

SYNTHÈSE

COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

10 2020

| APPROCHES | CLÉS D'ORGANISATION
| MODES OPÉRATOIRES



INTRODUCTION

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

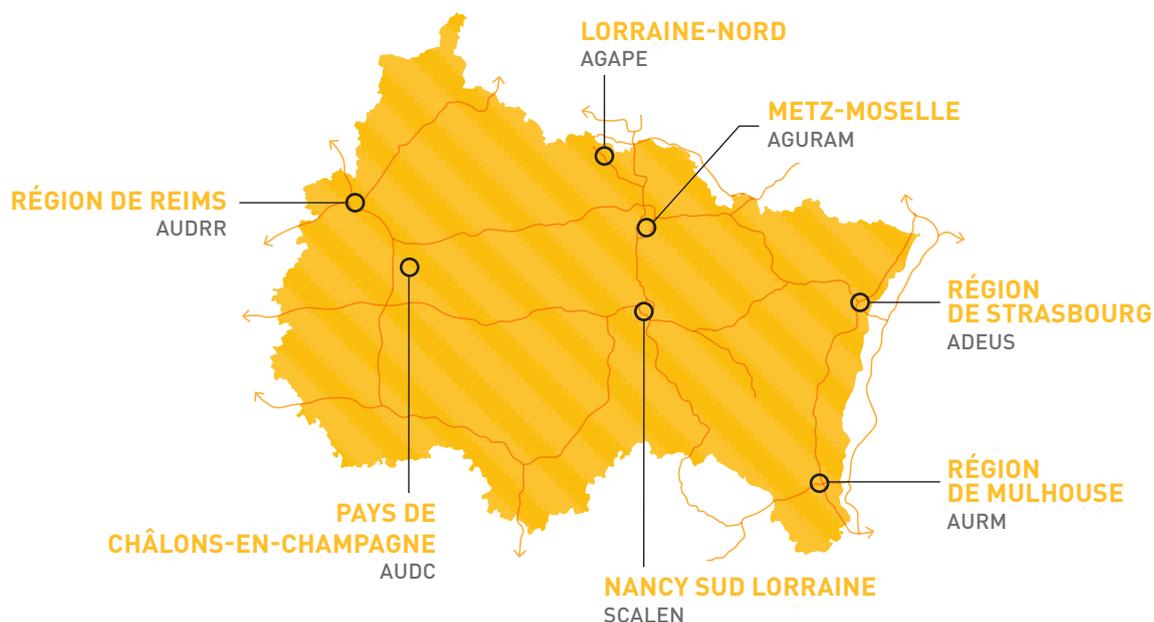
Depuis une dizaine d'année, ce processus intègre les notions de développement durable (démarches labellisées), de services aux salariés (ex : restauration), de contribution des espaces économiques aux objectifs de réduction de la consommation foncière (cf. actuel objectif Zéro Artificialisation Nette) et la prise en compte des enjeux de biodiversité et d'économie circulaire.

Comme le renouvellement urbain, le renouvellement des zones d'activités constitue une opportunité pour **aménager autrement et repenser leur mutation.**

De ce travail d'analyse réalisé par le réseau 7Est émergent deux grandes idées, qui doivent s'inscrire dans un modèle économiquement soutenable tant pour les maîtres d'ouvrage publics et privés que pour les entreprises bénéficiaires, grâce à :

- La mise en place d'un renouvellement intégrant les principes de l'**urbanisme circulaire** (intensification des usages ; transformation de l'existant ; recyclage du site en circuits courts).
- La recherche de solutions collectives dans une **logique d'aménagement d'ensemble** (cohérence des différents contenus du programme)

Pour ce faire, les Agences ont conçu un document évolutif qui permettra un enrichissement progressif de ce sujet de **l'optimisation foncière** : parmi les leviers du renouvellement des ZAE, l'intégration « soutenable » des principes de l'urbanisme circulaire, l'urbanisme réglementaire, les nouvelles formes de financement, etc.



LE RENOUVELLEMENT

COMME OPPORTUNITÉ

En amont de la démarche de renouvellement d'une zone d'activité, il est nécessaire de prendre en compte quatre caractéristiques spécifiques à son territoire :

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

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

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

1# LES CLÉS D'ORGANISATION POUR CONSTRUIRE UNE DÉMARCHE CONCERTÉE

Dans le cycle de vie de la zone d'activités, comment maximiser la création de valeur ? La démarche concertée et à 360° vise à mettre en équation la performance de la zone, son efficience, l'optimisation foncière, à travers 3 jalons.

RÉALISER UN DIAGNOSTIC PARTAGÉ

- Détecter les signaux faibles de la dynamique de la zone d'activités : ce sont des marqueurs de son évolution, qu'elle soit positive ou négative.
- Faire un état des lieux pour affiner la connaissance du site : dans sa dimension spatiale et sur l'écosystème lui-même.
- Réaliser une étude d'opportunité en amont : elle vise à mettre en balance dépenses et recettes de l'opération afin de déterminer au plus juste le modèle économique soutenable pour le maître d'ouvrage.

DÉFINIR UNE AMBITION (RÉALISTE) POUR LE PROJET

- Cerner le périmètre d'action de la collectivité.
- Évaluer les niveaux de performance et apprécier le potentiel d'optimisation foncière.
- Adopter une démarche pragmatique.

FÉDÉRER UN ÉCOSYSTÈME POUR ENCLENCHER LE PROCESSUS DE RENOUVELLEMENT

- Mobiliser les acteurs publics et privés sur un projet partagé.
- Élaborer un programme d'actions.
- Repérer les compétences et les opérateurs adéquats.
- Pérenniser la démarche de requalification par un dispositif de suivi et d'évaluation, d'amélioration continue.

2# LES LEVIERS DE RENOUVELLEMENT D'UNE ZONE D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La question du bilan économique du projet de renouvellement de la zone d'activités, comprenant une part plus ou moins grande de fonds publics, est souvent facteur décisif de réussite ou d'échec des initiatives locales. L'étude fait découvrir les avantages et les limites des outils mobilisables.

LES OUTILS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

- Les documents d'urbanisme (SCoT, PLUi, Droit de Préemption Urbain, périmètre d'attente de projet d'aménagement global).
- Les procédures d'aménagement (ZAC, concours d'idées, « urbanisme négocié » / AMI, remembrement foncier /AFUP).
- Les autorisations d'urbanisme (permis d'aménager, déclaration préalable de division foncière, permis de construire et le permis de démolir).
- Les procédures environnementales (étude d'impact).
- Le conseil avisé (cahier de prescriptions ou de recommandations architecturales, urbaines, paysagères et environnementales, Charte paysagère, Schéma d'accueil des entreprises, Schéma de développement de zones d'activités).

LES OUTILS FONCIERS OPÉRATIONNELS

- Maîtrise privée du foncier (association foncière urbaine autorisée, division en volumes).
- Maîtrise publique du foncier (location avec conventions d'occupation temporaires, baux avec droits réels à construction, baux emphytéotiques, contrats d'amodiation ; vente avec option partielle ou caution de vente, clauses de réméré).
- Stratégie d'investissement et de portage immobilier public (selon le statut d'occupation des entreprises).

LES OUTILS FINANCIERS ET FISCAUX

- Identifier les aides possibles (subventions) pour les projets.
- Rechercher les participations privées (aux infrastructures et aux aménagements).

- Choisir ou créer les outils d'ingénierie foncière au service de nouveaux projets sur des fonciers complexes.
- Examiner la possibilité d'instituer un versement pour sous-densité (VSD).

LES OUTILS MANAGÉRIAUX

- Organiser la maîtrise d'ouvrage de manière transversale (rapprochement urbanisme-développement économique ; unicité du pilotage politique).
- Mettre en place un dispositif de gestion/animation de la ZAE.
- Proposer un système de gouvernance pour la requalification.
- Assurer une gestion et une animation pérenne du site d'activités.
- Mettre en relation propriétaires et porteurs de projets.
- Rechercher de nouvelles entreprises et répondre à leurs besoins fonciers et immobilier.
- Instaurer un système de management et de suivi.

LES OUTILS RESSOURCES

- Construire un dispositif partagé d'observation du foncier et de l'immobilier d'activités.
- Étudier la rentabilité fiscale de la requalification et des nouvelles implantations qui en résulteraient (approche du bilan global, tant en termes de gain fiscal que de création d'emplois).
- Intégrer dès la conception du projet de renouvellement de la ZAE les principes de l'économie circulaire à appliquer pour le tissu d'activité conservé ou envisagé de l'être.

3# DEUX DÉTERMINANTS À RENFORCER

Si les modèles économiques demeurent largement à mettre au point, deux facteurs essentiels de succès sont mis en exergue :

- L'ingénierie de projet (conduite de projet) ;
- Le financement de l'intervention opérationnelle.

ANIMER ET CONDUIRE LE PROJET

L'ingénierie d'études et opérationnelle en amont est capitale pour aider les décideurs locaux à amorcer un processus dynamique de mutation, les modes opératoires associant la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'usage. Cette triple combinaison est indispensable pour valider la feuille de route de l'action collective négociée, qui est l'aboutissement à la fois de la construction d'un langage commun ayant permis de partager des enjeux, mais également d'un cadre d'actions élaboré conjointement pour mutualiser les ressources de toute nature.

L'objectif est **d'animer et de piloter un processus de transformation** unique, tenant compte de l'état de l'écosystème local, dont la dynamique est liée à la variété des ressources et des liens qui les unissent.

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

ACCOMPAGNER FINANCIÈREMENT LES EPCI

Afin d'enclencher le processus de renouvellement foncier des zones d'activités, les EPCI ont besoin d'un accompagnement financier important. Sur le modèle de ce qui existe en faveur du renouvellement des friches (le plus souvent industrielles), il apparaît nécessaire **d'innover sur les financements**.

L'échelle régionale a une portée stratégique dans le domaine du développement économique, conférant à la Région un rôle de catalyseur et de facilitateur dans les démarches, en particulier sur l'économie circulaire et l'Écologie industrielle territoriale (EIT).

En amont, les conventions stratégiques liant les opérateurs publics (EPF, SEM...) et les intercommunalités, pourraient **renforcer le financement du volet études stratégiques et pré opérationnelles, incluant un volet foncier/immobilier**. Fondées sur une approche de commercialisation et des bilans financiers précis, ces études pré opérationnelles intègrent les contraintes de marché, les montages juridiques et financiers permettant la mise en œuvre de projets immobiliers (stratégie / portage foncier, test opérateurs...).

Plusieurs outils opérationnels, tels que la Société d'économie mixte (SEM) et la Société publique locale (SPL), sont en mesure de proposer une solution adaptée à chaque projet, notamment économique, en termes de construction, d'aménagement, de gestion immobilière et d'ingénierie. La SEM et la SPL peuvent répondre aux problématiques des collectivités, notamment en matière de capacité d'investissement, en proposant des montages adaptés et des partenariats dédiés.

2^E PARTIE

COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

| RETOURS D'EXPÉRIENCES



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



L'Agence SCALEN a engagé au second semestre 2019 une étude portant sur la requalification d'un des premiers sites d'activités aménagés dans le Grand Nancy. Au-delà du maintien et de la consolidation de son attractivité, l'objectif en amont est également de prévenir sa dépréciation et en aval de préparer son avenir en déployant les outils adéquats, selon les principes de l'urbanisme circulaire.

Dans le cadre du PLUiHD, l'Agence a également proposé une OAP thématique Économie circulaire. Cette notion a finalement été intégrée dans plusieurs AOP thématiques, et pourrait être, selon la décision des élus, introduite dans le PADD.

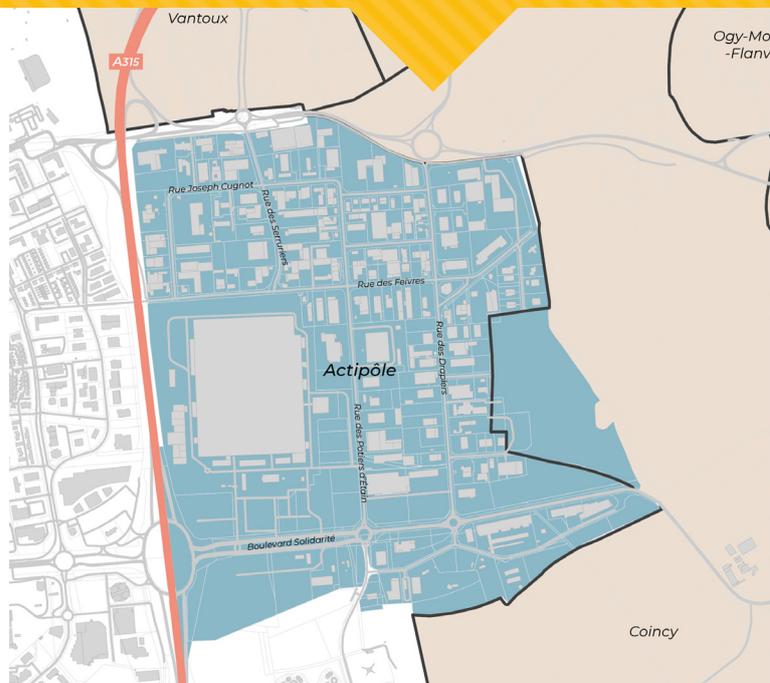
De plus, l'Agence a rédigé des analyses sur plusieurs secteurs géographiques du Grand Nancy au bénéfice du bureau d'études chargé de rédiger des OAP sectorielles, dont une sur la Petite Partie.

La démarche en cours se heurte à ce jour au faible retour d'expériences de renouvellement des zones d'activités ayant appliqué les principes de l'urbanisme circulaire.

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

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

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



Le projet de requalification concerne des réserves foncières et sites de stockage situés rue des Potiers d'Étain/Boulevard de la Solidarité, non exploités par la SMAE, qui a convenu de la vente d'un tènement immobilier de 79 600 m² au terme d'une convention sous seing privé avec la Ville de Metz. Cette démarche relève de l'initiative de l'entreprise.

L'opération est un succès.

Du fait de son positionnement géographique stratégique, la zone a rapidement attiré des porteurs de projets. L'agence Inspire Metz s'est chargée de la promotion et de mise en relation des porteurs de projets avec Metz Métropole. Tous les terrains proposés à la vente ont été optionnés en moins d'un an. Au premier janvier 2020, sept lots ont été vendus et deux sont sous compromis de vente. Les projets représentent environ 23 500 m² de bâti, construits ou en cours de construction, et entre 330 et 360 emplois.

Les nouvelles activités sur site sont variées : logistique pharmaceutique, vente de gros alimentaire, vente de gros de matériaux, location de locaux de stockage pour artisans, agence de transport dernier kilomètre et location de matériel. A cela s'ajoute un établissement de service d'aide par le travail, un centre d'accueil de jour pour adultes et adolescents handicapés et la nouvelle fourrière municipale. Les derniers aménagements et constructions sont prévus pour le premier trimestre 2021.

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

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

Le projet de requalification de la zone réalisé sous la forme d'une ZAC est composé d'un programme obligatoire et d'un programme complémentaire. Le programme obligatoire prévoit le renouvellement des parties de la zone commerciale concentrant le plus de difficultés de fonctionnement et la réalisation d'équipements publics, en particulier les voiries.

Pour financer ces travaux, une extension de la zone de 45 000 m² de surface de vente est consentie sur les terres agricoles situées dans la partie sud de la ZAC. En permettant l'installation de logements, de loisirs, et d'activités en plus du commerce, le projet entend développer une mixité sociale et fonctionnelle.

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



©Anne-Laure Carré / ADEUS

Le portage politique et technique constant aux cotés de l'aménageur et du financeur sont déterminants pour la bonne maîtrise et bonne réalisation de l'opération.

L'extension des surfaces commerciales, s'avère décisive pour permettre l'équilibre financier de l'opération de requalification de l'existant.

Un soin tout particulier doit être donné au suivi et à la gestion des phases de travaux et des flux de circulation, dans un temps maîtrisé, le site étant en activité.

Le projet de requalification a du enfin tenir compte sur le long terme de divers facteurs externes qui font évoluer le programme, le plan de financement, les délais, mais dans un impératif permanent de recherche de l'équilibre financier.

A ce titre des renoncements et des adaptations sont incontournables au cours du projet

CA DE CHÂLONS

EN CHAMPAGNE

Les limites de la mise en œuvre des politiques de requalification dans le Parc industriel de Châlons / Saint-Martin

Il s'agit de deux projets de requalification de deux friches par la communauté d'agglomération en 2019 : la friche Graneco (ancienne usine Grantil, 46 000 m²) et la friche FCE (13 000m²).

Le premier site devrait proposer, après requalification, des cellules aux artisans locaux, qui sont à la recherche de locaux adaptés à leurs activités sur le territoire. L'équilibre de la seconde opération est permis par la couverture des dépenses à hauteur de près de 75 % par les subventions provenant du CRSD et de la Région Grand Est. Cependant, la durée des procédures pourrait empêcher la collectivité de bénéficier des fonds CRSD, qui ne sont valables que pour la construction et des surcoûts pourraient apparaître pour la dépollution du site.

Ces aléas pour la collectivité pourraient la contraindre à orienter son produit vers le commerce, pour lequel le prix du foncier est plus élevé, afin de rééquilibrer financièrement l'opération, mais le PLU n'autorise pas ce type d'activité sur ce secteur.



Ces deux cas illustrent la diversité qu'il est possible d'observer dans le traitement des friches économiques, rendant difficile une généralisation des objectifs et des moyens mis en œuvre, même à l'échelle d'une agglomération. Selon le type et l'état de la friche, divers traitements sont envisageables allant d'une rénovation légère à la reconstruction. Des produits de sortie plus qualitatifs, plus modernes, seront également plus coûteux. Ainsi, là où le privé pourra parfois agir avec ses propres moyens en proposant un produit de sortie basique, l'intervention d'aides publiques peut être un levier nécessaire pour arriver à obtenir un produit plus haut de gamme.

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

COMMENT RENOUVELER LES ZONES D'ACTIVITÉS EXISTANTES ?

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



LE RÉSEAU DES 7 AGENCES D'URBANISME DU GRAND EST

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

ADEUS

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

Rédactrice Christelle Fierling Knoery
c.fierling-knoery@adeus.org
03 88 21 49 00
www.adeus.org
9 rue Brûlée CS 80047
67002 STRASBOURG

AGURAM

Agence d'urbanisme d'agglomérations
de Moselle

Rédactrice Fabienne Vigneron
fvigneron@aguram.org
03 87 21 99 00
www.aguram.org
Immeuble Ecotech - 3 rue Marconi
57070 METZ

AUDC

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

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

SCALEN

Agence de développement des territoires
Nancy Sud lorraine

Rédacteur Damien Vargenau
dvargenau@agencescalen.fr
03 83 17 42 02
www.agencescalen.fr
49 bd d'Austrasie - CS 20516
54008 NANCY

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

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

AGAPE

Agence d'urbanisme et
de développement durable
Lorraine Nord

agape@agape-lorrainnord.eu
03 55 26 00 10
www.agape-lorrainnord.eu
Eurobase 2 Centre Jean Monnet
54810 LONGLAVILLE

AUDRR

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

agence-reims@audrr.fr
03 26 77 42 80
www.audrr.fr
Place des Droits de l'Homme
51084 REIMS

AURM

Agence d'urbanisme
de la région mulhousienne

aurm@aurm.org
03 69 77 60 70
www.aurm.org
33 avenue de Colmar
68200 MULHOUSE