERRITOIRE ? (RESULTATS EN 2022)



LES LEVIERS D' ACTIONS DE REQUALIFICATION PRIVILEGIEE ACTUELLEMENT

Types d'action

Réhabilitation des espaces publics (83 % sondés)

Optimisation du foncier (67%)

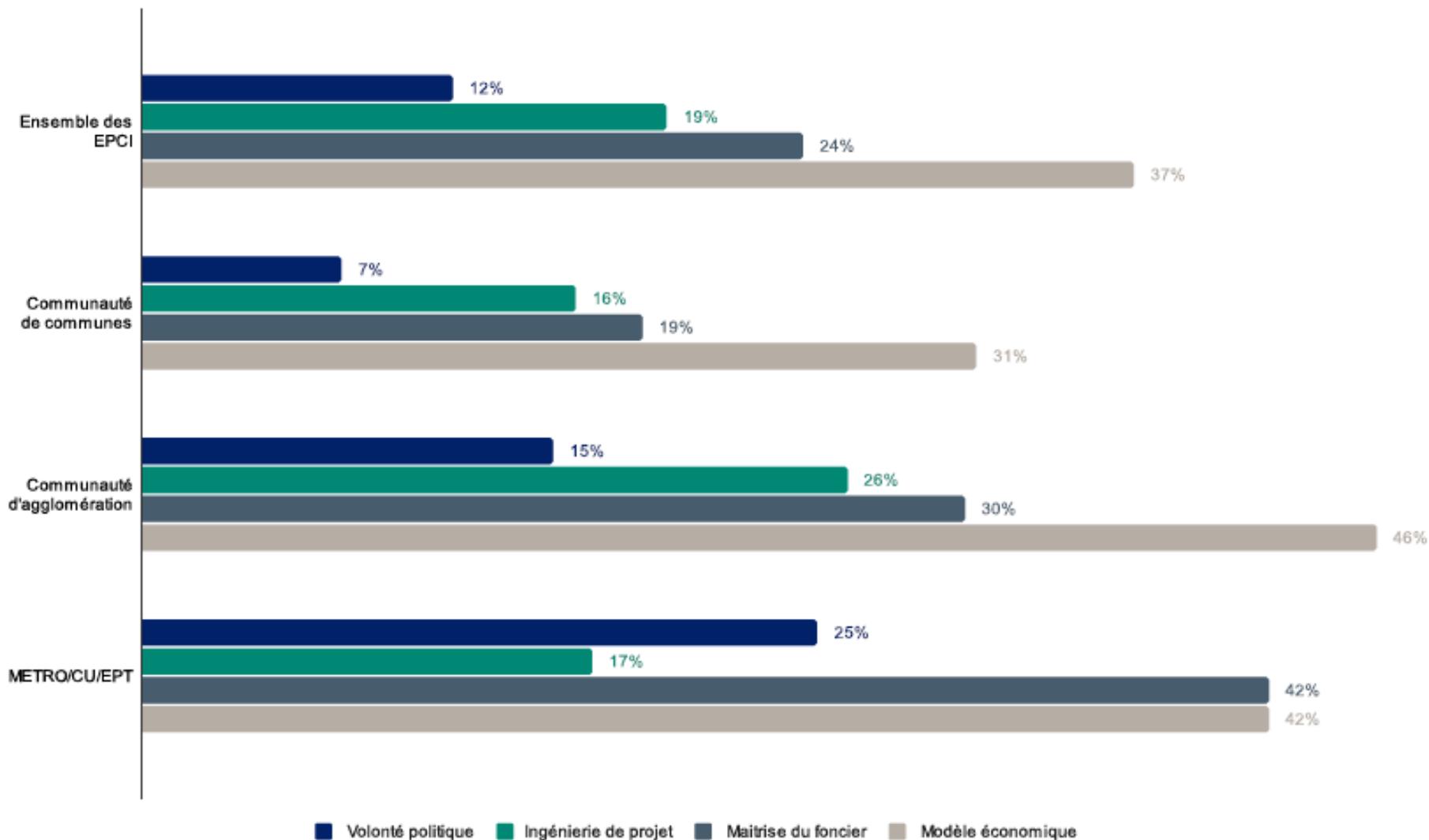
Mais peu d'action sur le sol et le bâti

SI LA COLLECTIVITÉ EST ENGAGÉE DANS UNE OU PLUSIEURS OPÉRATIONS DE REQUALIFICATION DE ZAE, QUELS TYPES D' ACTIONS DE REQUALIFICATION AVEZ-VOUS ENVISAGÉ SUR LES ZAE CONCERNÉES ?



LES FREINS TECHNIQUES ET BUDGETAIRES DE LA REQUALIFICATION

SI AUCUNE OPÉRATION DE REQUALIFICATION N'EST MENÉE, QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS À CES OPÉRATIONS ?

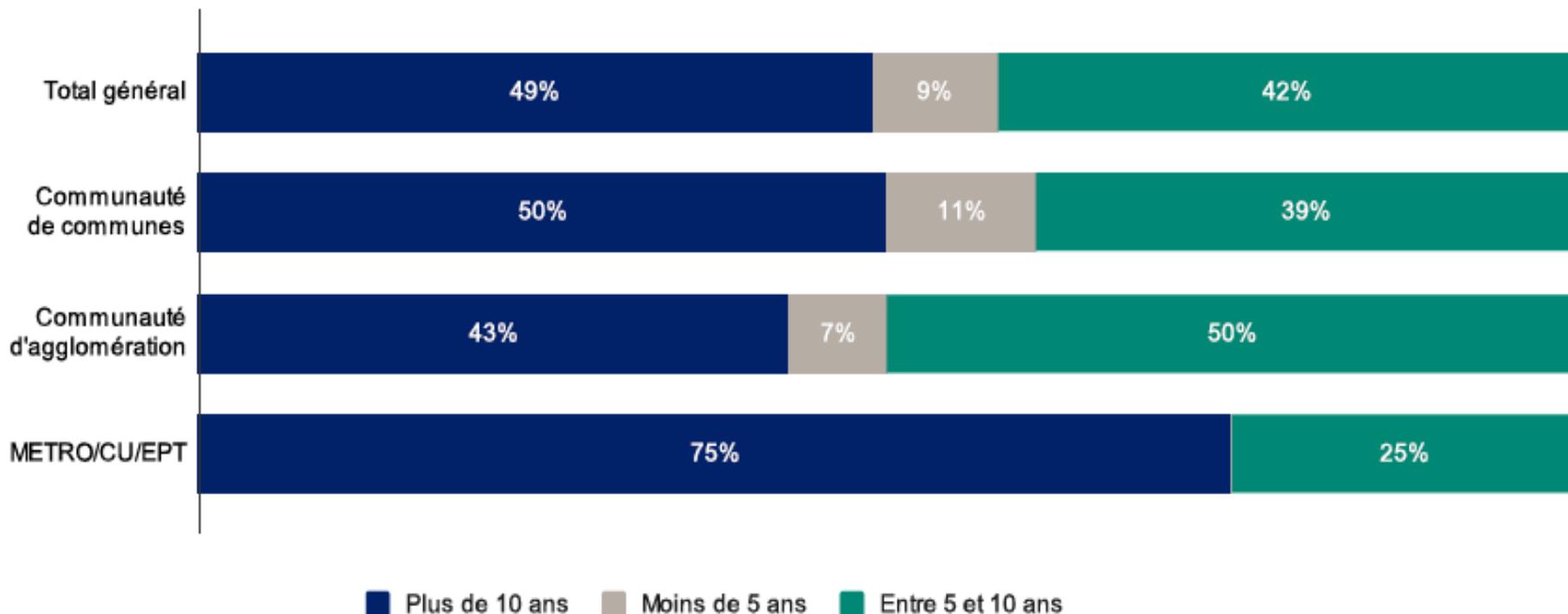


UN MODELE ECONOMIQUE A REINVENTER FACE A L'EVOLUTION DE LA FISCALITE LOCALE

Des délais de retour sur investissement des dépenses en aménagement du foncier économique en hausse

Quid du modèle avec la suppression totale de la CVAE en 2024 et une compensation peu dynamique ?

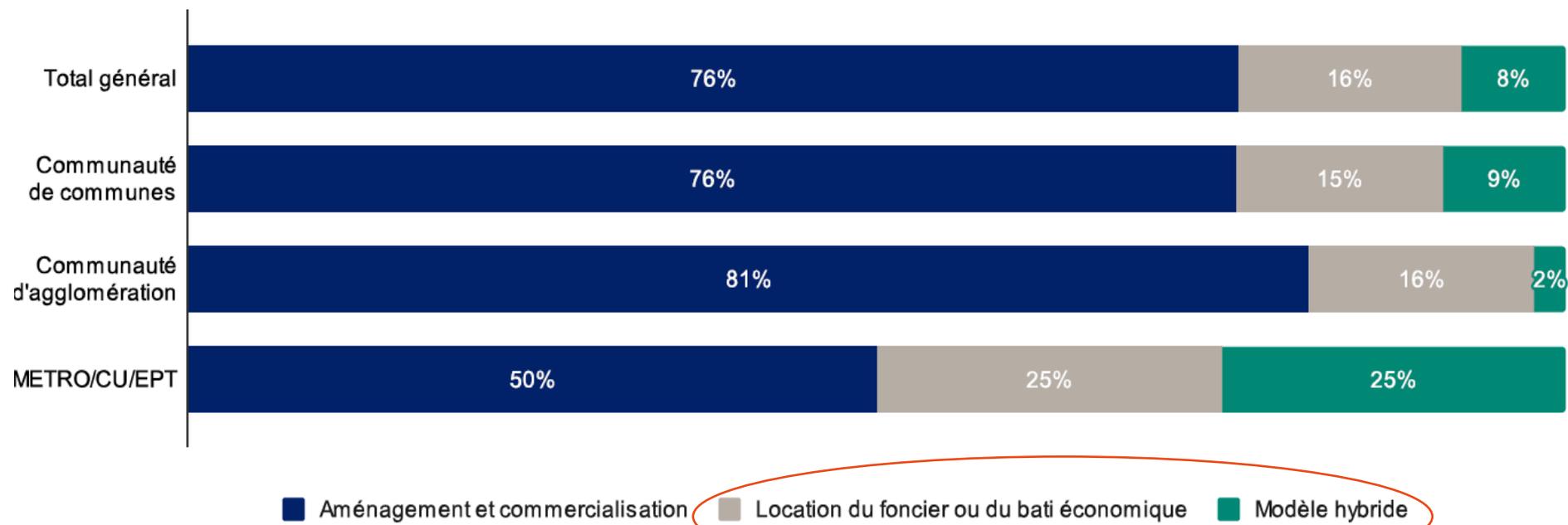
EN MOYENNE, QUELS SONT LES DÉLAIS NÉCESSAIRES POUR QUE LES RECETTES FISCALES COUVRENT LES DÉPENSES EN AMÉNAGEMENT DU FONCIER ÉCONOMIQUE (CVAE, CFE, TFPB) ?



QUEL MODÈLE D'AMÉNAGEMENT ÉCONOMIQUE POUR LES INTERCOMMUNALITÉS ?

Le modèle post-aménagement est : plus dense, détenu soit par une collectivité, soit par un acteur privé, mutualisé (espaces de circulation + autres)

A L'AVENIR, VOUS OPTERIEZ POUR UN MODÈLE POST-AMÉNAGEMENT DE :



3. Mobiliser de nouveaux outils,
développer de nouvelles pratiques

LES LEVIERS REGLEMENTAIRES ET OPERATIONNELS DE LA SOBRIETE FONCIERE POUR L'AMENAGEMENT ECONOMIQUE

1. PLANIFICATION et OUTILS REGLEMENTAIRES

- 1.1 Observation et diagnostic foncier
- 1.2 Schéma directeur et stratégie
- 1.3 Action foncière
- 1.4 SCOT, PLUI et OAP
- 1.5 Cahier des charges/ règlement/ contrat

2. ACTION FONCIERE ET AMENAGEMENT

- 2.1 Optimisation foncière (densification) - mutualisation de l'espace
- 2.2 Recyclage foncier des friches
- 2.3 Structures dédiées de portage et d'intervention

3. COMMERCIALISATION

- 3.1 Action sur les prix
- 3.2 Adaptation des surfaces aux projets
- 3.3 Action sur les transactions (clauses)

4. OUTILS FINANCIERS ET FISCAUX

- 4.1 Incitations fiscales
- 4.2 Aides financières

5. ACCOMPAGNEMENT et SERVICES

- 5.1 Gouvernance interne (coopération interne EPCI)
- 5.2 Gouvernance externe (animation et gouvernance)
- 5.3 Mutualisation des usages et services

MOBILISER DE NOUVEAUX OUTILS, DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES

En territoires urbains denses : les hôtels industriels et logistiques



MOBILISER DE NOUVEAUX OUTILS, DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES

En territoires urbains denses : les hôtels industriels et logistiques



MOBILISER DE NOUVEAUX OUTILS, DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES

En territoire rural et périurbain : les villages d'entreprises



MOBILISER DE NOUVEAUX OUTILS, DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES

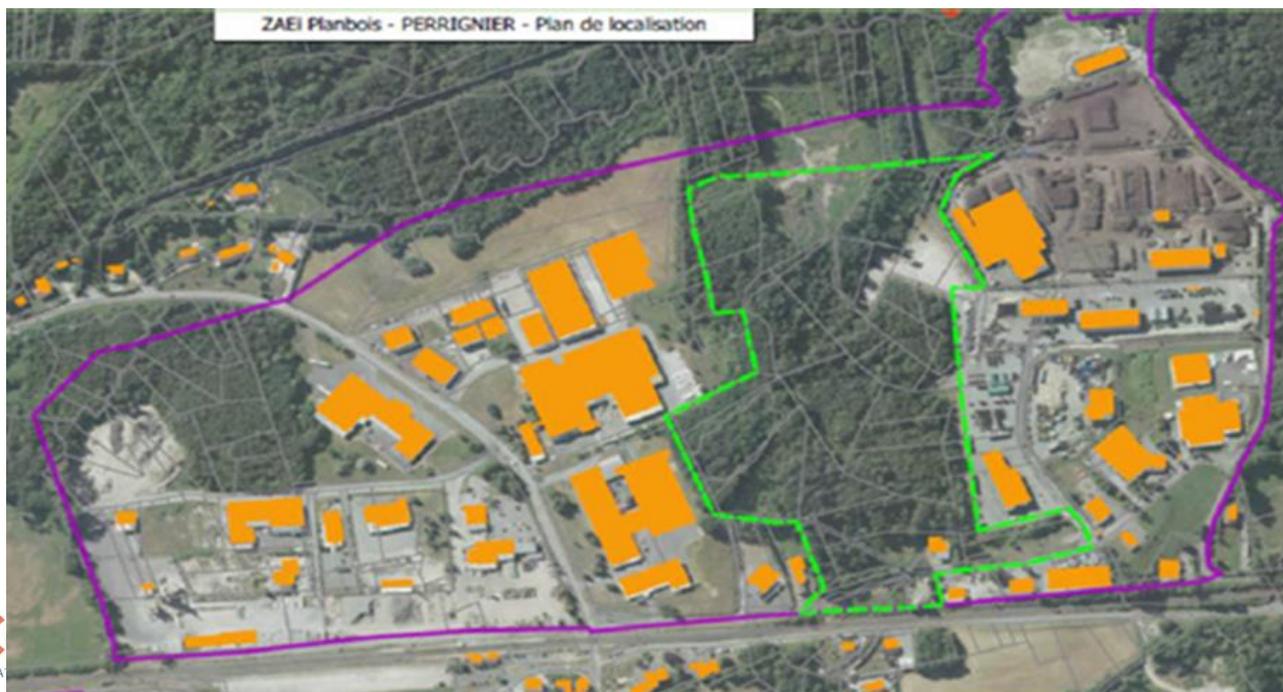
En territoire rural et périurbain : les villages d'entreprises artisanales



MOBILISER DE NOUVEAUX OUTILS, DÉVELOPPER DE NOUVELLES PRATIQUES

Les intercommunalités continueront à commercialiser du foncier économique par le biais du modèle « aménagement et commercialisation » car de nombreuses TPE-PME sont dans des logiques patrimoniales en phase de maturité de l'entreprise

Mais la collectivité doit opter pour un modèle hybride mixant aménagement-commercialisation et dissociation foncier-bâti afin d'anticiper les cycles économiques et l'évolution des besoins des entreprises.

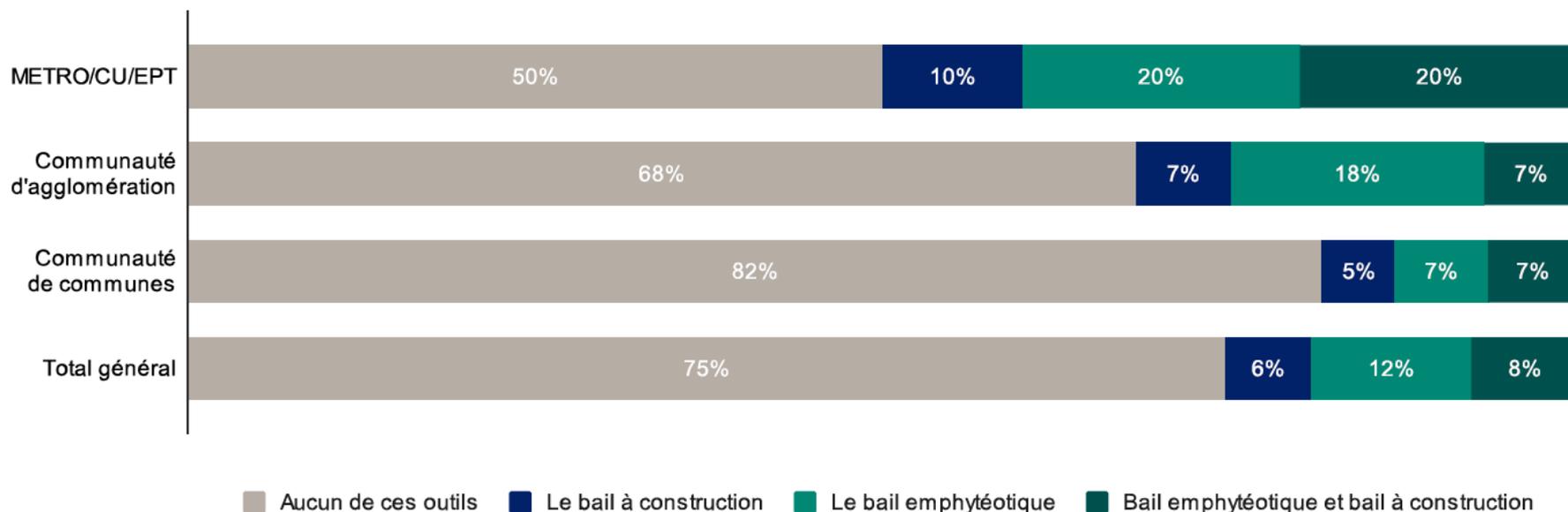


4. Vers davantage de maîtrise publique du foncier économique ?

VERS D'AVANTAGE DE MAÎTRISE PUBLIQUE DU FONCIER ÉCONOMIQUE ?

Les outils de maîtrise publique du foncier économique : quels usages ? Quelles difficultés d'utilisation ?

UTILISEZ-VOUS LES OUTILS DE MAÎTRISE PUBLIQUE DU FONCIER ÉCONOMIQUE TELS QUE :



Des outils déjà répandus dans les métropoles, les CU ou les EPT (50%), un enjeu d'appropriation pour les CA et les CC.

1. LES SOCIÉTÉS FONCIÈRES PUBLIQUES

⇒ **Les sociétés foncières publiques ou mixtes public-privé : des outils de redynamisation des territoires**

Les SEML réalisent des opérations de redynamisation dans les territoires.

Prendre en compte le rôle de la collectivité dans la gestion de la structure

Si implication directe => SEM préférable (mutualisation des coûts de fonctionnement, connaissance du territoire et des acteurs locaux)

Si implication limitée => SAS à privilégier afin de faire entrer des actionnaires privés dans la structure

Le dispositif 100 foncières de la Banque des territoires vient compléter le dispositif depuis 2021 (300 M€ de financement + 500 m€)

fonction : rachat de locaux commerciaux et artisanaux vacants ou en difficulté ;
rénovation des locaux à tarifs préférentiels pour les entrepreneurs ;
commercialisation des locaux sous forme de relation directe, par mandat de commercialisation confié à un tiers, ou sous forme d'appel à candidatures.

Exemples : Oryon (La Roche-sur-Yon), Foncière 74 (Haute-Savoie)

2 LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL EMPHYTÉOTIQUE, LE BAIL RÉEL SOLIDAIRE D'ACTIVITE

Le bail emphytéotique administratif s'adresse à des projets d'opérateurs publics ou privés caractérisés par un intérêt général ou public avéré (équipements publics, logements sociaux).

Le bail réel solidaire d'activité : La loi 3DS (article 106) a créé le "bail réel solidaire d'activité". Les organismes de foncier solidaire (OFS) peuvent réaliser et céder des locaux d'activité.

- Objectifs : créer de la mixité à l'échelle de l'opération et permettre à des entreprises d'accéder à des locaux à tarifs préférentiels.
- Ce nouveau dispositif est réservé aux TPE (< 10 salariés, < 2 M€ de CA).



2 LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL A CONSTRUCTION

Le **bail à construction** est un contrat qui permet à une personne morale ou physique (**le preneur**) de louer un terrain à une autre personne (**le bailleur**) pour y construire un bâtiment, moyennant le **paiement d'un loyer**. Cf. **loi du 16 décembre 1964**.

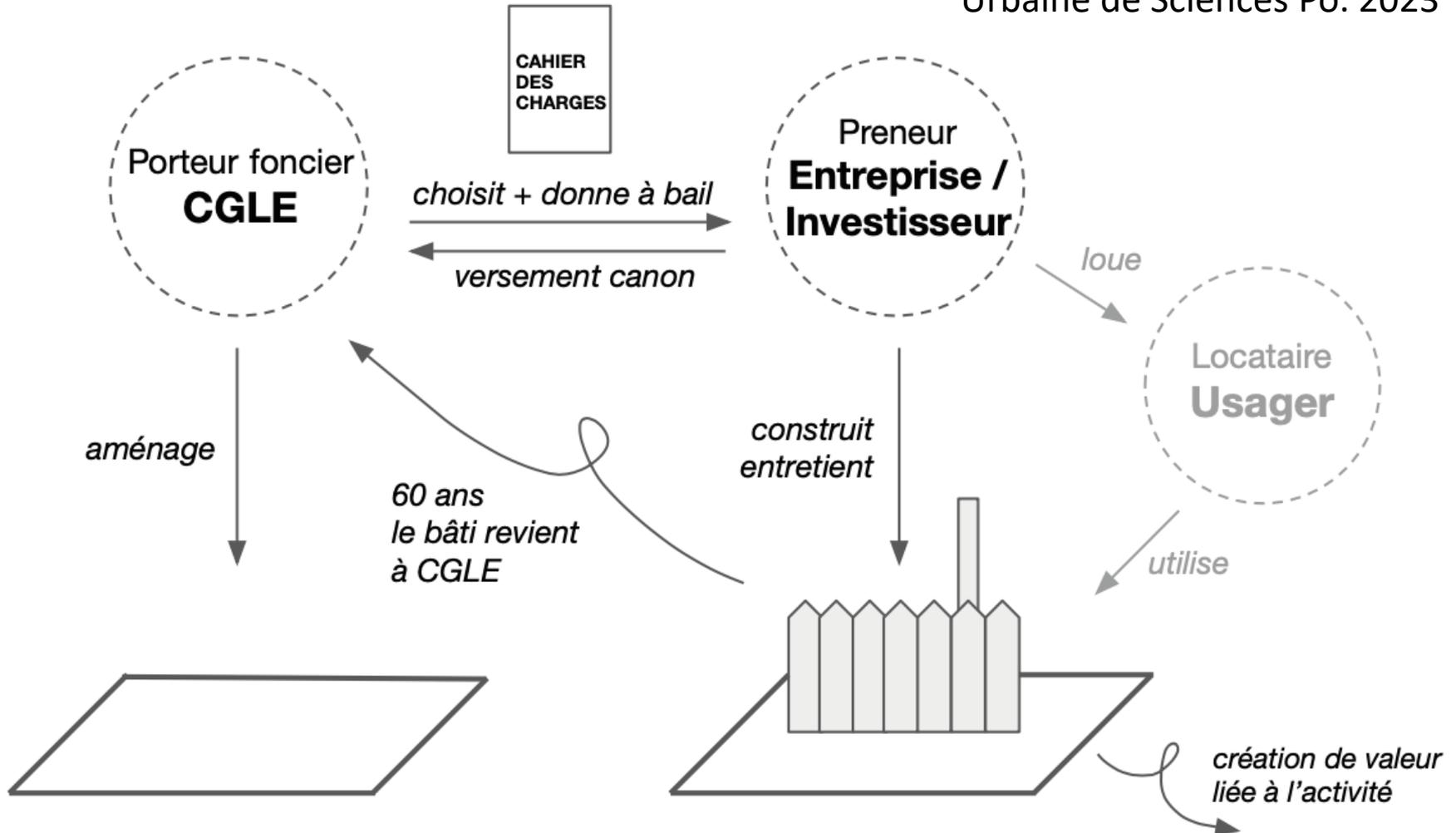
Le contrat peut être conclu pour **une période allant de 18 à 99 ans**. Pendant cette période, le **preneur dispose de droits réels** sur le terrain loué et peut en disposer comme il le souhaite, dans le respect des **conditions prévues dans le contrat de bail** : **il peut construire, céder son bail ou encore hypothéquer le bâtiment**.

Plusieurs possibilités de bail : à une entreprise commerciale, à une SCI, à un promoteur qui commercialise le bâtiment construit

LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL A CONSTRUCTION

Comment ça marche ?

Source : Fédération EPL, Ecole Urbaine de Sciences Po. 2023



2 LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL A CONSTRUCTION

Les objectifs du bail à construction :

- **garantir les délais** de construction
- contractualiser le projet à réaliser (PC joint)
- **intégrer des contraintes** non réglementaires
- **actualiser les exigences** (+vite que le PLU)
- éviter les friches industrielles
- **lutter contre la spéculation foncière**
- **conserver la maîtrise foncière**

Les choix politiques et juridiques à effectuer :

- **Contractualiser** plutôt que réglementer
- **Louer** sans pénaliser l'opération
- **Type de bail** : bail à construction (plutôt que emphytéotique)
- **durée du bail** : 99 ans (CGLE), 50 ans (Annecy), etc.
- **Versement du loyer** à échéance unique (loyer canon) ou par lissage : 50% puis versements mensuels, ou autres modalités

2 LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL A CONSTRUCTION

La dissociation foncier-bâti est très pratiquée à l'étranger (en Suisse et au Royaume-Uni)

- **Les avantages du bail pour la collectivité :**
 - Disposer d'un droit de regard sur les implantations d'entreprises
 - Maitrise des critères de construction des bâtiments (performance énergétique)
 - Perception d'un loyer équivalent voire supérieur aux prix de marché
 - Dialogue avec le preneur pour la signature du bail
 - Recyclage du foncier à échéance du bail
- **Les inconvénients du bail pour la collectivité :**
 - Les coûts d'aménagement ne sont pas compensés par la vente de charges foncières
 - Les coûts d'ingénierie juridique et financière doivent être anticipés si la collectivité n'a pas l'habitude de signer des baux à construction

2 LE BAIL A CONSTRUCTION

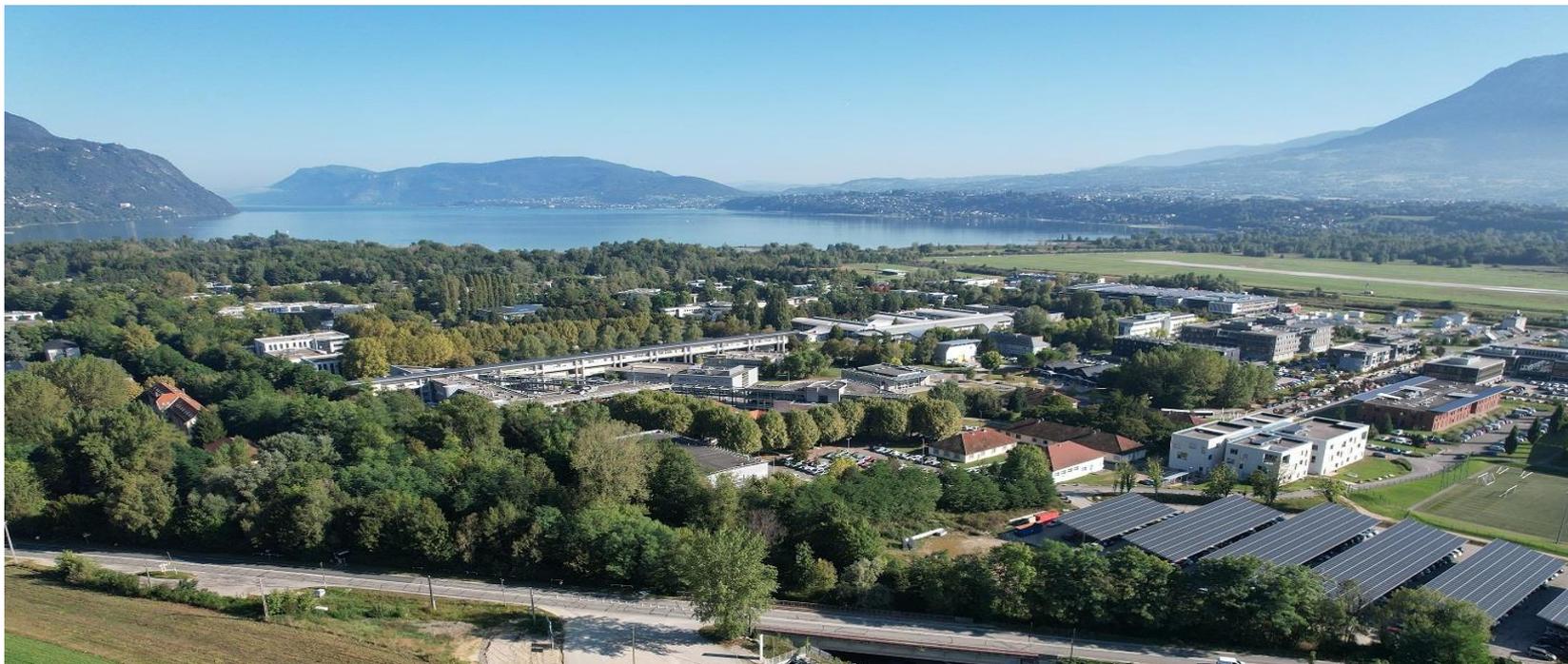
Les facteurs de réussite :

- Sensibilisation des acteurs au sens large (banque, agent immobilier, notaire, expert-comptable, entrepreneurs, promoteurs) et des élus locaux
- Coopération entre EPCI : accord pour diffuser le bail à construction
- Situation de rareté du foncier facilitant les négociations
- Le ZAN nous encourage à poursuivre ce travail et le renforcer (densifications etc.)
- Portage politique auprès des territoires voisins

LES BAUX LONGUE DURÉE : LE BAIL A CONSTRUCTION

En France, quelles sont les collectivités qui pratiquent le bail à construction ?

- Les « **précurseurs** » (années 2000 ou avant) : Chambéry Grand Lac Economie, C.C de Luys en Béarn, les grandes agglomérations, Valence Romans Agglo, etc.
- Les « **moteurs** » (depuis 2018) : les EPCI du genevois français en Haute-Savoie => la coopération entre EPCI au cœur du modèle
- Les « **suiveurs** » : C.C Riom Limagne Volcans, Rochefort Océan, La Rochelle, etc.



LA MAITRISE DES DESTINATIONS ET LE CONTRÔLE DE LA MUTABILITÉ DES TERRAINS

Contrôler la mutabilité des terrains économiques par délégation du DPU sur les ZAE (C.A de Rochefort Océan)

Clause propter rem (C.C des Portes de Drome Ardèche)

Lors de la vente de terrains par l'EPCI ou l'aménageur public en ZAE, la parcelle peut être grevée, à ***titre perpétuel***, d'une charge réelle se transmettant aux propriétaires successifs de ladite parcelle.

Clause de réméré :

Vente avec faculté de rachat pour le vendeur

LES BONNES PRATIQUES DÉTECTÉES

Intitulé de la fiche	Levier de sobriété foncière	région	EPCI	Date de réalisation
Concilier sobriété foncière et développement économique	Enjeux, outils et leviers			Mai – juillet 2023
Observation du foncier économique : l'exemple de la région Bourgogne-Franche-Comté	État des lieux et diagnostic du foncier	AER Bourgogne – Franche Comté		Mai – juillet 2023
La densité verticale au service de la sobriété foncière : le cas de l'entreprise Mannes	Densifier le bâti industriel	Ile-de-France	EPT Grand Orly Seine Bièvre	Mai – juillet 2023
L'accompagnement des entreprises : le cas de la MODUE	Accompagner les entreprises dans le compactage de site	Ile-de-France	EPT Grand Orly Seine Bièvre	Mai – juillet 2023
Recyclage foncier et sobriété foncière : l'exemple de Novaciéries à Saint-Chamond	Recyclage foncier et requalifier les sites économiques	Auvergne – Rhône Alpes	Saint Etienne Métropole	Mai – juillet 2023
Le recyclage foncier dans un parc d'activités économiques : l'exemple du SIZIAF	Recyclage foncier et requalifier les sites économiques	Hauts de France	CA de Bethune – Bray et Lens Liévin	Mai – juillet 2023
L'accompagnement des entreprises : entre compactage et sobriété, la démarche de l'ADIRA	Accompagner les entreprises dans le compactage de site	Alsace – Grand Est		Mai à juillet 2023
Recyclage foncier et sobriété foncière : l'exemple de la communauté de communes Terres Toulaises	Recycler le foncier et requalifier les sites économiques	Grand Est	C.C des Terres Toulaises	Mai – Juillet 2023

DES BONNES PRATIQUES DÉTECTÉES

Intitulé de la fiche	Levier de sobriété foncière	région	EPCI	Date de réalisation
Le bail à construction en Savoie et Haute-Savoie, un choix collectif pour maîtriser le foncier économique	Recycler le foncier et requalifier les sites économiques	Auvergne – Rhône Alpes	Haute-Savoie	Mai – juillet 2023
La densification du foncier au sein d'un territoire pilote de sobriété foncière	Densifier les sites économiques	Bretagne	Pays de Lorient	Mai – juillet 2023
La requalification des ZAE en milieu rural	Recyclage foncier et requalifier les sites économiques	Provence Alpes Côte d'Azur	CC du Pays d'Apt Luberon	Mai – juillet 2023
Riom Limagne et Volcans, la sobriété foncière pour un développement économique durable	Recycler le foncier et requalifier les sites économiques	Auvergne – Rhône Alpes	CA de Riom Limagne Volcans	Mai – Juillet 2023
La densification des espaces d'activités économiques à la périphérie d'une métropole	Densifier les sites économiques	Auvergne – Rhône Alpes	CC Vallons du lyonnais	Mai – juillet 2023
Optimiser le foncier économique par le développement de villages d'entreprises	Densifier les sites économiques	Auvergne Rhône Alpes	Valence Romans Agglomération	Mai – juillet 2023
Le bail à construction dans la communauté de communes de Luys en Béarn	Recycler le foncier et requalifier les sites économiques	Nouvelle Aquitaine	C.C de Luys en Béarn	Automne 2023
Les opérations récentes sur le territoire rochelais		Nouvelle Aquitaine	C.A de La Rochelle	Automne 2023



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Cerema

CLIMAT & TERRITOIRES
DE DEMAIN

Nicolas Gillio – CeremaTerritoires et Ville

Nicolas.gillio@cerema.fr

Adresses :

**Cerema territoires et Ville,
2 rue Antoine Charial
69003 Lyon**

Contacts