

# Optimisation du foncier d'activité – démarche partenariale régionale

NOTE DE SYNTHÈSE DES ÉCHANGES LORS DU COPIL DE LANCEMENT DU 31/01/2024

## État des lieux et initiatives engagées par les territoires d'expérimentation

Dans un contexte de forte demande en même temps que s'affirme un resserrement des capacités foncières lié au Zéro Artificialisation Nette, **la politique d'offre de fonciers à vocation économique et d'optimisation des ZAE existantes** est au cœur des préoccupations des collectivités et des entreprises. « *Sur un échantillon de 388 dirigeants interrogés par la CCI d'Ille-et-Vilaine, 60% anticipent un besoin de foncier principalement à 5 ans pour développer leur activité, et 49% ont déjà dû renoncer à un projet faute de foncier* ».

Les politiques de développement économique basées sur le marketing territorial cèdent progressivement la place à **une politique de sélection et de structuration de l'offre d'accueil et de réponse aux besoins de développement endogènes des entreprises du territoire**. Pour plusieurs territoires du panel, la demande excède l'offre. « *On dit "non" plus souvent que l'on dit "oui"* ». Il convient donc **d'être sélectif**. Pour Auray Quiberon Terre Atlantique (AQTA), **la spécialisation des zones d'activité répond au besoin de maintenir « une économie diversifiée »** sur un territoire porteur en matière de logements, de tourisme et de tertiaire, avec une forte concurrence des usages pour l'accès au foncier. L'accent mis sur les zones d'activité économique (ZAE) procède d'une volonté politique de **« sanctuarisation de l'espace productif »** pour des entreprises soit ayant « *besoin de place, générant des poussières, des nuisances* », soit « *des entreprises vulnérables car incompatibles avec la mixité* » (Rennes Métropole). Rennes Métropole fait le constat de « *plus en plus de vampirisation des terrains par des activités non productives* ». Dinan agglomération souhaite « *sanctuariser du foncier productif en dédiant des fonciers de grandes emprises à l'implantation d'industries* » qui seraient sinon exclues de facto du territoire. Rennes Métropole ne souhaite plus développer de parc tertiaire dédié, considérant que les besoins seront satisfaits par les opérations en cours et par le renouvellement urbain.

Ainsi, **la phase de commercialisation des terrains constitue jusqu'à présent l'un des principaux leviers de maîtrise publique**. Dinan Agglomération élabore une charte de commercialisation des ZA visant à favoriser la création de valeur : parmi ses exigences, on

trouve la nécessité de « *calculer les répercussions économiques et la valeur ajoutée (emplois directs et indirects, fiscalité...)* », ou bien le « *refus des activités ne générant pas d'emplois comme le stockage, interdiction de patrimonialisation avec des cellules locatives, ratio d'occupation minimum de 30%* ». AQTA constate que « **la stratégie foncière économique repose principalement « sur l'aliénation par la collectivité des terrains »**. Celle-ci permet d'orienter la destination, de réguler et maîtriser les coûts d'accès au foncier pour les entreprises, d'interpeller les porteurs de projet, d'intégrer des objectifs de politique publique dont ceux de la sobriété foncière dans les projets d'implantation ou d'extension, de demander par exemple une « *présentation de plan d'implantation afin de vérifier l'adéquation entre la surface demandée et la réalité* » (Communauté de Communes du Pays de Landivisiau CCPL), d'imposer un certain niveau d'exigence « *en termes d'architecture, de densité et de paysage* » (AQTA), « *réfléchir en m<sup>3</sup> plutôt qu'en m<sup>2</sup>* », de privilégier tel ou tel type d'entreprise selon des critères comme la valeur ajoutée, le nombre d'emplois, la densité, l'usage des ressources (Dinan Agglomération).

Or, plusieurs territoires font **le constat d'une diminution des stocks de terrains commercialisables** par l'intercommunalité, et par anticipation du ZAN, de leur épuisement à plus ou moins court terme, du fait **de la limitation volontaire des projets de futures extensions** de ZAE. Par conséquent, la collectivité voit se réduire le levier historique que constitue la vente de terrains à bâtir dans le pilotage des politiques de développement. Cette perte de maîtrise foncière sur le gisement nu génère une double préoccupation : celle de **renouveler le gisement foncier et immobilier** pour les besoins d'accueil et de développement des entreprises et celle **d'une perte de maîtrise au profit d'un marché privé de la seconde main par division de terrain et par vente d'immobilier** devenant dominant.

**Pour pallier l'épuisement des stocks et pour accompagner la transition vers le renouvellement des ZAE, les derniers espaces en extension jouent un rôle particulier de levier et de transition pour favoriser le renouvellement des zones existantes.** Le scénario retenu par Rennes Métropole prévoit que « *60% du besoin d'ici 2035 sera produit en renouvellement (39ha cessibles) et 40% en extension urbaine (26ha cessibles)* ». Selon Dinan Agglo, le changement de modèle et de posture qui s'impose au territoire est présenté moins comme une rupture que comme **une transition** articulant ancien modèle de développement de ZAE en extension avec **des exigences renforcées** et une **exemplarité des futures extensions**, et de la **régénération des ZAE sur elles-mêmes**.

Selon Dinan Agglomération, il s'agit « *d'accompagner les propriétaires dans la densification* » et de « *favoriser le recyclage des friches* ».

Rennes Métropole de son côté « *conditionne* » dès à présent « *les projets d'extension de zones à la densification de l'existant* » pour des questions pratiques comme « *faciliter les opérations tiroirs* » et pour des questions d'« *acceptabilité* » des nouveaux projets qui pourraient s'avérer nécessaire pour des projets d'accueil d'entreprises de grande dimension.

Dinan Agglomération s'interroge sur une révision de sa grille tarifaire pour que les commercialisations des derniers terrains puissent générer des recettes permettant d'engager la densification des zones existantes.

L'optimisation des zones existantes se déploie sur plusieurs fronts :

- ▶ **D'abord mettre en relation les propriétaires vendeurs volontaires et les porteurs de projet** de développement et d'installation. **L'immobilier d'entreprise de seconde main**

constitue un espace à investir pour les collectivités afin de suivre, fluidifier et réguler le marché.

- ▶ **Eviter l'implantation dans les ZAE d'activités préjudiciables aux activités productives ou aux synergies attendues.** AQTA identifie des demandes d'implantation en ZAE pour des activités faiblement génératrices d'emplois ou de valeur ajoutée, comme du stockage de bateaux ou de campings cars. La tension sur le territoire est telle que certains locaux d'activité mutent parfois officieusement vers du logement. Le tout se faisant au détriment de l'activité productive.
- ▶ **« Accompagner l'implantation d'entreprises en zone urbaine (en dehors des ZA) en lien avec les communes ».** Dinan Agglomération souhaite « structurer le parcours résidentiel des entreprises pour maintenir des activités compatibles dans le tissu mixte » et « accompagner les entreprises [compatibles avec la mixité] face aux difficultés d'implantation pour créer du tissu mixte ». Ce qui ne se fait pas sans difficultés : sont identifiés comme des écueils le « prix du foncier et de l'immobilier, les difficultés d'adaptation de l'outil de travail dans des espaces restreints, les conflits d'usage, l'accessibilité, la logistique urbaine ».
- ▶ **Accompagner le recyclage immobilier** par la transformation **de friches ou de biens en décalage avec les besoins actuels des entreprises.** Les friches sont bien identifiées et leur transformation déjà engagée. Sur Dinan agglomération, le potentiel en friche en zone à vocation économique est évalué à 21 ha. « S'il y a eu des opportunités de réhabilitation de zones ou de friches dont les processus sont engagés », « aujourd'hui, à l'échelle du territoire, ce type de ressources foncières est réduit » constate la CCPL. En revanche, se pose la question des locaux obsolètes non réhabilités, mis sur le marché ou en location qui ne trouvent pas preneur. Ce peut être le cas, constate la CCPL, lors de « délocalisation d'entreprises déjà en place qui souhaitent s'agrandir et qui laissent derrière elles des locaux vides. Ces locaux sont souvent revendus à des prix prohibitifs » n'intégrant pas une décote qui serait nécessaire pour leur remise en état. Ce peut être aussi le cas lors de transmission d'entreprises ou de valorisation patrimoniale dans une logique de retraite complémentaire.
- ▶ **Chercher des biens inoccupés ou sous-utilisés non remis sur le marché.** Les inventaires ont été parfois l'occasion de prises de contact avec des entreprises propriétaires de foncier sous utilisé, d'identifier des locaux ou terrains vacants. Mais la question de valoriser le foncier inutilisé pour l'accueil de nouvelles entreprises ne va pas toujours de soi. La valorisation des terrains privés des entreprises se heurte à la précaution prise par les entreprises propriétaires de foncier de conserver du foncier dans l'hypothèse de besoins futurs d'extension. Sans valeur d'usage, la logique patrimoniale prend le dessus. D'autant que la raréfaction de l'offre tendrait vers une valorisation importante des biens sans réelle incitation à la vente en l'absence de réels coûts de détention pesant sur la rétention de biens. De plus, la Chambre de Commerce et d'Industrie rappelle que le patrimoine immobilier est intégré dans des logiques plus larges : compte de l'entreprise avec la nécessaire détention d'actifs, retraite complémentaire... « **Comment dès lors inciter les entreprises au partage du foncier patrimonialisé ?** » s'interrogent plusieurs collectivités.
- ▶ **Eviter l'inflation des terrains et de l'immobilier d'entreprise, la rétention des biens immobiliers et la spéculation foncière.** Le déclin du marché régulé et contrôlé par la collectivité sur les terrains nus au profit d'un marché non structuré fait craindre à

certaines territoires **une raréfaction de l'offre et une envolée des prix**, préjudiciables dans l'accès au foncier en particulier pour les jeunes entreprises. Dinan Agglomération plaide pour une "équité des chances" pour les jeunes entreprises par rapport aux entreprises déjà en place, qui passe par un accès au foncier et immobilier réinventé : réguler la spéculation, reconstituer des niches préservées, offrir un parcours complet et diversifié.

Pour ce faire, différents outils sont mis en place :

- ▶ Toutes les collectivités ont mis en place ou perfectionnent **une bourse des locaux** (« et des terrains vacants » pour la CCPL) permettant une « mise en contact des porteurs de projets avec des commercialisateurs, des agences et parfois des propriétaires en direct » (Dinan Agglomération). Ce qui offre pour Dinan Agglomération l'avantage « d'offrir une alternative immobilière aux lots cessibles », de « favoriser la mixité fonctionnelle » et enfin de « disposer de meilleures connaissances sur le marché immobilier professionnel ».
- ▶ La transformation des friches, locaux vacants, inoccupés peut également passer par **la négociation, le portage foncier, la réalisation de travaux et la recherche d'un opérateur ou d'un repreneur**, ce qui rentre dans les missions traditionnelles de l'EPF. C'est le cas par exemple pour la CCPL et la friche de l'ancien site « GAD ». L'Établissements Public Foncier (EPF) a fait réaliser les travaux de déconstruction d'une partie des bâtiments et a assuré le portage jusqu'à l'identification d'un prospect et une revente à l'opérateur. Sur la CCPL, la zone du Fromeur – dont les terrains vacants appartenaient uniquement à des privés – a fait l'objet de démarchage et de portage par l'EPF pour l'achat des parcelles.
- ▶ Les mutations dans les ZAE existantes sont également scrutées via le droit de préemption urbain. La majorité des territoires de l'expérimentation a délégué **le droit de préemption urbain** en ZAE aux services communautaires. Les enjeux sont multiples : suivre l'évolution des zones, saisir les opportunités et contrer un risque de spéculation sur les biens. La CCPL a « mis en place le droit de préemption sur les zones d'activité afin de se positionner sur des éventuelles acquisitions et de connaître les mutations internes (foncier et locaux) dans nos espaces d'activités ». Rennes Métropole a identifié certains logements au milieu de ZAE qui pourraient être acquis « pour remettre le terrain à disposition des activités économiques ». Dinan agglomération « envisage la préemption sur les terrains nus avec pour objectif de réguler les prix de vente sur le marché privé »
- ▶ L'ensemble des territoires est amené à **réinterroger les leviers réglementaires** qui permettent de peser sur les initiatives privées en **revisitant les règles d'urbanisme**. Longtemps négligées car non nécessaires lorsque l'on maîtrise le foncier, et moins efficaces que les cahiers des charges de cession, elles retrouvent toute leur utilité pour accompagner les transitions de zones déjà existantes. D'abord, pour sanctuariser les ZAE et éviter des implantations de commerce, bureau ou logement et pour faciliter l'implantation des entreprises, ce qui constitue une condition nécessaire mais pas suffisante. Ensuite pour favoriser la densification des zones : « optimisation des règles de hauteur, d'occupation du sol, d'alignement, de stationnement et de végétalisation », « Autorisation des bureaux dans certaines ZAE productives à condition d'être conçus en

étage » (Rennes Métropole). Enfin, pour ménager la capacité de favoriser la mixité fonctionnelle pour les activités le permettant en centre urbain. Rennes Métropole souhaite également accompagner le « retour des activités artisanales dans le cœur de ville » en créant des secteurs de mixité fonctionnelle fléchés dans le PLU : « réservation de rez-de-chaussée pour activités artisanales avec logements en étages » comme cela peut être pratiqué dans d'autres métropoles (Lyon, Nantes...).

- ▶ Les collectivités locales réalisent **des opérations immobilières en développant une offre locative** qui permet de sécuriser certaines étapes du parcours résidentiel des entreprises : hôtel d'entreprises, atelier relais, pépinières d'entreprise. Dinan Agglomération développe des villages d'entreprises via des Appels à Manifestation d'Intérêt permettant d'offrir des cellules en location, d'éviter la patrimonialisation et de favoriser la mutualisation. Le foncier est proposé en bail à construction. La collectivité dispose d'un droit de regard sur la commercialisation des cellules. La conception du bâtiment favorise la densité en implantant les bureaux à l'étage et en mutualisant les espaces communs : stationnement, etc.
- ▶ Afin de garantir une maîtrise foncière sur le long terme, AQTA, Dinan Agglomération et Rennes Métropole souhaitent **expérimenter la dissociation du foncier et du bâti** par le biais de baux à construction (BAC). Le BAC offre « une meilleure maîtrise sur les activités et futures transformations ». Le donneur à bail reste maître du terrain et le preneur à bail dispose de droit réel sur le terrain pour construire, exploiter, faire évoluer, céder le bâtiment sur toute la durée du bail, souvent autour de 60 ans pour permettre l'amortissement de l'immobilier. Il permet ainsi de « lutter contre la patrimonialisation et la spéculation ». « Les entreprises investissent pour leurs activités économiques et non plus pour leur patrimoine personnel » (AQTA). Conserver la maîtrise foncière facilite la transformation du bien « pour réduire le risque de friche à terme ». Via le bail, il est également de « maîtriser les activités susceptibles d'être exploitées dans les constructions » et « d'intégrer des contraintes non réglementaires ». Après un an de réflexion et de consultation, AQTA a généralisé le bail à construction pour toutes les nouvelles opérations d'aménagement économique depuis le 15 décembre 2023. Rennes Métropole souhaite parvenir à une généralisation de la dissociation d'ici la fin du mandat.
- ▶ Plusieurs collectivités souhaitent pouvoir accompagner les entreprises dans leur projet immobilier – installation, extension, compactage... – en s'appuyant sur des compétences internes ou **une mission d'architecte conseil** : « accompagnement architectural des entreprises : analyse du site, identification des leviers d'optimisation, de la faisabilité et de l'intérêt économique, aide à la commercialisation » (Rennes Métropole). Rennes Métropole souhaite expérimenter dans le cadre de l'étude urbaine de la zone du Hil une mission de conseil articulante une expertise sur l'évolution et le devenir de la zone et une mission de conseil auprès des entreprises.

Parmi les autres initiatives engagées, la question du foncier est abordée auprès des entreprises comme une ressource parmi d'autres à préserver. C'est notamment le cas des ateliers proposés par Dinan Agglomération autour des grands enjeux liés aux ressources : foncier, eau, déchets, énergie. De même, la question de la mutualisation des services, stationnement, stockage qui a un impact sur le foncier est pris de manière plus large par

Rennes Métropole dans une logique de « *Développer la "servicialisation" (mutualisation de services dont l'énergie)* ».

La question de l'accueil des entreprises conduit les collectivités à édicter des critères objectifs de sélection (charte de commercialisation pour Dinan Agglomération, grille de sélection) mais aussi à créer des instances de dialogue pour la structuration de l'offre ou à mettre en visibilité certains sites réservés pour telle ou telle activité. C'est notamment le cas autour de Rennes Métropole dans une gouvernance inter-EPCI que se discute les enjeux de localisation et d'accueil de projets logistiques de grande dimension. Comme d'autres collectivités, Dinan Agglomération réserve du foncier pour les industries et souhaite « *Candidater aux sites clé en main de Territoires d'industries* ».