

Le réseau foncier de l'Ain

Présentation de l'Etude Sobriété foncière en ZAE copilotée par la DDT01

DDT 01
M. MONTANARO



PRÉFET DE L'AIN



PRÉFET
DE L'ARDÈCHE

**Etude « Objectiver et fortifier les éléments
de discours sur le foncier économique »**

OBJECTIFS, CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET ENJEUX

Le contexte :

- Une consommation en foncier économique en augmentation sur 20 ans
- Un constat d'indisponibilité de tènements pour répondre à la demande
- Des connaissances partielles du potentiel et des outils de mobilisation
- Loi Climat et Resilience : Sobriété foncière et Inventaire des ZAE

OBJECTIFS, CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET ENJEUX

Le contexte :

- *Une question clé : la capacité des territoires*
 - à assurer un ancrage pérenne des acteurs et des activités
 - à forger un développement économique durable
 - *Des avantages classiques de localisation :*
 - le foncier
 - la qualité des infrastructures
 - les équivalents-subventions
-qui ne suffisent plus à assurer une implantation pérenne des activités

OBJECTIFS, CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET ENJEUX

Les objectifs :

- Mieux connaître les territoires économiques
- Proposer un dispositif adapté aux réalités des besoins liés à l'activité
- Conseiller et travailler avec les collectivités et les porteurs de projet

MÉTHODE

- Analyse comparée de 2 territoires :
CC du bassin d'Aubenas (07) – Grand Bourg Agglomération (01)
- Interviews des acteurs (Elus, aménageurs, entrepreneurs)
- Recueil d'expériences
- Proposition d'un catalogue de leviers d'action.

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Rappel des éléments de diagnostic

Communauté d'agglomération du Grand Bassin de Bourg-en-Bresse



80 ZAE, dont :

- 27 ZAE gérées par GBA soit 700 ha
- 53 zones d'activités « de fait » (implantations successives d'entreprises sans opération d'aménagement publique)

Une **concentration des zones autour de Bourg-en-Bresse** (dont axe Nord-Sud le long de l'A42 fortement développé)

2 types de zones :

- **Zones en continuité avec le tissu urbain** (ex : Cenord, Norelan) : Zones anciennes denses, **faible potentiel d'extension**
- **Des zones déconnectées des tissus urbains** (ex : ZAE Cadran, Les Baisses) : Zones plus excentrées du tissu urbain mais accessibles avec des **potentiels d'extension**

Total des surfaces de ZA:
1 433 ha

Moyenne des surfaces :
18,1 ha

Médiane des surfaces :
9 ha

- Une **croissance des surfaces bâties en ZA** forte : **+240 ha soit + 53%** (1990 à 2018), **+27% entre 2006 - 2018**
- La croissance des **ZAE compte pour environ 10%** de la progression générale de l'enveloppe bâtie
- Zones « mixtes » : 33% des surfaces totales
- Zones industrielles : 26% des surfaces totales
- Zones commerciales : 19% des surfaces totales

- **680 ha non bâtis** dont **290 ha d'au moins 5 ha** (possibilités de densification / construction, voire de création de nouveaux lots fonciers au sein des unités parcellaires déjà bâties à questionner)
- Une **estimation de 92 ha de terrain à bâtir** et donc potentiellement disponible à moyen / court terme

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Rappel des éléments de diagnostic Communauté de Communes du Bassin d'Aubenas



36 ZAE, dont **18 zones d'activités d'intérêt communautaire**

Une **concentration des zones autour d'Aubenas**, à proximité de son centre urbain et de la N 102 : Lavilledieu, Saint-Sernin, La Chapelle sous-Aubenas

2 types de zones :

- **Zones en continuité avec le tissu urbain** (ex : Ponson Moulon, Ripotier) : Zones anciennes denses, **faible potentiel d'extension**
- **Des zones déconnectées des tissus urbains** (ex : Lucien Auzas, RD 104, Traverses parc du Vinobre) : Zones plus excentrées du tissu urbain mais accessibles avec des **potentiels d'extension**

Total des surfaces de ZA:
330 ha

Moyenne des surfaces :
18 ha

Médiane des surfaces :
10 ha

- Une **croissance des surfaces bâties en ZAE** forte : **+67 ha soit + 77%** (1990 à 2018), **+42% entre 2006 et 2018**
- Les ZAE sont **responsables d'environ 7% de la progression générale** de l'enveloppe bâtie
- Zones industrielles : 52% des surfaces totales (170 ha)
- Zones commerciales : 17% des surfaces totales (56 ha)
- Zones artisanale : 8% des surfaces totales (24 ha)

- **125 ha non bâtis** (possibilités de densification / construction, voire de création de nouveaux lots fonciers au sein des unités parcellaires déjà bâties à questionner)
- Une **estimation de 11 ha de terrain à bâtir** et donc potentiellement disponible à moyen / court terme

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Des points communs entre territoires

- Accélération du rythme de consommation de foncier économique
- Des enjeux de requalification dans les secteurs urbains
- Des enjeux d'optimisation dans les secteurs d'extension périphériques

SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Des différences marquées

- Étendue des surfaces concernées
- Des natures d'activité différentes
- Des dynamiques contrastées

➡ Une nécessaire adaptation des politiques de développement

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

6 leviers à saisir :

- La planification
- La réglementation
- L'aménagement
- Les outils financiers
- La commercialisation
- L'animation territoriale

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La planification : Connaître

Constat :

De manière globale, les collectivités territoriales **manquent de connaissance** à propos de l'occupation foncière de leur territoire. Cette méconnaissance induit une difficulté à réaliser une analyse foncière efficace.

Celle-ci est pourtant indispensable pour mettre en place une **stratégie de développement cohérente**, prenant en compte efficacement les possibilités d'**optimisation foncière**.

Outils :

Analyse foncière (État des lieux, potentiels, stratégie...)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La planification : Gérer l'existant

Constat :

Les zones d'activités se développent souvent au **fil des opportunités**, sans respecter de stratégie globale. Ceci peut donner lieu à des **regroupements d'utilisateurs incohérents** (dysfonctionnement d'usages entre des activités tertiaires, productives, ... intégrant parfois du logement), à des **aménagements inadaptés** aux activités exercées, et à des **consommations foncières plus importantes** que nécessaire. Ce développement « fil de l'eau » peut donc sembler peu efficace, sachant qu'il a tendance à éroder rapidement les atouts initiaux de la ZA et donc sa capacité d'attractivité et ses prix. Ceci confirme l'intérêt de mettre en place un schéma directeur qui organise les développements en ZA à **court, moyens et longs termes**.

Outils :

Schéma directeur de développement des ZA

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La planification : Préparer l'avenir

Constat :

Les collectivités ont **urbanisé des espaces importants** ces dernières décennies pour accueillir des activités économiques sur leur territoire en créant ou en étendant les ZA notamment. Alors que les collectivités sont dans une **situation de pénurie de foncier** économique à court ou moyen terme, il est essentiel de **dégager des marges de manœuvre** pour accueillir de nouvelles entreprises et surtout permettre le développement des entreprises présentes sur le territoire.

Outils :

Stratégie d'action foncière (acquisitions, maîtrise, remembrement, Baux longue durée, DPU, PAPAG, AFU...)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La réglementation :

Constat :

La cadre réglementaire favorise souvent les **aménagements au fil de l'eau**, la **sous densité** d'occupation, la constitution de **réserves non motivées**, des implantations **gelant le potentiel foncier**. Une évolution passera, entre autres, par l'utilisation des documents d'urbanisme dans le but de préserver les fonciers à vocation économique et notamment ceux à vocation productive (industrie, artisanat) par rapport au commerce ou aux effets collatéraux sur l'activité agricole. Les PLU-i et les OAP constituent une étape stratégique indispensable pour favoriser la maîtrise du foncier économique à long terme. La réglementation encadrant la commercialisation et l'aménagement des lots agira sur les courts et moyens termes.

Outils :

Evolution des SCoT, PLU(i)

Cahiers des charges / règlements internes / contrats

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

L'aménagement : Des expertises à mobiliser

Constat :

L'aménagement nécessite de **nombreuses expertises** dont toutes ne sont pas maîtrisées par les Collectivités, en particulier les plus petites. Aussi, dans un contexte d'attention accrue aux enjeux d'optimisation foncière, il peut être préférable de s'appuyer sur des **structures dédiées**, disposant de **l'ensemble des compétences** nécessaires. En outre, face à la multiplication des appels à projets ouvrant droit à des financements pour les collectivités, une structure dédiée peut représenter une aide précieuse pour bénéficier de subventions et recycler des fonciers en friche.

Outils :

Structure dédiée au portage et à l'aménagement (SEM, SEMOP, Régie, SCIC...)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

L'aménagement : Optimiser l'occupation, mutualiser

Constat :

Les zones d'activités sont le plus généralement « **mal occupées** ». Les coefficients d'emprise au sol par les bâtis sont faibles (moins de 0,3 le plus souvent), les ZA faisant la part belle aux espaces de type parking, aux voiries, aux **espaces inutiles** (dents creuses). Dans ces conditions, il pourrait être utile d'inciter les utilisateurs à intensifier leur mode d'occupation, l'enjeu étant au final de consommer moins de foncier (sans pour autant circonvenir aux besoins réels des entreprises).

Outils :

Mutualisation (parkings, circulations, services...), sobriété du dimensionnement des espaces collectifs (voiries, paysages) et privés

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

Les outils financiers : Incitation Vs Contrainte

Constat :

Les propriétaires et les entreprises implantées dans les ZA actuelles ont **peu de motivations pour faire évoluer leurs pratiques** d'aménagement et d'occupation sur les parcelles, en particulier dans les territoires où l'offre foncière est abondante et peu onéreuse. Le développement de la **vacance** des locaux commerciaux en périphérie et en centre-ville représente une opportunité pour accélérer la mutation de ces locaux en instaurant une taxe et en affectant les bâtiments remis sur le marché à des activités artisanales ou de petite production en ZA. Le développement des incitations fiscales et financières pourrait être mobilisé afin de favoriser le regroupement des locaux dans les ZA et la mise en place de pratiques de densification par les propriétaires.

Outils :

Incitations fiscales à la compacité (Taxe foncière non bâtie, fiscalité sur les locaux vacants, prix de vente prenant en compte les aménagements vertueux, résorption des friches)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La commercialisation : orienter la demande

Constat :

Les ZA hébergent **peu d'opérations qui permettent de mutualiser** des solutions spatiales aux besoins des entreprises. Elles accueillent plutôt des opérations individuelles qui se juxtaposent, conduisant à étendre ainsi les ZA. Aussi, il pourrait être pertinent de développer plus régulièrement des **produits immobiliers intégrés**, conçus autour des besoins d'entreprises, et capables, en optimisant l'espace, d'offrir des **solutions de développement adéquates**. Ce sont des produits parfaitement maîtrisés en qualité et en prix par les promoteurs (villages d'entreprises, village d'artisans) qui mériteraient d'être multipliés.

Outils :

Opération d'ensemble (Optimisation foncière, regroupements cohérents, mutualisations, schéma d'accueil...)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La commercialisation : Adapter au besoin

Constat :

Les constructions réalisées sur les parcelles privatives en ZA proposent bien souvent des surfaces très en deçà des possibilités offertes par la parcelle. Aussi, **l'occupation est peu efficace**, ce qui conduit à une consommation foncière qui n'est pas en rapport avec le **besoin réel de l'utilisateur**

Outils :

Adapter les surfaces des lots aux projets (vente postérieure à la définition du projet)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

La commercialisation : des prix adaptés à l'action publique

Constat :

Les prix pratiqués en ZA sont généralement assez faibles ce qui autorise plus facilement les acquéreurs à acheter de très grandes surfaces, souvent peu en rapport avec le besoin réel de l'entreprise. Cet état fait catalyser la consommation foncière et son corollaire l'artificialisation.

Outils :

Action sur les prix (Incitation à la sobriété, évitement des effets spéculatifs.....Ne peut se faire de manière isolée)

DES CONSTATS - UNE BOITE À OUTILS

L'animation territoriale

Constat :

La culture du développement des chefs d'entreprises amène souvent à une **logique extensive** et à des **déplacements** successifs, tout au long de la vie de l'entreprise, conduisant parfois à l'artificialisation de nouveaux fonciers.

L'enjeu est de contribuer à la nécessaire évolution des pratiques, afin que les acteurs économiques considèrent l'intérêt de procéder autrement : **densifier, réhabiliter, partager l'espace...** afin d'aller dans le sens de la sobriété et de la préservation des ressources naturelles et agricoles.

Pour ce faire, l'appui des acteurs institutionnels locaux peut-être décisif. En tant qu'animateurs, ils peuvent en effet inciter et communiquer sur le bien fondé de la sobriété foncière.

Outils :

Animation pour instaurer des dialogues, recenser les besoins d'évolution, diffuser les connaissances, proposer des parcours de localisation

DES FICHES OPERATIONNELLES


**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Axe 2 : Aménagement

N°2.2

**Créer une structure dédiée
pour porter et aménager le
foncier et gérer les locaux**

Les fiches actions

CONSTATS

L'aménagement nécessite de nombreuses expertises dont toutes ne sont pas maîtrisées par les Collectivités, en particulier les plus petites. Aussi, dans un contexte d'attention accrue aux enjeux d'optimisation foncière, il peut être préférable de s'appuyer sur des structures dédiées, disposant de l'ensemble des compétences nécessaires. En outre, face à la multiplication des appels à projets ouvrant droit à des financements pour les collectivités, une structure dédiée peut représenter une aide précieuse pour bénéficier de subventions et recycler des fonciers en friche.

OBJECTIF(S)

- Favoriser une gestion raisonnée du foncier économique en implantant des activités hors des ZAE (centre-ville, locaux artisanaux et tertiaires vacants, etc.)
- Créer des structures capables de se rendre « maître » de biens immobiliers (acquisition, réalisation) qui seront par la suite mis à disposition (cession, location...) des opérateurs exploitants.
- Maîtriser les locaux et leurs destinations tout en pratiquant des loyers attractifs sans être hors marché.
- Garantir un usage raisonné des disponibilités foncières et des locaux d'activité du territoire.
- Consolider la relation aux entreprises du territoire, les ancrer et les fidéliser
- Réaliser une veille et déposer des dossiers de demande de subvention pour recycler des friches et acquérir des locaux d'activité à restructurer
- ... et pour ce faire, apporter des solutions à leurs problématiques et un suivi sur-mesure (comprendre leurs enjeux de développement, connaître leurs attentes et les accompagner/ orienter de façon appropriée et dans un cadre structuré)

PORTEURS / PARTENAIRES

La SEM : elle peut se voir confier des missions d'intervention immobilière consistant à acquérir par exemple des immeubles disposant de locaux d'activités, de locaux commerciaux, de logements inoccupés, ... pour les restructurer en aménageant par exemple des solutions adaptées à l'accueil d'entreprises. Au delà de la restructuration, la SEM peut exploiter directement les locaux, puis les céder à plus ou moins longs termes afin de réinvestir dans de nouveaux biens pour poursuivre sa mission.

Les collectivités détiennent au moins 51% du capital pour un objet qui concourt à leurs compétences (notamment développement économique).

Dans les SEM « multi-activités », les missions peuvent s'étendre à la réalisation d'opérations de promotion immobilière ainsi qu'à la constitution de réserves foncières sur des terrains définis comme stratégique par la collectivité, dans le prolongement de la planification établie dans les documents d'urbanisme locaux.

DES FICHES OPERATIONNELLES


**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Axe 2 : Aménagement

N°2.2

Créer une structure dédiée
pour porter et aménager le
foncier et gérer les locaux

Les fiches actions

- **La SEMOP** : elle peut être créée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné par un unique appel public à la concurrence. La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales détient entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %. Les activités de la SEMOP sont limitées à la seule exécution du contrat qui a suscité sa création. Les activités pouvant être confiées à l'opérateur économique :

- Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;
- Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Une SEMOP peut présenter l'avantage de limiter les risques de commercialisation. En effet, elle peut associer à l'actionnariat des acquéreurs identifiés qui seront donc à la fois porteur de projet et bénéficiaire utilisateur (par ex, un SEMOP dédiée à la réalisation d'un parc d'innovation dont l'utilisateur principal serait un acteur économique actionnaire).

- **La régie** : La gestion d'un service public en régie directe évite la création de structures supplémentaires et permet à la personne publique d'avoir une plus grande maîtrise de l'activité. Elle peut ainsi agir pour : préserver et développer le tissu économique : (i) acquisition/réalisation de locaux pouvant être mis à disposition des entrepreneurs (par exemple, notamment, dans le cadre d'un bail commercial dès lors que ces locaux font partis de son domaine privé ou dans le cadre d'une AOT dès lors que les locaux font partie de son domaine public) (ii), voire l'exploitation directe du local. L'intervention directe des personnes publiques dans le domaine économique implique que l'activité économique concernée s'inscrive dans le cadre de leurs compétences, ou à tout le moins leur soit rattachable, et qu'il existe un intérêt public résultant notamment de la carence ou de l'insuffisance de l'initiative privée (en matière par exemple d'immobilier d'entreprises) ou d'autres circonstances comme la satisfaction des besoins locaux (population, entreprises). Par ailleurs, cette intervention ne doit pas avoir pour effet de fausser le libre jeu de la concurrence.

DES FICHES OPERATIONNELLES


**PRÉFET
DE LA RÉGION
AUVERGNE-
RHÔNE-ALPES**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Axe 2 : Aménagement

N°2.2

Créer une structure dédiée
pour porter et aménager le
foncier et gérer les locaux

Les fiches actions

- **Les SCIC** : la SCIC est une entreprise coopérative constituée sous forme de société anonyme (SA), de société par actions simplifiée (SAS) ou de société à responsabilité limitée (SARL) à capital variable régie par le code de commerce et qui a pour objet « la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale ». La SCIC participe de la mise en œuvre d'un double projet social et économique qui autorise une gouvernance publique-privée (artisans, commerçants, professions libérales, acteurs publics et consulaires, associations, salariés, citoyens) fondée sur des règles coopératives. Le capital peut également être détenu par les bénéficiaires de l'activité (les clients, les usagers, les fournisseurs) et par une troisième catégorie d'actionnaires regroupant des collectivités territoriales, des bénévoles, des financeurs, etc. La collectivité peut soutenir la création d'une SCIC pour gérer et exploiter des locaux dédiés à l'activité économique mais elle sera une catégorie d'actionnaire parmi les autres.

ETAPES DE MISE EN ŒUVRE

- Préalablement à la création d'une structure dédiée, les acteurs locaux veilleront à définir le périmètre d'action de la structure afin d'assurer des péréquations entre plusieurs locaux. Une délibération de la collectivité est nécessaire pour permettre la création d'une SEM. Lorsque la collectivité ne souhaite pas s'impliquer dans la gestion du patrimoine immobilier détenu, la Société Anonyme Simplifiée sera privilégiée.
- S'agissant d'une SCIC ou d'une SEMOP, la décision d'une collectivité de participer à l'actionariat nécessitera dans tous les cas une délibération de la collectivité.
- A noter, la participation aux décisions d'une SCIC représente une part importante du temps que devront consacrer les services et les élus de la collectivité au bon fonctionnement de la SCIC sans toutefois pouvoir se substituer aux autres actionnaires

COUTS

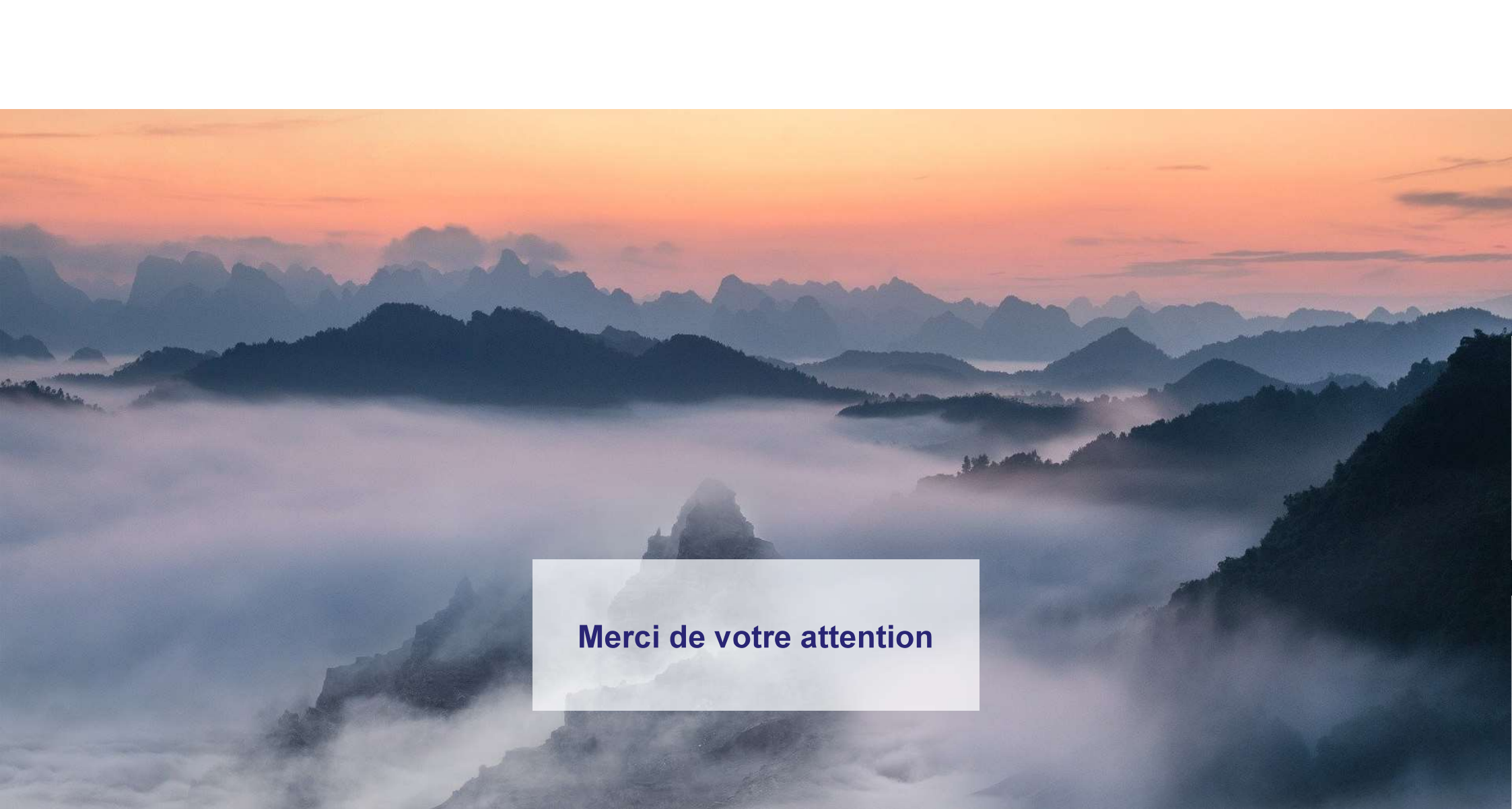
- Apport (en nature ou numéraire pour structurer la société) + moyens humains de participation aux instances décisionnelles des structures (Conseil d'Administration notamment) + participations ponctuelles opérations (si déficit en particulier)

Avantages

- Professionnaliser la fonction aménagement
- Confier le risque à une structure tierce (SEM, SCIC)
- Favoriser la logique de « portefeuille d'opérations » et donc une cohérence d'ensemble
- Structure capable de porter des dossiers de demande de subvention (Fonds Friches, etc.) sur des opérations complexes : gain de temps et d'argent pour la collectivité

Inconvénients

- Perte de la maîtrise dans le cas de SCIC, SAS
- Obligation de participation d'équilibre dans le cas de déficit (SEM)



Merci de votre attention