

Rencontre « Optimisation foncière et restructuration des ZAE, comment agir ? » : synthèse des ateliers



► **Le 9 novembre 2023 à La Mézière (35)**

En partenariat avec



Sommaire

Ateliers d'échanges réalisés dans le cadre de la Rencontre « Optimisation foncière et restructuration des ZAE, comment agir ? » : qui s'est tenu le 9 novembre 2023 à La Mézière (35)

→ [Retrouvez l'ensemble des présentations et contributions de la journée sur notre site internet](#)

Atelier 1 : En quoi le ZAN représente-t-il une opportunité ou une contrainte vis-à-vis du développement économique ? La ZAE est-elle l'alpha et l'oméga du développement économique d'un territoire ?..... 3

- Témoignage de Gérard Bérée, Vice-Président au développement économique de Brocéliande communauté et adjoint à l'urbanisme de Bréal-sous-Montfort.3
- Echanges collectifs sur les risques et les opportunités autour de la mise en œuvre du ZAN et des transitions au sein des ZAE3
- Conclusion7

Atelier 2 : La ZAE de demain, quelles perspectives pour faire évoluer les pratiques actuelles dans une vision plus rationnelle et écologique ? 8

- Témoignage de Monfort Communauté – Fabrice Dalino, Vice-Président délégué à l'Economie du Territoire et maire de Montfort-sur-Meu.....8
- Echanges collectifs sur les thèmes à traiter pour aller vers la ZAE de demain8
- Conclusion11

Atelier 3 : Peut-on intervenir sur du foncier déjà commercialisé ? Dans quelle mesure maîtriser / orienter le foncier sur le long terme ?12

- Témoignage de Thierry Orveillon, Vice-Président en charge de la Stratégie Economique, de la Relance et du Numérique à Dinan Agglomération et maire de Pleslin-Trigavou.....12
- Retour sur les échanges : un atelier en 3 temps13
- Conclusion15

Atelier 1 : En quoi le ZAN représente-t-il une opportunité ou une contrainte vis-à-vis du développement économique ? La ZAE est-elle l'alpha et l'oméga du développement économique d'un territoire ?

Animation : BRUDED (Mikael LAURENT, co-directeur) / EPF (Carole CONTAMINE, Directrice Générale)

En quoi la Loi climat et résilience – le ZAN - représente-t-elle une opportunité ou une contrainte vis-à-vis du développement économique ? Le développement économique d'un territoire passe-t-il forcément par les ZAE ? Comment la collectivité peut soutenir la création de l'emploi autrement que par la ZAE ? Comment passer d'une concurrence territoriale à une complémentarité territoriale ? Comment anticiper et planifier les besoins de développement économique des entreprises ?

➤ **Témoignage de Gérard Bérée, Vice-Président au développement économique de Brocéliande communauté et adjoint à l'urbanisme de Bréal-sous-Montfort.**

« Brocéliande communauté est la plus petite communauté de communes d'Ille-et-Vilaine avec 8 communes et 18000 habitants. J'occupe la fonction de Vice-Président à l'économie depuis un an. J'ai dû prendre à bras le corps de nombreux enjeux, dont celui du ZAN, du SRADDET, du SCOT. Ce sont des sujets complexes, sur lesquels nos élus locaux, municipaux ne sont pas formés et peuvent donc se sentir très éloignés. A l'échelle régionale, la question du ZAN a surtout été débattue par les Présidents et les Vice-Présidents d'EPCI. Du côté communautaire, le Pôle économie et emploi a pris le dossier avec ardeur, et nous avons commencé à réaliser l'inventaire des ZAE sur nos 8 communes. 2 bassins de vie se démarquent :

- A l'est du territoire (Bréal-sous-Montfort, Saint-Thurial), des zones plus attractives jouxtant la métropole rennaise, le long de la RN24 où le foncier trouve rapidement preneur
- A l'ouest du territoire (Plélan-le-Grand), une attractivité moindre avec des difficultés à vendre notre foncier, un secteur moins attractif

A ce jour, notre foncier économique disponible est de 10ha : 5ha à l'est et 5 ha à l'ouest. Nous avons priorisé en septembre 2023, tout notre foncier sur 16 zones identifiées de la plus prioritaire à la moins prioritaire.

Dans le cadre du SCoT du Pays de Brocéliande (qui regroupe 3 EPCI : Monfort Communauté, la communauté de communes Saint-Méen-Montauban et Brocéliande Communauté), 256 ha seront alloués à la consommation foncière. Cela ne manque pas de générer des débats. Les questions que cela m'évoque sont les suivantes : Quel futur développement économique de nos territoires et de Brocéliande Communauté ? Quel équilibre entre développement de l'habitat et de l'économie ? Comment traduire l'enjeu de limiter les déplacements et notre volonté de faire du local ? Quel sera l'équilibre entre l'est et l'ouest au sein même de notre communauté de communes ? Comment va-t-on anticiper le développement de nos entreprises ? Comment mobiliser les réserves foncières privées inutilisées au sein des ZAE ? Comment planifier compte-tenu de la rareté et la cherté du foncier ? Comment va-t-on modifier le PLUI qui est très récent (juillet 2021) ? »

➤ **Echanges collectifs sur les risques et les opportunités autour de la mise en œuvre du ZAN et des transitions au sein des ZAE**

▶ **Remettre du politique dans le développement économique**

Levier/opportunités

- Le ZAN amène du dialogue, subi ou choisi, mais réel

- Avant le territoire était vu comme un simple support d'accueil des entreprises. Le ZAN invite les élus à se mêler d'économie, à replacer l'économie comme un sujet de politique locale. Cela réinvestit l'élus dans son rôle d'animateur du territoire.
- Jusqu'à présent, les ZAE étaient traitées comme un sujet à part, comme si elles ne faisaient pas partie de l'espace urbain
- Le ZAN implique de mieux connaître les ZAE et les ENAF y compris au sein des ZAE existantes : on a identifié des terrains en ZAE comme potentiellement urbanisables, qui sont devenu des ENAF avec un développement de la végétation et d'arbres. A l'instar de l'habitat où l'on a rétrozoné certains secteurs de 2AU ou 1AU, en espaces naturels ou agricoles nous réfléchissons à rendre non constructibles certaines parcelles de ZAE lors d'une prochaine révision

Frein/risque

- La mise en œuvre du ZAN s'avère compliqué pour les maires et pour les EPCI
- Nous nous confrontons à une vitalité démocratique de l'intercommunalité très faible
- Seuls les élus concernés, les vice-Présidents, sont réellement au fait des enjeux. Quid des élus municipaux ?
- Il y a un réel enjeu de pédagogie vis-à-vis des futurs élus
- La fiscalité est liée au droit à construire et à la vente de foncier économique pour les EPCI, à la construction de logement pour les communes. Il faut faire évoluer cela

► Rapprocher les enjeux d'habitat et de développement économique

Levier/opportunité

- Il faut mener une réflexion à l'échelle de l'EPCI voire du bassin de vie sur les besoins en matière d'habitat ET d'économie, pour traduire ensuite les objectifs du ZAN. Il y a un enjeu à ce que les EPCI travaillent ensemble à l'échelle des SCoTs
- Il y a une compétition d'usage ; il faut aussi porter les efforts d'économie de foncier sur les secteurs économiques pour garder de la capacité de construction de logements dans le cadre du ZAN.

Frein/risque

- Certains territoires ont tellement développé l'emploi et les ZAE qu'ils manquent de logements
- Il y a une forme de hiatus entre la rigueur du calcul mathématique du ZAN et la nécessité de mener une réflexion approfondie quant aux besoins d'habitat et de développement économique
- Le fait que la compétence habitat soit communale et celle de l'économie intercommunale rend plus complexe le dialogue et la complémentarité entre ces deux enjeux. La question des mobilités vient se poser à l'interface entre les 2.
- La cohabitation entre zones d'activités et zones de logement peut poser de réels soucis, notamment concernant le partage de voiries utilisées par des poids lourds

► Une transversalité nécessaire entre développement économique / aménagement / transition

Levier/opportunité

- Il y a un réel enjeu à décroiser l'ingénierie entre l'aménagement et le développement économique
- Il y a une problématique de l'impensé des entrées de villes dédiées à l'économie : il y a un travail urbanistique à repenser pour mêler la zone économique au reste de l'espace urbain
- Il faut créer du dialogue entre besoins d'aménagement et besoins économiques...

Frein/risque

- Il y a un cloisonnement entre les services développement économique, urbanisme, transitions
- Il y a un dialogue qui a du mal à se faire entre les acteurs de la sphère économique, qui partent du besoin des entreprises et la sphère des 'faiseurs de la ville', urbanistes... qui veulent créer des espaces de vie ; nous sommes dans des cultures différentes

- Comment amorcer la pompe de l'opération de densification : libération d'un foncier pour en occuper un autre...

► Un cadre de vie au sein des ZAE à repenser en faveur de l'emploi et des transitions

Levier/opportunité

- En requalifiant les ZAE, on peut y apporter des éléments de cadre de vie pour les salariés : tables de pique-nique, chemins pour courir, micro-crèches... les salariés regardent de plus en plus des éléments connexes au travail
- Il faut développer le bien-être des employés pour favoriser l'employabilité : rapprocher les ZAE des pôles urbains, se rapprocher des services, développer les transports en commun
- Le développement du covoiturage au sein des ZAE peut répondre tout à la fois à la politique RSE des entreprises, à l'employabilité des salariés et à l'économie de foncier (moins de parking)

Frein/risque

- Il n'y a pas d'espaces communs, pas de restaurants, de lieux de rencontres au sein des ZAE
- Les ZAE sont corrélées à des déplacements en voiture. Cela constitue un problème pour le recrutement.

► Impliquer les entreprises dans l'économie de foncier et dans les enjeux de transition ; les mettre en réseau pour échanger et trouver des solutions

Levier/opportunité

- La mise en réseau et l'implication des entreprises est presque une obligation : les projets de densification qui sortent se font quand les entrepreneurs se connaissent...
- Il y a un enjeu à créer une identité plus forte et un sentiment d'appartenance de l'entreprise à la ZAE
- Il y a une concomitance entre le ZAN et la difficulté de recrutement des entreprises ; les entreprises se tournent vers acteurs locaux de l'emploi... il faut utiliser cet espace de dialogue
- Provoquer des réunions entre entrepreneurs, directement dans les ZAE, au sein des entreprises.
- Il faut accompagner les entreprises dans leur parcours résidentiel et les sensibiliser sur l'enjeu de l'économie de foncier : adapter la juste surface pour avoir les espaces nécessaires pour être performant
- La position des entreprises évolue avec leur casquette de recruteur : elles prennent conscience qu'il est nécessaire de garder du foncier pour faire face aux besoins non satisfaits en logement de leurs salariés
- Des activités économiques peuvent être densifiées (bureaux...) plus facilement que d'autres ; mais ce n'est pas encore dans les habitudes.
- Créer des échanges à l'échelle d'une même ZAE ou d'un territoire avec les entreprises, en s'appuyant sur des entreprises moteurs
- Créer de l'animation et du dialogue avec les petits et les gros acteurs économiques du territoire
- Une entreprise viendra plus facilement dans une réunion qui se tiendra dans une entreprise proche que dans les locaux de l'EPCI

Frein/risque

- Pour beaucoup de TPE/PME, le foncier a été pris comme un élément clé de la construction du patrimoine non pas seulement de l'entreprise mais familial, pour la retraite, la transmission aux enfants...)
- On ne peut plus octroyer du foncier pour d'hypothétiques projets d'extensions futurs d'entreprises. Cela a fait débat au sein de notre communauté de communes
- On a pu vendre du foncier à des entreprises en prévision d'un développement futur mais dans la réalité, soit ce développement ne s'est pas fait, soit le foncier prévisionnel s'est avéré insuffisant et il a fallu néanmoins accompagner le déménagement sur un autre espace

- On manque d'espaces et de lieux d'échanges avec les entreprises

► Un besoin d'ingénierie

Levier/opportunité

- La prise de compétence du développement économique par les EPCI, implique la constitution d'une ingénierie nouvelle
- La sphère des bureaux d'études qui peuvent aider les collectivités, est peu connue et peu développée. C'est tout un écosystème qui est à développer

Frein/risque

- Il y a un manque d'ingénierie locale : elle est insuffisante à l'échelle supra lié au désengagement des acteurs (Etat, Région...); IDEA35 nous manque

► Redonner au foncier sa juste valeur mais éviter la spéculation

Levier/opportunité

- Redonner son vrai prix au foncier économique incitera de facto à la densité pour les entreprises !
- Il y a un enjeu à maîtriser les prix du foncier d'activité. Jusqu'à présent, sur les ZAE, les prix restent encore corrects > il faut mettre en place des outils de maîtrise des prix par exemple : DPU ; ZAD (zones d'aménagement différées, mises en place pour une durée de 6 ans, renouvelable une fois, qui permettent de geler le prix à un instant t)

Frein/risque

- Le gisement foncier est convoité par les acteurs privés et publics, au vu des enjeux de densification. Les prix montent sur les transactions tant sur le foncier libre que sur le foncier bâti
- Sur Nantes Métropole les prix se sont envolés : 200 à 300€/m² foncier
- Des entreprises expriment elles-mêmes le fait qu'elles ne densifient pas car le terrain n'est pas cher. Elles ne voient pas l'intérêt de faire du R+1

► Garantir le maintien des ZAE vers les fonctions productives ; redéfinir les activités susceptibles de rejoindre une ZAE

Levier/opportunité

- Il faut éviter de permettre à certaines activités de services de migrer dans les ZAE ; -identifier les activités à accueillir dans les ZAE, et celles qui n'y ont pas leur place
- Certaines activités artisanales, pour peu qu'elles ne soient pas gênantes, pourraient revenir dans les bourgs
- Il faut revisiter les modèles d'activités économiques : les coopératives d'activités et d'emploi témoignent d'une organisation différente qui permet la visibilité de nombreux auto-entrepreneurs ; il faut créer des projets d'hébergements / d'équipements collectifs d'artisans... innover dans les modèles pour générer des loyers pas trop élevés.
- Il faut mettre à disposition un lieu pour accompagner les projets d'Economie Sociale et Solidaire (émergence ou pérennisation)

Frein/risque

- LA ZAE n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique de l'emploi et du développement économique. Le nombre d'emplois créé par ha au sein des ZAE est très variable. Il est en moyenne de 20 emplois / ha. Sur certaines zones industrielles : on peut atteindre 35 emplois/ha. (Source Etude INSEE août 2023)
- Les ZAE ont déjà glissé en accueillant d'autres types d'activités qui n'y ont pas forcément leur place, au détriment des centralités.

- *Beaucoup d'activités tertiaires et de services se déplacent vers les ZA (salles de sport, restaurants...). La métropole se tertiarise > l'accès à l'emploi ne va pas être le même ; on déporte à l'extérieur de la métropole, les emplois les moins qualifiés*
- *Les ZAE ont été créées pour sortir les nuisances de la ville, sortir les activités qu'on ne peut pas mixer dans le tissu urbain (ICPE, bruit, odeur, nuisances...). Risque, pour équilibrer les opérations, de faire venir des activités économiques plus rentables, que l'on va faire sortir de la ville...> un des enjeux c'est que le PLU garantisse la fonction de production de ces zones.*

➤ Conclusion

Les échanges en ateliers ont souligné que l'une des conséquences positives du ZAN était de remettre du politique dans le développement économique. Le ZAN nous invite à nous interroger sur la destination du foncier urbanisable dans une vision concertée entre développement économique et habitat.

Plus largement, la Loi climat et résilience repose la question de l'intégration des enjeux de transition (eau, énergie, biodiversité...) dans la sphère des politiques de développement économique.

Face aux difficultés que connaissent aujourd'hui les entreprises à recruter et aux souhaits des salariés qui regardent de plus en plus des éléments connexes au travail, il y a un réel levier à repenser le cadre de vie au sein des ZAE en faveur de l'emploi et des transitions. Que ce soit pour répondre aux objectifs d'économie de foncier ou de traduction des autres enjeux de transition, il y a lieu d'impliquer les entreprises, de les mettre en réseau pour échanger et trouver des solutions collectives.

Cela implique la constitution d'une ingénierie nouvelle, dédiée à l'animation et la médiation des entreprises, au sein des EPCI. La sphère des bureaux d'études qui peuvent aider les collectivités, est encore peu connue et peu développée. C'est tout un écosystème qui est à développer.

La collectivité devra s'attacher à bien redéfinir les activités susceptibles de rejoindre une ZAE afin notamment de garantir le maintien des ZAE vers les fonctions productives. Elle devra également prendre des mesures pour éviter la spéculation sur le foncier.

Atelier 2 : La ZAE de demain, quelles perspectives pour faire évoluer les pratiques actuelles dans une vision plus rationnelle et écologique ?

Animation : BRUDED (Camille Ménéec, chargée de mission) / EPF (Solenn JOUAN, chargée d'études)

Quels usages mutualiser (parking, stockage, ...)? Quelle organisation foncière pour maximiser la densification (pré-découpage foncier ou à la demande) ? Peut-on densifier et aller dans le sens de la gestion de l'eau en surface ? Densifier et faire du beau ? Densifier et penser énergie ? Quelles activités accepter sur la zone (est-ce la place pour l'accueil de locaux de services, commerces, bureaux...) ? Quels critères à l'installation des entreprises (type d'activités, verticalité, coefficient minimum d'emprise au sol des futures constructions, ou d'usage de la parcelle) ? Quels équilibres économiques des opérations et coûts de commercialisation ?

➤ **Témoignage de Monfort Communauté – Fabrice Dalino, Vice-Président délégué à l'Economie du Territoire et maire de Montfort-sur-Meu**

« L'une des premières mesures que nous avons prises en 2020 a été d'augmenter le coût du foncier de 60% pour le foncier d'activités. Nous nous sommes positionnés, en termes de tarifs, sur ce qui se faisait entre Rennes Métropole et les territoires plus à l'ouest. Nous ne voulions pas être le « déversoir » d'activités comme la logistique, qui prend beaucoup d'espace sans créer beaucoup d'emplois. Nous avons voulu diversifier l'accueil des entreprises. Sur notre territoire, l'agroalimentaire est très présent, c'est une force mais cela peut devenir une faiblesse. Nous souhaitons accueillir une économie productive, pour cela nous avons opéré une diversification des secteurs qui n'ont pas tous la même attractivité.

Sur l'approche écologique, le règlement du PLUi donne le cadre. Nous avons défini des règles de densification à la parcelle, nous incitons les entreprises à produire des énergies renouvelables et à avoir une gestion intégrée des eaux pluviales à la parcelle. Nous avons lancé une étude sur l'autoconsommation collective en énergies renouvelables pour que les entreprises deviennent productrices, cela sur deux ZA en particulier.

Par ailleurs, nous travaillons également avec une structure pour développer le covoiturage en interne dans les entreprises, mais aussi en externe entre entreprises. Nous travaillons également à l'aménagement de parkings mutualisés en entrées des zones d'activités.

Nous sommes inscrits dans le programme TER (Territoire Econome en Ressources) de l'ADEME. L'objectif est de favoriser l'économie circulaire, cela passe dans un premier temps par un diagnostic des activités des entreprises.

Nous avons également des objectifs en termes de densification : nous avons entrepris l'identification des gisements sur les secteurs construits mais comportant des dents creuses, inventaire réalisé en interne. Pour les quelques ha qui pourraient être densifiés, on veut donner envie en favorisant des projets en écoconstruction, dans le but de faire effet vitrine. Nous réfléchissons également à construire en hauteur : le PLUi permet de monter jusqu'à 25m de haut !

A l'avenir, les agents de développement économiques ne seront plus des « vendeurs de foncier » mais des animateurs ! »

➤ **Echanges collectifs sur les thèmes à traiter pour aller vers la ZAE de demain**

▶ **Travailler sur la densification / l'optimisation foncière**

Freins :

- Problème de cohérence de prix entre le foncier pour la construction neuve et le foncier à recycler : comment réguler le prix du foncier ?

- Comme pour l'habitat, il est plus simple et moins cher de développer de l'activité en extension plutôt qu'en renouvellement urbain sur la ZAE
- Le travail sur les dents creuses dépend de l'implantation du bâtiment d'activité sur la parcelle.
- Il y a une forme de « patrimonialisation » du foncier : les chefs d'entreprises propriétaires veulent conserver leur patrimoine foncier et immobilier et peuvent être réticents à le céder, le diviser, le faire évoluer...

Leviers :

- Augmenter le prix de cession du foncier dans les ZAE pour inciter à densifier
 - ⇒ À Monfort Communauté, l'EPCI a augmenté le prix des terrains en ZAE de 60% en 2020.
- Sensibiliser le législateur pour mettre en place une fiscalité sur la vacance des locaux d'activités : faire en sorte que les locaux vacants coûtent plus chers à leurs propriétaires
 - ⇒ À Monfort Communauté, l'EPCI a instauré une taxe annuelle sur les friches commerciales (10% la 1^{ère} année d'imposition, 15% la deuxième année et 20% la troisième année). Ainsi, une enseigne commerciale (supermarché) a déménagé face au risque d'une taxe qui se serait élevée au final à 1 million d'euros. La même démarche est appliquée sur les commerces de centre-ville.
 - ⇒ Cela étant, très peu de collectivités appliquent cette taxe en Bretagne. Autre exemple à Saint-Brieuc Armor Agglomération.
- Accompagner les entreprises pour réfléchir à une division puis une revente du foncier dont elles n'ont pas d'usage // Démarche analogue à la démarche BIMBY pour le logement : un EPCI pourrait financer l'accompagnement en étude des divisions foncières possibles, financer de l'ingénierie pour montrer les vertus de la division foncière auprès des entreprises.
- Diagnostiquer les locaux tertiaires et de bureaux vacants, inventaires à mener : il y a des gisements importants !
- Mettre en place des baux à construction (voir CR atelier 3)

« Il est intéressant de réfléchir à une stratégie de développement économique à échelle supra-communautaire « inter-EPCI » afin de limiter la concurrence entre les territoires, favoriser les échanges entre les développeurs économiques des différents EPCI » selon Fabrice Dalino.

► **Mutualiser les espaces**

Les espaces potentiellement mutualisables sont : zones de stationnement, espaces de stockages, réseaux de chaleur, salles de réunion, zones de chargement et de déchargement (très consommatrices en voiries)

► **Focus sur la mutualisation des espaces de stockage**

Freins :

- Réticences des banques et des assurances pour accompagner ce type d'équipement mutualisé (risque).
- Problèmes de sécurité selon la nature des activités, des matériaux stockés et des flux générés
- Il n'y a peu ou pas de structuration collective à l'échelle des entreprises.
- Qui paye ? Enjeu de trouver des mécanismes de financements pour ce type de structures

Leviers :

- Spécialisation des Zones d'Activités pour faciliter les mutualisations ? (exemple des mutualisations possibles de matériels agricoles au sein des CUMA car l'activité est la même)
- Mettre en place une incitation financière pour favoriser la mutualisation d'espaces entre entreprises ?
- Mener des études de mutualisations potentielles sur une ZAE assez rapidement avant l'installation d'équipements ou de nouveaux aménagements ou constructions qui « bloquerait

de potentielles zones mutualisables : exemple de l'obligation réglementaire d'installer des ombrières photovoltaïques sur les zones de plus de 2500 m² : cela bloque d'une certaine manière l'évolutivité de ces espaces pendant 20 ans le temps de l'exploitation des ombrières...

- S'appuyer sur un club d'entreprises pour inciter les entreprises à mutualiser entre elles
- Développer des postes de « chargé.e d'animation » spécifiques pour l'animation de temps « inter-entreprises » au sein des ZAE. Exemple d'un poste de chargé d'animation porté par l'ASL de Cap Malo.

« Les entreprises peuvent aussi être pro-actives sur ces questions. Il est intéressant de réunir les entreprises d'un même espace d'activités ou d'un même secteur : les entreprises prennent des habitudes de travail ensemble, trouvent des solutions ensemble »

« La collectivité ne peut pas tout faire. Elle peut aussi avoir une posture d'animation, de facilitation de ces moments « inter-entreprises ». Par exemple : organiser une réunion sur les besoins en stockage / potentiels de mutualisation et inviter une banque et une compagnie d'assurance à cette réunion. Penser à associer les consulaires également ».

► Construire en hauteur

Freins :

- Règlementation PMR
- La structure initiale du bâtiment peut être un frein si l'on veut construire un étage dans un second temps ou à la suite d'un changement de propriétaire.
- Ce n'est pas adapté à tout type d'entreprises
- Cela coûte plus cher

Leviers :

- Ne pas restreindre la hauteur des bâtiments au niveau du PLUi
- C'est la rareté foncière qui incite à construire en hauteur : exemple à Nantes où les artisans ont leurs locaux à l'étage
- Animer ou instaurer un dialogue avec les entreprises sur la capacité à faire : est-ce que vous pouvez monter ? qu'est-ce qui vous en empêcherait ?
- Inciter à placer les bureaux, les fonctions administratives à l'étage.
- Proposer des parcelles plus petites pour inciter à construire en hauteur.

Réflexion : *« Attention, on a l'impression que la ZAE de demain consisterait à construire en hauteur, mutualiser, combler les vides, mais par exemple la division simple n'est-elle pas une sous-optimisation du foncier par rapport à un projet de démolition-reconstruction qui permettrait une densification plus importante de la parcelle ? Le rôle de la collectivité serait alors de porter une densification lourde mais aussi une densification progressive qui s'appuie sur les opportunités ».*

► Réfléchir aux usages et aux types d'activité spécifiques de tout ou partie de la ZA

Il peut être intéressant de spécifier les usages au sein d'une zone d'activité (ou au sein d'un secteur de la ZA) afin de :

- Favoriser des mutualisations possibles
- Favoriser les échanges et les synergies possibles entre les activités
- Proposer des prix du foncier différenciés selon les types d'activités

► Proposer un parcours résidentiel / économique pour les entreprises

- Cellules test en location pour le lancement d'une nouvelle activité et imaginer des locaux adaptés à l'évolution de l'activité.
- Le parcours résidentiel des entreprises pourrait être un levier pour éviter la sanctuarisation du foncier (achat de grandes parcelles en prévision d'un éventuel développement).
- ⇒ « Il faut aussi réfléchir à la ZAE d'après-demain ! Avec le ZAN on a envie de tout remplir, toutefois si l'on veut avoir une gestion du parcours résidentiel des entreprises, il faut avoir des espaces libres de disponible ! »
- ⇒ « Il y a deux façons de se planter : ne pas croire au ZAN ou faire trop vite le ZAN. L'un des leviers est le bail à construction »

► Développer les énergies renouvelables

La collectivité peut accompagner les entreprises à plusieurs niveaux :

- Informer sur les économies d'énergies et la production d'ENR (réunions, information individuelle)
- Mener une étude d'autoconsommation collective sur les énergies renouvelables et le potentiel photovoltaïque
- ⇒ « A Monfort Communauté on a regardé les gisements potentiels...qui sont énormes ! Si 25% de ces gisements étaient recouverts de panneaux photovoltaïques, cela résoudrait pas mal de difficultés ».
- Installer des ombrières photovoltaïques sur les parkings : attention : est-ce que ce n'est pas un frein à la mise en place de parking mutualisés ? Les contrats sur les ombrières présentent un risque de blocage pour de potentiels aménagements futurs
- Mettre en place une gouvernance afin de définir comment se vend l'énergie.

► Aller vers des bâtiments d'activités plus écologiques

- Inscrire le recours aux matériaux écologiques dans le cahier des charges.
- ⇒ À Monfort Communauté, l'EPCI a fait le choix d'un cahier des charges strict du point de vue des modes constructifs pour deux bâtiments en entrée de zone, l'objectif est d'offrir une vitrine de ce qui peut être fait.
- ⇒ Imaginer des bâtiments évolutifs ? démontables ? Exemple sur le territoire de la communauté de communes Val d'Ille - Aubigné : un bâtiment d'activités qui a connu 3 « vies » successives : entreprise de bâtiment, artisanat et actuellement espace de coworking.

► Agir sur les mobilités / Favoriser une continuité de la trame verte et bleue

(Sujet mentionné mais pas développé dans l'atelier ; beaucoup d'éléments vus en visite de la zone de la Bourdonnais).

➤ Conclusion

Deux modes d'intervention ont été envisagés lors de cet atelier : l'action directe par les collectivités, via le réglementaire, et l'action indirecte « comment inciter les entreprises à agir? ». Le volet animation est à développer encore, pour inciter les entreprises à agir en faveur de ZAE plus denses et plus écologiques.

Au final, il y aurait beaucoup à s'inspirer des démarches engagées sur le foncier à vocation d'habitat. BIMBY, Programme Local des Activités Economiques (idée d'un document équivalent au PLH pour les activités économiques), mutualisation d'équipements, taxes sur les locaux vacants...

Si les enjeux et les moyens d'action pour les ZAE sont probablement plus complexes, les surfaces en jeu sont conséquentes et il y a encore de larges marges de manœuvre pour agir à l'avenir en faveur de ZAE plus vertueuses.

Atelier 3 : Peut-on intervenir sur du foncier déjà commercialisé ? Dans quelle mesure maîtriser / orienter le foncier sur le long terme ?

Animation : BRUDED (Guillaume Josselin, chargée de mission) / EPF (Jean-Christophe Poussin, chargé d'études)

Comment identifier les potentiels d'optimisation foncières et les gisements (les points d'attention) ? quels outils juridiques pour intervenir sur du foncier déjà vendu à une entreprise ? quelle ingénierie ? quels moyens financiers ? quels impacts sur la fiscalité ? comment dialoguer avec les entreprises ? quelles négociations possibles ? quelle dissociation possible du foncier et du bâti ? quel cadre juridique et quelle gestion pour la mise en œuvre d'un bail à construction ? d'un bail emphytéotique ?

➤ **Témoignage de Thierry Orveillon, Vice-Président en charge de la Stratégie Economique, de la Relance et du Numérique à Dinan Agglomération et maire de Pleslin-Trigavou**

« Dinan Agglomération regroupe 65 communes et comprend 43 zones d'activités économiques.

La période actuelle est marquée par une évolution très rapide de la situation vis-à-vis du foncier économique. Il y a 18 mois, avant la loi Climat et Résilience, nous ne nous posions pas la question de savoir comment gérer les potentiels de densification des terrains sur les ZAE, notre objectif était l'attractivité et le développement économique du territoire.

Pour se mettre en conformité avec la loi Climat et Résilience, comme tous les EPCI, nous avons réalisé un inventaire des ZAE. Cette étape indispensable nous a permis de connaître les grandes masses mobilisables : 28 ha aménagés et cessibles et 28 à 30 ha de surfaces densifiables. Ce potentiel foncier représente l'installation de seulement 70 entreprises d'ici à 2040, c'est très peu...

Nous partons du principe que le territoire sera toujours attractif, que les entreprises présentes sur le territoire y resteront notamment pour garder leurs ressources humaines. Les entreprises vont donc s'adapter à la situation.

Dans ce contexte, il est nécessaire de :

- Dire la vérité aux entreprises : poser les conditions, expliquer les enjeux de sobriété, connaître les acteurs économiques du territoire pour agir avec les chefs d'entreprises et non à leur rencontre...
- Se demander s'il faut continuer de vendre le foncier
- Mettre en place des critères de sélection des entreprises via une charte de cession : favoriser les entreprises qui créent de l'emploi, de la valeur ajoutée, optimisent le foncier...
- Aller vers le bail à construction :
 - o C'est une volonté politique forte poussée par la nécessité de changement de modèle.
 - o Aujourd'hui, nous permettons à une entreprise privée de capitaliser avec de l'argent public. Il y a un besoin urgent de basculer vers un modèle où le patrimoine foncier et immobilier reste public.
 - o La valeur d'une entreprise doit se faire sur la valeur ajoutée qu'elle crée et non sur son patrimoine foncier-immobilier : c'est un réel changement de paradigme

Par ailleurs un enjeu fort de cette période où le foncier va être plus rare est de donner les mêmes chances aux entrepreneurs de demain qu'à ceux d'hier. Dans le cas contraire, le territoire ne profitera qu'à ceux qui ont déjà réussi. »

➤ Retour sur les échanges : un atelier en 3 temps

Nous allons réfléchir collectivement à cette problématique en répondant à trois questions :

► Quelles actions sont nécessaires ou utiles préalablement au passage à l'action ?

- Une volonté politique vers un changement de modèle

Pour cela une prise de conscience de la situation et des enjeux est nécessaire. Elle est accélérée par l'augmentation du prix du foncier et la mise en place du ZAN.

« La prise de conscience du caractère fini de la ressource foncière a été très rapide avec les chiffres du ZAN. En regardant quelques mois ou quelques années en arrière, notre mode d'action nous paraît déconnecté. »

« Quand je vois la taille de certains terrains que nous avons vendu il y a 6 mois, je me dis qu'on était inconscients ! »

- Mettre en place une stratégie de développement économique :
 - Stratégie globale : Quels types d'activités développer sur telle ou telle zone ?
 - Définition des besoins du territoire (capacité à objectiver la demande)
 - Critères de choix des entreprises sur telle ou telle zone,
 - Capacité à définir des projets d'aménagement/réaménagement sur les secteurs à enjeux d'optimisation (notamment pour être en mesure de motiver une décision de préemption)

« Nous avons besoin d'une vision commune des enjeux. De moins en moins d'élus voient le ZAN comme une punition. C'est important pour faire accepter les mesures qui vont suivre. »

- Diagnostic foncier – Inventaire des Zones d'activités économiques. Préalable indispensable à l'action pour connaître les gisements : foncier libre, sous utilisé, bâtiments vacants...
- Sensibilisation – communication auprès des acteurs privés du développement économique / dialogue avec les entreprises
 - Partage du constat, des enjeux et des évolutions en cours

« Je prends 15 mn à chaque rendez-vous avec les acteurs privé du territoire pour expliquer les changements en cours : densification, verticalité... ça rend le discours ensuite plus audible et ça ramène leur projet dans un contexte global de sobriété qui touche aussi aux enjeux d'habitat, mobilités... »

- Concertation avec la population et les associations en phase programmatique/planification amont (SCOT, PLU, SDE...) et en études pré opérationnelles de ZAE et Besoin de cohérence entre les engagements politiques du territoire pour une bonne compréhension et une adhésion à la démarche

► Agir sur le foncier privé. - Est-il possible pour la collectivité de reconquérir du foncier privé dans un objectif de sobriété et d'orienter l'usage du foncier sans nécessairement en être propriétaire ?

- Utiliser la **planification urbaine (documents d'urbanisme)** pour optimiser le foncier et orienter le type d'activités : définir la destination de la zone, permettre / favoriser la densification et la prise en compte de l'environnement : hauteurs autorisées, coefficient d'imperméabilisation, règles d'implantation des constructions (mitoyenneté...).

Des éléments peuvent être intégrés dans les OAP économiques, le règlement de PLU.

- Dialogue et négociation de la collectivité avec les entreprises et propriétaires foncier
 - Jouer le rôle d'intermédiaire entre porteurs de projet et propriétaires fonciers
 - Aider les entreprises à imaginer des projets d'optimisation foncière

- Ecueil : Attention au risque de spéculation foncière en communiquant sur les évolutions en cours
- Veille foncière (observation des prix et des transactions) – Suivi des DIA – Nécessite une transversalité entre le service urbanisme (qui instruit les préemptions) et le service développement économique. Enjeu de réactivité également dans l’instruction des préemptions.
- Activer le droit de préemption urbain lorsque nécessaire : Attention, la collectivité doit justifier d’un projet (anticipation et lien avec la stratégie de développement économique)

« La préemption peut être activée dans un objectif de maîtrise des prix si le montant d’une DIA est supérieur au prix du marché. En effet, les marchés fonciers obéissent à une logique de prix de références. Si des transactions s’effectuent à des niveaux de prix trop hauts, on ne revient jamais plus bas. »

« Les interventions en préemption requièrent une volonté d’action forte et l’existence d’une stratégie, d’éléments de projet ou d’étude préalable pour les motiver. »

- Aller jusqu’à l’expropriation si cela est nécessaire. L’expropriation requiert la déclaration d’utilité publique préalable. Le délai pour de telles procédures est en général assez long.
- Intégrer dans l’acte de vente une clause résolutoire (de 2 ans par exemple : la collectivité peut l’activer pour récupérer la propriété du bien vendu à une entreprise en cas d’absence de début d’exécution de travaux d’aménagement ou de construction par cette dernière...)
- Mise en place de la taxe sur les friches commerciales
- Se faire accompagner dans de telles démarches. L’EPF Bretagne peut notamment accompagner les collectivités qui le souhaitent dans des démarches de restructuration/optimisation foncière de zones d’activités existantes. L’accompagnement proposé porte sur la maîtrise foncière (acquisition par tout mode) et le recyclage foncier (maîtrise d’ouvrage des travaux de déconstruction/désamiantage/réhabilitation des sols, ouvrant la possibilité d’application du dispositif de minoration foncière travaux).

► Comment maîtriser et orienter le foncier sur le long terme ?

- Bail à construction : La collectivité bailleur octroie à l’entreprise un droit à construire (droit d’utiliser un foncier, d’y construire un bâtiment et de l’exploiter contre le versement d’un loyer). Au terme du bail, la collectivité récupère le terrain et le bâtiment si un nouveau bail n’est pas reconduit.
 - Permet de maîtriser la destination du foncier sur le long terme
 - Maîtrise du foncier et du type d’activité à la transmission de l’entreprise. **« Un des rares moyens de mettre du politique dans l’économie. »**
 - Le loyer canon permet un meilleur équilibre financier de l’opération pour la collectivité et le rendre concurrentiel d’une cession foncière classique. (Loyer canon : versement de l’intégralité des loyers dûs sur la période de location en début de bail.)
 - Fiscalité potentiellement intéressante pour l’entreprise
 - Les frais de gestion sont néanmoins un frein à la généralisation de ce type de montage.
- Développer l’offre immobilière pour l’activité économique par la collectivité
 - Avoir une réflexion sur le parcours résidentiel des entreprises
 - Pallier l’absence d’offre immobilière privée
 - Répondre à la demande forte pour le démarrage de nouvelles activités qui n’ont pas nécessairement la capacité à acheter un terrain et construire leurs locaux.
 - Dans le cas des opérations immobilières privées (ex : villages d’artisans) : difficulté à garder la main en termes de niveaux de loyer, types d’activités...
 - Pour faire évoluer l’offre avec les nouvelles réglementations

« Règlementairement il est quasiment impossible dans les documents de planification d'accueillir des entreprises en diffus. Un artisan qui commence dans son garage ne peut plus construire son atelier sur son terrain. Les démarrages d'activités doivent donc se faire en location. Il n'y a pas d'offre locative ou trop cher »

- Faire porter des projets d'immobilier d'entreprises par une SEM ou une SPL.

« Nous avons eu des échanges avec la Banque des Territoires sur un portage d'opérations de ce type par une SPL. La Banque des Territoire est sceptique sur la capacité de notre agglomération à avoir un modèle économique viable. L'échelle départementale serait plus adaptée. »

« Nous amorçons une réflexion pour maîtriser les futurs villages d'entreprises »

- Engager des démarches juridiques si les clauses de l'acte de vente ne sont pas respectées. Ex : Clause résolutoire

« Il y a 6 ans, nous avons vendu 5 ha d'un coup. Aujourd'hui, ça paraît aberrant ! Le terrain n'est toujours pas construit, après deux dépôts de PC. L'acte de vente précise que l'entreprise a deux ans pour construire. D'autres EPCI se sont-ils trouvés dans cette situation et ont-ils engagé des actions ?

« Dans cette configuration, nous avons engagé des démarches judiciaires et nous avons gagné. Nous avons récupéré le foncier ! Il faut y aller !! »

- Les retours d'expériences de Lannion Trégor communauté et de Vitré Communauté sont intéressants en matière de production et de gestion d'une offre immobilière publique pour l'accueil d'entreprises.

➤ Conclusion

L'atelier a permis de faire ressortir des éléments de démarches, des pistes d'actions et mis en relief l'importance du dialogue avec les entreprises.

Ce temps d'échanges a aussi mis en évidence des éléments très concrets à approfondir pour permettre le passage à l'action sur :

- Le bail à construction pour faire ressortir des éléments concrets de mise œuvre : structures porteuses, gestion, formation des agents...
- Les actions sur le foncier privé : préemption, expropriation, démarches pour faire respecter les clauses de ventes (clauses résolutoires...)
- La mise en place d'outils dans les documents de planification (orientations d'aménagement et de programmation) en faveur de l'optimisation foncière des zones existantes

Dans un contexte d'une nécessaire préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et après des décennies où le foncier a été utilisé comme un outil d'attractivité économique des territoires, la loi climat et résilience de 2021 a introduit la notion de zéro artificialisation nette (ZAN). La même loi obligeait notamment les EPCI à réaliser un inventaire de leurs ZAE avant fin août 2023 pour cartographier et repérer les gisements fonciers au sein des zones existantes.

L'objectif est désormais de proposer collectivement des pistes d'actions pour mobiliser ces gisements, restructurer les ZAE existantes et établir une réflexion sur la ZAE de demain, sobre en foncier et répondant aux autres enjeux écologiques (eau, énergie, biodiversité, mobilité...)

Ces évolutions dans les politiques de développement économique suscitent de nombreuses questions sur les changements à opérer : Pourquoi et comment changer de modèle ? Comment anticiper et planifier les besoins d'accueil des activités économiques ?

Et sur les moyens d'actions à disposition des collectivités : Comment allier soutien au développement économique et sobriété foncière ? Peut-on intervenir sur le foncier privé ? Dans quelle mesure maîtriser / orienter le foncier sur le long terme ?

BRUDED bénéficie du soutien technique et financier de :

