

Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel

Contribution présentée par
Rollon MOUCHEL-BLAISOT, préfet,
chargé d'une mission interministérielle auprès du ministre de la transition
écologique et de la cohésion des territoires
et du ministre délégué chargé de l'industrie

Mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel

Rollon MOUCHEL-BLAISOT, préfet

Avec la participation de

François NOISETTE,

Inspecteur général de l'environnement et du développement durable

Ont également contribué

Laure SCHOUN,

Chargée de mission

Juliette ELBAZ,

Stagiaire au cabinet du Ministre
délégué en charge de l'Industrie

Blanche VILLEROY DE GALHAU,

Stagiaire à l'Agence nationale de la cohésion des
territoires

La mission remercie l'ensemble des institutions et personnes ayant contribué à ses travaux.

Juillet 2023

AVANT-PROPOS

Rollon MOUCHEL-BLAISOT
Préfet

La France a de nombreux atouts pour redevenir une puissance industrielle.

Parmi ceux-ci, elle dispose du potentiel foncier nécessaire, sur tout son territoire, pour accueillir des nouvelles activités économiques. A partir de l'évaluation objectivée des besoins que nous avons effectuée, j'ai la conviction que notre pays peut parfaitement concilier accélération de la réindustrialisation et trajectoire nationale de sobriété foncière et démontrer que ces deux enjeux sont non seulement compatibles mais complémentaires.

Cela suppose la mise en place d'une **Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel** clarifiant les responsabilités, actuellement très dispersées, programmant les priorités et engageant les solutions administratives, juridiques et financières innovantes à la hauteur des ambitions de notre pays visant à créer la première industrie verte en Europe.

Cette mobilisation devra se traduire par une action publique globale et cohérente déclinée par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales compétentes et les acteurs économiques, avec l'appui déterminant du réseau préfectoral, des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat. L'objectif sera de faciliter très concrètement la création ou l'extension d'implantations industrielles et logistiques associées dans le cadre d'une planification foncière partagée, ainsi que de mieux anticiper les besoins futurs.

Les impératifs d'aménagement du territoire doivent être pleinement intégrés dans les décisions publiques afin de mobiliser toutes les forces créatrices du pays et éviter de nouvelles fractures. Il s'agit notamment, tout en soutenant le rôle moteur des sites stratégiques d'intérêt national, de (re)créer aussi des emplois dans la diversité de nos territoires ; les récentes décisions d'implantations étrangères annoncées lors du sommet « Choose France » vont y contribuer. Notre tissu industriel, constitué de grandes entités mais surtout de nombreuses PME-PMI, qui représentent l'essentiel des besoins en foncier, pourra opportunément s'appuyer sur une « alliance des territoires » permettant de tisser des liens créatifs à tous les niveaux et faire revenir dans les petites et moyennes villes, touchées par la désindustrialisation de ces dernières décennies, les populations actives nécessaires au rebond. A cet égard, les attractivités économique et résidentielle sont étroitement liées, comme Action Cœur de Ville l'a démontré.

Enfin, la question de l'acceptabilité locale est prégnante, ce qui suppose de mieux soutenir et accompagner les territoires qui contribuent à cette priorité nationale dans leurs choix d'aménagement, tout en répondant aux aspirations des habitants.

C'est donc un changement d'échelle et de manière de faire que notre contribution préconise pour produire, via des solutions concrètes et innovantes, le foncier nécessaire à la réindustrialisation dont la réussite permettra un développement équilibré des territoires et la soutenabilité de notre modèle social.

SOMMAIRE

Liste des préconisations	4
Introduction	7
1. Objectiver les besoins fonciers nécessaires pour la réindustrialisation	8
1.1. Le contexte de sobriété foncière	8
1.2. L'industrie en France et ses besoins en foncier	8
1.3. Le besoin spécifique en très grands terrains (évaluation et méthode)	9
1.4. Planification foncière	10
2. Mieux connaître le foncier pouvant accompagner le développement des activités industrielles	11
2.1. La multitude de dispositifs nécessite une mise en cohérence et de qualification des informations	11
2.2. Deux systèmes d'informations articulés pour faire connaître le foncier économique	12
2.3. Mieux connaître les friches	15
3. Optimiser le foncier existant	15
3.1. L'intensification de l'utilisation des locaux existants et des machines	15
3.2. La densification et préservation des zones industrielles existantes	16
3.3. La modernisation des zones industrielles	17
3.4. La mobilisation du foncier « caché »	18
3.5. La réhabilitation de friches pour accueillir de nouvelles activités industrielles et logistiques	19
4. Adapter la gestion du ZAN à la réindustrialisation	21
4.1. Une évaluation sommaire des besoins en foncier nouveau	21
4.2. Les enjeux du ZAN pour l'industrie et sa logistique inféodée	22
4.3. Déterminer et mettre en œuvre des réponses adaptées à chaque échelle	23
5. Maîtriser le foncier économique dans la durée et anticiper les besoins futurs...	24
5.1. Acquérir	24
5.2. Garder et gérer	25
5.3. Anticiper et constituer un stock public suffisant de terrains	27
5.4. Sites naturels de restauration et de renaturation	28
5.5. Financer	29
Une organisation clarifiée mettant en œuvre la Stratégie nationale de mobilisation par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques	31
Organisation et gouvernance	31
Feuilles de routes locales	32

Annexes

- I. Evaluer le besoin en foncier industriel et logistique associée
- II. Lettre de mission
- III. Liste des déplacements effectués
- IV. Liste des entités rencontrées

Fiches

- A. Sites France 2030
- B. Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts
- C. Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches
- D. Densification et intensification des zones industrielles
- E. Mobilisation du foncier caché public et privé
- F. Gestion adaptée du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel
- G. Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels
- H. Sécuriser les compensations environnementales

Liste des préconisations

La mission estime le besoin pour le développement de l'industrie dans nos territoires à l'horizon 2030 à 22 000 hectares*, ainsi répartis :

- 3 500 ha en densification,**
- 10 000 ha en réhabilitation de friches,**
- 8 500 ha en artificialisation.**

* dont 10 % pour la logistique inféodée à l'industrie.

Pour mobiliser ce foncier, il faut changer d'échelle et de manière de faire, sachant que la France a le potentiel foncier pour accélérer la réindustrialisation, vecteur de solutions concrètes pour réussir la transition écologique et garantir la soutenabilité de notre modèle social.

- 1 S'assurer que les répartitions des enveloppes de consommation d'ENAF répondent aux besoins des projets industriels ou de logistique inféodée, soit un total national d'environ 8500 hectares.
- 2 Préparer la reconstitution en continu d'un stock d'une dizaine de grands terrains clés en main.
- 3 Mettre en place une interopérabilité des outils de recensement du foncier disponible existants dans les territoires qui restent, aujourd'hui, encore très hétérogènes.
- 4 Déployer et gérer séparément le portail national sur le foncier économique, structurant la connaissance du foncier industriel au niveau des collectivités territoriales et des opérateurs, et le « Dataviz Sites clés en main », vitrine de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement à destination des investisseurs.
- 5 Préserver les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour l'environnement (ICPE).
- 6 Généraliser la mesure facilitant le transfert des autorisations d'équipement commercial à toutes les opérations de restructuration de zones d'activité.
- 7 Elargir la revue interministérielle des fonciers publics pour le logement à l'industrie, déléguée aux préfets de région et menée en coordination étroite avec les régions.
- 8 Engager le traitement rapide d'un premier stock de terrains issus de friches (2 000 ha environ), choisies en fonction de leur intérêt stratégique et/ou de leurs coûts maîtrisés de remise en état.
- 9 Conserver environ 100 à 200 ha par an, pour les projets industriels, sur l'enveloppe nationale de 10 000 ha prévue par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

- 10 Définir les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels dans les documents de planification à l'échelle des régions, des territoires de SCoT et des EPCI, dans un rapport de compatibilité effective.
- 11 Faciliter l'acquisition, même coercitive, du foncier économique par les collectivités : préemption renforcée, intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), SEM, SPL, avec le renforcement des moyens dédiés
- 12 Faire évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme, à ne pas brader les très grands terrains et à contrer la spéculation foncière.
- 13 Garantir pendant 5 ans la stabilité des règles environnementales opposables aux projets par la création d'un certificat environnemental.
- 14 Assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de renaturation et de restauration, dont le modèle écologique et économique doit être sécurisé, dans la zone écologique cohérente de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

Introduction

Afin de répondre à l'objectif de réindustrialisation s'inscrivant dans la trajectoire nationale de sobriété foncière, la mission propose l'adoption d'une Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel, avec pour méthode d'application la co-construction de Feuilles de route opérationnelles avec les collectivités locales et les acteurs économiques, avec l'engagement facilitateur du réseau préfectoral, des services déconcentrés de l'Etat et de ses opérateurs. Dans un univers très éclaté, elle vise à mettre en place les moyens d'intervention et de gouvernance nécessaires pour garantir, dans les choix d'aménagement, la place devant être donnée au foncier économique et, en particulier, industriel et logistique. Cette stratégie nationale volontariste pour la mobilisation du foncier industriel s'adresse à tous les territoires sans négliger la spécificité de certains d'entre eux et des Outre-mer en particulier.

Pour développer cette stratégie, il nous faut mieux connaître et optimiser le stock, dégager du flux avec notamment un « plan friches » ambitieux et mobiliser le foncier « caché » des entreprises publiques et privées, dans une approche globale et cohérente d'attractivité (deserte, réseaux, bassin d'emplois, logements, équipements publics, etc.). L'adaptation de la gestion du ZAN à la réindustrialisation est requise. Enfin, il est indispensable de maîtriser le foncier économique dans la durée afin d'anticiper les besoins futurs et de développer les nouveaux modes de gestion permettant de le conserver.

La réindustrialisation de la France est une politique prioritaire du Gouvernement qui concerne tout le pays. Aussi, une action volontariste d'aménagement du territoire sera nécessaire pour éviter de nouvelles fractures territoriales et contribuer à un développement économique durable et harmonieux, dans et avec tous les territoires.

1. Objectiver les besoins fonciers nécessaires pour la réindustrialisation

1.1. Le contexte de sobriété foncière

La loi Climat et résilience a fixé l'objectif de réduction progressive du rythme d'artificialisation des sols, jusqu'au « Zéro Artificialisation Nette » en 2050. Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021 – 2031).

Aujourd'hui, près de 10 % du territoire national est considéré comme artificialisé. Au cours de la dernière décennie (2011-2020), environ 25 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été consommés chaque année. L'objectif de réduction de 50 % aboutit donc à une enveloppe moyenne de 12 500 ha par an pour la décennie 2021-2030. La décélération de la consommation d'ENAF va bien sûr être progressive.

1.2. L'industrie en France et ses besoins en foncier

Selon l'INSEE, l'industrie représente 13,1 % du PIB en 2021 (dont 10 % pour l'industrie manufacturière). L'industrie occupe 3,1 millions d'emplois directs¹ et induit 4,5 millions d'emplois indirects. Environ trois quarts de ces emplois se trouvent dans les TPE, PME ou ETI, le plus souvent implantées dans des villes de moins de 20 000 habitants et les zones périurbaines. Les activités industrielles représentent une faible part dans le total des sols artificialisés en France en comparaison avec le secteur du logement ou des infrastructures. L'industrie occupe 277 561 ha, représentant environ 4,5 % des surfaces artificialisées. La contribution de l'industrie et de la logistique à l'étalement urbain (artificialisation de terrains en dehors des zones déjà urbanisées) a été évaluée à un peu plus de 5 % de l'artificialisation par une étude détaillée portant sur la période 2005-2013².

La réindustrialisation de la France, cette « ardente obligation », pourrait se traduire d'ici 10 ans par une augmentation – ambitieuse mais réaliste - de la part de l'industrie dans le PIB français de deux points de pourcentage, permettant de revenir à la place occupée en 2010 par l'industrie dans le PIB français, soit une augmentation de 50 milliards d'euros de la valeur ajoutée du secteur. Ces deux points de PIB représenteraient 465 000 emplois (à productivité relative constante). **La mission estime le besoin en foncier à 19 500 hectares pour le développement de l'industrie dans nos territoires, plus 2 500 hectares pour la logistique inféodée, soit 22 000 ha à l'horizon 2030.** Ce besoin en foncier pourra être satisfait majoritairement par la densification accrue des sites industriels et une importante réhabilitation des friches et, quand nécessaire, par l'artificialisation, selon la répartition suivante :

Tableau 1 : mobilisation du foncier par source
Source : mission

	Industrie	Logistique inféodée	Total
Densification	3 000	500	3 500
Réhabilitation de friches	9 000	1 000	10 000
Artificialisation	7 500	1 000	8 500
TOTAL	19 500	2 500	22 000

¹ Y compris 300 000 emplois intérimaires environ

² Par ailleurs, fin de la période de déclin de l'industrie.

Dans un contexte d'ambition commune en matière de transition écologique et de sobriété foncière, le développement industriel ne nécessitera donc plus d'être conduit uniquement en extensions urbaines.

Prenant acte des efforts déjà engagés - qu'il faudra amplifier - d'intensification dans les usines existantes, de densification des zones d'activités économiques existantes et de réutilisation de friches industrielles, la mission estime donc le besoin en foncier industriel nouveau à 8 500 hectares sur la présente décennie, France entière, logistique inféodée incluse.

Préconisation 1

S'assurer que les répartitions des enveloppes de consommation d'ENAF répondent aux besoins des projets industriels ou de logistique inféodée, soit un total national d'environ 8500 hectares.

1.3. Le besoin spécifique en très grands terrains (évaluation et méthode)

La réindustrialisation de la France passera – et passe déjà - par l'accueil de *gigafactories* et d'industries qui ont des besoins spécifiques en grandes surfaces. On peut évoquer la fabrication de batteries. Business France a accompagné 14 projets d'usines de batteries entre juillet 2021 et juillet 2022. Deux décisions favorables ont été prises : Verkor et ProLogium en cours d'implantation à Dunkerque. Chacune de ces usines mobilisera près de 150 ha à l'achèvement des dernières phases, à la fin de la décennie. Quatre projets seraient encore actifs. Il convient de noter que les surfaces finalement mobilisées ou réservées sont significativement inférieures aux premières demandes et que des projets stratégiques peuvent être sobres en terrains ; l'usine de batteries d'ACC à Douvrin n'occupe que 34 ha (cf. Fiche A – Sites France 2030).

La mission estime donc qu'il convient de prévoir la consommation effective de 100 à 200 ha chaque année pour ces *gigafactories*, soit une enveloppe de 1 500 ha pour dix ans. Ce stock est compris dans les besoins en foncier exprimés auparavant et pourra pour partie être trouvée par reconquête de friches.

Toutefois, les besoins des différentes entreprises sont toujours très particuliers et les industriels mettent en compétition les sites. Il faut donc disposer en permanence de plusieurs sites réellement clés en main et préparer la reconstitution permanente de ce stock national.

Cette démarche doit être intégrée dans celle des sites France 2030, les sites proposant des tènements de cette taille étant naturellement stratégiques. Les principales étapes sont les suivantes :

- identification par les biais de la revue interministérielle du foncier et les contacts directs des intercommunalités qui connaissent ces grandes emprises,
- études de faisabilité, d'accord partie entre la collectivité, le propriétaire et l'Etat, débouchant sur la mise au point de la démarche d'aménagement et le choix d'un aménageur,

- mise au point du projet, du plan d'affaires et du plan de financement, probablement cadrés par un protocole d'accord.

Préconisation 2

Préparer la reconstitution en continu d'un stock d'une dizaine de grands terrains clés en main.

1.4. Planification foncière

Aujourd'hui, la nécessité d'établir une véritable planification du foncier industriel s'impose. Il faut prévoir, d'une part, des moyens juridiques et financiers nouveaux et, d'autre part, une gouvernance adaptée regroupant toutes les parties prenantes.

Une attention particulière devra être portée aux terrains stratégiques. Un portage financier et juridique adéquat sera nécessaire afin de sanctuariser ces terrains d'une superficie de plus de 100 hectares ou détenant des caractéristiques particulières avantageuses pour les industriels. Ils devront absolument être réservés pour des implantations futures à des utilisateurs qui valorisent leurs atouts.

Ces besoins risquent d'ailleurs d'être plus importants en début de période. En premier lieu, la mobilisation des friches et les résultats de la densification des zones industrielles et commerciales existantes ne donneront leurs pleins résultats qu'à l'issue d'une montée en puissance. En second lieu, le foncier nécessaire à l'installation des nouvelles usines de l'industrie verte et à la décarbonation des usines existantes ne sera « compensé » que plus tard par la fermeture des installations des industries et installations carbonées. Une marge d'adaptation est donc à prévoir pendant cette période de transition d'ici 2035.

Par ailleurs, une forte reprise de l'activité pour la construction de locaux industriels (+11,9 %) et logistiques (+24,2 %) a d'ores et déjà été constatée pour l'année 2022. Une tendance à confirmer.

*
* *

Le défi à relever pour cette stratégie étant objectivé, nous proposons d'y répondre avec des mesures concrètes et opérationnelles permettant à toutes les parties prenantes d'agir, dans la durée et de manière plus cohérente, sur tous les paramètres fonciers. Pour cela, nous formulons des préconisations visant à mieux connaître le foncier existant, l'optimiser via notamment une action très volontariste sur les friches et adapter la gestion du ZAN aux activités industrielles et logistiques.

Il s'agit de répondre à la fois aux besoins identifiés mais également à ceux à venir dans une véritable démarche d'anticipation afin de constituer des « réserves foncières » mobilisables. Ces défis de production foncière en continu doivent être relevés dans une démarche de co-construction et de coopération avec les territoires et l'ensemble des parties prenantes, cela aux différents niveaux de gouvernance.

2. Mieux connaître le foncier pouvant accompagner le développement des activités industrielles

2.1. La multitude de dispositifs nécessite une mise en cohérence et de qualification des informations

La connaissance du foncier est un préalable à tout projet de territoire ou projet d'aménagement.

De nombreuses démarches d'inventaires et de mises à disposition de l'information ont été engagées ces dernières années afin de répondre au besoin de connaissances. En imposant aux intercommunalités un inventaire de leurs zones d'activités économiques, la loi Climat et Résilience de 2021 a accéléré ces démarches de connaissance du foncier disponible, de l'état des terrains, de leur propriété et de leur utilisation effective.

Si l'échéance d'août 2023 prévue par la loi pour l'achèvement de ces inventaires des zones d'activité ne sera pas tenue, la majorité des EPCI - notamment les plus importants - ont d'ores et déjà engagé leurs démarches, avec notamment l'appui du réseau des agences d'urbanisme et le concours de la Banque des territoires et du Cerema. Cet inventaire sera un outil essentiel pour concilier développement économique et sobriété foncière.

Ces démarches locales sont soutenues par des bases de données et des systèmes d'information géographique à l'échelle des intercommunalités (tel que l'Atlas des zones d'activités économiques de Bordeaux Métropole) et des régions (tels que la démarche Star'Est créée par la Région Grand Est qui vise à identifier les réserves foncières exemplaires, l'Observatoire de l'obsolescence des ZAE de l'Institut Paris Région ou encore l'outil d'observation créé par l'Agence Economique Régionale Bourgogne Franche-Comté).

Des observatoires spécifiques à la logistique sont également mis en œuvre. Ainsi, l'Observatoire logistique Paris Seine Normandie, animé par la CCI Normandie, HAROPA et les acteurs locaux du développement économique, a pour objectif de préserver des capacités d'accueil pour le secteur de la logistique à proximité des nœuds intermodaux et des sites de production. En effet, conserver des sites pour la logistique est un important enjeu de gain d'attractivité et de compétitivité pour de nombreux territoires portuaires et industriels. De plus, la logistique industrielle, lorsque bien située, apporte sa contribution à la transition écologique en favorisant les circuits courts et en limitant les nuisances liées au transport de marchandises.

Par ailleurs, le Cerema accompagne les collectivités en matière de foncier avec des outils mis à leur disposition tels que Cartofriches (recensement des friches) et UrbanSimul (stratégie de sobriété foncière du territoire).

Cartofriches est un dispositif conçu pour recenser les friches (industrielles, commerciales, d'habitat...) afin d'aider les collectivités et l'ensemble des porteurs de projets à localiser et définir les caractéristiques des friches pour les réutiliser et s'inscrire dans une stratégie de sobriété foncière à l'échelle du territoire. La base de données est alimentée via les observatoires locaux et les sites candidats aux appels à projets régionaux du fonds friches dans le cadre du Fonds vert. Plus de 8 300 sites y sont aujourd'hui recensés (cf. fiche B – Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts).

Quant à Urbansimul, il s'agit d'un outil d'évaluation et de cartographie des espaces potentiellement constructibles à destination des acteurs publics français. La plateforme recueille les informations géographiques et foncières disponibles sur les 5 millions de parcelles cadastrales de la France métropolitaine et propose une analyse dynamique du foncier disponible à l'échelle des unités foncières. De nombreuses sources de données foncières sont croisées telles que les fichiers fonciers, les logements vacants (Lovac), les friches existantes (Carto-friches), les valeurs foncières et mutations immobilières (DV3F), les gisements potentiels, l'évolution du bâti, les documents d'urbanisme (PLU, PLUi) et les niveaux d'enjeux et de contraintes du territoire (cf. fiche B).

De son côté, Business France a développé avec la Banque des Territoires un outil cartographique, l'outil « Dataviz sites clés en main », afin d'aider les investisseurs étrangers à trouver du foncier rapidement disponible pour leurs grandes implantations industrielles.

Il faut aussi noter le relatif échec des processus descendants par « appel à manifestation d'intérêt » (AMI). De nombreux terrains potentiellement « clés en main » n'ont pas été identifiés par l'AMI « Sites industriels clés en main » de 2020. Cinq réponses seulement ont été apportées à l'AMI « Grands sites industriels » lancé en 2022, dont les résultats ne sont d'ailleurs pas encore partagés. Toutefois, une mise en lumière de ces grands sites industriels pré-équipés et disponibles pourrait s'avérer précieuse. En effet, les sites ayant répondu à l'AMI ne figurent pas tous dans l'outil « Dataviz sites clés en main ».

Préconisation 3

Mettre en place une interopérabilité des outils de recensement du foncier disponible existants dans les territoires qui restent, aujourd'hui, encore très hétérogènes.

2.2. Deux systèmes d'informations articulés pour faire connaître le foncier économique

Le Cerema et la Banque des Territoires travaillent, dans le cadre d'une mission parallèle confiée par les ministres de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de l'industrie, sur un portail national valorisant les disponibilités foncières et immobilières à vocation productive. Afin de s'adresser à la fois aux collectivités et opérateurs et aux entreprises et investisseurs, la mission préconise une distinction des portails.

- Un outil « dataviz »³ amélioré à destination des investisseurs afin d'être la vitrine de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement, sans chercher à assurer la présentation agrégée de tous les terrains, souvent petits et commercialisés directement par les aménageurs et les commercialisateurs privés.
- Un portail national pour structurer l'écosystème de connaissance du foncier industriel du pays, orienté vers les collectivités territoriales et les opérateurs pour la réalisation des inventaires des zones d'activités prévus par la loi Climat et résilience et l'évaluation des potentiels de densification. Plus largement, il s'agirait de développer une observation permanente des fonciers industriels et de conduire une réelle stratégie foncière par les territoires.

³ La démonstration commerciale de ce portail reste à trouver.

Le Dataviz Sites France 2030

L'actuel « Dataviz Sites clés en main » a pour principal objectif de permettre aux investisseurs industriels étrangers de disposer d'informations sur le foncier industriel disponible en France. Développé par Business France et la Banque des Territoires à la suite de l'appel à propositions "Sites industriels clés en main" lancé en janvier 2020, l'outil présente succinctement 94 sites offrant des terrains prêts à construire : purge des procédures d'archéologie préventive et environnementales et, pour la plupart, pré-aménagement réalisé. Après sa mise en service en 2022, une version enrichie a été présentée lors du Sommet « Choose France », le 15 mai 2023, sur quatre sujets prioritaires : 5G, proximité d'un pôle de compétitivité, formation et bassin d'emploi.

Le portail « dataviz » amélioré est une vitrine nationale de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement. Cette offre reprendrait les sites France 2030 véritablement clés en main pour lesquels toutes les procédures relatives à l'urbanisme, à l'archéologie préventive et à l'environnement auront été anticipées. Cette vitrine de l'offre française génère des prises de contact de la part d'investisseurs étrangers avec Business France (cf. fiche B). Elle doit cependant être significativement améliorée sur plusieurs points :

- caractéristiques techniques : vitesse de chargement, présentation des fiches (notamment cartes), référencement internet, traduction du contenu du site ;
- liste et qualité des informations communiquées : desserte ferrée, proximité d'un centre routier, puissance électrique disponible à 18 mois, ressources en eau, compensation, etc.
- cartographie simplifiée des sites présentés⁴ permettant de repérer les principales parcelles disponibles dans les sites labellisés mais aussi les terrains disponibles contigus quand il y en a ;
- inclusion des terrains disponibles non repérés lors de l'AMI précité mais connus des agences régionales et territoriales de développement ou des représentants locaux de l'Etat. Il faut étoffer le « portefeuille » foncier à destination des investisseurs industriels ;
- amélioration de la fluidité des échanges d'informations avec les partenaires, visant notamment à la mise à jour et l'enrichissement permanent de la vitrine, ce qui nécessitera d'ailleurs un travail consistant.

⁴ Périmètre du site et des principales parcelles sur un fond Google Earth

Le portail national sur le foncier économique

Ce portail a pour objectif premier de fournir aux collectivités des outils méthodologiques (guides, foires aux questions, conseils...) et des informations prétraitées issues des bases de données nationales. Il comprendrait ainsi des données sur les zones d'activité, le foncier (avec l'idée de reconstituer le parcellaire fonctionnel à partir du cadastre), les infrastructures et leur état (voiries, énergies, télécommunications...). Des informations d'intérêt local pourraient aussi être produites, par exemple sur les services à proximité (écoles, supermarchés, restaurants...) mais également des informations plus techniques comme la typologie des toitures qui peut être repérée par des analyses d'images nationales réalisées sur tout le territoire. Symétriquement, ce dispositif doit permettre de collationner les informations existantes localement sur le foncier économique, utiles pour le pilotage régional et national de la mobilisation pour le foncier industriel.

Enfin, la mise à disposition d'un outil information au profit des EPCI qui ne sont pas déjà équipés (en interne ou via leur agence d'urbanisme ou de développement) pour la réalisation de leurs inventaires de ZAE facilitera les consolidations.

Le sujet émergent des prix du foncier immobilier à vocation industrielle et logistique dans certains territoires attaqués par des positionnements spéculatifs (cf. 4.1 ci-après) n'est pas actuellement suivi. Aussi, l'ajout de cette fonctionnalité dans les observatoires locaux, soutenus par le portail national, devrait être prévu dès que possible. Ce portail devrait également être interfacé avec le portail « Dataviz sites clés en main », facilitant ainsi les mises à jour de l'outil.

En termes de délais et d'efficacité, il est recommandé d'adopter un référentiel partagé, de concevoir une architecture numérique partant des sites déjà existants et de prévoir une interopérabilité utile à tous les détenteurs de données.

Enfin, dans le cadre de la mission confiée à la Banque des Territoires et au Cerema il serait important que la DGALN puisse disposer des données de la DGFIP (CFE, LOCOMVAC) permettant d'enrichir la vacance des fonciers économiques.

Préconisation 4

Déployer et gérer séparément le portail national sur le foncier économique, dont l'objectif est de structurer l'écosystème de connaissance du foncier industriel du pays pour les collectivités territoriales et les opérateurs, et le « Dataviz Sites clés en main », qui se doit être la vitrine de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement à destination des investisseurs.

2.3. Mieux connaître les friches

La connaissance des friches est encore parcellaire malgré les efforts engagés par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) et par certaines collectivités (Star'Est en région Grand Est par exemple ou la plateforme CASSIUS de l'Institut Paris Région qui vise à faciliter l'appariement entre les friches et les usages possibles). Le réseau des inventaires territoriaux de friches (AMF, Intercommunalités de France, ADEME, BRGM, BdT, ANCT, Cerema) a récemment été chargé de l'animation au sein du CNIG (Conseil national de l'information géolocalisée) d'un groupe de travail dédié à l'élaboration d'un référentiel de données, permettant de décrire de façon cohérente la localisation et les caractéristiques des friches tant pour les besoins nationaux que pour les porteurs d'inventaires locaux.

Par ailleurs, l'inventaire national Cartofriches développé par le Cerema présente plus de 8 300 friches urbaines, industrielles, militaires et autres, repérées par divers canaux (base des sites pollués, inventaires des établissements publics fonciers et autres travaux locaux, etc.). L'alimentation de la base se poursuit et intégrera prochainement les lauréats du fonds vert au même titre que tous les sites bénéficiaires du plan de relance.

Le ministère précité estime quant à lui à 2 400 le nombre de friches spécifiquement industrielles quand d'autres acteurs avancent des chiffres bien plus élevés (4 000 à 10 000). Néanmoins, la majorité des spécialistes s'accorde sur une surface totale comprise entre 87 000 (sites pollués) et 170 000 hectares. La part des sites industriels n'est cependant pas chiffrée.

3. Optimiser le foncier existant

L'espace nécessaire pour accueillir la croissance de l'activité et de l'emploi industriel peut partiellement se trouver en optimisant le foncier existant par l'intensification de l'utilisation de locaux et machines existants, la densification des zones industrielles, la mobilisation du foncier « caché » et le traitement volontariste de friches.

3.1. L'intensification de l'utilisation des locaux existants et des machines

Il est possible d'optimiser les espaces au sein des sites de production pour réduire *in fine* leur emprise foncière. Le premier moteur de cette évolution est le progrès technique (efficacité et compacité des machines, méthodes de conception, *process* de fabrication...). Les démarches telles que celles du *Lean Management*, lorsqu'elles prennent explicitement en compte les questions d'optimisation des espaces, permettent aussi de gagner en mètres carrés, temps de parcours et durée du cycle de production. Ces gains permettent de développer la production sans investissement immobilier supplémentaire. Ces réflexions peuvent porter sur l'implantation des lignes de production et l'organisation des postes de travail, le besoin de stockage réellement nécessaire à l'entreprise, la transformation des processus ou encore à l'optimisation des espaces administratifs. Des gains importants d'espaces peuvent être dégagés, d'après les retours d'expérience.

Des guides de bonnes pratiques commencent à être diffusés - tel que celui de l'agence de développement en Alsace (ADIRA) - complétés par des accompagnements spécifiques.

3.2. La densification et préservation des zones industrielles existantes

Documentée depuis la fin des années 1990, la disponibilité de foncier résiduel dans les zones d'activités est l'objet de nombreux travaux et démarches de collectivités locales, soucieuses de sobriété foncière mais aussi de réduction des charges de gestion de l'espace public.

Les premiers inventaires de zones industrielles existantes confirment les données issues d'études variées sur l'étendue des marges de densification : parcelles restées vacantes, réserves foncières constituées pour des extensions futures d'une activité mais jamais utilisées, voies de circulation, stationnements et aires de manœuvre, mutualisation de services support, construction plus compactes et/ou en hauteur, etc. Il convient donc de s'assurer de l'occupation maximale des zones industrielles existantes, en lien avec les autres usages nécessaires (renaturation, mutations, etc.).

La mission recommande également que les zones industrielles ayant hébergé ou hébergeant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soient préservées pour éviter le mitage urbain. Il faut en effet pouvoir continuer à accueillir de nouvelles unités de ce type eu égard à leurs caractéristiques foncières, au savoir-faire des collectivités, des agents et des services publics qui connaissent bien ces sites et à l'acceptabilité locale. Des dispositifs constructifs innovants devraient permettre d'adapter certaines règles de prospect au titre de la sécurité entre les bâtiments industriels.

Des projets plus récents démontrent aussi la possibilité de densifier le bâti par des constructions innovantes d'usines en « vertical » (exemple de H2 de Hoffman Green à Bournezeau en Vendée ou ZEISS à La Rochelle) et de logistique verticale (projet Goodman à Gennevilliers).

La mobilisation de ces réserves foncières – qui peuvent atteindre 30 % de la surface des zones d'activité existantes – nécessite une action volontariste de la collectivité, appuyée par un opérateur d'aménagement compétent. Des territoires sont déjà fortement engagés tels que l'agglomération de Saint-Nazaire qui a intégré une sous-destination pour l'industrie dans son PLUi qui recouvre les constructions destinées à l'activité extractive et manufacturière du secteur primaire, les constructions destinées à l'activité industrielle du secteur secondaire ainsi que les constructions artisanales du secteur de la construction ou de l'industrie, ou encore la métropole de Rennes qui a pour objectif une production foncière supplémentaire de 60 % issue de la densification d'ici 2035 (cf. fiche D – Densification et intensification des zones industrielles). La mission propose donc un accompagnement soutenu de ces démarches vertueuses afin d'amplifier et d'accélérer leur généralisation.

La construction mutualisée permet également d'importantes économies foncières et financières. L'emprise foncière peut ainsi être diminuée de 30 % comparée à une construction individuelle classique. Il faudrait appuyer davantage ces démarches vertueuses pour faciliter leur généralisation.

Par ailleurs, une adaptation du droit de préemption urbain est nécessaire afin de passer aujourd'hui d'une logique juridique liée à un projet défini à une politique de création de réserves foncières pour le développement économique futur du territoire.

La mission préconise l'élargissement à toutes les opérations de restructuration de zones industrielles ou d'activité, quelle que soit la procédure utilisée, de la procédure proposée dans le projet de loi Industrie verte (art. 11) de faciliter le déplacement de surfaces commerciales existantes. Cette mesure dispense d'obtention d'une nouvelle Autorisation d'Équipement Commercial (AEC) les commerces ainsi déplacés. Le projet de loi limite cette mesure aux opérations menées dans le cadre d'une Grande Opération d'Urbanisme (GOU). La mission

note que cette question de la restructuration économique est générale et se pose avec acuité partout, ce qui a notamment justifié la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT) et l'extension de leurs secteurs d'intervention aux entrées de ville (lois ELAN puis 3DS).

En l'absence d'évaluation globale, la mission retient une capacité de mobilisation de l'ordre de 1 à 1,5 % du foncier actuellement occupé par l'industrie sur les dix ans à venir. La mobilisation des acteurs pour initier ces opérations et la montée en puissance des projets ne seront pas immédiats.

Préconisation 5

Préserver les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour l'environnement (ICPE).

Préconisation 6

Généraliser la mesure facilitant le transfert des autorisations d'équipement commercial à toutes les opérations de restructuration de zones d'activité.

3.3. La modernisation des zones industrielles

La modernisation des zones industrielles vise à les faire monter en qualité et donc en attractivité, y compris en y développant les services aux entreprises et aux salariés, et ainsi réorienter la demande vers les zones existantes.

Quelques exemples ont permis de dégager des bonnes pratiques.

Le Cerema réalise actuellement des fiches pratiques sur l'état des lieux, le diagnostic du foncier et du bâti mobilisables, l'aménagement et le renouvellement urbain, la commercialisation et les outils financiers et fiscaux. Un Livre blanc en matière d'aménagement et de gestion du foncier économique à destination des collectivités locales est également en préparation sous l'égide de la DTI/ANCT.

Cette dynamique de densification et de modernisation des zones industrielles nous amène vers une nouvelle conception de l'aménagement urbain. La démarche REZI (« Réinventer les zones industrielles ») devrait être rapidement lancée par la DTI pour soutenir la conception de démonstrateurs de la « zone industrielle de demain ». Le parc urbain d'activités Techn'hom à Belfort - Montbéliard pourrait en être un exemple type (cf. fiche D – Densification et intensification des zones industrielles). Un soutien en ingénierie et en investissement de France 2030 doit être garanti (décarbonation combinée à l'écologie industrielle).

Plus généralement, les zones industrielles engagées dans une démarche de modernisation et d'optimisation de leur foncier pourraient devenir, sous le pilotage de la DTI, des « Territoires démonstrateurs de développement économique sobre en foncier » (optimisation des fonciers délaissés, recyclage de friches, réduction d'emprises des sites industriels, coactivité, bâti dense, usines verticales, mutualisation d'équipements, requalification de zones, énergie

partagée, etc.), à l'instar de la démarche Action Cœur de Ville (ACV) « Territoires pilotes en sobriété foncière » qui a créé des véritables synergies locales amplifiées par un effet réseau.

Le dispositif ZIBaC (« Zones industrielles bas carbone »), aujourd'hui concentré sur 3-4 grandes zones industrielles très intensives en émissions (les grands ports), gagnerait à être élargi à des zones de taille intermédiaire.

Par ailleurs, il est primordial que les activités tertiaires, y compris par exemple les cliniques et les maisons médicales, développent leurs activités en ville. La réaffectation systématique des activités tertiaires, ne concourant pas à l'attractivité de la zone industrielle, permettra de libérer du foncier pour des industries ne pouvant s'implanter au sein de la ville, contribuera à la redynamisation des centres-villes et réduira l'utilisation des transports nécessaires pour exercer l'activité et y accueillir les visiteurs.

3.4. La mobilisation du foncier « caché »

Cette dénomination de foncier « caché » désigne les terrains non utilisés, propriété des administrations, d'entreprises privées ou d'opérateurs publics (SNCF, EDF, etc.) qui ne sont pas mis sur le marché. Il s'agit de réserves foncières, de friches ou d'actifs récupérés lors d'acquisitions d'autres entreprises ou de restructurations (Ministère des Armées). Outre les raisons financières ou comptables, les difficultés à déclasser partiellement une emprise industrielle, ou autre, expliquent une partie de ces gels.

Les tentatives de repérage national ne s'avèrent pas très concluantes⁵ à ce stade ; le traitement de cette question au niveau local, permettant des accords globaux incluant l'optimisation foncière dans l'ensemble des accompagnements apportés aux industriels par la collectivité, paraît en revanche plus prometteur.

Cette préoccupation est récente et n'a pas encore fait l'objet d'évaluations, si ce n'est des exemples comme la politique de Stellantis de « compacter » ses usines (Sochaux, Mulhouse, Rennes, Douvrin, etc.), politique à laquelle les collectivités sont associées pour la valorisation des sites libérés, avec une préoccupation industrielle permettant, dans plusieurs cas, l'accueil de sous-traitants (cf. fiche E – Mobilisation du foncier caché public et privé).

De nombreuses pistes de travail sont évoquées pour promouvoir une gestion plus dynamique de ces fonciers cachés, sans nécessairement imposer une cession :

- faciliter la libération partielle d'emprises industrielles⁶ ;
- restructurer le foncier dans le cadre de projets d'ensemble (cf. point précédent) ;
- encourager et faciliter la mise à disposition de locaux à des *startup*, le cas échéant parrainées, dont les besoins fonciers en phase de démarrage sont faibles et orientés vers des locaux existants (63 % de la demande⁷).

⁵ Enquête en cours de France Industrie, avec un faible taux de retour.

⁶ Les dispositions envisagées à l'article 4 du projet de loi industrie verte relative à la possibilité de réduire le périmètre d'une ICPE et à obtenir les attestations de cessation d'activité pour des parties de sites visent à traiter cette difficulté.

⁷ Etude menée par Territoires d'industrie non publiée.

En effet, le potentiel de densification et de remembrement des ZAE représente un des gisements majeurs d'accueil d'entreprises.

Pour la mobilisation du foncier public, la mission propose d'engager une revue interministérielle du foncier public à vocation industrielle, à l'instar de ce qui a déjà été fait pour le logement. Il ne semble pas judicieux de mettre en place un dispositif de décote particulier pour ces acquisitions, ce qui dispense de mesures législatives ou réglementaires. Par contre, l'affectation industrielle de ces terrains justifie qu'ils soient évalués en conséquence ; le classement en zone industrielle stricte dans le plan local d'urbanisme devra d'ailleurs être recherché. Cette revue, pilotée au niveau national, devrait être confiée aux préfets de région, afin que les éventuels arbitrages entre des affectations « logements » et « industries » puisse être fait avec une bonne connaissance des enjeux locaux.

Enfin, pour ce qui concerne les entreprises dans lesquelles l'Etat est actionnaire, l'Agence des Participations de l'Etat (APE) devrait ajouter un objectif de responsabilité territoriale, sociale et environnementale relatif à la bonne gestion du foncier dans son pilotage des entreprises, pour prévenir des contradictions préjudiciables au foncier industriel durable (exemple : Renault Flins).

Préconisation 7

Elargir la revue interministérielle des fonciers publics pour le logement à l'industrie, déléguée aux préfets de région et menée en coordination étroite avec les régions.

3.5. La réhabilitation de friches pour accueillir de nouvelles activités industrielles et logistiques

Le stock de friches est estimé entre 87 000 et 170 000 ha⁸ en France. Ces friches de toute nature sont inégalement réparties entre les territoires et présentent des caractéristiques très hétérogènes (taille, insertion urbaine, pollution, servitudes...). En sus, les territoires les mieux « dotés » ne sont pas les plus demandés, du moins à court terme, par les investisseurs.

La mission préconise de mobiliser environ 10 000 hectares sur 10 ans (de l'ordre de 6 à 10 % du stock de friches en France, selon l'estimation retenue), soit 45 % du besoin en foncier pour la réindustrialisation. Pour atteindre cet objectif, cela nécessitera une action très volontariste et intensive, tant sur les friches industrielles réutilisables pour l'industrie que les zones commerciales en déprise, dont la localisation et la structure viaire permettraient de répondre assez facilement à la demande de la plupart des entreprises (une grande majorité des demandes porte d'ailleurs sur des terrains de moins de 1 ha).

Les mesures proposées dans le cadre du Projet de loi « Industrie verte » visant à accélérer la dépollution des terrains industriels et à repenser les garanties financières pour les dépolluer apportent une réponse très attendue. D'après une exploitation par le Cerema des dossiers soumis au fonds friche, les coûts d'opérations moyen des projets de proto-aménagement et d'aménagement de friches, en vue d'une affectation à des activités économiques (industrie,

⁸ Les friches industrielles représentent environ 87 000 ha à reconquérir et valoriser selon les bases de données de référence BASIAS et BASOL du BRGM.

logistique, artisanat) sont de 1,65 M€/ha. Sur cette somme, les coûts de travaux de remise en état (dépollution, désamiantage et démolition) s'élèvent à 252 k€/ha. Globalement, la mobilisation de friches industrielles sans changement d'affectation est deux fois moins chère que la mobilisation avec changement d'usage.

La réhabilitation des friches se heurte cependant à une impasse de financement. Aussi, une enveloppe spécifique devra être prévue pour le proto-aménagement (traitement de la pollution, désamiantage, déconstruction, traitement d'attente, pré-équipement) des friches à destination d'implantations industrielles (là où le marché à lui seul ne peut équilibrer les opérations) et faciliter la reconstitution de réserves foncières de qualité. En effet, il est indispensable de garantir la destination industrielle du foncier puisque le nombre de projets industriels ayant bénéficié du fonds friches est très marginal (seuls 164 projets sur plus de 1 000 financés sur les trois vagues intègrent partiellement des projets de reconversion à vocation industrielle ou artisanale⁹), la plupart du fonds ayant servi à des opérations à vocation résidentielle ou d'équipements publics.

Ce financement pourrait être couplé à l'aide apporté par de nombreux acteurs locaux (plan friches en région Ile-de-France, soutien financier à la résorption des friches en région Grand Est...). Il ne se substitue pas aux financements mobilisables pour la création et le développement d'un projet industriel.

L'objectif décennal étant d'ampleur, l'activation sans délai d'une première enveloppe de friches est une condition essentielle de réussite de la stratégie de mobilisation du foncier. En effet, il convient de réalimenter rapidement l'offre tout en limitant la pression sur l'artificialisation. D'après les analyses des premiers programmes du fonds friches, une part des terrains sont peu pollués et relativement faciles à remettre en marché. Ce programme d'urgence devrait être engagé dès la fin de l'année, permettant de mettre les premiers terrains à disposition dès 2025. Sur la base des évaluations faites par le Cerema des coûts des opérations financées lors des trois levées du fonds friches, ce plan de 2 000 ha nécessitera la mobilisation de 1 milliard d'euros (30 % de subvention d'équilibre pour un coût de traitement global de 1,65 M d'euros par ha).

Dans cet objectif, la liste devrait être définie dès le second semestre 2023, dans chaque région, pour action prioritaire. Ce plan global de mobilisation pour la réhabilitation des friches à vocation industrielle devra être coconstruit avec les territoires et cela, tant dans le choix des friches que dans celui de la méthodologie. Les Régions volontaires seraient étroitement associées par le préfet de région au pilotage du fonds dédié à cette politique.

Sur un autre plan, il est nécessaire de préciser la responsabilité limitée du dernier exploitant qui aurait acquis un ancien site industriel et ne saurait être mis en responsabilité, lorsqu'il cessera lui-même son activité, de traiter les pollutions anciennes si un autre usage qu'industriel était alors envisagé.

Préconisation 8

Engager le traitement rapide d'un premier stock de terrains issus de friches (2 000 ha environ), choisies en fonction de leur intérêt stratégique et/ou de leurs coûts maîtrisés de remise en état.

⁹ Dans le cadre de la 3^{ème} vague, 23 ha seulement ont été réhabilités pour une vocation industrielle.

4. Adapter la gestion du ZAN à la réindustrialisation

4.1. Une évaluation sommaire des besoins en foncier nouveau

Augmenter de deux points la part de PIB de l'industrie correspond à environ 465 000 emplois supplémentaires. L'industrie retrouverait ainsi le niveau qu'elle avait dans l'économie en 2010. La répartition de ces emplois entre les différents segments de l'industrie n'a pas fait l'objet de prospective approfondie. Cependant, plusieurs spécialistes évoquent l'importance des entreprises (ou plutôt des nouveaux établissements) de taille intermédiaire (250 salariés) dans ce mouvement, avec un objectif de 800 unités, soit 200 000 emplois environ. De telles usines nécessitent des terrains de 10 ha environ.

Les *gigafactories* constituent un autre fer de lance de la Stratégie nationale. Ces usines sont stratégiques par leur rôle structurant dans les chaînes de sous-traitance. Avec un investissement unitaire de plus de 1 milliard d'euros, elles nécessitent des emprises importantes, à partir de 80 ha et jusqu'à 300, même si une partie de ces terrains sont des réserves pour extensions futures (à l'instar de l'usine de batteries Verkor à Dunkerque).

Alors que la France n'a pas accueilli d'investissement d'une telle ampleur depuis l'ouverture de l'usine Toyota à Onnaing au tournant du siècle, il convient de sécuriser la disponibilité d'une dizaine de grands terrains pour les dix prochaines années, laissant ainsi des possibilités de choix répartis sur tout le territoire

Dans un raisonnement plus global, la mission a procédé à une évaluation sommaire de la ventilation des nouveaux emplois induits par une augmentation de 2 points de la part de PIB de l'industrie :

- intensification dans les usines existantes : 30 à 60 000 emplois, sans besoin supplémentaire en foncier bien entendu ;
- densification des zones industrielles : 50 à 100 000 emplois, soit 2 000 à 3 500 ha récupérés (de l'ordre du pourcent de la surface totale des zones d'industrielle) ;
- recyclage de friches : 170 à 240 000 emplois sur 8 à 10 000 ha.

Un scénario d'optimisation maximale sur tous ces compartiments est peu vraisemblable pour la décennie en cours, ne serait-ce que du fait de l'inertie. Il conduirait à accueillir 65 000 emplois sur 4 000 ha en artificialisation. La mission retient un scénario d'optimisation plus réaliste qui nécessiterait 9 500 ha en artificialisation pour près de 170 00 emplois, soit 40 % de la croissance visée. Ce scénario inclut 2 500 ha environ pour l'accueil de la logistique directement induite par la relocalisation de ces usines, a priori à proximité immédiate.

La décarbonation des industries les plus polluantes et le développement de l'industrie verte nécessiteront structurellement plus de foncier, pendant la période de transition, d'où la nécessité de se doter de marges de manœuvre. Toutefois, plus la constitution d'un stock de friches réhabilitées pour l'industrie sera consistant et mis en œuvre rapidement, moins la nécessité d'artificialiser sera importante (cf. fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches).

La mission estime le besoin pour le développement de l'industrie dans nos territoires à l'horizon 2030 à 22 000 hectares*, ainsi répartis :

- 3 500 ha en densification,**
- 10 000 ha en réhabilitation de friches,**
- 8 500 ha en artificialisation.**

*** dont 10 % pour la logistique inféodée à l'industrie.**

4.2. Les enjeux du ZAN pour l'industrie et sa logistique inféodée

L'objectif du « Zéro artificialisation nette » doit être atteint en 2050. La loi Climat et résilience a défini deux étapes pour atteindre cet objectif : une première de 10 ans vise à réduire par deux l'étalement urbain (2021 – 2031), puis une seconde pour atteindre un objectif très qualitatif de « protection des sols vivants, y compris dans les espaces déjà urbanisés ». L'artificialisation de nouveaux espaces sera alors conditionnée à une renaturation à proportion égale des espaces artificialisés.

L'objectif ZAN exacerbe le conflit d'affectation des sols entre le logement, les services, les équipements, les infrastructures et l'industrie. La mission estime indispensable de garantir la place de l'industrie dans les trajectoires territoriales de réduction de la consommation foncière, notamment dans les documents de planification locaux (SRADDET, SCoT et PLUi), comme cela l'est pour la logistique dans le SRADDET¹⁰. De nombreuses régions portent cette préoccupation et la mission préconise d'élargir ainsi les objectifs des documents de planification régionaux par des engagements en matière industrielle, tel que cela est porté dans le projet de loi « Industrie verte ». A l'instar du SDRIF, il est aussi important que les SRADDET puissent trouver une manière permettant d'identifier des localisations préférentielles.

En effet, selon une étude, le zonage par sous destination dans les ZAE n'est mobilisé que par 29 % des intercommunalités alors même que deux tiers de celles-ci (67 %) ont été confrontées à un refus d'implantation ou à un départ d'entreprise industrielle, faute de disponibilités foncières suffisantes.¹¹ Celles-ci sont dès lors sujettes au jeu du marché qui tend à privilégier le commerce au détriment de l'industrie et de la logistique. La mission préconise aux collectivités territoriales compétentes qu'à la première procédure de modification ou révision de PLU(i) soit ajouté un zonage par sous-destination.

La modification des règles d'urbanisme dans les PLU(i) afin de faciliter la densification des ZI est à privilégier. S'il est possible de réduire la consommation de foncier supplémentaire en utilisant des espaces déjà urbanisés, en optimisant le besoin et en mutualisant les ressources, il s'agit également de corriger les réglementations qui peuvent avoir des effets négatifs sur la densification des zones industrielles. Par exemple, dépasser les notions strictes d'espaces de stationnement liés à la surface du bâtiment pour s'attacher à l'organisation de l'entreprise ou encore assouplir la réglementation sur les branchements concessionnaires, comme préconisé par l'ADIRA (un point de raccordement par propriétaire ne devrait pas être nécessaire

¹⁰ SRADDET et tout autre document de planification régionale

¹¹ Enquête d'Intercommunalités de France,

pour des entreprises en copropriété), permettrait de moduler plus facilement les zones industrielles. Par ailleurs, la diffusion d'un Guide de bonnes pratiques pourrait participer à une meilleure acceptabilité sociale de la densification.

Enfin, il conviendrait d'intégrer le fait que l'attractivité industrielle va de pair avec l'attractivité résidentielle (logements, équipements, services à la population, etc.) avec ses espaces nécessaires. Par exemple, la communauté de communes de Loudéac Communauté Bretagne Centre a fait l'acquisition de logements à destination des salariés des entreprises présentes sur le territoire afin de gagner en attractivité.

4.3. Déterminer et mettre en œuvre des réponses adaptées à chaque échelle

Projets d'envergure européenne et nationale

L'évolution rapide des enjeux et de l'organisation de l'industrie ne permet pas de prévoir toutes les configurations foncières qui pourraient s'avérer stratégiques dans quelques années pour poursuivre l'effort de réindustrialisation et de souveraineté nationale. La mission préconise que l'Etat puisse, par une procédure allégée tel que prévu dans son amendement à la proposition de loi ZAN, faire bénéficier des projets d'implantations d'intérêt national d'une prise en compte par l'Etat au titre de la mise en œuvre du ZAN.

Toutefois, pour que cette stratégie de réindustrialisation soit bénéfique pour le développement des territoires et de ses habitants actuels et futurs, celle-ci doit se mettre en œuvre dans une approche globale d'attractivité économique et résidentielle. La création d'un nombre important d'emplois ne peut se faire sans une politique volontariste de l'habitat et une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés à l'échelle du territoire.

Préconisation 9

Conserver environ 100 à 200 ha par an, pour les projets industriels, sur l'enveloppe nationale de 10 000 ha prévue par la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Sites d'intérêt régional

Plusieurs régions travaillent sur une notion de « réserve régionale » permettant de traiter les projets d'infrastructure et d'équipement structurants mais aussi d'abonder les dotations des territoires pour la réalisation de projets logistiques ou industriels de grande surface, moyennant des dispositions qualitatives (localisation, desserte, densité, sobriété des autres usages, etc.). La mission préconise, après sécurisation juridique, leur généralisation et souligne l'importance du respect des affectations ZAN aux besoins des industriels dans les politiques locales d'aménagement.

Comme indiqué ci-avant, ces démarches devraient être confortées par un ajustement des dispositions de l'article L4251-1 du CGCT qui définit les objectifs des documents de planification régionaux.

Le développement de ces sites repérés ou identifiés au fur et à mesure par les régions comme bénéficiaires de ces dispositions de mutualisation devrait être également accompagné par l'Etat et ses opérateurs. L'objectif est naturellement que ces sites puissent rapidement répondre à une demande identifiée ou être qualifiés de sites industriels clés en main.

En échange de cette prise en compte régionale, le territoire bénéficiaire s'engagerait dans une démarche de développement urbain sobre et durable (réhabilitation de friches et de bureaux, utilisation du BIMBY¹², diminution de la surface des lots pour les maisons individuelles, augmentation de la rapidité de délivrance des permis de rénover des bâtiments agricoles et industriels, etc.), comme le préconise par exemple l'agglomération de Vitré en « contrepartie » du développement de sa zone industrielle (contrats évoqués en dernière partie).

Sites d'intérêt local

L'organisation et l'accélération de l'accompagnement des collectivités dans la réalisation de leurs inventaires de ZAE et l'évaluation de leurs potentiels de densification, afin de constituer un socle commun d'informations de base, est nécessaire. La mission préconise que les périmètres d'urbanisation futurs et les projets d'aménagement ne soient pas strictement limités à l'enveloppe ZAN du PLU(i) afin de conserver la flexibilité nécessaire à l'accueil des projets.

Préconisation 10

Définir les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels dans les documents de planification à l'échelle des régions, des territoires de SCoT et des EPCI, dans un rapport de compatibilité effective.

5. Maîtriser le foncier économique dans la durée et anticiper les besoins futurs

De nombreux territoires sont confrontés à moyen terme (3 à 5 ans) à une pénurie de terrains sous maîtrise publique, prêts à l'emploi, pour accueillir des entreprises industrielles. Au-delà de cette échéance, il convient de soutenir le déploiement d'outils permettant de garantir dans la durée l'affectation industrielle des terrains spécialement aménagés et équipés pour ce faire.

5.1. Acquérir

De nombreux témoignages signalent des achats spéculatifs aboutissant à un renchérissement, décorrélés du marché du foncier économique et susceptibles d'entraîner soit de la rétention pour faire monter les enchères, soit de la vente à la découpe pour des gains rapides. Ces pressions rendent plus difficile l'adoption d'une planification foncière cohérente pour l'accueil de nouvelles activités industrielles. Le coût compétitif des terrains en France, tout comme celui de l'électricité, ont constitué un avantage comparatif significatif de notre

¹² *Build in My Back Yard*, littéralement « construire dans mon jardin », signifiant la découpe dans un terrain déjà bâti d'un ou plusieurs nouveaux lots à bâtir.

pays en Europe. Un suivi documenté par des études de parangonnage à l'échelle de l'Union européenne devrait être initié, sous l'égide de Business France.

Le droit de préemption renforcé des opérations de revitalisation de territoire (ORT) pourrait être opportunément activé et étendu. La généralisation des EPF demeure à cet égard indispensable et, pour les EPF existants l'augmentation de leurs ressources fiscales (TSE) afin de permettre l'élargissement effectif de leur objet, initialement centré sur le logement. Il serait utile qu'ils bénéficient d'une visibilité pluriannuelle des tutelles. A cet égard, la convention d'anticipation foncière à vocation économique entre l'EPF PACA et la métropole d'Aix-Marseille-Provence est une démarche intéressante.

Par ailleurs, l'usage plus systématique d'un sous-zonage « industrie » du zonage des zones d'activités dans les plans locaux d'urbanisme contribuerait à limiter l'envolée des prix du foncier industriel.

Une attention particulière devrait être également apportée aux cessions immobilières et foncières par les liquidateurs, lors de la liquidation d'entreprises, afin de raccourcir les délais procéduraux (souvent de longues années) et de prendre en compte l'utilité publique de récupérer un foncier utile pour le développement économique local.

Enfin, même si certains établissements publics fonciers ont une activité importante de production de foncier économique, souvent pour des raisons historiques, la mission principale de ces établissements est de produire du foncier pour le logement. Leur mobilisation en amont est indispensable pour gérer plus efficacement les phases de maîtrise des terrains et la couverture d'une partie des dépenses de préparation par mobilisation de la taxe spéciale d'équipement. Cette mobilisation doit être traitée à toutes les étapes : mise à jour de la mission sociale, association d'acteurs du développement économique à la gouvernance (tutelle, conseil d'administration), mobilisation des ressources financières et notamment de la taxe spéciale d'équipement, etc.

L'augmentation de l'investissement public et parapublic et l'engagement des partenaires habituels dans l'aménagement local dans les structures de portage foncier permettrait la concrétisation de cet objectif.

Préconisation 11

Faciliter l'acquisition, même coercitive, du foncier économique par les collectivités : préemption renforcée, intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), SEM, SPL, avec le renforcement des moyens dédiés

5.2. Garder et gérer

Il convient de libérer des fonciers pour les besoins immédiats mais aussi de préparer ceux qui seront nécessaires demain. La gestion foncière de long terme nécessite la mise en place d'outils dédiés. Aussi, des dispositions juridiques, contractuelles et financières sont indispensables pour encourager les collectivités et propriétaires publics à ne pas brader les très grands terrains et contrer la spéculation foncière sur des terrains susceptibles d'accueillir des entreprises industrielles ou de grande logistique. Il s'agit d'engager une réflexion collective

pour permettre le développement et l'appropriation par l'ensemble de la filière des montages immobiliers dissociant le foncier du bâti.

Plus généralement, les collectivités sont de plus en plus enclines à conserver la propriété publique de leur foncier industriel, le cas échéant des bâtiments, à moyen et long terme, avec des outils juridiques variés : bail à construction, bail emphytéotique, construction/location de locaux, etc. Toutefois, les investisseurs nous ont fait part de souhaits d'améliorations, notamment pour éviter les effets pervers de l'échéance du contrat (cf. Fiche G – Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels).

La décorrélation entre la propriété des murs et la propriété du sol telle que prévue par le bail réel solidaire d'activité (BRSA) est d'ailleurs déjà étudiée par certains territoires (EPT Grand Orly Seine Bièvre, Métropole du Genevois Français).

L'ensemble des acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) sont concernés pour assurer le portage à long terme des terrains, permettant leur mise à disposition par les outils cités ci-dessus. Outre le portage direct, toujours possible, la mobilisation des opérateurs d'aménagement (Etablissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, Etablissements publics d'aménagement) devrait rester la solution la plus courante. Conformément aux bonnes pratiques de gestion de risques très différents, les modalités de constitutions de filiales ad hoc pour assurer ce portage et la gestion des contrats de mise à disposition doit être facilitée. Le modèle économique souvent court termiste doit évoluer. Etat comme collectivités doivent pouvoir conserver le foncier à vocation économique, acquis souvent après de longues procédures, beaucoup d'efforts et d'argent public.

Pour rappel, les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) doivent être préservées. Cela nécessite donc un réel soutien financier et technique aux collectivités afin d'éviter la vente à la découpe de ces terrains ou l'arrivée de nouveaux services accueillant un public sensible à proximité de ces sites.

Par ailleurs, la mission préconise de réintégrer dans les dépenses éligibles au FCTVA les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement des collectivités ainsi que les participations aux équipements qu'elles versent dans les concessions d'aménagement.

Plus généralement, il convient que les territoires accueillant des activités industrielles puissent bénéficier des retombées fiscales engendrées par celles-ci ; c'est l'objet de la mission « flash » IGA/IGF relative à la territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ses travaux, chargés d'identifier les critères de répartition susceptibles de garantir la territorialisation de la dynamique de TVA liée à l'attractivité économique locale, sont particulièrement attendus.

Préconisation 12

Faire évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme, à ne pas brader les très grands terrains et à contrer la spéculation foncière.

5.3. Anticiper et constituer un stock public suffisant de terrains

Afin de répondre aux besoins des industriels dans les délais de développement de leurs projets d'envergure nationale, il est nécessaire de disposer d'un réservoir national de terrains et d'organiser son renouvellement permanent. En complément de la disponibilité physique de terrains aménagés et équipés, il convient de répondre à la préoccupation des industriels, mais aussi des territoires, de disposer d'une réelle stabilité des réglementations applicables et une meilleure lisibilité des obligations.

Il s'agit donc d'agir simultanément et en cohérence sur tous les points nécessaires pour constituer à moyen terme les fonciers indispensables aux activités industrielles.

- Adapter les procédures et améliorer le financement des opérations de dépollution, notamment en cas de cessation partielle d'activité, de tiers détenteur, etc.
- Promouvoir une meilleure efficacité administrative (cf. autorisation rapide d'une usine Clarins sur un terrain de 13ha dans l'agglomération de Troyes).
- Garantir une stabilisation des règles environnementales pendant une durée de 5 ans afin de sécuriser les projets s'installant dans un site « clés en main » ou équivalent au regard des obligations environnementales. Les industriels ainsi que les territoires demandent une indispensable stabilité des réglementations applicables, une meilleure lisibilité de leurs obligations et la simplification des dossiers à produire. La mission préconise la création d'un certificat environnemental valable 5 ans. La convention de partenariat relatif à la ZAC Port-Jérôme 2 signée en 2019 par Caux Seine Agglomération avec le préfet de région pour la poursuite de l'aménagement de la ZAC n'a pas été appliquée suite une évolution des règles édictées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine Normandie notamment. Ce contre-exemple invite à imaginer rapidement des solutions globales et pérennes dont la mise en œuvre pourrait reposer sur des chartes de bonne gestion intermédiaire des sites.
- Mobiliser les grands services publics pour préparer la réalisation des compléments de réseau, voire anticiper certains investissements ; on peut penser à la réalisation par RTE de cellules de départ dans les postes de transformation desservant des zones susceptibles d'accueillir des industries électro-intensives.
- Préparer une cinquantaine de sites France 2030 incluant des sites déjà clés en main, répondant à la diversité des demandes industrielles et, d'autre part, mettre en place un processus assurant la gestion de ce stock et son renouvellement. Les sites France 2030 sont des terrains stratégiques pour l'implantation ou l'extension d'usines par leurs caractéristiques rares : très grands terrains, desserte tri-modale, très forte puissance électrique disponible, possibilité d'accès à de très gros débit d'eau, proximité voire accès direct à des équipements mutualisés (laser haute puissance, installations d'essai...), écosystème industriel et de recherche, voire technopôle (plastic valley). Ces sites doivent être gérés par un aménageur ayant purgé les procédures et réalisé pré-aménagement et pré-équipement correspondant aux besoins des entreprises visées.

- Constituer des réserves foncières pour que les collectivités puissent inscrire leur développement économique et notamment industriel dans une démarche de long terme. Pour les sites France 2030, la propriété publique est particulièrement pertinente pour maîtriser leur remise à niveau et leur préparation à l'accueil des nouvelles implantations industrielles des décennies à venir.

Préconisation 13

Garantir pendant 5 ans la stabilité des règles environnementales opposables aux projets par la création d'un certificat environnemental.

5.4. Sites naturels de restauration et de renaturation

Le dispositif des sites naturels de restauration et de renaturation est également à enrichir et élargir afin d'offrir aux aménageurs et aux porteurs de projet la possibilité de se « libérer », par anticipation de leurs obligations de reconstitution de la biodiversité impactée¹³. A cet égard, avoir aujourd'hui un seul site national agréé (géré par CdC Biodiversité) est insuffisant (cf. fiche H – Sécuriser les compensations environnementales).

La mission recommande que le dispositif des sites naturels de compensation¹⁴ soit fortement promu, avec l'objectif de couvrir le territoire national d'un réseau de tels sites ; a minima, les zones écologiques cohérentes des principaux territoires industriels devront être dotés d'un tel site. Le programme de CDC Biodiversité de créer 7 nouveaux sites est un premier pas dans cette direction mais il n'est pas suffisant. La sécurisation de ces compensations est aussi urgente.

Des opérateurs, par exemple dans la région Occitanie et dans le département des Yvelines, voient le jour afin de s'emparer du sujet à l'échelle locale. Ainsi, l'OPERCO (Opérateur Eviter Réduire Compenser en Occitanie) est l'opérateur régional dédié à la compensation écologique des projets d'aménagement. Il accompagne les porteurs de projets dans la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale liées à leur projet d'aménagement et de construction.

De son côté, le département des Yvelines a été précurseur dans la création d'un dispositif « clé en main » de compensation écologique avant même le vote de la loi Biodiversité de 2016. Le département des Yvelines, le département des Hauts-de-Seine, la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA), l'entreprise Lafarge et l'Association des Naturalistes se sont par la suite réunis dans un Groupement d'Intérêt Public (GIP) afin de développer collectivement (acteurs publics et privés) un accompagnement pour les porteurs de projets sur le territoire.

¹³ Les dispositions de l'article 6 du projet de loi « Industrie verte » constituent un progrès important sur ce sujet, sans l'épuiser.

¹⁴ Le projet de loi « Industrie verte » comprend des dispositions visant à améliorer ce dispositif, qui serait renommé « sites de renaturation et de restauration », dispositions que la mission estime tout à fait positives.

Il convient donc dès à présent d'évaluer les besoins quantitatifs de compensation ainsi que d'élargir la notion de « proximité géographique ». La création, en nombre, de ces sites de compensation est une priorité. La mission recommande que l'Etat se préoccupe d'assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de restauration dans « l'aire de service » de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

Dans ce contexte, la mission considère que la sécurisation du modèle écologique et économique du processus est urgente.

La mission recommande aussi de permettre d'acheter par anticipation (par l'aménageur) ou réserver des unités de renaturation ou de restauration. Elle soutient aussi l'idée de consignation visant à assurer l'industriel pour les travaux complémentaires qui seraient jugés ultérieurement nécessaires. Enfin, la possibilité de compléter le financement de ces sites par des contributions volontaires serait intéressante.

La mission préconise enfin qu'une réflexion soit menée afin que certaines compensations puissent permettre aux aménageurs et investisseurs de satisfaire leurs obligations en contribuant à des projets d'envergure comme des réserves nationales de biodiversité ou d'adaptation au changement climatique (par exemple, la création d'une réserve biologique forestière ou de restauration de zones humides majeures).

Préconisation 14

Assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de renaturation et de restauration, dont le modèle écologique et économique doit être sécurisé, dans la zone écologique cohérente de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

5.5 Financer

Le fonds friches (intégré désormais au « fonds vert ») est un formidable outil d'aide à la requalification de terrains vacants déjà artificialisés ; néanmoins, il s'avère que peu de projets retenus visent à préparer de nouvelles implantations économiques, a fortiori industrielles. Il convient de corriger cette distorsion, sans affecter la capacité à nettoyer les friches insérées dans le tissu urbain dont la requalification est indispensable pour satisfaire les besoins en logements et équipements. Comme vu supra, les friches recèlent un potentiel foncier considérable. Une enveloppe d'environ 1 milliard d'euros nous paraît une estimation minimale d'ici 2030 afin de faciliter la reconstitution et le pré-équipement de réserves foncières ainsi que la requalification de ces terrains, généralement bien situés, à destination d'implantations industrielles et logistiques.

Ce plan d'intervention pour le foncier industriel serait adossé au fonds vert, pourquoi pas sous la forme d'un compartiment additionnel ; les Régions intéressées pour le compléter seraient pleinement associées à son pilotage par le préfet de région. Plus globalement, l'ensemble des parties prenantes à la réindustrialisation pourraient être consultées en amont sur les orientations de sa gestion déconcentrée. Pour aller vite, il faudrait prévoir aussi des procédures globales et des règles allégées étant donné la destination spécifique de ces terrains. Ce chantier central nécessiterait dès à présent une mobilisation nationale et locale afin de traiter les friches les plus adaptées aux activités industrielles et logistiques associées.

Un milliard d'euros pour amorcer le plan de traitement des friches

Un amorçage est nécessaire pour accélérer la mobilisation de friches au profit de l'industrie. Le financement d'un premier programme de 2 000 hectares, identifiés dès la fin de l'année 2023, coûterait 3,3 milliards d'euros (2 000 ha à 1,65 M€/ha). Sur la base des constats tirés de l'analyse du fonds friche, le plan de financement pourrait être le suivant :

- recettes de cession : 1 milliard d'euros (30 %),
- contributions des collectivités locales et fonds propres maîtres d'ouvrage : 1,3 milliard (40 %)
- subventions d'équilibre du fonds friche : 1 milliard d'euros (30 %).

cf. annexe C – Connaissance et dispositif de réhabilitation de friches

Par ailleurs, comme indiqué ci-avant, il convient de sécuriser le financement à long terme du foncier que la puissance publique doit conserver en portefeuille. C'est la mission des EPF dont la (re)capitalisation parfois nécessaire devrait permettre d'améliorer la durée et les conditions de portage. De son côté, la Banque des Territoires travaille sur des outils de financement liés à cet objectif, notamment par le biais de filiales communes avec les établissements publics fonciers et/ou les sociétés publiques locales. La mission considère que ces démarches sont essentielles. Elles devraient être consolidées et ouvertes à toutes les collectivités et leurs opérateurs locaux qui interviennent en ce sens (cf. l'action des entreprises publiques locales de Nord Franche-Comté, soutenues par la Banque des Territoires et la Caisse d'Epargne Bourgogne – Franche-Comté).

*

*

*

Une organisation clarifiée mettant en œuvre la Stratégie nationale de mobilisation par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques

La mission est frappée par la multiplicité d'institutions et organismes intervenant sur le foncier industriel, au risque de confusion des responsabilités, d'un manque de lisibilité des priorités et d'une insuffisante fluidité entre les parties prenantes, à tous niveaux. Des injonctions contradictoires handicapent parfois le soutien nécessaire à la préparation ou la libération du foncier pour l'industrie et la grande logistique. Le risque est de décourager les meilleures volontés locales et de rendre plus difficile l'acceptation de nouvelles implantations voire la poursuite de certaines d'entre elles par les populations, après plusieurs décennies d'accoutumance à la désindustrialisation. La complexité juridique favorise par ailleurs de nombreux recours dilatoires ou, à tout le moins, l'empilement et l'allongement des procédures.

Organisation et gouvernance

En termes d'organisation, la mission préconise les mesures suivantes.

Créer un Comité interministériel de la réindustrialisation et de la logistique qui permettrait d'impliquer tous les ministères concernés et de s'assurer de la mise en œuvre cohérente des priorités fixées par l'Etat stratège. La programmation de l'investissement public en faveur de la réindustrialisation avec son effet levier pour les investisseurs privés ainsi que le cadrage dans le temps de la requalification des friches y seraient traités. Il conviendrait également de prévoir le cadre des travaux à mener avec les associations nationales d'élus locaux.

Garantir, sous l'autorité des préfets, la réponse coordonnée de tous les services de l'Etat impliqués, quel que soit leur niveau, pour les très grands projets comme pour les petits projets industriels du quotidien, tant sur les aspects liés à l'aménagement et l'urbanisme (délais fouilles archéologiques, procédures environnementales, prévention des risques naturels et technologiques, permis de construire, etc.) que résidentiels (logements, services essentiels à la population, transports, etc.). Une Lettre de mission spécifique aux préfets pour les secteurs à enjeux (cf. infra) serait utile afin de conforter notamment leurs pouvoirs d'adaptation et de dérogation quand nécessaire.

Conforter les régions et les intercommunalités dans leurs responsabilités confiées par la loi.

- Ajouter l'enjeu du foncier « industriel » aux actuelles Conférences régionales pour la logistique, en complément de l'élargissement thématique du SRADDET, afin d'inciter les acteurs économiques et territoriaux à définir, en liaison avec l'Etat déconcentré et les intercommunalités les implantations stratégiques tout en ne multipliant pas les instances prospectives.
- Depuis la loi NOTRE, les régions sont compétentes en matière de développement économique (SRDEII¹⁵). Il s'agit toutefois d'une compétence partagée entre l'Etat, les Régions et les EPCI pour laquelle les régions ont été désignées comme chef de file. Elles doivent donc se charger de coordonner les différents acteurs publics tout

¹⁵ Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation

en veillant aux équilibres sociaux et territoriaux. Pour cela, les régions peuvent s'appuyer sur le SRADDET pour définir leurs stratégies industrielles en concertation avec les EPCI (et les communes pour les facteurs d'attractivité résidentielle). Enfin, les régions peuvent être une porte d'entrée pour les industriels sur le territoire lorsqu'elles sont bien identifiées. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine a, par exemple, initié en 2014 un programme « Usine du Futur » afin de conseiller, accompagner et proposer un diagnostic de performance opérationnelle et d'optimisation des ressources pris en charge à 100 % par la Région et par l'Etat.

- Les intercommunalités sont notamment chargées du foncier économique et, plus largement de compétences liées à l'urbanisme, à l'aménagement et aux mobilités. C'est l'espace opérationnel où se construisent les projets et s'élaborent les solutions, avec l'ensemble des communes pour tout ce qui touche au cadre de vie, au logement et aux équipements publics. La bonne articulation des politiques nationales et locales à cette échelle est la condition de l'acceptabilité de la réindustrialisation.

Au-delà des mesures techniques, il conviendrait de renforcer, pour mieux la partager, une culture administrative intégrant les enjeux de transition écologique avec ceux de la réindustrialisation avec ceux. Par exemple, les trois chambres consulaires régionales (CCI, CMA, CA) des Pays de la Loire ont organisé un colloque afin de sensibiliser le plus grand nombre d'acteurs de l'aménagement à la possible conciliation entre développement économique et sobriété foncière. Des exemples concrets ont ainsi permis de définir un cadre de référence commun et une approche partagée autour de ces enjeux. De nombreuses publications répondent aussi à ce besoin mais il en faut démultiplier leur appropriation (effet réseau).

Dans ce cadre partenarial, clarifié et négocié, la Stratégie nationale de mobilisation trouverait sa traduction locale via des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques.

Feuilles de routes locales

Les solutions opérationnelles pour accompagner la politique volontariste de réindustrialisation impulsée par le gouvernement ne seront trouvées que par une action résolue et coordonnée de toutes les parties prenantes au premier rang desquelles le réseau déconcentré de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes.

Ces Feuilles de route locales pourraient notamment prévoir ou faciliter les éléments suivants.

- Partager les données, études et diagnostics nécessaires à l'élaboration de la Feuille de route ; à cet égard, les travaux menés par la Région Grand Est avec l'Etat et ses opérateurs constituent le socle possible d'une stratégie partagée. Plus généralement, il faut assurer un partage fluide des informations entre services de l'Etat et entre l'Etat, les collectivités et les agences de développement. On peut citer l'initiative intéressante du sous-préfet d'Istres de créer un « Laboratoire territorial Etang de Berre-Fos » pour définir avec les élus, les industriels, les associations et les syndicats une « ligne d'horizon » partagée entre le développement économique et industriel et la préservation de la qualité de vie, de la santé et de l'environnement.

- S'inspirer de la procédure « Grand chantier » pour confier au sous-préfet territorialement compétent, sous l'autorité du préfet, le suivi actif d'un projet d'implantation industriel majeur (exemple : sous-préfet de Dunkerque pour l'implantation des grandes usines de batteries).
- Sélectionner d'ici fin 2023 les Territoires stratégiques pour la réindustrialisation et la transition écologique qui bénéficieraient d'une contractualisation globale traitant tous les sujets d'attractivité foncière (réseaux, dessertes, aménités, multimodalité, etc.), économique (bassin d'emploi et formation) et résidentielle (logements, équipements, etc.). Les questions de ZAN et de compensation naturelle feraient l'objet d'une approche globale adaptée comme indiqué supra, avec ses contreparties de sobriété. Par pragmatisme, les outils contractuels existants seraient privilégiés et laissés au choix des préfets et collectivités locales, au premier rang desquels les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) passés avec les EPCI (devenant alors « Contrat de réindustrialisation et de transition écologique »), les ORT, les contrats de sites, etc. La phase 2 de Territoires d'industrie procure l'opportunité de mener ce travail d'identification, de périmètre opérationnel et de gouvernance sous le pilotage de DTI.
- Développer, dans ce cadre, une approche écosystémique des projets par les services de l'Etat et veiller à leur cohérence avec la politique foncière mise en place (les projets sont trop souvent appréhendés par des avis isolés par thématique ou à une échelle parcellaire) ; pour cela, le renforcement d'une ingénierie opérationnelle auprès des préfets et dans les services déconcentrés concernés est plus que jamais indispensable pour mettre en place les nouvelles priorités.
- Comme le préconise Laurent GUILLOT dans son rapport¹⁶, organiser la désignation, pour chaque investisseur, d'un « correspondant unique local » au sein des services de l'un des partenaires (EPCI, agences de développement, région, Etat déconcentré...) coordonnant les réponses à apporter par toutes les parties prenantes afin de faciliter le bon aboutissement des procédures (le projet de loi « Industrie verte » prévoit à cet égard de simplifier plusieurs d'entre elles).

L'investissement humain est la condition de la réussite. Il faut donc former les agents publics (nationaux comme locaux) aux impératifs de la réindustrialisation et son lien avec la réussite de la transition écologique. La mission a repéré l'initiative de la Direction départementale des territoires de l'Oise (DDT 60) avec le Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH)¹⁷ des Hauts de France pour la sensibilisation et la formation des agents publics, ainsi que les programmes de formation développés par la Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER).

Changer d'échelle et de manière de faire, via des solutions concrètes et innovantes, pour réussir la transition écologique, assurer un développement économique équilibré des territoires et garantir la soutenabilité de notre modèle social.

¹⁶ Rapport Guillot, « Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France » du 17 mars 2022. La proposition de la mission élargit le recrutement du correspondant unique aux acteurs locaux, ce qui permettra de mieux répondre aux besoins des projets petits et moyens.

¹⁷ Les centres de valorisation des ressources humaines constituent le réseau de formation du ministère de la transition écologique – ils offrent des formations ouvertes à tous les acteurs publics dans les domaines de compétence du ministère.

Annexes

- I. Evaluer le besoin en foncier industriel et logistique associée
- II. Lettre de mission
- III. Liste des déplacements effectués
- IV. Liste des entités rencontrées

Annexe I - Evaluer le besoin en foncier industriel et logistique associée

Cadre de l'exercice

Une politique volontariste a été engagée en 2017 pour réindustrialiser le pays et investir dans les filières d'avenir avec les programmes France Relance (100 milliards d'euros dont 40 milliards financés par l'UE) puis France 2030 (54 milliards d'euros) engagés en 2021.

Après 30 ans de désindustrialisation, la situation de l'industrie s'est nettement améliorée¹ :

- la stabilisation puis la reprise de l'emploi industriel sont constatées : en effet, selon l'INSEE, près de 90 000 emplois ont été créés entre le premier trimestre 2017 et le dernier trimestre 2022², l'emploi salarié privé de l'industrie passe ainsi de 3,09 millions à 3,15 millions sur la même période ;
- après une année record en 2021 avec 123 créations nettes d'usines, l'industrie manufacturière en a enregistré 80 en 2022 ;
- le mouvement de relocalisations engagé semble se prolonger en 2022 avec 49 relocalisations enregistrées, soit la deuxième meilleure année depuis 2009.

Cependant, à ce jour, aucune étude prospective approfondie n'a été menée pour évaluer les objectifs de cette stratégie de réindustrialisation en matière de production intérieure brute et d'emplois. Ces projections sont pourtant indispensables pour concevoir et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation du foncier adaptée et équilibrée. En effet, les délais de préparation de terrains pour les mettre à disposition des industriels se comptent en années et les risques économiques et financiers d'un éventuel surinvestissement en terrains aménagés pourraient être considérables.

La présente note présente une esquisse de raisonnement, débouchant sur une première évaluation, que des études plus approfondies devront conforter et préciser, notamment dans ses diverses composantes, à des échelles géographiques plus fines que le pays tout entier.

Cette évaluation est complétée par une tentative d'identifier le poids de la logistique inféodée à l'industrie (ch. 3.6 ci-après). En effet, l'augmentation de la production industrielle sur le sol national induit une augmentation des flux entre les usines, le long de la chaîne de production. Cette logistique doit être distinguée de la logistique de mise en marché. En effet, cette dernière est structurée par les bassins de consommation et l'organisation des circuits de distribution des grands réseaux commerçants (grossistes, chaînes de distributeurs, e-commerce, etc.).

¹ Conseil des ministres du 22 mars 2023. La politique de réindustrialisation de la France, prononcé le 22 mars 2023. <https://www.vie-publique.fr/discours/288740-conseil-des-ministres-22032023-la-politique-de-reindustrialisation#top>

² Source Insee, tableau de données Emploi salarié par secteur, données trimestrielles du T1-2014 au T4-2022, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2496914#tableau-figure1>

1 Poids de l'industrie dans l'économie

1.1 Contribution au PIB

Comme le souligne le rapport de France Stratégie de novembre 2020³ sur les politiques industrielles, le poids de ce secteur dans l'économie française a été divisé par deux en 40 ans. L'industrie apporte 13,4 % de la richesse nationale en 2018, dont 10,9 % pour l'industrie manufacturière et 2,5 % pour les mines, l'énergie et les déchets.

Tableau 1 : poids de l'industrie dans l'économie

Produit intérieur brut	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2018
part de l'industrie	27,7%	28,0%	25,0%	23,7%	21,1%	18,9%	13,8%	13,4%
dont mines, énergie et déchets	2,2%	2,2%	2,3%	3,0%	3,0%	2,7%	2,3%	2,5%
hors mines, énergie et déchets	25,5%	25,8%	22,7%	20,7%	18,1%	16,1%	11,5%	10,9%

Source : Tableaux de l'économie française, édition 2020, INSEE, collection Insee Références, calcul Mission

Les évaluations de l'emploi mobilisé par les différentes branches de l'économie sont assez différentes selon plusieurs enquêtes publiées par l'INSEE.

En 2018, d'après les tableaux des comptes de la Nation, l'industrie (industries extractives et de l'énergie incluses) employait 2,785 millions d'équivalent temps plein (ETP), soit 10,5 % de l'emploi total en ETP, hors intérim. L'industrie manufacturière au sens strict (hors mines, énergie et déchets) représentait 9,4 % de l'emploi pour cette même année.

Pour l'analyse des besoins en espace, il convient de prendre en compte toutes les personnes effectivement employées, c'est-à-dire d'ajouter les intérimaires, nombreux dans l'industrie. En effet, en 2018, avec 304 000 ETP, ils ont constitué près de 10 % de la main d'œuvre. L'emploi industriel atteint alors 11,6 % de l'emploi total (3,088 millions d'ETP).

Selon une autre source officielle, l'enquête emploi aussi réalisée par l'INSEE, en 2018 toujours, l'industrie au sens large a mobilisé 3,616 millions de personnes, soit 13,3 % du total de l'économie. Cette évaluation prend en compte les 300 000 emplois intérimaires mobilisés par l'industrie à fin 2018. C'est cet indicateur qui est utilisé pour les comparaisons européennes. La France se positionnait en 18^e position en Europe (la moyenne de l'UE étant de 17,2 %), comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : poids de l'emploi industriel dans les pays européens

	Nombre de pays	Observations
> à 25 %	4	République Tchèque : 30,2 %
de 20 à 25 %	7	Allemagne : 20,6 % Italie : 20,0 %
de 13,3 à 20 %	6	Espagne : 14 %
13,3 %	1	France : 13,3 %
< à 13,3 %	9	Royaume Uni : 10,8 %

Source : INSEE – tableaux de l'économie française 2020

³ Les politiques industrielles de la France, France Stratégie, novembre 2020, 587 p.

Cependant, la mission n'a pas connaissance de travaux d'analyse et d'explication de cet écart important entre les évaluations issues de l'enquête emploi et celles données par les comptes de la Nation. Pour la suite de la présente analyse, nous retenons la valeur de 3,1 millions d'emplois dans l'industrie, issue des comptes nationaux, intérim compris. En effet, cette source est a priori cohérente entre la façon de décompter les emplois et les contributions au PIB.

1.2 Les espaces occupés par l'industrie

D'après l'enquête Teruti-Lucas, les activités industrielles occupent 277 000 ha, soit 0,5 % du territoire métropolitain en 2020⁴, soit aussi 5,6 % des surfaces artificialisées. Les modalités de cette enquête par sondage ne permettent que de donner un ordre de grandeur. France Stratégie avait retenu une évaluation plus basse en 2019, à 212 000 ha occupés par l'industrie en 2014⁵. Nous retenons 225 000 ha pour la présente analyse.

Sur la période 2005-2013, la contribution de l'industrie et de la logistique à l'étalement urbain (artificialisation de terrains en dehors zones déjà urbanisées) est évaluée respectivement à 1000 et 600 ha/an soit un peu plus de 5 % de l'artificialisation annuelle constatée à cette époque (30 000 ha/an).

Avec une autre approche, l'exploitation des statistiques de permis de construire de 2022 donne une évaluation de 9,3 millions de mètres carrés de bâtiments industriels et logistiques commencés, toutes localisations confondues, soit environ 1 900 ha utilisés (reconstruction sur site, utilisation d'un terrain antérieurement artificialisé et extension urbaine). En retenant le ratio de 50 % pour les artificialisations en extension urbaine, ces deux activités expliqueraient 5 % de l'artificialisation (20 000 ha par an en moyenne depuis 2019).

En première approche, nous retiendrons donc que l'industrie mobilise un peu plus de 5 % de l'espace artificialisé et a contribué pour environ 5 % à l'artificialisation sur la décennie passée.

⁴ L'utilisation du territoire en 2020, enquêtes Teruti 2019-2020-2021, Chiffres et données n° 2022-6, juin 2022

⁵ Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols, France Stratégie, juillet 2019, p. 25.

1.3 Densité d'emploi

Les travaux sur la densité d'emploi dans les zones industrielles et logistiques sont parcellaires.

Le nombre total d'emplois industriels rapporté à la surface occupée par l'industrie au niveau national (3,1 millions d'emplois sur 225 000 hectares) donne un ratio de 13,8 emplois/ha. Il s'agit d'une densité brute, incluant toutes les infrastructures et espaces publics des zones industrielles ainsi que les emprises des industries du secteur énergie et déchets. Ce dernier secteur est beaucoup moins dense en emplois.

En revanche, aucune donnée nationale n'est utilisable pour évaluer une densité d'emploi moyenne pour les grandes zones logistiques.

Au niveau du projet, Trendeo⁶, un cabinet de production de données pour les acteurs économiques, fournit une statistique de densité en emploi pour près de 6 000 projets de développement économique (cf. tableau n° 3 ci-dessous). Pour l'industrie, cette enquête donne 30 emplois à l'hectare (hors espaces publics), et 26 pour la logistique.

Exemple

Densité en emploi en Pays de la Loire

L'INSEE et la DREAL Pays de la Loire ont analysé 901 zones d'activité économique couvrant 29 000 hectares. La densité d'emploi globale est de 15 emplois/ha, avec des différences importantes en fonction des autres caractéristiques de ces zones :

- grandes zones mixtes anciennes (industries, commerces et services) : 22 emplois/ha ;
- zones moyennes des années 1970-1980 : 18 emplois/ha ;
- petites zones autour d'une usine dans les petites villes : 13 emplois/ha ;
- zones commerciales et logistiques de la fin du 20^e siècle : 8 emplois/ha.

La densité en emploi dans les zones développées entre 2011 et 2016 est supérieure à la moyenne, avec 22 emplois à l'hectare.

Tableau 3 : densité d'emplois pour différentes activités économiques

Type d'activité	Surface moyenne (m²)	Emplois/hectare	Emploi par projet	Nb de projets
Centre d'appel et services en ligne	1 627	972	158	44
Numérique	624	580	36	39
Point de vente	3 470	118	41	2 009
Siège, quartier général ou services internes	16 452	117	192	66
Centre de recherche et développement	14 488	49	72	159
Production de services	16 208	38	61	1 389
Production industrielle	14 696	30	44	1 355
Hébergement de serveurs	10 244	26	26	31
Site logistique	39 931	23	91	591
Production agricole	27 637	12	34	99
Production d'énergie et/ou traitement des déchets	272 563	1	29	132
Ensemble des projets	19 532	28	54	5 914

Surface moyenne occupée, nombre d'emplois créés par hectare, nombre d'emplois par projets et nombre de projets observés
Les données portent sur 5914 projets d'investissement où la surface occupée et les emplois créés sont connus

Source: Trendeo - <https://trendeo.net/blog/emplois-et-type-investissement/>

En prenant en compte les objectifs de sobriété foncière, partagé par les acteurs économiques, il est proposé de retenir le ratio de 25 emplois à l'hectare dans la suite de cette note.

⁶ <https://trendeo.net/blog/emplois-et-type-investissement/>

2 Incidence d'une augmentation de l'industrie de deux points de PIB

2.1 Choix de l'hypothèse centrale

Le plan France 2030 et le programme Territoires d'Industrie portent l'ambition de réindustrialiser la France. Cet objectif n'est pas quantifié officiellement, tant en points de PIB qu'en nombre d'emplois supplémentaires.

En l'absence de fixation d'un objectif de la politique publique de réindustrialisation, plusieurs équipes de prospective ont retenu des hypothèses pour caler leurs modèles.

Dans son exercice de prospective, RTE⁷ examine un scénario plus contrasté en matière d'industrialisation. « Le scénario de réindustrialisation profonde est un scénario de rupture. Il implique de porter la part de l'industrie manufacturière dans le PIB à 12-13 % en 2050 »⁸. Par contre, RTE discute les hypothèses de croissance globale de l'économie et retient une hypothèse de croissance du PIB de +1,3 % par an en moyenne, significativement inférieure à celle retenue par la SNBC. Pour les économistes de RTE, le taux moyen de +1,7 % par an de la SNBC est trop élevée au regard des niveaux atteints depuis le début du siècle (1,2 % en moyenne entre 2000 et 2021).

De son côté, Strategy&⁹ étudie trois scénarios d'impact de France 2030 dans sa publication « *La renaissance industrielle en France à l'horizon 2030*¹⁰ ». Le scénario central, dit de référence, table sur une augmentation du PIB industriel de 2 points de PIB à l'horizon 2030. Cette augmentation s'accompagnerait de la création de 430 000 emplois mais aussi d'une amélioration de la balance commerciale de 12 milliards d'euros. Parmi les conditions de succès, le cabinet Strategy& identifie la disponibilité du foncier (mais sans estimer le besoin) et la possibilité de mobiliser les financements tant publics que d'épargne.

De son côté, France Industrie¹¹ retient une hypothèse de croissance du PIB industriel de 2 à 4 points à un horizon d'une dizaine d'années pour fonder ses analyses sur les besoins en foncier mais aussi les autres ressources nécessaires pour soutenir cette forte croissance.

Ainsi, l'objectif d'une augmentation de 2 points de PIB de la production industrielle est partagé, même s'il reste un certain flou sur la vitesse de cette récupération. La mission retient un horizon de dix ans, trajectoire volontariste qui annulerait quinze années de pertes d'industries.

⁷ Futurs énergétiques de la France, RTE, février 2022

<https://www.rte-france.com/analyses-tendances-et-prospectives/bilan-previsionnel-2050-futurs-energetiques>

⁸ Ibid, ch. 3, p. 74.

⁹ Entité de conseil de PwC

¹⁰ <https://www.strategyand.pwc.com/fr/fr/publications/renaissance-industrielle-en-france-horizon-2030.html>

¹¹ France Industrie est une organisation professionnelle et un lobby créé en 2018 afin de promouvoir l'industrie en France.

Pour établir une estimation sommaire du foncier nécessaire pour accueillir de nouvelles activités – à supposer que toute activité nouvelle soit installée dans des établissements nouveaux, ou des extensions significatives nécessitant des acquisitions foncières –, cette analyse présente deux approches possibles :

- L'industrie représente 13,4 % du PIB et occupe 225 000 ha. A densité d'emploi constante (13,8 emplois/ha), l'augmentation de deux points du PIB industriel nécessiterait 33 500 hectares¹² sur dix ans.
- Ces deux points de PIB représentent 465 000 emplois (à productivité relative constante). Au ratio de 25 emplois par hectare, le besoin en foncier serait de 18 500 hectares.

Il s'agit donc d'une fourchette car une partie de l'augmentation de la production industrielle sera réalisée dans les emprises existantes.

Il convient donc de tenter une première estimation des contributions des quatre voies de mobilisation d'espace nécessaires à l'augmentation de la production industrielle que sont l'intensification, la densification, la réhabilitation des friches et l'artificialisation.

2.2 Intensification de l'utilisation de locaux (et machines) existants

L'intensification correspond à la meilleure utilisation des locaux existants par les entreprises. Les leviers sont nombreux : meilleure utilisation des capacités, augmentation des durées d'utilisation des machines, pouvant aller jusqu'au passage en 2x8 ou d'autres organisations, réorganisation des locaux, nouvelles constructions dans l'emprise de l'établissement. Les démarches de *Lean management* prenant explicitement en compte les questions d'optimisation des espaces permettent aussi de gagner mètres carrés, temps de parcours et durée du cycle de production. Des guides¹³ et des références de bonnes pratiques sont désormais disponibles et ce mouvement devrait s'amplifier. Les changements de locaux, en restant à proximité¹⁴, sont souvent l'occasion de réaliser de tels gains, les anciens locaux étant remis sur le marché.

En première approche, l'incidence de cette intensification est évaluée sur la base d'une augmentation de l'emploi dans ces usines existantes entre 1 % (31 000 emplois) et 2 % (62 000 emplois) sur dix ans.

2.3 Densification

Les premiers inventaires de zones industrielles existantes mettent en évidence les marges de densification importantes : mobilisation de terrains inoccupés, optimisation des espaces extérieurs (stationnements, aires de manœuvre et de stockage, partie de terrain réservées pour des extensions futures jamais réalisées,...), mutualisation (services aux salariés notamment), réduction des espaces perdus du fait des règles d'urbanisme (marges de recul...), optimisation de l'espace public.

¹² Ou 17 000 ha par point de PIB gagné.

¹³ Par exemple, La sobriété foncière, une opportunité pour les entreprises, guide des bonnes pratiques, CCI Alsace EuroMétropole, ADIRA, Chambre des Métiers d'Alsace, non daté.

¹⁴ Comme vu ci-avant, 42 % des entreprises qui s'installent dans les zones d'activités dans les Pays de la Loire sont des transferts.

De nombreuses démarches sont engagées pour mobiliser ces réserves foncières plus ou moins cachées. Par exemple, la métropole de Rennes retient l'hypothèse que 60 % des besoins fonciers industriels seront couverts par densification.

A ce stade, les hypothèses basses et hautes conduisent à une récupération de **1 700 à 3 400 hectares**, permettant d'accueillir **entre 50 et 100 000 emplois**. Au niveau national, cet effort correspond à la récupération de 0,8 à 1,5 % des surfaces occupées par l'industrie, de l'ordre de 1 % de l'ensemble des zones d'activités.

Tableau 4 : évaluation du foncier récupérable par densification des zones industrielles

Source : mission

Base	Taux des zones densifiées	Densité en emplois par hectare	Taux de densification	Surface récupérée	Emplois (30 emp./ha)
225 000 ha	15%	30	5%	1 688	50 625
			10%	3 375	101 250

N.B. : La densité d'emplois à l'hectare retenue, 30 emplois à l'hectare, correspond à celle constatée pour des PME venant s'installer dans un tissu urbain constitué.

Nous retenons une **mobilisation possible de 3 000 ha**.

2.4 Recyclage des friches industrielles et commerciales

Le stock de friches¹⁵ est estimé entre 87 000 et 170 000 ha, ces friches étant extrêmement variées, que ce soit en termes d'origines (terrains militaires, sites industriels, friches commerciales, etc.), de tailles, de localisation par rapport au tissu urbain, de pollution...

87 000 hectares seraient d'anciens sites industriels¹⁶. Ce stock est très inégalement réparti entre les régions, les régions ayant le plus de friches n'étant pas les plus demandées, du moins à court terme, par les investisseurs.

La réutilisation de ces friches est largement engagée, avec des appuis méthodologiques, opérationnels et financiers (Fonds friches). Cependant, les réaffectations dominantes sont la conversion, après dépollution approfondie, en quartiers urbains nouveaux, notamment dans le cœur des villes, et la renaturation. Pourtant, de nombreux sites présentent toujours les qualités attendues pour accueillir de l'industrie (dessertes, réseaux...) et une partie des friches commerciales sont adaptées pour des petites et moyennes entreprises productives (parcellaires, réseaux, desserte routière...).

L'hypothèse d'une mobilisation de 5 à 10 % de ce stock pour accueillir de nouvelles industries devrait permettre de dégager entre 7 000 et 10 000 ha.

¹⁵ Des espaces qui ne sont donc pas encore réaffectés à d'autres usages urbains, à l'agriculture ou à la nature, même si des espèces animales et végétales protégées se sont installées et nécessiteront des mesures de protection ou de compensation lors de la réutilisation.

¹⁶ Evaluation DGE, selon une exploitation de la base de données des anciens sites industriels et activités de services (BASIAS) et la base de données sur les sites et sols pollués (BASOL), bases tenues à jour par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)

Tableau 5 : évaluation du foncier mobilisable dans les friches
Source : mission

Base	Taux de mobilisation	Densité en emplois par hectare	Surface gagnée	Emplois (25 emp./ha)
85 000 ha	8%	20	6 800 ha	170 000
120 000 ha	8%		9 600 ha	240 000

Nous retiendrons une **mobilisation moyenne de 9 000 ha sur la décennie**.

2.5 Artificialisation

L'artificialisation est mobilisée pour compléter l'offre de foncier nécessaire pour le développement industriel. Ce bouclage du besoin en foncier se présente alors comme suit.

Tableau 6 : ventilation de la mobilisation du foncier pour l'industrie
Source : mission

	Besoin moyen en foncier	Emplois
Intensification	0 ha	45 000
Densification	3 000 ha	90 000 (30 emplois/ha)
Récupération des friches	9 000 ha	180 000 (20 emplois/ha)
Artificialisation	7 500 ha	150 000 (20 emplois/ha)

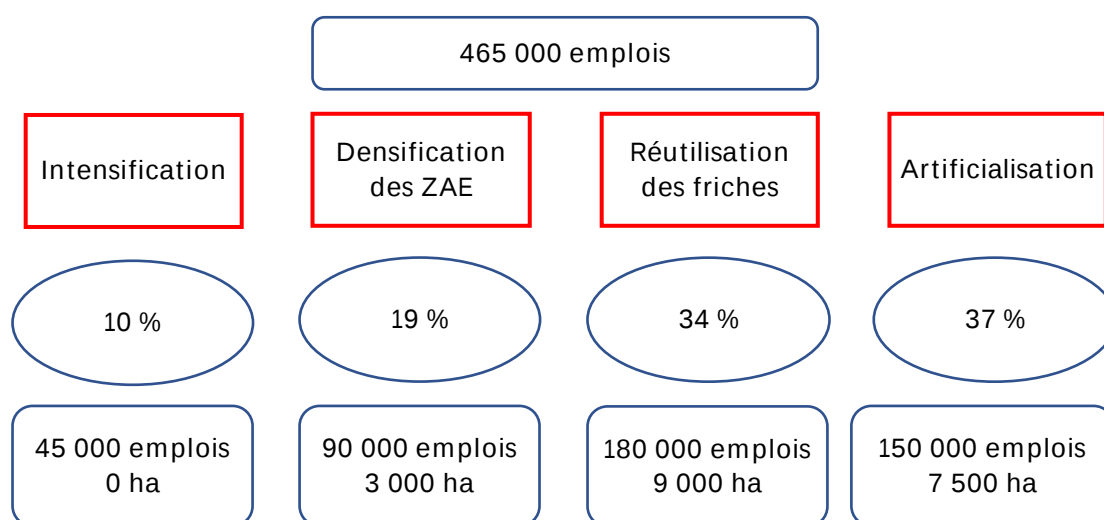


Figure 1 : localisation des emplois créés selon les quatre voies de mobilisation du foncier
Source : mission

Les politiques de recyclage des friches, notamment industrielles, au profit des nouvelles usines, et de densification des zones industrielles existantes vont monter en puissance. Cependant, elles ne produiront pas le maximum de leurs effets immédiatement, alors que les chantiers de construction des usines s'engagent. Ainsi, comme pour le reste de la trajectoire ZAN, le besoin d'artificialisation sera supérieur en début de période et déclinera progressivement d'ici le début de la prochaine décennie. A ce moment-là, la réutilisation des grands sites de l'industrie carbonée viendra à l'ordre du jour, sans qu'il soit possible, pour l'instant, d'en évaluer précisément le rythme, les modalités et les besoins des nouvelles filières énergétiques, dont la pondération dans le mix global est encore incertaine.

Il faut aussi tenir compte du maintien d'un minimum de volant de terrains disponibles dans les zones d'activités et les sites clés en main.

2.6 Les besoins en foncier de la logistique inféodée à l'industrie

L'installation de nouvelles usines sur le territoire modifie les flux logistiques de deux façons : création de nouveaux flux entre les usines et modification des chaînes logistiques de mise en marché. Les premiers répondent à la réorganisation des chaînes de production permises par les nouvelles usines ; ce sont les flux inféodés à l'industrie car ils relient les diverses usines impliquées dans la production. Les secondes sont une adaptation au remplacement de flux entrants par les ports, aéroports et frontières terrestres par des flux provenant d'usines terminales du cycle de production, désormais installées en France.

Pour la présente estimation, nous ne prenons en compte que les flux inféodés. En effet, les flux de mise en marchés sont bouleversés par de nombreuses évolutions, dont le développement du e-commerce. En sus, la mise en marché à partir d'une usine localisée en France n'est a priori pas génératrice de plus de flux que l'arrivée par un port ou un poste frontière pour la distribution en France.

La direction générale des infrastructures de transport et de la mobilité (DGITM) a engagé un approfondissement des incidences de la stratégie nationale bas carbone et de la stratégie de réindustrialisation sur la demande de fret. Ce travail fin, par grandes « unités de production », est en cours de finalisation. Parallèlement, un travail est engagé par le ministère chargé de la transition écologique pour préciser les évolutions des besoins en entrepôts et services logistiques, travail qui est mené avec France Logistique, Régions de France et la direction générale des entreprises (DGE)

L'estimation des besoins de la logistique inféodée doit donc être approchée, pour l'instant, à partir de données plus anciennes.

D'après l'Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 2015¹⁷, la logistique industrielle représentait un quart des surfaces d'entrepôts de plus de 5 000 m², soit 18,7 millions de m². Le calcul repose sur la classification de la société exploitante dans la nomenclature des activités. L'étude indique que la répartition n'est pas modifiée quand on mène l'analyse à partir de la classification des groupes auxquels ces sociétés appartiennent.

¹⁷ Datalab 14, Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, mars 2017

Tableau 7 : entrepôts et plateformes logistiques de plus de 5 000 m²

Source : Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 2015, Datalab 14, retraitement mission

Entrepôts de plus de 5 000 m ²	Nombre		Surface en millions de m ²		Taille moyenne en m ²
entrepasage	842	19%	16,8	21,6%	20 000
transport et autres activités	620	14%	12,4	15,9%	20 000
industrie	1 197	27%	18,7	23,9%	15 600
commerce de gros	1 064	24%	17,0	21,8%	16 000
commerce de détail	266	6%	6,4	8,2%	24 000
commerce automobile	89	2%	1,3	1,7%	15 000
autre	355	8%	5,3	6,8%	15 000
TOTAL	4 432	100%	78,0	100,0%	17 592

Depuis 2015, la production de nouveaux entrepôts a été très élevée, avec 37 millions de mètres carrés commencés. La part des entrepôts est passée de 14 % à près de 24 % du total des surfaces de locaux non résidentiels commencés. Cette forte croissance est tirée par le développement du e-commerce, dont les besoins en entrepôts seraient trois fois supérieurs à ceux de la distribution traditionnelle¹⁸.

Ce total de 37 millions de mètres carrés inclut les petites surfaces et notamment toutes les surfaces nécessaires à la distribution du dernier kilomètre (logistique urbaine, *darkstore*, etc.) et n'est donc pas directement comparable à la surface occupée par les grandes surfaces. En sus, les démolitions et réaffectations ne sont pas évaluées, les entrepôts anciens ne trouvant pas preneur et constituant l'un des gisements de friches réaffectées pour du développement urbain, notamment dans le cœur des grandes villes.

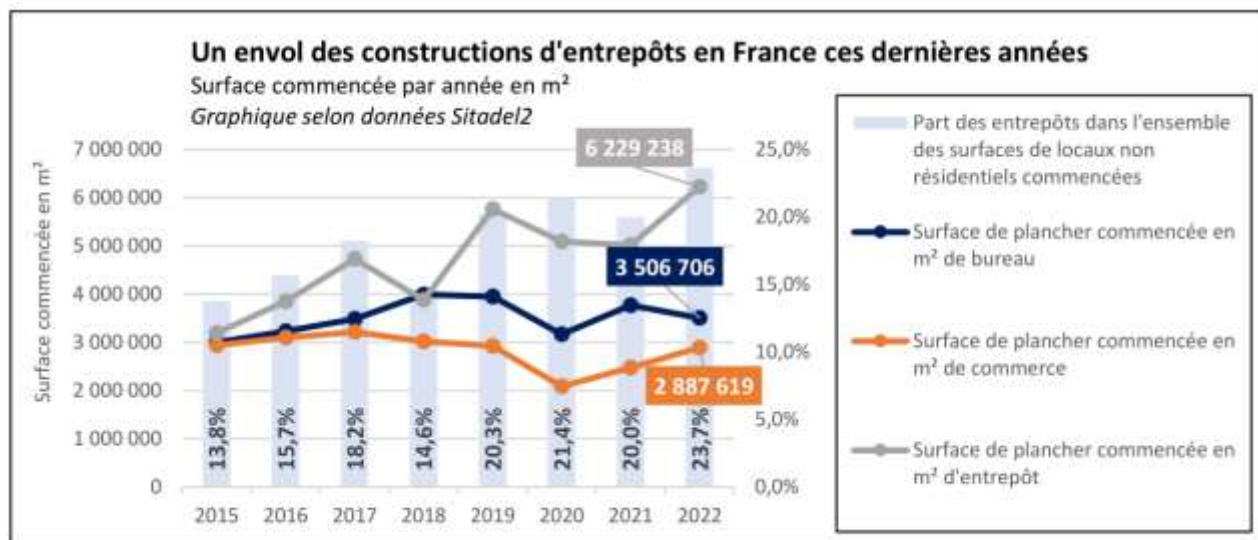


Figure 2 : évolution des constructions d'entrepôts dans les constructions de locaux non résidentiels en France

Source : Note de synthèse – Immobilier logistique, Direction générale des entreprises, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mobilité, Université Gustave Eiffel

¹⁸ Prologis, 2020 et ANDESE, 2021

Le niveau atteint en 2022 de 6,3 millions de m² d'entrepôts commencés ne devrait pas être retrouvé en 2023, lesancements au 1^{er} trimestre 2023 étant en recul de 29,4 % par rapport au même trimestre en 2022. On peut penser qu'il y a un lien avec la baisse de la part du e-commerce dans l'ensemble du commerce de détail, qui ne s'est pas maintenue au niveau atteint en 2021.

Le ministère chargé de la transition écologique et les professionnels de la logistique animent un groupe de travail auquel participent également la direction générale des entreprises et Régions de France pour mettre à jour ces données relatives à la logistique. Les premiers résultats sont attendus pour 2024.

En l'absence de ce calage national, nous proposons les hypothèses suivantes pour évaluer les surfaces nécessaires au développement de la logistique inféodée à l'industrie dans les années qui viennent.

- a) La surface globale d'entrepôts de plus de 5000 m² fin 2022 est de l'ordre de 110 millions de m², maximum.
- b) Compte tenu du développement fort du e-commerce, la part inféodée à l'industrie n'a pas significativement augmenté et nous retenons 25 %, soit un total de 27 millions de m².
- c) De même, sur 38 millions de mètres carrés produits, on peut considérer qu'un quart a été destiné à accroître les capacités de la logistique inféodée, soit 9,5 millions de mètres carrés en 8 ans, ou 1,2 millions de mètres carrés par an en moyenne.

Le coefficient d'occupation des sols des entrepôts est de l'ordre de 0,5 ; il est certes plus élevé pour les très grands entrepôts, dont la part dans le total produit augmente. Cependant, en l'absence d'évaluation de cette évolution, il paraît prudent de conserver le ratio moyen de 0,5. On peut alors retenir les ordres de grandeur suivants :

- surface totale occupée par les entrepôts : 22 000 ha pour 11 000 ha couverts,
- surface consommée annuellement pour la production d'entrepôts : 950 ha, arrondis à 1 000,
- surface utilisée pour l'accueil de nouveaux entrepôts destinés à la logistique inféodée : 240 ha, arrondis à 250 ha/an.

Sur dix ans, les besoins en foncier de la logistique inféodée seraient donc de l'ordre de 2 500 ha, soit 12,5 % de la surface nécessaire pour l'accueil des nouvelles usines. Cette estimation est dans la fourchette des avis des industriels qui évoquent un besoin de 10 à 15 %, parfois un peu plus, de surface en sus pour les activités logistiques induites par le développement de leurs activités industrielles.

Il est difficile d'évaluer la répartition de ces 2 500 hectares entre la densification, la reconquête de friches et l'artificialisation. La mission retient donc la répartition suivante :

Densification	500 ha
Réhabilitation de friches	1 000 ha
Artificialisation	1 000 ha
Total	2 500 ha

3 Une nécessaire planification nationale, régionale et locale

En prenant en compte les besoins en foncier de la logistique inféodée à l'industrie, il convient donc de mobiliser 22 500 ha sur dix ans, soit 2 500 ha en moyenne annuelle. Cependant, il convient de gérer la ventilation entre les sources de foncier avec souplesse pour tenir compte de la montée en puissance nécessaire mais malheureusement progressive de la mobilisation des friches et des projets de requalification et de densification des zones d'activités.

Tableau 8 : estimation des contributions des différents modes de mobilisation du foncier

Source : mission

	Industrie	Logistique inféodée	Total
Densification	3 000	500	3 500
Réhabilitation de friches	9 000	1 000	10 000
Artificialisation	7 500	1 000	8 500
TOTAL	19 500	2 500	22 000

La mobilisation effective de ces volumes de friches, de foncier non utilisé ou mal utilisé dans les zones d'activité, ainsi que le prélèvement sur l'enveloppe nationale de ZAN nécessite une planification et une mobilisation forte de tous les acteurs, au niveau local.

La déclinaison locale doit naturellement prendre en compte les objectifs de réduction de l'artificialisation dans tous les territoires mais elle doit également être attentive à une bonne répartition sur le territoire, aux différentes échelles. En effet, les nouvelles implantations industrielles doivent découler d'une part d'une réelle politique d'aménagement du territoire et, d'autre part, d'une optimisation de l'ensemble des systèmes. En sus, l'utilisation d'un foncier disponible, notamment une friche réhabilitée, est optimisée lorsqu'elle s'inscrit dans un écosystème favorable à l'implantation industrielle : réseaux logistiques, de transports, d'énergie, de sous-traitance, bassin d'emplois et de formation...

Par ailleurs, la réindustrialisation de la France passera – et passe déjà – par l'accueil de *gigafactories* et d'industrie qui ont des besoins spécifiques en grandes surfaces. Entre juillet 2021 et juillet 2022, Business France a accompagné quatorze projets de *gigafactories* de batteries lithium-ion, requérant en moyenne 90 ha. 17 % des projets demandaient plus de 100 ha et 83 % entre 50 et 100 ha. Les projets Verkor (150 ha à terme) et ProLogium (130 ha, découpés en deux terrains de 88 et 42 ha) ont été captés, les deux choisissant de s'implanter dans l'emprise portuaire du Grand Port Maritime de Dunkerque.

En raison du phasage de ces deux projets, les fonciers ne seront complètement mobilisés qu'à la fin de la décennie. Quatre projets sont encore actifs. Il faut noter que cette industrie du futur n'est pas plus consommatrice d'espaces que celle du passé (450 ha pour Arcelor Mittal à Dunkerque, 180 ha pour Peugeot à Poissy ou Aulnay-sous-Bois, plus de 300 ha pour la plupart des raffineries de Gonfreville l'Orcher et de Notre-Dame de Gravenchon...).

La mission estime donc qu'il convient de prévoir l'utilisation d'une emprise de 100 à 200 ha chaque année. Pour se faire, il faut pouvoir évidemment présenter plusieurs sites, présentant des avantages différenciés dans des régions différentes (cf. fiche A - Sites France 2030 et fiche F- Adapter la gestion du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel).

On retiendra donc :

Un besoin en foncier de 22 000 hectares sur dix ans pour l'industrie et la logistique inféodée, dont 10 000 hectares de réhabilitation de friches et 8 500 hectares d'artificialisation pour soutenir la réindustrialisation.



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LES MINISTRES

Paris, le **28 FEV. 2023**

Nos références : MEFI-D23-02150

Monsieur le Préfet,

La réindustrialisation des territoires et la relocalisation des activités économiques stratégiques en France constituent une priorité du Gouvernement. Aujourd'hui, de nouvelles usines se créent dans notre pays. Si de nombreuses politiques publiques accompagnent aujourd'hui avec succès cette réindustrialisation, à l'image des plans France Relance et France 2030, la disponibilité à court terme d'un foncier économique adapté aux besoins en demeure néanmoins un prérequis indispensable.

Les plus récentes données disponibles témoignent d'une pénurie grandissante de foncier économique dans tous les territoires. Ces études soulignent également une plus grande concurrence entre les différents usages dépendant de l'accès au foncier, tels que l'habitat, les activités économiques et les équipements publics. Ces tendances s'inscrivent dans le contexte de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) qui fait de la sobriété foncière un enjeu écologique mais aussi économique majeur pour le développement durable de nos territoires.

Aussi, dans l'objectif d'une mobilisation nationale pour le foncier industriel cohérente, coordonnée et à la mesure des impératifs de la réindustrialisation, nous vous confions, sous notre double autorité, une mission « flash » qui aura trois objectifs structurants : (i) recenser l'offre disponible et identifier de nouveaux gisements, (ii) qualifier la demande des entreprises et (iii) faciliter l'accueil des projets industriels, développer les outils de portage de projets foncier et favoriser les meilleures pratiques en matière d'aménagement et de gestion du foncier. Ces objectifs sont précisés par une Feuille de route opérationnelle que vous trouverez en annexe du présent courrier.

Vous associerez très étroitement les collectivités compétentes en matière de gestion et de planification du foncier industriel, au premier rang desquelles les Régions et les Intercommunalités, et les associations d'élus locaux, aux travaux de votre mission. Les entreprises (France industrie) et les milieux économiques concernés seront également invités à y participer ainsi que, selon des modalités appropriées, l'ensemble des parties prenantes.

Monsieur Rollon MOUCHEL-BLAISOT
ANCT
20 avenue de Ségur
75007 PARIS

Vous conduirez cette mission avec l'appui d'une personne du CGE et de l'IGEDD.

Vous pourrez compter pour son pilotage stratégique sur le concours de la Direction Générale des Entreprises (DGE), de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) et de l'ANCT à travers la Délégation aux Territoires d'Industrie (DTI), programme porté avec la DGE.

Vous pourrez également vous appuyer sur Business France, la Banque des territoires (CdC) et le CEREMA.

Vous bénéficierez par ailleurs du support logistique de l'ANCT, dans le cadre d'une convention spécifique.

En raison des impératifs d'attractivité économique de notre pays et dans le cadre de la préparation du projet de loi « réindustrialisation verte », nous vous demandons de déployer dans vos meilleurs délais les préconisations de cette Feuille de route puis de nous en rapporter, à l'été 2023, le bilan.

Une contribution intermédiaire pour le Sommet « Choose France » qui se tiendra mi-mai est également souhaitée.

Vous pourrez enfin nous faire part, au fur et à mesure, des mesures concrètes et dispositions complémentaires qu'il vous paraîtrait utiles de prendre pour consolider, dans la durée, l'offre de foncier industriel dans le cadre de cette mobilisation nationale.

En vous remerciant vivement pour votre engagement, nous vous prions de croire, Monsieur le Préfet, à l'assurance de notre considération distinguée.



Christophe BÉCHU

Ministre de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires



Roland LESCURE

Ministre délégué chargé de l'Industrie

Annexe III - Liste des déplacements effectués

23 mars 2023 : Lens (62), participation à l'évènement organisé par l'Agence Régionale de Développement Nord France Invest

29 mars 2023 : La Rochelle (17)

6 avril 2023 : visite régionale Grand Est à Châlons-en-Champagne (51) puis Troyes (10)

11 avril 2023 : Caux Seine Agglomération et Dieppe (76)

17 avril 2023 : visite régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur à Marseille (13) dont Grand port maritime

19 avril 2023 : Belfort (90) et Montbéliard (25)

21 avril 2023 : Grand port maritime de Dunkerque (59)

25 avril 2023 : Grand port maritime du Havre (76)

3 mai 2023 : Marseille (13), participation au colloque organisé par la Région PACA « Des solutions pour le foncier en Région Sud »

5 mai 2023 : visite régionale Pays de la Loire à Angers (49) puis Nantes (44)

9 mai 2023 : Châteauroux (36)

22 mai 2023 : visite régionale Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon (69)

30 mai 2023 : visite régionale Bretagne à Rennes (35), Loudéac (22) puis Vitré (35)

19 juin 2023 : visite régionale Centre-Val de Loire à Orléans (45)

20 et 21 juin 2023 : visite régionale Nouvelle-Aquitaine à Bordeaux (33)

26 juin 2023 : La Roche-sur-Yon (85)

28 juin 2023 : Saint-Nazaire (44)

Déplacements programmés en juillet 2023 : Roanne et Saint-Etienne (42), Bourgogne Franche-Comté (Dijon), Le Creusot (71), Occitanie (Toulouse), Annemasse (74), Cherbourg (50)

Annexe IV - Liste des entités rencontrées

1. MINISTÈRES ET CABINETS MINISTÉRIELS

2. PARLEMENTAIRES

Assemblée Nationale

- Guillaume KASBARIAN, député de la 1^{ère} circonscription d'Eure-et-Loir, président de la commission des affaires économiques
- Sandra MARSAUD, députée de la 2^e circonscription de Charente
- Marie-Agnès POUSSIER-WINSBACK, députée de la 9^e circonscription de Seine-Maritime
- Jean-Marc ZULESI, député de la 8^e circonscription des Bouches-du-Rhône, président de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Sénat

- Jean-Baptiste BLANC, sénateur du Vaucluse
- Fabien GENET, sénateur de la Saône-et-Loire, rapporteur du projet de loi relatif à l'industrie verte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
- Valérie LETARD, sénatrice du Nord, vice-présidente du Sénat
- Laurent SOMON, sénateur de la Somme, rapporteur du projet de loi relatif à l'industrie verte pour la commission des affaires économiques

3. AUTRES PERSONNALITÉS RENCONTRÉES

- Laurent GUILLOT, chargé du pilotage d'une mission interministérielle sur la simplification et l'accélération des implantations d'activités économiques en France (juillet 2021)

4. ADMINISTRATIONS CENTRALES

Services Première ministre

- Délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine
- Secrétariat général à la planification écologique
- Secrétariat général pour l'investissement

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires

- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
- Direction générale des collectivités locales
- Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
- Direction générale de la prévention des risques

Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- Conseil général de l'économie
- Direction générale des entreprises
- Direction générale du Trésor

Ministère des Armées

- Direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement

5. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

Collectivités régionales

- Région Auvergne-Rhône-Alpes
- Région Bretagne
- Région Bourgogne-Franche-Comté
- Région Centre-Val de Loire
- Région Grand Est
- Région Hauts-de-France

- Région Île-de-France
- Région Normandie
- Région Nouvelle-Aquitaine
- Région Occitanie
- Région Pays de la Loire
- Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Agences de développement régional

- Ad'Occ (Occitanie)
- ADI Nouvelle-Aquitaine
- Dev'Up (Centre-Val de Loire)
- Nord France Invest (Hauts de France)
- RisingSUD (PACA)

Villes et intercommunalités

- Métropole de Brest
- Métropole de Bordeaux
- Métropole de Lyon
- Métropole de Rennes
- Communauté d'agglomération (CA) de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE)
- CA de La Rochelle
- CA du Cotentin
- CA Pays de Montbéliard Agglomération
- CA Caux Seine Agglo
- CA Bar-le-Duc Sud Meuse
- CA de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane
- CA de la Porte du Hainaut
- CA du Grand Belfort
- CA La Roche-sur-Yon Agglomération
- CA Vitré Communauté
- Communauté de communes Estuaire et Sillon (44)
- Communauté de communes Loudéac Communauté – Bretagne Centre
- Communauté urbaine de Dunkerque
- Fos-sur-Mer
- Manosque
- Montargis
- Montceau-les-Mines
- Mulhouse
- Roanne
- Saint-Quentin
- Troyes

Opérateurs locaux

- Agence de développement économique Nord Franche-Comté
- Agence de développement de Bordeaux
- Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire
- Agence d'attractivité Bordeaux-Gironde
- Agence d'urbanisme du Territoire de Belfort
- Caux Seine Développement
- Industries Méditerranée
- Invest in Bordeaux
- Provence Promotion
- SEM Oryon (Roche-sur-Yon)
- SEML Tandem (Belfort)

6. ASSOCIATIONS NATIONALES D'ELUS

- Association des maires de France
- France Urbaine
- Intercommunalités de France
- Régions de France
- Villes de France
- Fédération nationale des SCoT
- Fédération des EPL

7. OPÉRATEURS, ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE L'ÉTAT ET ENTREPRISES NATIONALES

- Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)
- Agence nationale de la cohésion des territoires
- Banque des Territoires
- Business France
- Caisse des dépôts et des consignations (CDC)
- Chambres de commerce et d'industrie
- CDC Biodiversité
- Cerema
- Compagnie nationale du Rhône (CNR)
- EDF
- ENEDIS
- Etablissement public foncier de Normandie
- Etablissement public foncier de Provence Alpes Côtes d'Azur
- Etablissement public foncier de Bretagne
- Etablissement public foncier des Hauts-de-France
- Etablissement public foncier de Nouvelle-Aquitaine
- Etablissement public foncier de Grand Est
- Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)
- Etablissement public territorial Orly-Seine-Bièvre
- EpaMarne - EpaFrance
- Grand Paris Aménagement
- Grand port maritime de Marseille
- Grand port maritime de Dunkerque
- Grand port maritime de Bordeaux
- Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire
- Haropa Port
- SNCF
- TDF
- RTE

8. ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Préfectures de région et Sgar : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts de France, Ile de France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur

Préfectures de département (Aube, Côtes d'Armor, Loire, Marne, Territoire de Belfort, Nord, Pas de Calais, Charente Maritime, etc.) et sous-préfectures (Aix-en-Provence, Béthune, Fougères-Vitré, Le Havre, Lens, Istres, Montbéliard, Saint-Nazaire, etc.)

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), DREEDTS, DDT(M)

9. ORGANISATIONS ET REPRESENTATIONS PROFESSIONNELLES

- MEDEF (dont antennes régionales)
- MEDEF outre-mer
- Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)
- France Industrie
- France Logistique
- Afilog
- Association des industriels de Loire-Estuaire (AILE)
- Club d'entreprises de Périgny (17)
- Environnement Industrie (PACA)
- Fédération des agences d'attractivité, de développement et d'innovation (CNER)
- Fédération Française du Bâtiment Gironde
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI)
- Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU)
- INCASE (Caux Seine Agglomération)
- Industries Méditerranée
- LIFTI

Fiches thématiques

- A. Sites France 2030
- B. Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts
- C. Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches
- D. Densification et intensification des zones industrielles
- E. Mobilisation du foncier caché public et privé
- F. Gestion adaptée du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel
- G. Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels
- H. Sécuriser les compensations environnementales

Fiche A - Sites France 2030

Enjeux

Le gouvernement propose la création d'une liste de 50 sites France 2030 afin d'encourager le pré-aménagement, le pré-équipement et la dépollution par anticipation.

L'objectif est, d'une part, de préparer une cinquantaine de sites France 2030 incluant des sites déjà clés en main répondant à la diversité des demandes industrielles et d'autre part, de mettre en place un processus assurant la gestion de ce stock et son renouvellement.

Les sites industriels France 2030 sont des sites bénéficiant de caractéristiques distinctives et dont le rythme de préparation doit pouvoir garantir le maintien du stock. Ils ont ainsi pour spécificité qu'une partie de leur aménagement soit lancée sans un projet futur défini afin d'anticiper la demande des industriels. Plus que des zones d'activité où les bâtiments industriels sont juxtaposés les uns à côté des autres, ces sites visent à proposer un aménagement propre à stimuler la construction d'un écosystème industriel local dynamique.

Ces futurs sites France 2030 s'inscriront de manière prioritaire dans des zones d'activités économiques (ZAE) existantes afin de s'intégrer dans la trajectoire de la sobriété foncière et bénéficier de manière optimale des aménités, infrastructures et utilités déjà présentes pour accélérer le déploiement de la reconquête industrielle. Les principaux gisements fonciers potentiels, supports de ces futurs sites d'intérêt stratégique pour cet objectif national, pourraient être, pour partie, les zones d'activités commerciales périphériques dont la requalification est programmée avec des financements dédiés (DGE, Banque des Territoires), les friches (ministères, opérateurs d'Etat, établissements publics), les ports (nationaux et locaux) mais aussi les très grands terrains stratégiques.

Un site France 2030 devra se prévaloir de plusieurs des caractéristiques suivantes :

- un site industriel de grande dimension (plus de 100 hectares),
- une connexion aux infrastructures énergétiques, utilités, transports, numériques,
- un terrain acceptant les sites SEVESO,
- une maîtrise foncière et un pré-équipement assurés,
- des procédures purgées (archéologie, diagnostics et compensations environnementales, études d'impact environnemental) et, si nécessaire, une dépollution menée (ou programmée),
- une réglementation d'urbanisme alignée : un site France 2030 s'inscrit dans une zone autorisant l'installation d'activités économiques, conformément aux documents d'urbanisme locaux,
- une offre mutualisée de prestations spécialisées,
- un territoire présentant une dynamique industrielle endogène avérée : implication forte des collectivités locales, présence d'un bassin d'emploi, de compétences disponibles et de logements à proximité, démarche locale ac-

tive et structurée d'accompagnement pour répondre aux besoins de recrutement (formation, logement, services essentiels à la population, etc.), facteurs d'attractivité pour les cadres (aménités culturelles, scolaires ou sportives), transports en commun ...

Par ailleurs, d'autres critères sont à connaître pour les sites France 2030 : la forme et le dénivelé des terrains par exemple, mais aussi les éventuelles possibilités d'extension ainsi que la situation géographique du site notamment.

Enfin, la présence d'un aménageur ou d'un intégrateur est nécessaire afin de gérer toutes les interfaces entre l'industriel et les services publics. Ainsi, le gestionnaire de site aura un rôle important d'animation, d'identification des besoins et de lien avec les financeurs, investisseurs et opérateurs. Cela facilitera la mise en place d'un plan d'aménagement permettant la construction des bâtiments par phases successives.

La stratégie des sites France 2030 repose sur la mobilisation coordonnée des collectivités territoriales et des opérateurs locaux et nationaux pour préparer, mettre en marché, gérer et renouveler des sites de référence. **Il ne s'agit pas de constituer un stock mais bien de mettre en place un processus assurant le renouvellement de l'offre dans la durée et répondant aux différents besoins des industriels** qui ne sont pas facilement satisfaits par la production « ordinaire » des zones industrielles ou d'activités.

Afin de veiller à l'actualisation et à l'enrichissement constant de cette liste des sites France 2030, la préfecture de région et la Région devraient être chargées d'assurer la mise à jour de l'outil au niveau régional.

Identification et préparation

Evaluation du besoin

Seuls quelques sites seront prêts en 2025 et d'autres seront à préparer pour la fin de la décennie. Toutefois, si on inclut les besoins spécifiques de *startups* (drones, accès à un rayonnement synchrotron (Saclay), laser haute puissance (route des lasers à Bordeaux), etc.), une dizaine de sites très spécialisés peuvent d'ores et déjà faire partie de la liste des sites France 2030 (cf. encadré ci-dessous).

La problématique des « Sites clés en main »

Le dispositif « Sites clés en main » lancé en 2020 a permis d'apporter des éléments de réassurance auprès des investisseurs ainsi qu'une vitrine de l'offre de foncier industriel avec des délais procéduraux diminués. Enfin, le dispositif a encouragé le dialogue en amont de la commercialisation des terrains entre les principales parties prenantes afin d'accélérer les implantations.

Toutefois, la labellisation fonctionnant par salves successives (deux AMI), cela n'a pas permis l'intégration de tous les potentiels terrains « clés en main ». De plus, lors de la seconde édition des « sites clés en main », l'offre foncière s'est majoritairement inscrite dans des parcs d'activités et ZAE (150 répondants soit 87 %), dont 79 dans des parcs multi-activités (accueillant des services, industries, entrepôts, bureaux, artisanat, commerces) de moindre performance, voire « obsolètes » lorsqu'il s'agit de sites ne

présentant que du terrain à vendre (42 sites, soit 24 %), sans services associés, ni animation et/ou promotion du site. De plus, 77 sites ne disposaient pas d'études faune-flore (soit 44,5 %), et le nombre de sites inscrits dans des parcs certifiés norme internationale ISO est extrêmement faible (16, soit 9 %).

Concernant la différence entre les « sites clés en main » et les sites France 2030 : les « sites clé en main » sont un premier niveau de préparation des sites, essentiellement sur le plan réglementaire, pour accueillir au plus vite et au mieux les industriels. La démarche « sites France 2030 » vise à aller plus loin, en préparant des fonciers déjà identifiés ou à identifier en continu.

Identification

Pour mener à bien l'identification de ces 50 sites, il convient de relancer un travail de repérage et de vérification sur tout le territoire. Ainsi, une lettre de mission pourrait être envoyée aux préfets, en précisant le travail conjoint à réaliser avec les régions. **Les projets doivent émerger des territoires, soutenus par l'action conjointe des collectivités locales et de l'Etat.**

La constitution des réserves foncières en anticipation

La constitution de réserves foncières est essentielle pour que les collectivités puissent inscrire leur développement économique et notamment industriel dans une démarche de long terme. Pour les sites France 2030, la propriété publique est particulièrement pertinente pour maîtriser leur remise à niveau et leur préparation à l'accueil des nouvelles implantations industrielles dans les décennies à venir.

La constitution de réserves foncières en anticipation passe notamment par le droit de préemption et doit concerner à la fois du foncier à vocation industrielle et des sites de renaturation et restauration.

Des droits de préemption peuvent être institués par les PLU(i) sur des zones urbaines ou à urbaniser ou dans le cadre des ZAD. En justifiant la finalité d'intérêt général de l'opération, la collectivité peut utiliser son droit de préemption pour être prioritaire dans l'achat d'un site vendu par un propriétaire. Dans le cas des friches, notamment industrielles, le propriétaire n'est parfois pas connu ou préfère garder son terrain, sans activité, en vue d'opportunités futures.

De nombreuses contributions ont ainsi appelé à un renforcement du droit de préemption urbain, à l'instar de ce qui est possible dans les secteurs d'intervention des conventions d'opérations de revitalisation du territoire (ORT).

Dans un contexte de sobriété foncière nécessaire, la réhabilitation des friches est un levier indispensable pour l'implantation de nouvelles industries (cf. Fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches). Cependant, toutes les friches n'ont pas des possibilités d'aménagement et d'accueil d'activités industrielles ou ne répondent pas aux besoins de la collectivité. Celles-ci pourraient alors être inscrites dans des zonages à renaturer et participer au renforcement des sites « France 2030 » en leur associant, de manière anticipée, une unité de compensation.

La constitution de réserves foncières par l'utilisation du droit de préemption se heurte cependant à un problème de financement. Les collectivités ne sont pas toutes capables d'assumer le prix imposé par le propriétaire ou par le tribunal judiciaire, le cas échéant. A ce titre, le rapport d'information des députés Damien Adam et Stéphanie Kerbarh¹ note qu'il serait « intéressant que l'État prenne en charge une partie du coût d'acquisition pour les petites et moyennes communes ».

Un problème de financement similaire se retrouve en matière de gestion et de portage de ces réserves foncières constituées. Les aménageurs et établissements publics fonciers sont alors un relais essentiel du portage foncier nécessaire au renouvellement continu de sites France 2030.

Modèle économique

Que le site France 2030 soit situé sur une ancienne friche ou en extension urbaine, son aménagement relève des principes habituels. Il doit être confié à un aménageur disposant des compétences techniques et commerciales indispensables pour mener à bien les études, les procédures et les travaux d'aménagement. Aussi, la préparation du site nécessite la mobilisation des préfinancements permettant de couvrir ces opérations de préparation : acquisitions foncières, études, concertations, procédures, dépollutions, compensations, infrastructures primaires² et accès aux terrains. En fonction des prix de sortie possibles pour ces terrains industriels, il revient à cet aménageur d'optimiser son bilan d'aménagement et de mobiliser les ressources complémentaires nécessaires : prêts intercalaires mais aussi subventions et contributions publiques.

En effet, la préparation des sites France 2030 peut nécessiter des dépenses justifiant de besoins de financement particuliers, c'est-à-dire les dépenses qui sont difficiles à financer avec les outils existants. On peut penser à des dépenses telles que :

- traitement des pollutions dans le cas de friches,
- travaux de pré-équipement particuliers, tels que poste source additionnel permettant d'accueillir des industriels électro-intensifs, réseau de chaleur, équipements mutualisés importants,
- frais de portage de grands tènements, conservés en portefeuille sans vente à la découpe permettant de couvrir les besoins de trésorerie de l'aménageur,
- réalisation des compensations et acquisitions d'unités de compensation (ou à tout le moins réservation) correspondant à la réalisation des espaces publics, mais aussi à l'aménagement des parcelles cessibles.

Ainsi, le modèle économique des sites France 2030 peut être grevé de contraintes plus importantes que l'aménagement de zones industrielles courantes, zones dont le financement par le seul équilibre du marché est plus difficile que celui de zones d'activités généralistes. D'après la métropole de Lyon, le prix des terrains à vocation industrielle stricte est deux à trois fois moins élevé que celui des terrains en zone d'activité.

¹ Rapport d'information de la mission d'information commune sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives du 27 janvier 2021

² On appelle infrastructures primaires les réseaux et équipements extérieurs au site, indispensables à sa desserte : route d'accès, station d'épuration et émissaire principal, raccordement au réseau électrique, etc.

En sus des financements des collectivités territoriales (apport au capital de l'aménageur, prise en charge des dépenses d'infrastructures primaires, subventions d'équilibre...) et les prêts aménageurs que les réseaux bancaires ou la Banque des Territoires savent apporter, la préparation des sites France 2030 justifie donc de moyens additionnels spécifiques apportés par l'Etat. La mission préconise qu'un fonds d'intervention pour le foncier industriel puisse intervenir sur les travaux de dépollution, mais aussi pour certaines dépenses spécifiques à ces sites et notamment l'anticipation des compensations environnementales et les frais de portage des tènements spécifiques (grandes surfaces et terrains ayant accès à des infrastructures très spécifiques).

Exemples de démarches similaires déjà menées

La SEML Route des Lasers

La SEML Route des Lasers, à Bordeaux, qui s'appuie sur le laser Méjajoule réalise des aménagements et des bâtiments de la conception à la livraison. Elle pilote la gestion, exploitation et maintenance de l'ensemble de leur patrimoine immobilier afin de garantir une qualité d'usage optimale aux occupants. Leurs parcs sont principalement dédiés à la filière optique, laser et photonique. La SEML a construit depuis sa création 25 bâtiments, accueillant 73 entreprises et 905 emplois et dispose de grande quantité de foncier disponible. Elle est reconnue pour ses qualités de production et de portage immobilier, avec un cahier environnemental ambitieux (prise en compte dans toutes les opérations de la SEM des problématiques de développement durable, d'économie d'énergie et de production d'énergie en autoconsommation) et des services aux industriels du site (connexion Internet THD fibrée sur tout le site, service de restauration ambulant, espaces immobiliers partagés...).

Source : Banque des Territoires

Le Projet USIN à Vénissieux

Le projet USIN Lyon Parilly est un modèle d'espace productif à destination des industriels développé au sein de la ville de Vénissieux, implanté sur un ancien site industriel de 10 ha qui appartenait à l'entreprise Bosch. Un travail de dépollution et de réutilisation du patrimoine industriel exceptionnel existant a été mené afin de pouvoir héberger des activités productives, elles-mêmes respectant les normes de nuisance sonore et de pollution autorisée en ville. Lancé en janvier 2021, les 30 000m² existants repartis sur les 11 ha du site sont occupés à 93% par 12 locataires et 380 employés.

(cf. Fiche F - Gestion adaptée du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel.)

Première ébauche d'une liste de sites France 2030

Les quelques sites listés ci-dessous constituent une première ébauche de liste de sites France 2030, établie à partir de la liste « des sites clés en main » existants dont les critères correspondent à ceux déclinés plus haut par la mission (cf. enjeux) et des visites effectuées par la mission sur le territoire.

En région Auvergne-Rhône-Alpes

La Plaine Saint-Exupéry (Rhône, 69)

Dans l'est lyonnais, la région AURA a pour projet de développer la plaine Saint-Exupéry qui a un potentiel de 870 ha répartis entre 10 secteurs stratégiques. Plusieurs temporalités d'aménagement : décennies 2020, 2030 et 2040. L'Etat est propriétaire de certains terrains.

En région Centre-Val de Loire

ZAE OZANS (Indre, 36)

Sur les communes d'Etrechet et de Diors, l'intercommunalité est propriétaire d'une partie des terrains. Le périmètre global de cette zone est de 508,6 ha, dont 420 ha sont cessibles à terme. 108 ha ont d'ores et déjà été viabilisés et sont disponibles immédiatement. La ZAE est embranchable.

124 ha de cette zone sont déjà recensés comme site « clés en main » : superficie continue ; études déjà réalisées : inventaire 4 saisons, dossier loi sur l'eau, archéologie préventive, label HQE.

Châteaudun (Eure-et-Loir, 28)

Premier terrain de 145 ha : en zone agricole, une dizaine de propriétaires privés différents, embranchements démontés, premières étapes de renforcement du réseau électrique sûrement en cours. Projet agrivoltaïque au nord du terrain et aménageur pour immobilier d'entreprise sur ancien hippodrome à l'est du terrain.

Deuxième terrain sur l'ancien aéroport de Châteaudun : propriété de l'intercommunalité qui a des projets d'aéroport civil et de centrale photovoltaïque.

En région Grand-Est

Site de Carling, plateforme industrielle Chemesis (Moselle, 57)

Au moins 53 ha au sein de la plateforme industrielle Chemesis, située sur la commune de Saint-Avold.

Site d'Uckange (Moselle, 57)

200 ha, dont la maîtrise foncière est assurée par l'EPFGE, ancien site sidérurgique d'Arcelor Mittal, réseau routier et fluvial. Projet subventionné dans le cadre du fonds friches.

ZAC 3 – Aéroport de Vatry (Marne, 51)

Sur la commune de Sommesous. Le département est propriétaire des réserves foncières autour de l'aéroport et va créer une troisième ZAC. Des terrains « clés en main » se trouvent déjà sur les deux premières ZAC. 288 ha seront commercialisables à horizon 2026.

Terrains repérés dans l'AMI Grands Sites industriels.

Parc d'activités CAP Vosges (Vosges, 88 et Haute-Marne, 52)

Situé à cheval sur les communes de Damblain (88) et de Breuvannes-en-Bassigny (52), le parc d'activités industriel Damblain propose 190ha de surface disponible immédiatement, avec possibilité de classement SEVESO. Ces terrains de propriété publique bénéficient d'un embranchement fer, de réseaux d'eau, d'assainissement, de gaz et d'électricité ainsi que d'une couverture internet fibre.

Ce terrain, prêt à l'emploi, a été repéré par l'AMI Grands sites.

En région d'outre-mer de la Guyane

Site de Montsinéry-Tonnegrande (97)

107 ha dont la maîtrise foncière est assurée par l'EPFA (39 % acquis et 61 % en attente de signature). Le foncier est situé au sein d'un périmètre d'opération d'intérêt national (n° 12 – Les Savanes) et a été identifié dans le cadre du fonds friches.

En région Île-de-France

Site de Brétigny-sur-Orge (Essonne, 91)

120 ha identifiés dans le SDRIF-E et dans le cadre de Choose France, bénéficiant d'un accompagnement de l'Etat. Sur le site de l'ancienne base aérienne 217.

Site d'Aubergenville (Yvelines, 78)

110 ha, identifiés dans le SDRIF-E, ancienne usine Renault Flints.

Site de Sénart-Villaroche (Seine-et-Marne, 77)

150 ha en cours d'acquisition sous convention foncière entre l'EPA Sénart et l'EPFIF. Le site devrait être classé industriel dans le prochain SDRIF, avec un droit de 155 ha de consommation d'ENAF. En cas de réduction des emprises de l'aérodrome de Melun-Villaroche (propriété du Syndicat mixte Paris Villaroche), la taille du site pourrait être doublée.

En région Normandie

Zone industrialo-portuaire du Havre (Seine-Maritime, 76)

Dans HAROPA PORT, grand port maritime qui est propriétaire, sur la commune de Gonfreville-l'Orcher, d'un terrain sélectionné par l'AMI Grands Sites.

Port-Jérôme ZAC 3 (Seine-Maritime, 76)

Potentielle extension de 250 ha de la zone industrielle en ZAC 3.

En région Nouvelle-Aquitaine

Site de Blanquefort (Gironde, 33)

53 ha qui appartiennent à Ford Aquitaine Industrie, en cours de dépollution dans le cadre d'une cessation d'activité. Desservi par un réseau ferré.

Site de Cestas, Domaine de la Poste (Gironde, 33)

Site initialement dédié à la logistique, notamment un très grand centre de tri postal qui ne peut pas être desservi par le fer.

Repéré par l'AMI Grands sites.

Site de la centrale nucléaire du Blayais (Gironde, 33)

Les installations nucléaires de base du site du Blayais sont implantées au cœur d'un marais de 6 000 hectares, elles occupent une superficie de 78 hectares.

Fiche B - Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts

Enjeux

Pour rappel, la Banque des Territoires et le Cerema ont été mandatés par les ministres chargés de la transition écologique et de l'industrie le 28 février 2023 pour élaborer un portail national du foncier économique dans le cadre de la mission nationale foncier industriel lancée en mars 2023.

Aussi, dans un souci de bonne articulation des différents travaux, il s'agit d'objectiver et de préciser dans cette annexe les préconisations issues de nombreuses remontées des acteurs de terrain figurant dans notre contribution pour une Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel s'inscrivant dans une trajectoire de sobriété foncière.

Pour la mission, cette commande place dans un même portail deux objectifs plus ou moins explicites dont il serait utile de préciser les termes et la faisabilité :

- une solution numérique permettant de visualiser l'offre de terrains disponibles à moins d'un an, solution articulée avec les portails et outils développés par les territoires, à destination des investisseurs
- un portail permettant de structurer l'écosystème de connaissance du foncier industriel du pays, orienté vers les collectivités territoriales et les opérateurs pour la réalisation des inventaires des zones d'activités prévus par la loi Climat et résilience et, plus largement, pour développer une observation permanente des fonciers industriels sur leurs territoires.

La présente annexe précise les modalités des réponses à apporter à cette commande. **La mission considère en effet que ces deux volets sont essentiels mais que les caractéristiques très différentes à développer et gérer dans la durée invitent à bien distinguer les réponses à apporter. Il convient donc de dissocier ces deux volets en créant deux outils distincts.**

Cette distinction des portails (identifiés notamment par leurs pages d'accueil distinctes) ne préjuge pas des considérations techniques de réalisation (mutualisation ou pas des supports matériels de ces portails et organisation des équipes). Cette fiche n'a d'ailleurs pas vocation à traiter ces questions techniques et d'organisation institutionnelle (équipes à mobiliser, cadres contractuels à définir), ni à évaluer les coûts et les modalités de financement.

Les besoins

Les informations nécessaires aux acteurs économiques sur le foncier industriel

Le marché du foncier industriel est un secteur économique avec de nombreux acteurs privés et publics, dont les rôles sont complémentaires. Le marché des terrains et locaux industriels propose des biens divers : type de produits (vente, location avec baux commerciaux ou pas, investisseurs...), taille (du grand terrain à quelques dizaines de mètres carrés), qualité (neuf, seconde main...), connexion aux infrastructures variées (électricité, eau, réseaux ferroviaires et autoroutiers,...) etc, afin de répondre à l'hétérogénéité des demandes des industriels.

Toutefois, malgré la diversité des demandes, il est possible d'ébaucher, pour certains types d'implantations, le portrait des besoins en foncier. Ainsi, les projets d'implantation portés par des industriels étrangers sont caractérisés notamment par leur besoin en grands terrains.

Principaux besoins en foncier et en information des industriels étrangers

Les grands projets industriels, toutes filières confondues, comportent huit critères systématiques :

- Superficie : au moins 100 ha
- Forme : rectangulaire ou carrée (pas de forme biscornue)
- Dénivelé : terrain plat
- Extension : les mégaprojets, généralement multi-phasés, imposent de connaître les possibilités d'extension
- Utilités : équipements adaptés à l'industrie lourde (électricité, gaz, eau, numérique)
- Formation : site inscrit dans une zone d'emplois suffisamment dense
- Situation géographique/accessibilité : terrain situé dans des zones stratégiques ou attractives (à proximité d'un grand port maritime, d'un terminal de transport combiné ou dans une zone frontalière non-enclavée)
- Volet réglementaire : maîtrise foncière, compatibilité du PLU (possibilité d'activités Seveso seuil haut par exemple), inventaire faune-flore, séquence ERC, archéologie préventive, servitudes (hauteur des cheminées, servitudes aéronautiques, canalisations souterraines etc).

Source : Business France

A contrario, les *startups* industrielles sont pour la majorité d'entre elles à la recherche de petites surfaces avec des infrastructures existantes.

Principaux besoins des *startups* industrielles pour une implantation

NB : Le nombre des startups industrielles en France est estimé à 1 600.

- Un intérêt manifeste pour les très petites surfaces, inférieur à 1 ha (76 %) et les locaux industriels déjà établis (63 %).
- Critères déterminants dans le choix d'implantation pour les startups industrielles :
 - la surface pour 95 % des startups
 - l'existence d'infrastructures physiques pour 90 % des startups
 - l'existence d'infrastructures numériques et l'offre d'aides publiques pour 80 % des startups.
- Considérations environnementales : les startups cherchent à valoriser et échanger des matières premières et de l'énergie avec d'autres entreprises ou à mutualiser des approvisionnements et bénéficier de services partagés.
- Les collectivités territoriales sont sollicitées prioritairement par 63 % des startups dans leur démarche de recherche d'implantation (54 % des startups déclarent avoir été accompagnées par une intercommunalité et 36 % par une région).
- L'identification du foncier adéquat et le montage économique représentent des difficultés pour la moitié des startups.
- Trois montages juridiques sont le plus souvent utilisés lors de l'implantation d'une startup industrielle :
 - schéma locatif de longue durée (39 %) pour sa bonne disponibilité sur le marché
 - schéma locatif avec mécanisme d'option d'achat (36 %) pour sa flexibilité,
 - acquisition en pleine propriété (36 %) afin d'installer des équipements lourds ou difficilement transférables.

Source : DTI, DGE, French Tech, France Industrie, Start Industrie

Il existe, partout sur le territoire mais hétérogènes et inégalement répartis, des outils permettant une meilleure connaissance du foncier disponible (voir ci-dessous).

Bien sûr, le niveau de détail des informations mises en ligne sur chacun des terrains observés n'est pas le même selon la taille du territoire couvert. En effet, l'investisseur international qui cherche une installation en France n'est a priori pas intéressé (même s'il y aura toujours des exceptions) par les locaux et terrains ordinaires de quelques centaines à quelques milliers de mètres carrés, disséminés dans la plupart des zones d'activité du pays. En revanche, il a besoin d'informations plus complètes sur l'environnement (bassin d'emploi, grands réseaux, institutions de recherche) et les opérateurs susceptibles de l'accompagner dans son besoin. Il est évidemment aussi indispensable que l'information soit traduite intégralement ; le choix des fonds de carte nécessite peut-être aussi d'être adapté¹. Enfin, ces investisseurs sont prêts à consacrer quelques moyens à leur recherche.

¹ Malheureusement pour l'offre française, Google Earth est d'un usage plus courant dans le monde que le Géoportail de l'IGN

Par contre, les entreprises déjà installées cherchant à se développer dans leur environnement proche - ce qui constitue l'essentiel des investissements - connaissent leur territoire. Elles cherchent à repérer rapidement des opportunités et le professionnel à contacter, ainsi que des éléments plus précis sur l'environnement, par exemple en matière de services aux salariés (restauration, transports en commun) et services mutualisés. La démarche est également plus concurrentielle.

Ainsi, l'articulation entre les portails développés aux différentes échelles de gouvernance n'est pas qu'un problème de collecte et de mise en ligne normalisée d'informations disponibles sur les serveurs locaux. **Des informations complémentaires, plus qualitatives et des traitements spécifiques doivent être ajoutés pour préparer les fiches destinées aux investisseurs internationaux.**

Les besoins des collectivités dans leur connaissance du foncier industriel

Bénéficiaires

Les informations relatives à la qualification du foncier industriel sont utiles à la fois aux collectivités locales et agences de développement et à l'appareil d'Etat, notamment dans le cadre de remontées d'informations (statistiques, suivi des sites France 2030, alimentation du portail Dataviz Sites « clés en main »,...).

Outils d'observation du foncier

Certaines régions se sont dotées d'observatoires leur permettant d'identifier leur foncier disponible et de contribuer à leur stratégie de développement économique.

Tableau d'observatoires régionaux du foncier
Source : Régions de France

Régions	Outils	Observations
Bourgogne-Franche-Comté	Observatoire du foncier économique régional (Carte des sites et zones d'activités économiques) Observation des friches et espaces mutables (agences d'urbanisme)	Base administrée par l'agence économique régionale proposant une plateforme en ligne qui identifie et qualifie les zones d'activités économiques en BFC. Cet observatoire des ZAE est enrichi directement par les EPCI sur la base d'un protocole de recueil standardisé. Il est en lien avec les zonages des documents d'urbanisme. Le taux de couverture est bon mais pas complet. Accessible en <i>open data</i> . L'observation de la vacance sur ces sites (photo satellite, échanges avec les EPCI) permet d'identifier des hypothèses de friches. Les trois agences d'urbanisme de la région proposent principalement sur leurs aires de compétences un système d'observation des friches et des espaces mutables (identification et caractérisation) selon des méthodes proches mais pas complètement identiques.

Régions	Outils	Observations
	Etude Région – agences d’urbanisme	La Région (DPDP) a commandé aux agences d’urbanisme une étude visant à : • Produire un référentiel régional commun sur les « friches », en cohérence avec le référentiel national (Géostandard CNIG), • Etablir un protocole de recueil de données auprès des EPCI, cohérent avec la démarche complémentaire déployée par l’AER dans le cadre de l’Observatoire du foncier économique régional (OFER),
Centre Val de Loire	Portail de l’immobilier d’entreprises – Setting’up Base régionale des ZAE	Base de données de l’agence régionale de développement économique, Dev’up, accessible en <i>open data</i> . Outil déployé par la DREAL Centre-Val de Loire pour renforcer la connaissance des ZAE. Accessible en <i>open data</i> .
Grand Est	Ocs.geo Grand Est Dispositif Star’Est	Base de données (OCSGE 2) d’occupation du sol permettant un suivi fin de l’occupation des sols suivant 53 postes de nomenclature. Cet outil est librement accessible à tous et intégralement OpenData, mais les données datent de 2019. Dispositif Star’Est visant à recenser les friches à vocation industrielle, en mobilisant les EPCI via les agences de développement. Démarche de recensement des zones d’activités sur l’ensemble des territoires avec l’appui des agences de développement.
Nouvelle-Aquitaine	Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers	Observatoire co-piloté par l’Etat et la Région de l’occupation et du suivi de la consommation des espaces NAUFU, en accès libre, crée en 2012. Méthode de production : photo-interprétation d’images aériennes ou satellites. Il existe 3 millésimes de la région : 2009, 2015, 2020. L’OCS contient actuellement 64 postes dont une classe dédiée aux emprises industrielles. Ces espaces représentent en 2020 près de 36 500 hectares, soit 0,4 % de la superficie de la Nouvelle-Aquitaine.
Pays de la Loire	OCSGE 2013 et 2016 Solutions Ouest - Implantation	En attente de la nouvelle mouture de cette base de données. Recensement du foncier économique des collectivités par l’agence de développement économique pour en assurer une promotion sur son site internet.
Ile-de-France	Suivi de l’évolution des sols Observatoire des friches Recensement des ZAE Observatoire de l’obsolescence des zones d’activités	Suivi et évolution de l’occupation des sols assuré par l’IPR via le MOS et ses différents postes (en 11, 24, 47 ou 81 postes) Travail de recensement des friches via un observatoire des friches assuré par l’Institut Paris Région Institut Paris Région Travail en cours commandé par Grand Paris Aménagement auprès de l’IPR
Provence-Alpes-Côte d’Azur	Sud foncier éco	Observatoire régional des espaces d’activités économiques SUD Foncier éco en partenariat avec la DREAL et les chambres consulaires : recensement des ZAE et mise à disposition des données en ligne. Occupation du sol en 45 classes.

Régions	Outils	Observations
Bretagne	Couverture MOS du territoire régional	La Région a co-financé, en partenariat avec l'Etat, la couverture de l'intégralité du territoire régional par le mode d'occupation du sol (MOS) élaboré par l'agence d'urbanisme Brest-Bretagne, ainsi que la mise à disposition de la donnée pour l'ensemble des collectivités bretonnes. Le MOS est évolutif et s'appuie sur le croisement de données publiques disponibles à l'échelle cadastrale et l'analyse de photographies aériennes. Nomenclature en 44 classes.
Corse		Non répondu
Auvergne Rhône-Alpes		Pas d'observatoire régional
Hauts-de-France	Géo2France OCS2D 2021 Espaces à haute valeur logistique Etude Axe Nord Urba 8	Recensement des ZAE par la Région, l'Etat et les acteurs locaux. Occupation du sol en 2 dimensions (couverts et usages) Identification des espaces à haute valeur logistique avec les EPCI dans la cadre de la Directive Régionale d'Aménagement du CSNE Etude Axe Nord Urba 8 en 2022 : « état des lieux du foncier économique le long de l'axe nord en vue d'une évaluation du potentiel de report modal du trafic de marchandises »
Normandie	Recensement des ZAE d'intérêt communautaire Réflexion sur la création d'un observatoire régional du foncier économique Recensement des friches par l'EPF Normandie	Sur déclaration des EPCI, avec leurs grandes caractéristiques et l'identification du potentiel foncier immédiatement mobilisable ou à court/moyen/long terme Caractère stratégique de la connaissance en temps réel des disponibilités foncières à vocation économique. Or, cette donnée consolidée à l'échelle régionale essentielle pour favoriser le développement économique n'existe pas aujourd'hui. Participation de l'Etat (DREAL), avec à terme la création d'un observatoire régional des friches
Occitanie	Inventaire des friches	Pas d'observatoire régional établi EPF régional

De même, certains territoires ont développé leurs propres observatoires du foncier, dont voici quelques exemples.

AudéLor, agence de développement de Lorient :

Depuis 2014, AudéLor gère une base de données géolocalisées recensant les espaces présentant des potentialités foncières au sein des espaces d'activités existants du pays de Lorient. Un travail d'analyse de l'occupation des terrains d'activités a ainsi été mené pour évaluer les potentialités d'optimisation spatiale des ZAE. AudéLor a également engagé en 2016 un travail de repérage sur les friches urbaines à l'échelle du pays de Lorient, dont les friches d'activités. Un atlas issu de cet inventaire des friches urbaines a été réalisé en décembre 2016.

Source : AudéLor

Agence d'urbanisme de Bordeaux Aquitaine :

En 2012, l'A-urba a publié un Atlas des zones économiques de la communauté urbaine de Bordeaux. Son actualisation a été lancée en 2020, mettant l'accent sur l'enjeu de sobriété foncière. Les périmètres et les indicateurs ont été choisis en s'appuyant sur l'expertise des services de développement économique de Bordeaux Métropole et de ses pôles territoriaux. Cet outil est proposé sous la forme d'une visionneuse SIG (Système d'Information Géographique).

L'application permet d'accéder aux informations suivantes :

- occupation au sol des éléments bâtis ;
- état de l'immobilier d'entreprise ;
- emploi ;
- transports en commun structurants ;
- typologie en fonction de la vocation des zones ;
- zonages du PLUi de Bordeaux Métropole.

Source : A'urba, agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine

Observatoire logistique Paris Seine Normandie :

La CCI Normandie pilote avec la filière Logistique Seine-Normandie (LSN) et Haropa un observatoire du foncier et de l'immobilier logistique à l'échelle du territoire Paris Seine Normandie. Cet observatoire est partenarial, dans la mesure où il intègre différentes institutions : les ports, les agences de développement, les agences d'urbanisme, les services de l'Etat, l'EPF, les collectivités, les CCI...

Il poursuit deux objectifs :

- Un objectif de connaissance des disponibilités foncières logistiques (immédiatement, à court, moyen et long terme) pour guider les décideurs économiques ;
- Un objectif de promotion de l'offre afin d'apporter une réponse adéquate à de potentiels investisseurs.

Source : CCI Normandie

Les objectifs de la mise en place d'un portail national à double-entrée à destination des investisseurs et des collectivités par le Cerema et la Banque des territoires dépassent le simple besoin de recensement du foncier économique.

Au-delà de l'objectif initial de recenser les terrains disponibles, la mise en place d'un portail national couvrant avec le même niveau de granularité l'ensemble du pays répond au besoin des collectivités de faciliter la mise en réseau grâce à un portail de ressources techniques (bonnes pratiques entre collectivités, contacts, FAQ...) et financières permettant de programmer et financer la requalification du foncier d'activité économique (financements de la Banque des Territoires, Cerema, ANCT...).

Les derniers travaux ont mis en exergue les capacités de réponse du portail à des besoins avérés des collectivités en tant que fédérateur d'initiatives locales. La mise en œuvre de @zaé² a également mis en lumière le réel besoin des collectivités d'appui au recensement du foncier. Les collectivités soulignent l'utilité du portail, y compris lorsqu'elles disposent de systèmes locaux d'observation du foncier. Celui-ci constitue un outil d'autant plus nécessaire que le ZAN impose la valorisation et la requalification du foncier existant.

Source : Cerema / Banque des territoires

Pour la mission, les fonctionnalités identifiées par la Banque des Territoires et le Cerema à destination des collectivités doivent effectivement être mises en place dans le portail national afin d'accompagner les territoires dans leur connaissance du foncier. Une étude est en cours auprès des EPCI, réalisée par le Cerema et Intercommunalités de France, afin de confirmer et de cerner encore plus finement les besoins des utilisateurs finaux du portail avec des premiers résultats attendus à la mi-juillet 2023.

Liste des fonctionnalités identifiées à date pour le portail national à destination des collectivités

- Accès à un espace de partage pour les EPCI
- Accès à la cartographie foncière du territoire (ZAE, foncier disponible, friche etc.)
- Création et qualification des zones d'activités (référentiel brut des ZAE) avec les premiers critères disponibles (servitudes pour risques inscrites aux règlements d'urbanisme)
- Création d'un dossier foncier (fiche de suivi, aide associée à la demande et liste des prérequis)
- Mise en lien avec les acteurs économiques
- Diagnostic de l'évolution du foncier
- Chat (plateforme d'échange)
- Calendrier de projet (historique de l'évolution du territoire)
- Accès à des recommandations de gestion
- Accès à des ressources (fiches REX, fiches outils régulièrement mises à jour, etc.)

Source : Cerema / Banque des Territoires

² Offre @zaé, service gratuit d'aide à la création des inventaires ZAE des EPCI proposé par la Banque des Territoires

Une standardisation des données

La plupart des EPCI mènent des actions pour renforcer la connaissance de leur foncier économique. De nombreux territoires ont développé des modèles de données pour inventorier et caractériser les ZAE et autres sites économiques. Pour homogénéiser les données produites, assurer leur interopérabilité et en particulier honorer l'échéance d'août 2023 pour dresser l'inventaire des ZAE par les EPCI en application de l'article 220 de la loi Climat et résilience, il est nécessaire d'élaborer un standard national d'échange de données sur les sites économiques.

Pour ce faire, à l'instar du travail de standardisation des données sur les friches (cf. Fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches) le Cerema anime le [sous-groupe ZAE](#) du GT CNIG Aménagement sous l'égide du Conseil National de l'Information Géolocalisée ([CNIG](#)). Les travaux ont démarré en avril 2023 et suivent un rythme soutenu afin de proposer un [projet de standard Site Economique](#) à l'automne 2023 et d'espérer sa validation formelle et publication d'ici la fin de l'année.

Le géostandard vise la production et l'échange de données géographiques relatives à l'identification et la description des ZAE et autres sites économiques.

Présentant les mêmes caractéristiques organisationnelles et techniques que le géostandard friches, il fait également l'objet d'une coordination étroite entre le CNIG et Etalab, permettant son référencement sur schema.gouv.fr qui apporte des outils de documentation, d'édition et de validation des données, en lien étroit avec la publication des données relatives aux sites économiques sur data.gouv.fr.

Source : Cerema

Si les EPCI ont un rôle crucial à jouer dans la connaissance du foncier, il est également primordial de mieux s'appuyer sur l'échelon régional qui s'est vu attribuer des compétences en matière d'aménagement du territoire et de développement économique - dans tous les compartiments - depuis la loi NOTRe. Les régions doivent pouvoir venir en appui des EPCI afin de favoriser la connaissance du foncier industriel potentiel.

Clarifier l'offre de services de l'Etat à destination des investisseurs et des collectivités

Le portail proposé pour l'automne 2023 par le Cerema et la Banque des Territoires disposera d'une double entrée pour les collectivités et les entreprises. Il s'agit de proposer un portail qui recense les disponibilités foncières dans des versions adaptées à la typologie d'utilisateurs suivants :

- Pour les collectivités : une version sécurisée du portail qui les aide dans la mise en place d'une stratégie foncière (en cohérence avec les objectifs de sobriété). Elle comprendra la diffusion de bonnes pratiques, des ressources documentaires ainsi qu'un module cartographique.
- Pour les entreprises : une version publique qui les aide, dans une démarche de développement ou d'implantation en France, à connaître les territoires répondant à leurs besoins en termes de foncier et d'immobilier. Des informations sur les formalités administratives à accomplir pourront venir enrichir le portail en s'appuyant sur les ARD et les organismes consulaires.

Toutefois, selon la mission, l'offre de services de l'Etat à destination des investisseurs et des collectivités nécessite la dissociation du portail porté par la Banque des territoires et le Cerema, avec la création de deux outils distincts :

- le portail Dataviz amélioré et complété à destination des investisseurs étrangers et nationaux
- le portail national du foncier industriel à destination des collectivités.

Une présentation internationale de l'offre française via le portail Dataviz « sites clés en main »

Le portail Dataviz, qui a déjà bénéficié d'une première phase d'amélioration au printemps 2023 est une vitrine nationale présentant des offres représentatives de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement, développé par Business France et la Banque des Territoires.

Cette offre Dataviz sera enrichie avec l'ajout des sites France 2030, véritablement clés en main, pour lesquels toutes les procédures relatives à l'urbanisme, à l'archéologie préventive et à l'environnement auront été anticipées. Elle comprend évidemment également d'autres terrains et biens, sélectionnés et vérifiés, démontrant la capacité du pays à répondre à des besoins variés, y compris très spécifiques, dans toute la profondeur et l'attractivité des territoires des régions françaises. Il y a là un réel enjeu d'équilibre territorial, en veillant à ne pas agir uniquement sur les territoires d'ores et déjà attractifs, notamment littoraux et métropoles.

Ce site se devra d'être multilingue, simple et rapide d'utilisation afin de donner envie à l'investisseur étranger de prendre contact avec l'interlocuteur unique de la plateforme qu'est Business France ou un membre de son réseau Team France. Le « Dataviz » doit être à accès direct : la page d'accueil est probablement une carte de France interactive, avec des possibilités de sélection. Une équipe vérifie en permanence la qualité des informations mises en ligne. Il s'agit notamment les sorties d'inventaire car un preneur a pris tout ou partie du bien présenté mais aussi des démarches de repérage de terrains à caractéristiques spécifiques, incluant la recherche de l'accord des propriétaires et aménageurs concernés.

Sous réserve d'expertise, ce portail international ne devrait pas donner d'accès direct aux outils régionaux et locaux : le premier objectif est la prise de contact avec un(e) chargé(e) d'affaires qui saura conseiller, guider et organiser la suite des recherches et des contacts. En sus, ce portail doit être intégralement traduit dans les langues retenues (français et anglais dans un premier temps) et il semble difficile de garantir la même qualité d'accessibilité aux autres sites (d'où l'importance de l'orientation vers le contact humain, la traduction artificielle n'apportant clairement pas les garanties de qualité représentative du savoir administrer français).

La constitution d'une base de données nationale de tous les terrains et bâtiments disponibles sur le marché pour des entreprises industrielles n'aurait pas de réalité opérationnelle : elle ne répondrait pas à un besoin réel de la plupart des entreprises, les coûts de mise à jour seraient exorbitants et le secteur privé devrait normalement s'opposer à une nationalisation de son activité (commercialisateurs et autres intervenants sur le marché de l'immobilier d'entreprise).

La mission préconise donc l'amélioration de l'outil Dataviz sur plusieurs points :

- **caractéristiques techniques** : vitesse de chargement, présentation des fiches (notamment cartes), référencement internet, traduction du contenu du site ;
- **liste et qualité des informations communiquées** : desserte ferrée, proximité d'un centre routier, puissance électrique disponible à 18 mois, ressources en eau, compensation, etc.
- **cartographie simplifiée** des sites présentés³ permettant de repérer les principales parcelles disponibles dans les sites labellisés mais aussi les terrains disponibles contigus quand il y en a ;
- **inclure des terrains disponibles non repérés lors de l'AMI** « Sites industriels clés en main » mais connus des agences régionales et territoriales de développement ou des représentants locaux de l'Etat ;
- **améliorer la fluidité des échanges d'informations** avec les partenaires, visant notamment à la mise à jour et l'enrichissement permanent de la vitrine, ce qui nécessitera d'ailleurs un travail consistant.

³ Périmètre du site et des principales parcelles sur un fond Google Earth

Par contre, les fonctionnalités identifiées par le Cerema et la Banque des Territoires pour l'outil correspondent à celles d'une « place de marché ». La mission estime qu'une telle place de marché ne répond pas à la diversité de besoins tant des vendeurs que des acquéreurs.

Liste des fonctionnalités identifiées à date pour l'outil à destination des investisseurs

- Filtrage des caractéristiques de recherche de foncier à partir du cahier des charges de l'investisseur français ou étranger
- Accès à des recommandations automatiques de recherche
- Création d'une demande de foncier en ligne
- Mise en relation avec les acteurs sur les territoires gérant et promouvant le foncier (EPCI, agences de développement locales et régionales)
- Chat (plateforme d'échange)
- Calendrier projet (suivi des échéances du projet)

Source : Cerema / Banque des Territoires

Un portail national du foncier économique à destination des collectivités

Sur ce volet, la mission considère que les différentes briques évoquées plus haut constituent un ensemble cohérent. Un volet, adressé aux EPCI, sera dédié à l'aide en ingénierie (AMO) pour leurs inventaires des ZAE et leur connaissance du foncier à vocation industriel disponible en contrepartie d'un partage de données des collectivités. Ce partage de données pourrait également participer à gommer la concurrence entre territoires. De plus, cet outil est accompagné de la mise en place d'une communauté d'acteurs en charge de ces questions foncières (bonnes pratiques, contacts, FAQ, ...) et dont la dynamique montre bien l'importance d'une animation territoriale sur le sujet du foncier économique.

Afin de faciliter la mise en réseau et d'amplifier l'animation en dehors des réunions, deux instruments supplémentaires ont été ouverts : une plateforme collaborative (Expertise Territoires) et les cafés « foncier » (Hub.Territoires).

Une gouvernance se précise et confirme le besoin d'un portail à la fois initiateur pour appuyer les démarches des Régions, EPCI et agrégateur s'appuyant sur les observatoires existants (Agences Régionales de Développement, Régions, DREAL). Ainsi, une attention particulière sera accordée à la gouvernance de la donnée en lien avec les collectivités locales. Des travaux sont en cours pour garantir d'une part l'interopérabilité avec les applications existantes mises en place par les collectivités et opérateurs locaux et agréer les données existantes. D'autre part il s'agira de s'assurer de la fiabilité des données en prenant en compte leur mode d'obtention et leur origine.

Source : Cerema et Banque des Territoires

*

*

*

Pour conclure, la mission rappelle qu'une distinction majeure entre le portail national à destination des collectivités et le dataviz amélioré présentant une vitrine de l'offre française aux investisseurs est à effectuer. La création d'un portail à double-entrée n'est pas suffisante pour répondre aux besoins spécifiques des deux publics visés.

La mise en place de deux outils bien distincts, l'un à destination des investisseurs nationaux et étrangers, l'autre à destination des collectivités, est essentiel afin de permettre à chacun d'accéder à des informations pertinentes sur le foncier industriel disponible en France, selon leurs besoins.

Fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches

Enjeux

Pour concilier efficacement l'ambition de réindustrialisation de la France et l'impératif de sobriété foncière, la bonne mobilisation des friches est une condition plus qu'essentielle. La France doit se doter d'une stratégie forte pour limiter la pression sur l'artificialisation des sols. **Pour la décennie 2021-2031, l'objectif doit être de couvrir 50 % des besoins fonciers engendrés par l'accueil des nouvelles usines, par la mobilisation des friches, soit environ 10 000 ha.**

Avant 2021, il n'existait aucune définition juridique de la notion de friche. A la suite du rapport de la mission d'information Adam et Kerbarh¹, la loi Climat et résilience du 24 août 2021 a inséré dans le code de l'urbanisme la définition suivante : « on entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »². Il faut rajouter à cette définition que les friches peuvent être industrielles, commerciales, urbaines ou encore administratives.

Le recensement des friches dans leur diversité a pour finalité leur réhabilitation pour permettre l'accueil de nouvelles activités. Les friches peuvent être réemployées pour du développement urbain et du logement, pour des activités productives (industrie, commerce) ou encore pour de la renaturation.

L'effort de recyclage de friches, accéléré par la création du fonds friches, est, aujourd'hui encore, principalement orienté vers la production de terrains pour le logement ou des quartiers mixtes (logements, bureaux, équipements). De même, la production des établissements publics fonciers a été historiquement orientée vers le logement, même si quelques établissements (EPORA à Saint Etienne, EPL Lorraine notamment) ont porté des terrains à vocation productive dès leur création ou peu après.

L'arbitrage entre les différentes utilisations possibles d'une friche n'est pas aisé. Il doit être au maximum guidé par un ensemble de priorités et de critères : la localisation de la friche, les servitudes naturelles ou autres qui y sont attachées, les services et infrastructures réutilisables mais aussi l'acceptabilité locale de l'activité projetée sur la friche et son intérêt pour le développement économique local.

¹ Députés Damien Adam et Stéphanie Kerbarh, « Rapport d'information (...) sur la revalorisation des friches industrielles, commerciales et administratives », janvier 2021.

² Article L.111-26

Connaissance

Les sources de connaissance des friches

Plusieurs bases de données peuvent apporter de la connaissance sur les sites en friche : Géorisques (BASIAS, BASOL), logements vacants (LOVAC), bien entendu les inventaires locaux, etc. Au niveau national, l'inventaire Cartofriches regroupe les différentes sources de données sur les friches lorsque celles-ci sont diffusables en *open data* (cf. encadré ci-dessous).

Par ailleurs, un travail de standardisation mené par le CNIG a été conduit en 2022 afin de proposer un schéma standard de données permettant de qualifier une friche. Ainsi, au sein de ce standard de données est défini l'ensemble des informations utiles au recensement des friches.

Une description standardisée des friches

Le Cerema a œuvré à la standardisation des données avec le "[Groupe de travail Friches](#)" qu'il anime au sein du Conseil National de l'Information Géolocalisée ([CNIG](#)).

Issu du modèle initial de Cartofriches, le [géostandard CNIG Friches](#) a été élaboré en 2022 avec l'ensemble des parties prenantes, et a été validé par la Commission des standards du CNIG.

Ce standard d'échange de données est désormais partagé par tous les maîtres d'ouvrage d'inventaires territoriaux de friches aussi bien que par les développeurs de solutions numériques. Il donne de la cohérence aux travaux locaux, facilite les échanges entre tous les acteurs de l'écosystème, et constitue désormais le format d'intégration des données dans Cartofriches. Il normalise les sujets suivants : la localisation, le statut de la friche, les utilisations antérieures, le bâti, le propriétaire, les pollutions et le classement urbanistique de la friche. *

Il présente la particularité d'avoir fait l'objet d'une coordination étroite entre le CNIG et Etalab, permettant [son référencement sur schema.gouv.fr](#) qui apporte des outils de documentation, d'édition et de validation des données, en lien étroit avec la publication des données "[Sites référencés dans Cartofriches](#)" sur [data.gouv.fr](#).

La thématique Friches bénéficie ainsi d'une intégration totale entre l'aspect standardisation de données, la plateforme et inventaire national Cartofriches, et les outils d'édition et de publication de données ouvertes.

Source : Cerema

* La norme ne permet pas d'identifier les friches classées en zones industrielles strictes.

Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires estime le nombre de friches strictement industrielles à 2 400. La majorité des spécialistes s'accorde sur une surface totale comprise entre 87 000 (sites pollués) et 170 000 hectares.

Au niveau national, des outils existent et se développent afin d'améliorer le recensement et la connaissance des friches.

Cartofriches

Cartofriches est un dispositif conçu pour recenser les friches (industrielles, commerciales, d'habitat...). Elaboré par le Cerema à la demande du ministère de la transition écologique, son objectif est d'aider les collectivités et l'ensemble des porteurs de projets à localiser et caractériser les friches pour les réutiliser et ainsi réduire l'artificialisation des sols.

« Cartofriches » désigne à la fois l'inventaire des friches, c'est-à-dire la base de données nationale qui agrège l'ensemble des friches connues à l'échelle nationale, et l'application web.

Au 24 février 2023, on recense dans Cartofriches 8 362 sites pour un total d'environ 90 000 ha. Ce recensement des friches n'étant pas encore homogène sur le territoire national, il convient de prendre ces chiffres avec précaution. De plus, les chiffres peuvent être surévalués en raison de la prise en compte de l'ensemble de l'unité foncière alors que parfois seule une partie du terrain peut s'avérer être une friche. Sur ce total de 90 000 ha recensés, il convient de noter la part de quelques grands sites (carrières, décharges...).

L'ambition de Cartofriches est de consolider les inventaires des acteurs locaux, notamment ceux des collectivités qui ont une connaissance fine de leur territoire, afin d'obtenir des données homogènes et mises à jour. C'est pour cette raison que le Cerema encourage les démarches de montage d'observatoires locaux par la mise à disposition d'outils en cours de test ou par l'accompagnement direct d'acteurs locaux. Le Cerema est également partenaire du réseau des inventaires territoriaux des friches, piloté par le LIFTI.

CartoFriches est un test grandeur nature de la capacité des territoires à alimenter un outil piloté au niveau national ; une amplification de la communication autour du dispositif permettra de conforter sa notoriété et son alimentation.

Il existe à ce jour quatre manières différentes et complémentaires d'accéder aux données :

- En les téléchargeant sur le site data.gouv.fr ; cela permet d'accéder à l'ensemble de la base de données, mais nécessite des compétences en traitement de données géographiques pour les manipuler ;
- En les visualisant directement sur l'application web Cartofriches, à la fois sous la forme d'une cartographie dynamique et sous la forme d'un tableau de données ; cela ne nécessite aucune compétence technique particulière et permet de visualiser l'ensemble des friches du territoire ;
- En les visualisant sur un autre outil numérique développé par le Cerema, UrbanSIMUL ; cet outil est accessible uniquement aux acteurs publics de l'aménagement (collectivités territoriales, services de l'Etat, EPF, agences d'urbanisme, etc...). L'avantage est de mieux situer les friches dans leur contexte pour faciliter la planification de leur réhabilitation.

Source : Cerema

Géorisques est un portail d'information public qui permet d'évaluer l'exposition aux risques majeurs sur le territoire français. La base de données d'anciens sites industriels et activités de service « BASIAS » et la base de données des sites et sols pollués, « BASOL » sont intégrées au portail Géorisques. Trois types d'information sont mis à disposition sur le portail Géorisques concernant les sites et sols pollués ou potentiellement pollués.

- CASIAS - Carte des anciens sites industriels et activités de services³: aujourd'hui 322 953 anciens sites industriels et activités de services sont répertoriés dans la CASIAS. Ces sites ont été identifiés par la réalisation d'inventaires historiques régionaux qui ont été conduits sur l'ensemble du territoire national par les directions régionales du BRGM. Ces inventaires ont pu être complétés par des inventaires historiques urbains réalisés par certaines collectivités et agglomérations. Il est à noter que la qualité des données de la CASIAS est hétérogène au regard de la qualité des archives disponibles, notamment le géoréférencement qui n'est pas disponible pour l'ensemble des sites. Par ailleurs, l'inscription d'un établissement dans la CASIAS ne préjuge en aucun cas la présence d'une pollution mais uniquement de la présence, à un moment donné, d'une activité à cet endroit.
- Information de l'Administration sur une pollution suspectée ou avérée : Il s'agit de l'ensemble des informations dont dispose l'Administration sur la gestion d'un site pollué ou susceptible de l'être. Les inspecteurs des installations classées inscrivent dans cette base de données l'ensemble des actions menées sur un site pour caractériser une pollution, la gérer et, le cas échéant, surveiller son évolution. Il peut s'agir de la gestion d'un site en cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou d'une pollution accidentelle en lien ou non avec une installation classée. Cette base de données compte aujourd'hui 10 153 sites.
- Secteur d'information sur les sols (SIS)⁴ : les SIS sont des terrains sur lesquels l'État a connaissance d'une pollution qui justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'une étude de sol et la définition de mesures de gestion par le maître d'ouvrage afin de garantir la compatibilité du projet s'implantant sur le site avec l'état de ce site. Aujourd'hui, plus de 5 100 SIS ont été pris sur l'ensemble du territoire.

De même, des démarches locales se structurent, partout sur le territoire.

Démarches locales

La Région Grand-Est a mis en place une démarche Star'Est d'identification des réserves foncières (dont les friches) afin de se doter de capacités foncières de qualité et présenter une offre lisible facilitant l'accueil d'entreprises sur son territoire. Un travail partenarial a ainsi été établi entre la région, les EPCI, les agences de développement économique et les opérateurs de Etat.

La Direction Départementale des Territoires (DDT) des Ardennes développe également un outil de pré-diagnostic permettant, sur la base de critères liés à l'état du site, sa situation, ses contraintes, le cadre réglementaire applicable et l'écosystème local, d'identifier le potentiel de mutabilité d'une friche et l'orientation d'usage la plus compatible avec ses caractéristiques, ainsi qu'un guide à l'usage des collectivités locales sur le traitement des friches.

[*Guide Friches dans les Ardennes \(calameo.com\)*](#)

Source : Région Grand-Est

³ L. 125-6 du code de l'environnement

⁴ L. 125-6 du code de l'environnement

Evaluation des volumes et coûts de réhabilitation des friches

Le Cerema a engagé une analyse des dossiers de candidature et des projets lauréats des trois levées du fonds friches. Cette étude a pour objet de caractériser les projets de reconversion ayant une composante industrielle, logistique ou artisanale. Cette étude porte sur les paramètres suivants :

- nombre de dossiers (dossiers à vocation "industrielle" lauréats versus dossiers à vocation "industrielle" déposés) ;
- répartition de ces dossiers par région ;

et pour les seuls projets lauréats exploitables (174 projets - 68 % des dossiers lauréats) :

- surface de friches recyclées et surface de planchers potentiellement produits ;
- subventions obtenues par rapport aux aides demandées ;
- déficit moyen avec une ventilation des postes de recettes et de dépenses.

Sur cet échantillon de 174 projets lauréats exploitables, 10 % des dossiers ne portaient que sur le proto-aménagement (remise en état du site sans travaux de viabilisation) et 36 % incluaient l'aménagement. Plus de la moitié des projets de l'échantillon sont des projets globaux, incluant les constructions – logements ou autre.

Les analyses financières sont encore préliminaires, compte tenu de l'hétérogénéité de l'échantillon ; les analyses des recettes ne portent notamment que sur 108 dossiers.

Les coûts de remise en état sont très variables d'un projet à l'autre. Ils couvrent les dépenses de dépollution, de désamiantage et de démolition et les études. Pour les opérations de proto-aménagement et d'aménagement, la valeur médiane des coûts de remise en état est de 394 k€/ha pour les projets avec une composante industrielle logistique ou artisanale. En excluant les opérations à dominante résidentielle mais comportant une partie d'activités non commerciales, cette valeur médiane est plus basse et s'établit à 252 k€/ha. Cet écart s'explique par l'obligation d'un niveau de dépollution plus poussé pour l'accueil des logements et d'équipements d'accompagnement.

Cependant, l'analyse des coûts globaux des mêmes opérations, incluant les acquisitions, fait apparaître des valeurs moyennes significativement supérieures. Les coûts d'opération moyens atteignent 3,5 M€/ha pour les opérations mixtes mais seulement 1,65 M€/ha pour les opérations à vocation non résidentielle. Pour ces dernières, le coût des travaux (750 k€/ha) atteint presque 50 % du budget total. Ces travaux incluent des dépenses d'aménagement, l'analyse n'ayant pas distingué les deux catégories. Ces évaluations sont cohérentes avec le rapport d'information sur les friches d'Adam et Kerbarh. Par une autre analyse, le Cerema évalue la subvention du fonds friches par ha à 170 k€/ha traité, subvention qui peut atteindre 225 k€/ha.

Enfin, le Cerema a pu analyser les recettes de 108 projets sans composante résidentielle. Le tableau suivant reprend les résultats pour les projets sans immobilier, correspondants aux opérations de mobilisation du foncier étudiés par la mission.

Tableau 1 : principales sources de financement des projets à vocation industrielle, logistique ou artisanale

Source : Cerema

	Proto-aménagement	Aménagement
Cessions et loyers	31 %	33 %
Subventions	21 %	14 %
Fonds friche	22 %	13 %
Autofinancement ou besoin de financement	26 %	39 %

Ces opérations sont lourdement déficitaires, un tiers seulement des coûts est couvert par les recettes commerciales. Les interventions du fonds friches, centrées sur les dépenses de proto-aménagement, sont naturellement plus faibles pour les opérations d'aménagement. Les autres subventions sont pour l'essentiel des subventions d'équilibre versées par la collectivité. Il faut enfin noter l'importance des besoins de financement couverts par de l'autofinancement ou d'autres sources qu'il conviendrait d'analyser, vu l'importance de cette composante du financement.

On peut retenir de cette analyse plusieurs conclusions (encore provisoires) :

- le coût de traitement de friches pour une affectation majoritaire à de l'activité (industrie, logistique ou artisanat) est de 1,65 M€/ha, dont 10 % pour les opérations de dépollution et démolition seules,
- la dispersion de ces coûts est très importante,
- le taux de couverture par les recettes commerciales est de 30 %,
- le fonds friches concourt à hauteur de 21 % à la couverture des dépenses pour les opérations de proto-aménagement (et 14 % pour les opérations d'aménagement).

Le Cerema conclut aussi que la mobilisation d'un million d'euros du fonds friches permettrait le recyclage de 4,5 ha environ de terrains pour les projets à vocation purement industrielle. Il ajoute que ces coûts sont basés sur des dossiers déposés en 2021 et 2022. Il convient donc de prendre en considération la forte inflation constatée depuis lors, notamment sur les travaux, pour estimer les besoins futurs de financement. Les friches à reconquérir nécessiteront en effet un gros traitement.

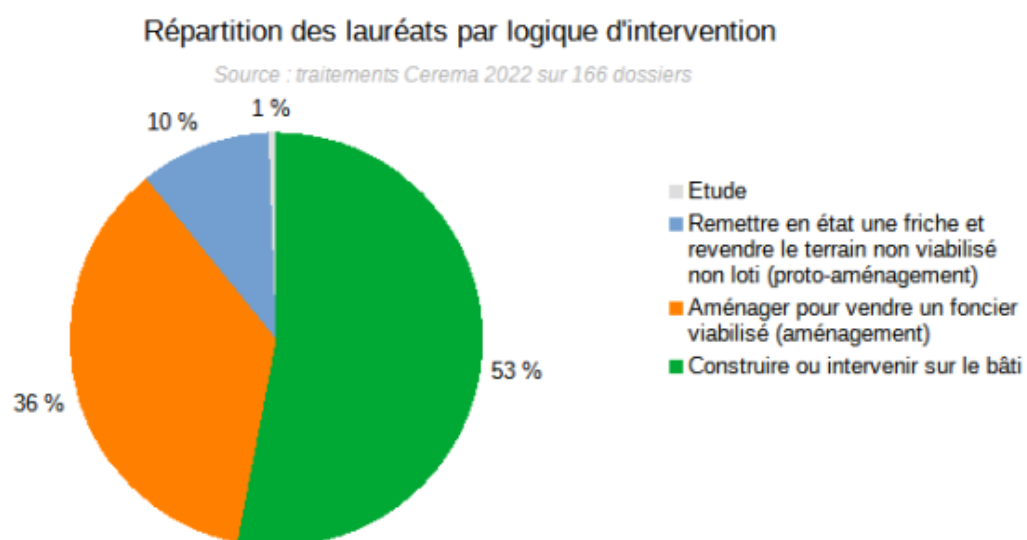
Projets ayant une vocation industrielle, logistique ou artisanale bénéficiaires du fonds friches

Les projets ayant au moins une composante industrielle ou logistique ou artisanale représente environ 20 % des candidatures et de manière stable sur les trois appels à projets. Sur les 1 191 lauréats aux 3 appels à projets, 255 projets ont une composante industrielle ou logistique ou artisanale, soit 14 % des lauréats. Sur ces 255 projets, seuls 30 projets ont une vocation industrielle pure (pour les AAP 2 et 3, cette information n'étant pas complète pour la première levée du fonds).

Les deux tiers des projets (65 %) ayant une composante industrielle, logistique ou artisanale sont portés par des collectivités locales ou leurs opérateurs (SEM ou SPL). Les entreprises privées, pour leur part, porte un projet sur cinq (21 %), contre 9 % des projets ayant une vocation mixte.

Les 174 projets analysés en détail ont permis le traitement de 1 190 ha de friches, sur des emprises foncières totales mobilisées par les projets totalisant 2 530 ha (47 % de la surface des projets est une ancienne friche, sans indication de l'état de l'autre partie des terrains mobilisés). Seuls une dizaine de projets concernent des friches de 20 ha ou plus.

Logiques d'intervention



La ventilation par logique d'intervention est très proche de celle de l'échantillon global (à quelques % près). Les projets sont principalement des projets immobiliers.

Répartition régionale

Les régions les plus dotées en projets lauréats avec une composante industrielle ou logistique ou artisanale sont les régions Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et l'Île-de-France. Pour les deux premiers, on retrouve les régions ayant le plus de candidats aux AAP. On note une sur-représentation pour les projets en Grand Est, Occitanie et Île-de-France et une sous-représentation pour Hauts de France et Bretagne.

Source : Cerema

Mobilisation

Dans un contexte de sobriété foncière, la réhabilitation des friches est cruciale pour réindustrialiser la France, à condition que les conditions d'accueil d'une telle activité soient toujours réunies. Les autres friches, commerciales ou administratives peuvent elles aussi être mobilisées et affectées à de l'industrie plus légère ou à des activités logistiques.

Le traitement des friches : accompagnement et harmonisation

Un travail portant sur l'outillage des collectivités en matière de traitement des friches (procédures, techniques, coûts, etc.) est actuellement en cours au Cerema, en liaison avec le LIFTI.

Outils de réalisation d'un travail local de repérage

Plateforme RENOV'Friches : outil numérique d'aide à la décision en cours de développement pour la requalification durable des friches, avec comparateurs de scénarios. RENOV'Friches s'appuie sur la méthodologie REFRIN (REdéveloppement de FRiches INdustrielles prenant en considération le développement durable) qui propose une méthodologie accompagnée d'une analyse multicritères pour la gestion intégrée de requalification durable de friches industrielles complexes. Le développement de cet outil est mené en partenariat avec l'ADEME, ARTELIA (Ingénierie et du management de projet dans les secteurs de la construction, des infrastructures, de l'aménagement et de l'environnement), COLLET Architectes (architecture et urbanisme) et le BRGM.

SELECDEPOL : outil interactif de pré-sélection des techniques de dépollution des sols et des eaux souterraines développé par l'ADEME et le BRGM. L'outil s'adresse à l'ensemble des acteurs confrontés à la gestion d'une pollution : maîtres d'ouvrage, aménageurs, administrations, professionnels de la dépollution (ingénieurs conseil, bureaux d'études techniques, prestataires techniques de la dépollution et de la réhabilitation), élus, associations, étudiants ou particuliers.

Source : BRGM

La destination industrielle des friches mobilisées

La nécessaire mobilisation générale des friches au profit de projets industriels nécessite la mise en œuvre coordonnée de démarches visant à faciliter l'insertion du projet dans son contexte urbain et social.

Assurer la bonne insertion urbaine suppose l'identification en amont des friches pouvant accueillir des projets industriels puis de préciser les typologies d'usine acceptables. Avec l'appui des ingénieries publiques ou privées locales, la base de données de Cartofriches, également accessible sur l'outil UrbanSIMUL, permet de situer les friches dans leur contexte, d'identifier les contraintes et donc de faciliter la planification de leur réutilisation. De même, pour l'Ile-de-France, l'Institut Paris Région est en train de développer la plateforme CASSIUS qui a vocation à proposer un cadre commun d'analyse et un outil d'éclairage pour identifier le meilleur usage pour une friche donnée et les meilleures friches disponibles pour un usage donné.

Traduire en amont la vocation industrielle de terrains et de friches dans le plan local d'urbanisme permet d'ouvrir la concertation sur l'affectation ciblée de ces terrains. La révision ou la modification de ces documents est en effet un moment adéquat pour mettre en débat les orientations de développement économique avec les mesures d'accompagnement (traitement des espaces publics, renaturations d'une partie des friches, transports, équipements, etc.) que le document de planification peut porter. La délimitation des sous-zonages stricts à vocation industrielle, avec les dispositions réglementaires précisant les natures d'activités susceptibles d'être accueillies, est un acte fort de préparation du développement ou du retour de l'industrie dans un territoire.

Enfin, la réduction du lien entre les entreprises et les territoires via la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) fait disparaître un élément important d'acceptabilité des usines, notamment celles qui induisent des nuisances. Ce retour vers les communes permettait d'améliorer le réseau des équipements publics et le niveau de services publics assurés, par exemple dans les domaines culturels et sportifs. Ces aménités constituent des compensations appréciées de la présence des usines, aménités dont la perte a durablement fragilisé les anciens territoires industriels. Elles sont aussi un facteur d'attractivité pour faire venir les compétences rares dans les territoires plus éloignés des métropoles. Les travaux de la mission « flash » IGA/IGF en cours relative à la territorialisation de la compensation de la CVAE sont particulièrement attendus.

Financement

Sur la base des données préliminaires issues de l'étude du Cerema, le besoin de financement d'un premier programme urgent de 2 000 ha de friches, affectées à des projets industriels, peut être évalué comme suit :

- coût du programme : 3,3 milliards d'euros (2 000 ha à 1,65 M€/ha),
- recettes de cession des fonciers industriels : 1 milliard d'euros (30 %),
- reste à financer : 2,3 milliards d'euros.

Au taux de 225 000 € par hectare de friche traitée (cf. supra), le financement du fonds friche serait de 450 M€. Le reste à charge des collectivités et des maîtres d'ouvrage atteindrait donc 1,86 milliard d'euros, quatre fois supérieur à la contribution de l'Etat. Avec un taux d'autofinancement en fonds propres des maîtres d'ouvrage de 20 % (660 M€), les collectivités locales devraient apporter 1,2 milliard d'euros.

La mission considère qu'une telle répartition de l'effort pour faire face à l'enjeu national de la réindustrialisation n'est pas soutenable. Elle préconise donc de porter la contribution, adossée au fonds vert à 30 % du coût total du programme, soit 1 milliard d'euros. Cela représenterait une part équivalente aux recettes commerciales. Cette enveloppe inclurait les contributions au portage long des terrains stratégiques pour les sites France 2030, ainsi qu'aux pré-équipements. Ces deux lignes sont a priori limitées mais ces contributions, notamment la première, sont stratégiques pour assurer la bonne préparation et réservation des terrains spécifiques.

Fiche D – Densification et intensification des zones industrielles

La conciliation entre sobriété foncière et réindustrialisation va renforcer la pression sur les terrains industriels, induisant une nécessaire amélioration de l'utilisation des espaces déjà aménagés. Cet effort d'optimisation bénéficiera aux entreprises industrielles dont les surfaces immobilisées vont se réduire, diminuant ainsi les coûts fonciers et immobiliers. Il concerne également la mise en place des réseaux et services publics dans les zones d'activités et industrielles dont le « rendement » doit être amélioré.

La densification des zones et l'intensification des sites industriels sont essentiels pour s'inscrire dans la trajectoire du ZAN tout en évitant de peser sur les créations et le développement des usines. Ainsi, la mise en œuvre des dispositions des SCoT doit prendre en compte les espaces disponibles dans les zones d'activités afin de définir le réel besoin en foncier du territoire.

Densification des zones industrielles et d'activité

La densification, un nouveau processus d'aménagement

La densification d'une zone industrielle ou d'activité est un projet public visant à remettre en marché des espaces inutilisés ou stérilisés, quels qu'en soient les raisons. Ce projet global, portant sur l'ensemble d'une zone, s'assimile à un projet de rénovation urbaine tel que ceux développés de longue date dans les quartiers d'habitat et les centres villes.

De nombreuses actions peuvent être menées et nécessitent la mise en place d'un processus de projet puissant : diagnostic foncier, concertation avec les propriétaires, acquisitions et restructurations foncières, mutualisation d'équipements (stationnement, services communs, restaurant d'entreprises, zones de chargement...), optimisation de l'espace public, ajustement des règles d'urbanisme (hauteurs, pourcentage d'espaces verts, taille et accès aux parcelles, marges de recul, espaces de déchargement des poids lourds, stationnement des véhicules des salariés, points-relais, ...).

La politique de densification engagée par la métropole de Brest

La métropole de Brest s'engage à encourager le renouvellement et la densification du bâti économique auprès des occupants à travers 3 dispositifs de soutien tel qu'un service d'architectes conseils mis à disposition des entreprises afin de les encourager à étudier les solutions d'extension in situ ; un soutien à l'immobilier d'entreprises permettant d'accompagner financièrement les projets de rénovation, réhabilitation et extension réalisés dans les ZAE et un soutien aux investissements d'équipements d'élévation.

De nombreux investissements financiers ont été engagés par la métropole de Brest dès 2019 afin de moderniser d'anciennes ZAE. Plus de 1,7 millions d'euros ont ainsi été alloués à la rénovation de voiries et au déploiement des mobilités actives. La métropole a également participé à la création d'un Club d'entreprises afin de regrouper des entreprises et mutualiser les moyens et services.

De plus, la métropole souhaite initier un nouveau cycle de production foncière visant à la production de 110 hectares cessibles nouveaux sur plusieurs sites d'ici 2040, soit 11 hectares par an.

Elle a ainsi réalisé une estimation de ses besoins en foncier sur 20 ans (2020 à 2040) :

	Industrie	Artisanat	Bureau	Commerce	Total
Ha/an (2008-2018)	6,3	2,4	2,6	4,7	16
Ha sur 20 ans	150	50	10	10	220
Ha/an sur 20 ans	7,5	2,5	0,5	0,5	11

Cette estimation traduit l'ambition de la métropole de Brest de se tourner vers une nouvelle conception de l'aménagement du territoire. Elle intègre ainsi pleinement la progression du nombre de friches commerciales périphériques et le développement de nouveaux modes de travail aux enjeux de réindustrialisation du territoire.

Source : Métropole de Brest

Modalités opératoires

Toute la panoplie des outils développés pour mener les opérations de restructuration et de rénovation des centres villes et des quartiers d'habitat peut a priori être mobilisée pour la conduite d'opérations de densification de zones d'activité. La mission n'a pas expertisé les dispositions spécifiques aux quartiers d'habitat qui devraient être étendues pour pouvoir être utilisées facilement par les collectivités pour mener des opérations de densification de zones d'activité.

L'article 11 du projet de loi Industrie verte, tel qu'adopté par le Sénat le 21 juin 2023 et transmis à l'Assemblée nationale, prévoit à cet égard différentes mesures destinées à renforcer le dispositif des grandes opérations d'urbanisme (GOU) pour favoriser la revitalisation des territoires et la mixité fonctionnelle des ZAE :

- regroupement facilité de surfaces de vente dans le périmètre d'une GOU, à l'intérieur d'une ZAE ou entre différentes ZAE d'une même intercommunalité...
- dans le cadre d'une GOU ou d'une ORT : dérogations ou adaptation facilitée des documents d'urbanisme, droit de préemption renforcé ...

En dotant les collectivités et acteurs économiques d'outils juridiques renforcés pour mener à bien la densification des zones d'activités économiques, le projet de loi Industrie verte permettra de dégager du foncier pour de nouvelles activités industrielles.

Dans une dynamique de décarbonation et de verdissement des activités industrielles, la densification des zones industrielles comprend un sujet spécifique sur l'augmentation du trafic et des besoins en énergie, eau etc...

Evaluation des gains possibles

Les démarches de densification de zones industrielles ou d'activité sont encore récentes. Des diagnostics précis ont été réalisés mais aucune recherche présentant un bilan des premiers projets n'a encore été publiée. Les diagnostics dont la mission a eu connaissance donnent un potentiel de densification qui atteint facilement 20 à 30 % dans des zones anciennes mais aussi des zones de la fin du 20^{ème} siècle.

En l'absence d'évaluation consolidée au niveau national, la mission retient des hypothèses prudentes de mobilisation de ce potentiel pour la décennie à venir (5 à 10 % de récupération, dans 15 % des zones industrielles). Cependant, l'importance des surfaces qui pourraient être récupérées invite à engager une action forte d'évaluation, puis de mise en œuvre déterminée, dans tous les territoires, dans la foulée des inventaires des zones d'activités en cours.

Sous ces hypothèses prudentes, **les collectivités devraient pouvoir récupérer entre 1 700 à 3 400 hectares, permettant d'accueillir entre 50 et 100 000 emplois** (cf. tableau ci-dessous). Au niveau national, cet effort correspond à la récupération de 0,8 à 1,5 % des surfaces occupées par l'industrie, de l'ordre de 1 % de l'ensemble des zones d'activités. Des surfaces complémentaires doivent pouvoir être récupérées dans les zones commerciales en déprise au profit d'industries légères et de petites entreprises industrielles faciles à insérer dans un tissu d'activité mixtes.

Tableau 1 : évaluation du foncier récupérable par densification des zones industrielles

Source : Mission

Base	Taux des zones densifiées	Densité en emplois par hectare	Taux de densification	Surface récupérée	Emplois (30 emplois/ha)
225 000 ha	15%	30	5%	1 688	50 625
			10%	3 375	101 250

N.B. : La densité d'emplois à l'hectare retenue, 30 emplois à l'hectare, correspond à celle constatée pour des PME venant s'installer dans un tissu urbain constitué.

La mission retient une mobilisation possible de 3 000 ha.

Le projet ZEISS à La Rochelle

L'entreprise ZEISS est une entreprise technologique spécialisée dans les domaines de l'optique et de l'optoélectronique. L'entreprise a décidé de développer son site basé à Périgny (Communauté d'agglomération de La Rochelle) avec l'implantation d'une nouvelle usine pour une extension du site en surface d'environ 9 000 m².

L'entreprise ZEISS détient un terrain d'environ 14 000 m² et souhaite implanter une nouvelle usine sur les 9 000m² restant à disposition. Elle a donc fait le choix de concevoir son usine sur quatre niveaux notamment grâce au Building Information Modeling (BIM) qui a permis de visualiser le projet en amont et donc d'optimiser le projet, plus coûteux qu'une extension en surface. Une réflexion architecturale a également été menée sur le côté de la façade donnant sur la rue, ce qui a facilité l'acceptabilité sociale de l'implantation. Cette démarche a été soutenue par la collectivité qui a notamment modifié les règles du plan local d'urbanisme, notamment en relevant la limitation de hauteur dans cette zone industrielle.

Il faut aussi noter les choix ambitieux de réduction des incidences sur le climat : panneaux photovoltaïques en toiture, récupération de 95 % de la chaleur émise lors de la fabrication et intégration de matériaux recyclés.

La réflexion de l'optimisation de l'espace compte tenu du terrain existant aura permis une réelle optimisation et densification de la zone et peut ainsi être pris en modèle pour des projets futurs.

Source : Zeiss

La Métropole de Rennes a également fait le choix de faciliter le retour de l'activité industrielle par densification des sites. Pour cela, le PLU(i) en cours de modification afin de permettre la construction en hauteur devrait permettre une production foncière supplémentaire pour 60% liée à la densification d'ici 2035.

Toutefois, si la densification est un levier essentiel pour dégager du foncier et limiter l'artificialisation, elle ne permet cependant que rarement de dégager des grands terrains. De plus, l'opération d'aménagement peut être coûteuse et la seule remise en marché des fonciers dégagés et acquis par la puissance publique n'apportera probablement qu'une partie des recettes du bilan d'aménagement, d'où la nécessité d'un accompagnement financier, réglementaire et d'ingénierie, dans la durée pour mener à bien ces opérations complexes de (ré)aménagement.

Les nouveaux dispositifs de projet partenariat d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) sont considérés comme un cadre privilégié pour favoriser l'émergence et la conduite de projets intégrant dans une démarche contractuelle et opérationnelle Etat, EPCI et commune concernée, voire l'établissement public foncier et d'autres parties prenantes publiques ou privées.

L'ORT (opération de revitalisation de territoire) est également un outil créateur de droits très utiles (ex préemption renforcée) et facilitateur en termes d'aménagement, d'urbanisme et de commerce dans les secteurs d'intervention choisis, dont désormais possiblement les entrées de ville et d'agglomération.

Outils juridiques de la densification

Zone d'aménagement concerté (ZAC)

Cette opération publique permet l'aménagement et l'équipement de terrains et pourrait conduire à réorganiser une zone en mettant en œuvre la densification.

Avantages : édicton de règles d'urbanisme spécifique à la zone, participation de l'aménageur aux frais de réalisation des équipements publics.

Inconvénients : mise en place lourde par le PLU

Projet partenariat d'aménagement (PPA)

Cet outil contractuel et partenarial entre collectivités publiques et Etat permet de favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement.

Avantages : permet le concours de l'Etat, la délivrance d'un permis d'aménager multisites, le transfert de la totalité des voies et espaces communs compris dans le permis, au projet de la commune ou EPCI compétent

Projet urbain partenarial (PUP)

Ce contrat librement négocié entre la collectivité compétente et un opérateur permet de financer les équipements publics nécessaires à l'opération d'aménagement. Ce dispositif uniquement financier permet une exonération de la part communale (ou intercommunale) de la taxe d'aménagement pour une durée maximale de 10 ans fixée dans la convention de PUP. Cette procédure de financement est donc au service d'une stratégie d'aménagement globale.

Grande opération d'urbanisme (GOU)

Cette opération d'aménagement est prévue par un contrat de PPA et dont la réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une Collectivité/EPCI contractant (en raison des dimensions ou caractéristiques de cette opération).

Avantages de la qualification de cette opération en GOU : maintien de la compétence de la commune ou EPCI pour la délivrance des permis, bénéfice du droit de préemption, maîtrise d'ouvrage assurée par la collectivité pour les opérations de réalisation, construction, adaptation et gestion de certains équipements publics, possibilité d'utiliser la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et l'adaptation des normes de rang supérieur avec les projets définis par la GOU.

Association foncière urbaine (AFU)

Cette association syndicale de propriétaires est également une procédure d'urbanisme opérationnel permettant de valoriser du foncier morcelé, la réorganisation de la trame parcellaire, l'aménagement de terrains.

Avantages : pertinent pour travaux et opérations de groupement de parcelles en vue d'en conférer l'usage à un tiers ou d'en faire l'apport ou la vente à un établissement public ou une société d'aménagement ; de construire, d'entretenir et de gérer les ouvrages d'intérêt collectif (voirie, aires de stationnement etc.).

Intensification des sites industriels

Une recherche de gains de productivité

La recherche des gains de productivité dans les usines est l'une des préoccupations des industriels pour dégager des marges de manœuvre vis-à-vis des concurrences. Ces recherches portent sur les procédés de fabrication, l'organisation des chaînes de production, les approvisionnements et la réduction des stocks.

L'exemple de Verkor

Dans sa première phase, mise en service en 2025, la *gigafactory* Verkor aura une capacité de production de 16 GWh de cellules lithium-ion par an, ce qui permettra d'équiper 300 000 véhicules électriques. Elle emploiera 1200 personnes. La capacité de production devrait être portée à 50 GWh de cellules à la fin de la décennie. Cette usine est construite sur un terrain de 75 ha, mis à disposition par le Grand Port Maritime de Dunkerque sur la commune de Bourbourg. 45 ha seront utilisés pour l'usine elle-même. Le site présente plusieurs points forts : puissance électrique disponible, accès à un réseau de chaleur (40 MW), proximité de l'usine du client principal (Renault à Douai), site préparé. La demande initiale de Verkor portait sur 200 ha, ramenés à 150 ha pour le développement complet, suite aux études d'optimisation.

Afin de soutenir son effort de recherche et développement, Verkor ouvrira « le Verkor Innovation Centre » à Grenoble fin 2023. Ce centre disposera d'une capacité de production de 100 à 150 MWh pour fabriquer les premières cellules de batteries Verkor ainsi que d'un centre de formation mettant à disposition des étudiants un laboratoire de recherche spécialisé dans la création de batteries.

Source : Verkor

Modalités opératoires

Les gains de productivité sont une préoccupation constante des industriels. De nombreuses méthodes d'optimisation sont utilisées pour réduire la durée des cycles de fabrication, les consommations de matières et d'énergie, le personnel nécessaire, etc. L'ajout explicite d'un objectif de gain de place permet de mobiliser ces techniques efficaces au profit de l'intensification et de la densification des usines existantes.

Ainsi, les démarches telles que celles du *Lean Management*, lorsqu'elles prennent explicitement en compte les questions d'optimisation des espaces, permettent aussi de gagner en mètres carrés, temps de parcours et durée du cycle de production. Ils sont dégagés dans toutes les dimensions analysées dans ces recherches d'optimisation : implantation des lignes de production et organisation des postes de travail, besoin de stockage réellement nécessaire à l'entreprise, optimisation des espaces administratifs, etc.

Les surfaces dégagées par l'intensification peuvent ensuite être utilisées de nombreuses manières par les entreprises : elles peuvent étendre leurs capacités de production ou bien louer une partie de leur site à une *startup* industrielle, créant ainsi un écosystème positif. En tout état de cause, ces surfaces libérées dans les bâtiments contribuent à la satisfaction des besoins en surface de la réindustrialisation.

Plusieurs territoires ont engagé des programmes de promotion et d'accompagnement des entreprises en matière d'optimisation des espaces utilisés. Ce mouvement doit être généralisé.

Un guide « La sobriété foncière, une opportunité pour les entreprises »

L'Agence de développement d'Alsace (ADIRA), la CCI Alsace Métropole et la Chambre des Métiers d'Alsace ont publié un guide de bonnes pratiques à destination des chefs d'entreprises et des collectivités. Il aborde toutes les étapes d'intervention possibles, de l'identification du besoin à l'optimisation des locaux existants en passant par les choix d'implantation et les questions de réglementation locale. De nombreux exemples soutiennent les démonstrations, notamment pour ce qui concerne la réduction de l'espace occupé. Le guide identifie des pistes d'amélioration tant sur le bâtiment qu'au niveau de l'organisation de l'entreprise ou de la localisation des activités.

Alexandre Bernard, Directeur industriel : « En l'espace de 3 mois, nous avons pu réduire les temps de changement de série de 30 %. De même, nous avons pu gagner 20 % à 30 % de surface exploitable grâce au 5S !¹ » (p. 16 du guide)

<https://www.adira.com/wp-content/uploads/guide-sobriete-fonciere-adira-alsace.pdf>

Stellantis : le compactage de site comme opportunité de foncier industriel

Le site de Mulhouse, créé en 1962, d'une superficie de 320 ha, regroupe 4 450 salariés, dont 950 intérimaires et se compose d'une usine terminale, d'un pôle Métallurgie et d'un pôle Mécanique.

Deux parties du site ont fait l'objet d'une étude en vue d'une cession :

- La partie sud-ouest (22 ha) enclavée, comportant de la pollution au sol et des bâtiments amiantés et présentant de nombreuses servitudes de réseaux et un bâtiment d'une surface de 54 000m² qui verrouille les options de réaménagement et devra être détruit. Le coût estimé de cette démolition est de l'ordre de 5 millions d'euros ;
- La partie sud-est (30 ha) : initialement Stellantis souhaitait installer des panneaux solaires sur cette parcelle pour sa stratégie de décarbonation mais l'entreprise a fait savoir qu'elle était prête à la vendre. Cette zone présente une meilleure accessibilité.

¹ Méthode 5S au cœur du *Lean Management* : améliorer l'ergonomie au poste, augmenter le niveau de sécurité, renforcer l'efficacité des flux, rendre visible la disponibilité des moyens de production, mettre en place des règles de fonctionnement d'équipe

La Région Grand Est et l'Etat estiment qu'afin d'offrir le meilleur potentiel de réaménagement, l'acquisition des deux zones est préconisée, au vu des contraintes de la zone sud-ouest. L'écart de prix entre le prix demandé par Stellantis et le prix estimé par les domaines est de 1 à 4.

Stellantis a engagé cette démarche de compactage dans toutes ses usines françaises. Cette politique vise à tendre vers une sobriété foncière et énergétique afin de gagner en productivité et augmenter la performance en adaptant l'outil industriel aux volumes produits.

Ainsi, sur les 250 ha de son site de La Janais près de Rennes ouvert en 1961, Stellantis a revendu 22 ha à Eiffage pour un projet de zone d'activité et plus de 75 ha à Rennes Métropole et l'EPF Bretagne pour le Pôle d'Excellence Industrielle.

Dans le cadre du programme « Sochaux 2022 », le site de Sochaux, d'une superficie de 210 ha, a également été compacté. Une première friche urbaine de 26 ha, « PSA Nord », est cédée à l'aménageur local Territoire 25 en 2015 puis un lot de 11 ha à la SEM PMIE qui y implante un Parc d'activité industrielle. En 2022, 42 hectares, « PSA Sud », sont acquis par Territoire 25 pour le compte du Pays de Montbéliard Agglomération.

Quant au site de Douvrin (Nord), la superficie initiale de 148 ha a été compactée avec un gros travail mené dès 2017. 34 ha de terrain ont été rachetés à la Française de mécanique par l'entreprise ACC afin d'y construire une usine de fabrication de batteries électriques, inaugurée en mai 2023.

Source : Région Grand Est, préfecture de région Grand Est, Mulhouse

Evaluation des gains possibles

La mission n'a pas eu connaissance d'évaluations globales de ces démarches d'intensification. L'importance des gains réalisés par les entreprises qui ont effectivement engagé de telles démarches permet cependant de faire l'hypothèse que la mobilisation de ce gisement est susceptible de contribuer significativement à satisfaire le besoin de surface nécessaire à la réindustrialisation. Bien évidemment, ces gains bénéficieront aux entreprises en croissance, sans construction supplémentaire. Cependant, les entreprises peuvent valoriser les surfaces libérées en mettant à disposition des parties de bâtiment à une autre entreprise, notamment une *startup* ou des entreprises pouvant apporter une complémentarité stimulante. Pour les sites plus importants, ces opérations de compactage peuvent permettre de libérer des bâtiments entiers, loués ou vendus.

La mission retient une évaluation du nombre d'emplois accueillis dans les surfaces libérées par cette intensification entre 1 % (31 000 emplois) et 2 % (62 000 emplois) sur dix ans.

Tableau 2 - Evaluation du nombre d'emplois accueillis par intensification

Source : mission

Base	Densité en emplois par hectare	Taux de densification	Emplois
3 100 000 emplois	35	1%	31 000
		2%	62 000

La valorisation effective des surfaces libérées grâce à cette intensification pourrait nécessiter des ajustements réglementaires. La mission n'a pas approfondi cette question. Elle recommande qu'une revue des réglementations et pratiques locales soit réalisée afin d'identifier les points de blocage et les irritants et proposer des évolutions. La mission a identifié des sujets aussi divers que :

- réglementation du stationnement, offre de transports en commun et autres sujets de mobilités,
- réglementation ICPE dans le cas d'arrivée d'une nouvelle entreprise dans une partie de site (notamment pour les ICPE sous le régime de la déclaration),
- refacturation de l'énergie et de l'eau,
- sécurité.

*

*

*

En effet, cette nouvelle conception de l'aménagement des zones industrielles s'inscrit dans une politique de réindustrialisation sobre et durable du territoire. Il convient donc d'encourager ces différentes pratiques de densification et d'intensification afin d'assurer l'occupation maximale des zones industrielles.

Fiche E - Mobilisation du foncier caché public et privé

Enjeux

Le « foncier caché » correspond aux terrains non utilisés dans des zones industrielles ou des secteurs pouvant facilement accueillir des usines et qui ne sont pas proposés sur le marché. Les propriétaires sont aussi bien des industriels ou des propriétaires privés, mais aussi des entreprises et des institutions publiques. Ce foncier caché comprend des terrains mais aussi des biens immobiliers d'intérêt très variable, allant des bâtiments industriels patrimoniaux à des hangars et des installations à démolir. Il est plus ou moins pollué, certains terrains étant des réserves foncières anciennes qui n'ont jamais servi.

De nombreuses raisons justifient cette conservation de terrains non utilisées :

- **opérationnelles** : ne pas se séparer de terrains pouvant présenter un intérêt opérationnel éventuel (exemple des sites permettant d'installer des bases travaux pour la rénovation du réseau ferré),
- **stratégiques** : disposer de réserves foncières pour répondre rapidement à des besoins de l'entreprise,
- **financières** : conserver des actifs dont la valeur est largement supérieure à la valeur comptable dans une logique de sécurisation financière,
- **comptables** : ne pas ouvrir un processus impliquant l'engagement d'opérations de dépollution probablement coûteuses (faute d'expertise) et consommatrices de ressources humaines pour gérer les opérations, ou de réorganisation d'infrastructures ou de processus industriels,
- **sociales** : ne pas laisser accroire, par la mise en marché d'une partie inutilisée d'un site industriel, que le groupe engage une fermeture progressive totale.

Il peut aussi s'agir d'un problème de priorités, notamment pour les grands propriétaires fonciers qui n'entendent pas consacrer trop de ressources au nettoyage de leur patrimoine, l'essentiel des biens étant de faible valeur, voire nulle ou négative en présence de pollutions ou d'autres servitudes.

Mobiliser ce foncier caché peut être une composante importante des opérations de densification de secteurs industriels anciens. L'expérience de la mobilisation de ces fonciers dans les centres urbains pour soutenir la production de logements montre l'importance de cette ressource, bien qu'elle soit disparate, mais aussi plus ou moins facile à mobiliser.

Foncier privé

La mobilisation du foncier, un élément du dialogue avec les entreprises

La mobilisation du foncier caché privé peut être engagée de deux façons complémentaires.

- Des discussions avec les sièges (directions immobilières et directions financières) visent à identifier des sites et de grandes emprises, mais aussi à ouvrir le dialogue en amont des éventuelles restructurations du dispositif productif du groupe. Ces discussions peuvent aussi permettre de mettre en place des processus de revue, menés par les filiales ou les représentations territoriales en liaison avec les collectivités territoriales ou les représentations locales de l'Etat. Enfin, un pilotage dans la durée peut avoir pour contrepartie un dialogue en amont sur les besoins fonciers pour de nouvelles unités.
- Un travail de repérage local, dans le cadre de l'inventaire des zones d'activité mené par les EPCI permet d'engager un dialogue direct avec les responsables des sites sur ces questions, articulé avec les échanges relatifs au développement du site et à l'ensemble des relations avec le territoire. Il s'agit donc d'inclure les questions foncières et immobilières dans le dialogue mené par les services de développement économique du territoire avec les entreprises. Symétriquement, le sujet foncier peut être une occasion pour établir cette relation stratégique entre le territoire et ses entreprises. Le cas échéant et selon l'organisation des fonctions immobilières dans les groupes, il permet de remonter vers le siège avec des dossiers argumentés. Ce travail de repérage local est bien sûr le seul qui permet d'identifier les fonciers de petites et moyennes entreprises.

Estimations du foncier caché privé et pratiques de libération

La DGE et France Industrie ont initié un groupe de travail avec une dizaine de grands groupes industriels dans le cadre de la mission. L'objectif est de faire connaître les pratiques de recensement et de mise sur le marché des terrains au sein des entreprises, du volume de foncier excédentaire détenu et enfin, les aides souhaitées par les industriels afin de dégager du foncier pour de nouvelles implantations. Parmi les entreprises interrogées, celles-ci sont majoritairement en recherche de foncier, dû à une hausse d'activité, plutôt qu'à un excédent de leur foncier. Les pratiques d'inventaire et de valorisation sont plus ou moins bien structurées au sein des grandes entreprises interrogées (bases de données, équipes dédiées, circuits de commercialisation installés...). Une partie notable d'entre elles fonctionne néanmoins par opportunité dans la gestion du foncier disponible et de sa mise sur le marché. Enfin, l'entente avec les collectivités est primordiale dans la valorisation faite du foncier par les entreprises pour d'autres usages industriels. Certaines entreprises déplorent ainsi certaines pratiques (expropriation sous le prix du marché, modification des zonages PLU, etc.).

Des projets importants ont été menés au cours des dernières années, dans des contextes variés. Les exemples présentés en encadrés portent sur des projets complexes ;

ils démontrent l'intérêt de ces opérations de réutilisation de sites industriels historiques, tant pour le territoire que pour les entreprises qui s'installent.

Le projet USIN à Lyon-Vénissieux, un exemple de mobilisation du foncier privé pour accueillir des entreprises industrielles

Le projet USIN est une opération de réindustrialisation d'un site de 10 hectares initialement occupé par l'entreprise Bosch. Cette dernière a annoncé son départ en 2017 avec le souhait de céder les terrains par un acte de vente d'un seul tenant.

Bosch souhaitait favoriser la mutation du site en assurant le maintien de sa vocation industrielle, tout en maintenant un centre de recherche et développement. Les terrains situés sur la commune de Vénissieux et proches du parc de Parilly disposent en effet d'atouts majeurs pour attirer des entreprises (facilité d'accès pour les salariés et les clients-fournisseurs, concentration d'établissements industriels sur la métropole, offre de locaux de taille intermédiaire pour des PME-PMI en développement). Bien évidemment, ils étaient aussi soumis à une forte pression foncière.

Ces objectifs rejoignaient ceux de la Métropole de Lyon : la collectivité avait des objectifs de réindustrialisation sur son territoire (élaboration du nouveau PLU-IH qui prévoyait un zonage UEi1 à vocation industrielle uniquement) et une mutation vers du logement aurait induit des contraintes plus fortes en matière de dépollution. Bosch a engagé des opérations de dépollution du site pendant 2 ans.

L'entreprise allemande a cédé ses terrains et ses bâtiments en 2019 à la SAS USIN, société anonyme simplifiée (SAS USIN Lyon Parilly) destinée à porter le foncier du site. La SAS a trois actionnaires : SERL Immo, opérateur de la métropole, la Banque des territoires et la Caisse d'épargne Rhône-Alpes (CEPRAL Participations). Cette association offre des capacités financières et institutionnelles puissantes pour mener un projet industriel sur le long terme. compte tenu des liens forts entre la SERL et la Banque des territoires, d'une part, et entre la SERL et la Métropole de Lyon d'autre part. Ce projet représente un investissement de 80 M€.

Le projet USIN visait à faire de ce site un parc d'activités pour les entreprises industrielles (ETI, PME PMI, *startups*, grands groupes) avec prise à bail sur un ensemble de locaux rénovés et neufs de 60 000 m² à terme. La surface actuelle (32 000 m²) sera doublée de locaux neufs pour 30 000 m². Bosch est resté présent sur site comme locataire avec son bureau d'étude et des activités de formation. De plus, il conserve la propriété de son site voisin par l'intermédiaire de sa filiale Bosch RexRoth au sud (fabrication de distributeurs et joysticks pour machines de construction)¹. Les 13 entreprises locataires² implantées actuellement emploient 380 salariés ce qui représente un taux d'occupation de 93 %. L'objectif est d'atteindre 1000 emplois. Le parc d'activité bénéficie de services associés comme un gardiennage permanent, des salles de réunion, des bornes de recharge électrique, un système production de froid collectif et un raccordement au réseau de chaleur urbain, un bassin de rétention d'eau mutualisé. A terme, des panneaux photovoltaïques équiperont le site pour fournir 500 kWh crête de puissance électrique.

Outre ces services, le site facilite l'agilité du parcours résidentiel des entreprises qui peuvent, en fonction de leurs besoins, évoluer vers des locaux plus spacieux ou plus réduits : Symbio a notamment évolué d'une surface de 4 000 m² à une surface de 10 000 m².

² Adèle H Musik, BootsHEAT, Bosch, Demeter, Elm LEBLANC, Five CortX, Fondation ILYSE, La Ruche Industrielle, Les Alchimistes, SYMBIO, HORIBA, SP2Se.

Le site est aussi occupé par une association, La Ruche Industrielle³, soutenue par des entreprises très impliquées sur le territoire de la métropole lyonnaise : Renault Trucks, Fives, Aldes, EDF, la SNCF et Bosch.

Le site est labellisé « Site clés en main ». L'ensemble des procédures d'urbanisme et d'environnement sont déjà purgées.

Source : Cerema

Stellantis : une stratégie assumée de compactage des sites industriels

Mulhouse

Le site de Mulhouse, créé en 1962, d'une superficie de 320 ha, regroupe 4 450 salariés, dont 950 intérimaires et se compose d'une usine terminale, d'un pôle Métallurgie et d'un pôle Mécanique.

Deux parties du site ont fait l'objet d'une étude en vue d'une cession :

- La partie sud-ouest (22 ha) enclavée, comportant de la pollution au sol et des bâtiments amiantés et présentant de nombreuses servitudes de réseaux et un bâtiment d'une surface de 54 000m² qui verrouille les options de réaménagement et devra être détruit. Le coût estimé de cette démolition est de l'ordre de 5 millions d'euros ;
- La partie sud-est (30 ha) : initialement Stellantis souhaitait installer des panneaux solaires sur cette parcelle pour sa stratégie de décarbonation mais l'entreprise a fait savoir qu'elle était prête à la vendre. Cette zone présente une meilleure accessibilité.

La Région Grand Est et l'Etat estiment qu'afin d'offrir le meilleur potentiel de réaménagement, l'acquisition des deux zones est préconisée, au vu des contraintes de la zone sud-ouest. L'écart de prix entre le prix demandé par Stellantis et le prix estimé par les domaines est de 1 à 4.

Rennes

Sur les 250 ha de son site de La Janais près de Rennes ouvert en 1961, Stellantis a revendu 22 ha à Eiffage pour un projet de zone d'activité et plus de 75 ha à Rennes Métropole et l'EPF Bretagne pour le Pôle d'Excellence Industrielle.

Sochaux

Dans le cadre du programme « Sochaux 2022 », le site de Sochaux, d'une superficie de 210 ha, a été compacté. Une première friche urbaine de 26 ha, « PSA Nord », est cédée à l'aménageur local Territoire 25 en 2015 puis un lot de 11 ha à la SEM PMIE qui y implante un Parc d'activité industrielle. En 2022, 42 hectares, « PSA Sud », sont acquis par Territoire 25 pour le compte du Pays de Montbéliard Agglomération.

³ <https://larucheindustrielle.fr/> La Ruche Industrielle est composée de **9 entreprises fondatrices** : Renault Trucks, Bosch, Rexroth, Edf, INSA, ALDES Volvo, SNCF, VICAT, FIVES et la Métropole et deux membres Adhérents : MOIS by SNEF et PTC. *Président : M. Stanislas LACROIX (P-DG ALDES)*

Douvrin

La Française de Mécanique a été créée à Douvrin (Nord) en 1969. La superficie initiale de 148 ha a été compactée à partir de 2017. Cette opération a permis de dégager des emprises. 34 ha de terrain ont été cédés à ACC afin d'y construire une *gigafactory* de fabrication de batteries électriques, inaugurée en mai 2023.

Source : Région Grand Est, préfecture de région Grand Est, Mulhouse, Rennes

Le parrainage de petites entreprises : une piste originale de mobilisation du foncier caché privé

Les premières conclusions du groupe de travail mené par France Industrie et la DGE sur le foncier disponible dans les grands groupes industriels mettent en évidence un stock majoritairement constitué de petites surfaces, avec quelques terrains de plus d'une dizaine d'hectares. Ces terrains sont largement artificialisés, issus de restructurations plus ou moins récentes et très éparses. La compaction de sites existants, du fait de l'évolution des modes de production, ne ressort pas des entretiens comme génératrice de disponibilités foncières substantielles.

Par ailleurs, l'enquête initiée par Territoires d'Industrie sur les besoins des *startups* révèle que sauf exception, les besoins fonciers faibles. Une des premières orientations issues du groupe de travail est d'encourager les grands industriels qui disposent de locaux et de terrains, sans toutefois vouloir les céder à court terme, élargissent leurs programmes de parrainage à « l'hébergement ». Ces parrainages étendus répondraient aux besoins d'accompagnement, de mutualisation de services mais aussi d'apprentissage de la gestion d'un site industriel (sécurité, environnement, réseaux, circulation, etc.).

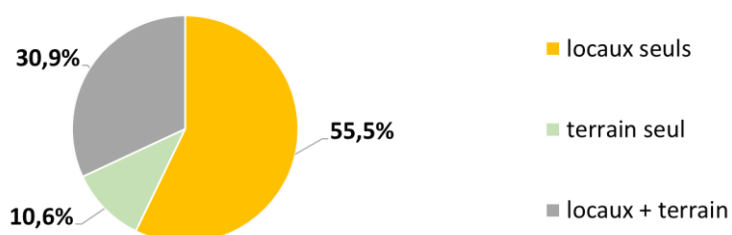
De nombreux montages juridiques et opérationnels sont possibles, allant de la sous-location à la création d'une plateforme industrielle.

Une majorité de demandes en petites surfaces pour les activités industrielles en Ile-de-France

Lors d'une étude récente sur la demande foncière et immobilière pour des activités productives en Ile-de-France et dans la Drôme*, la demande de surfaces souhaitées par les entreprises industrielles en Ile-de-France a été analysée sur la période 2017-2021 à partir de 265 dossiers de demande d'implantation.

Il ressort de cette étude que les entreprises recherchent avant tout des locaux (55%), des locaux sur un terrain (31%) puis un terrain seul (11%). Toutefois, la plupart des entreprises industrielles souhaitent être propriétaires (43%) puis locataires (34%).

Type de bien demandé

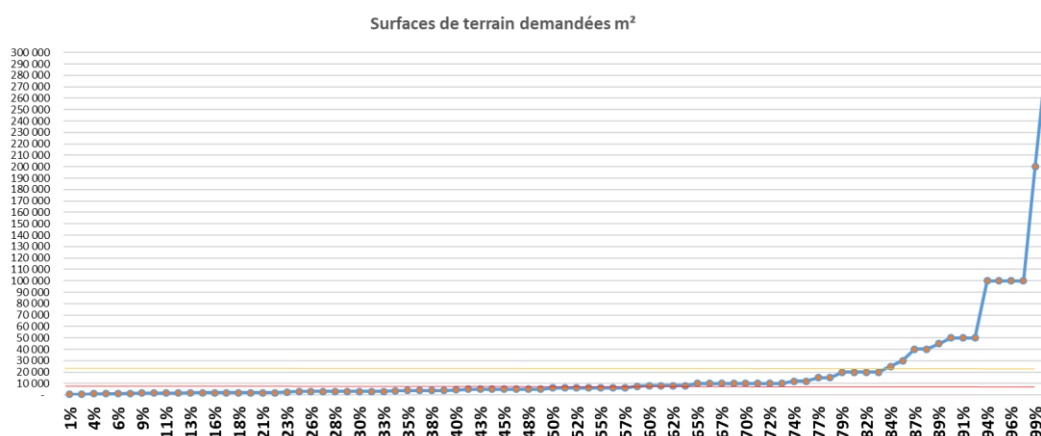


Source : Ancoris, traitement IPR

Par ailleurs, les surfaces de terrain seul demandées par les entreprises (28 cas étudiés) sont peu nombreuses et leur médiane s'établit à 6 000 m².

- Les terrains compris entre 1 et 3.5 ha répondent à 30% des demandes et ceux compris entre 3.5 et 6 ha ne répondent qu'à 10 % de la demande.

Concernant les demandes de terrain ou de locaux (82 cas), leur médiane s'établit aussi à 6 000 m² mais 83 % de la demande est inférieure ou égale à 20 000 m². A noter qu'une seule demande pour un terrain de 30 ha de terrain a été enregistrée ainsi que 4 demandes de 15 ha et une demande de 20 ha.



* Etude Cerema/IPR/UGA dans le cadre du programme Ville Productive porté par le PUCA et la Fabrique de l'Industrie, à paraître à l'automne 2023)

Source : Cerema

Quelques points de vigilance

Le premier point de vigilance concerne les spéculations dans des sites repérés comme stratégiques, du fait des propriétaires ou des opérateurs cherchant à constituer des réserves foncières. D'autant plus que l'engagement d'une opération globale de modernisation et densification d'une zone d'activité peut être vue comme l'affectation d'une valeur stratégique au secteur considéré. La Mission préconise donc la mise en place d'un processus de maîtrise foncière adaptée, tel que décrit dans l'annexe consacrée à la densification et en particulier dans le point sur le droit de préemption.

Le second point de vigilance est relatif à la négociation globale avec l'industriel propriétaire. Celle-ci doit être anticipée : l'industriel propriétaire peut être intéressé par d'autres améliorations en échange de son foncier (accessibilité, reprise en portage de tout ou partie de son immobilier, relocalisation, formation et toutes autres formes d'accompagnement). Pour pallier à cela, il convient de considérer pleinement la discussion foncière comme faisant partie des appuis au développement des entreprises en place.

Foncier public

Les opérateurs publics (ministères affectataires, entreprises et opérateurs publics...) sont les gestionnaires de patrimoines fonciers parfois considérables, tant publics (domaines publics dont ils sont affectataires et gestionnaires) que privés. Une partie de ces patrimoines n'est plus nécessaire à la conduite de leurs missions, suite à des évolutions de l'organisation du service et des techniques, ou à des relocalisations. Toutes les raisons évoquées plus haut contribuent à l'accumulation de ce stock, parfois méconnu faute d'inventaire tenu à jour de parcellaires parfois inutilisés depuis des décennies.

Ces stocks fonciers sont globalement mal connus, tant au niveau national qu'au niveau local. Les servitudes qui grèvent une partie de ces terrains sont mal appréhendées et parfois même non répertoriées par les gestionnaires du domaine. Enfin, les questions de pollution des bâtiments (amiante) et des terrains (pollutions très diverses) ont rarement fait l'objet de diagnostics. Les modalités de gestion de cette question sont très diverses, dépendantes de l'origine et de la nature de ces biens.

Ainsi, le ministère de la défense a engagé une politique active de valorisation des emprises libérées lors des restructurations successives des armées et de leurs implantations, avec la création de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI) dès 1987. Désormais reprise par la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement, cette mission s'appuie sur un inventaire exhaustif des biens qui restent à aliéner, liste bien apurée après 35 années d'activité. Cette direction travaille toujours en liaison étroite avec les collectivités pour déterminer l'avenir et les conditions de mise à disposition des terrains. Il faut aussi noter que le ministère conserve certaines emprises pour des raisons de sécurité de ses installations, tout en proposant des valorisations, notamment pour accueillir des compensations environnementales.

Symétriquement, ENEDIS met en place un guichet unique pour répondre aux sollicitations des acteurs, publics comme privés, engagés dans une approche prospective concernant un foncier identifié comme appartenant à Enedis à partir de l'adresse du foncier et de ses références cadastrales. Il s'agit pour l'essentiel de parcelles de taille réduite, voire très réduite (transformateurs), disséminées sur tout le territoire, tant rural qu'urbain (di-patrimoine-foncier@enedis.fr).

Enfin, la SNCF gère un très gros patrimoine relevant pour partie du domaine public ferroviaire mais aussi de son domaine privé. Entre les emprises non utilisées du fait de la fermeture de lignes et de gares et les emprises d'installations sous-utilisées du fait de l'évolution des trafics et de la baisse du fret, les modalités de libération et de mise à disposition sont très variées. La stratégie actuelle de l'entreprise est d'engager les études en réponse à des demandes précises d'utilisation (cession, baux...). Ces études concernent souvent le traitement des éventuelles incidences sur l'exploitation ferroviaire, les questions de pollution, mais aussi les questions juridiques et de domanialité⁴.

Estimation du foncier public caché

Référentiel foncier présumé public (RFP)

Depuis 2003, l'État amplifie la vente de son patrimoine foncier et immobilier dont il n'a plus l'usage. La politique de rationalisation du patrimoine se traduit dans des programmes de mobilisation du foncier public pour construire du logement. Pour mener à bien cette politique, la délégation à l'Action Foncière et Immobilière (DAFI) puis la DGALN ont confié au Cerema la mission de développer **un** outil d'identification du foncier public, avec une mise à jour annuelle depuis 2013.

Ce référentiel est constitué à partir des fichiers fonciers de la DGFIP retraités et enrichis par le Cerema. La dernière mise à jour repose sur le millésime 2019 des fichiers fonciers. Le référentiel foncier présumé public (RFP) permet de représenter cartographiquement les terrains bâtis et non bâtis des personnes morales « État » et « Établissement Public ». Pour chaque parcelle cadastrale de foncier public, le jeu de données disponibles porte sur la parcelle elle-même (surface, date de mutation), les locaux rattachés à la parcelle (type, surface de plancher), et le nom du propriétaire. Tous les acteurs publics sont concernés : ministère, collectivité locale, établissement public ou entreprise nationale (BRGM, SNCF, EDF, Voie Navigable de France, etc.), établissement public local, hôpital, etc.

L'accès au RFP est gratuit mais réservé aux ayants droits des fichiers fonciers sur leur périmètre territorial : services et établissements publics de l'État, collectivités territoriales et opérateurs publics autorisés (agence d'urbanisme, EPF).

<https://datafoncier.cerema.fr/referentiel-foncier-presume-public>

Source : Cerema

⁴ La répartition entre les domaines publics ferroviaires et le domaine privé n'est pas réalisée pour l'ensemble des marges du réseau, les opérations éventuelles de déclassement étant soumises, par ailleurs, à une procédure particulière.

Proposition

Face à ces constats, la Mission propose d'engager une **revue interministérielle du foncier public à vocation industrielle**, à l'instar de ce qui a déjà été fait pour le logement

Mobilisation du foncier public pour le logement

L'État a engagé, depuis plusieurs années, une politique de mobilisation de ses biens immobiliers vacants ou de ceux de ses établissements publics ou ceux de l'entreprise publique SNCF en faveur du logement et de l'aménagement durable.

Afin de favoriser la production de logements, notamment sociaux, la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social permet d'aliéner les biens bâtis et non bâtis de l'État et de ses établissements publics à un prix inférieur à leur valeur vénale, dans le cas où ils font l'objet d'une opération majoritairement vouée au logement dont une part est destinée au logement social ou assimilé. Cette loi prévoit également l'établissement de listes régionales des parcelles cessibles pour du logement, établie par le préfet de région, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement, des maires des communes concernées et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents. Ces listes doivent être mises à jour annuellement.

Depuis 2013, certaines cessions ont été réalisées sous le régime de la loi n°2013-61, d'autres en dehors de ce cadre législatif. Ainsi la mobilisation du foncier public ne concerne-t-elle pas uniquement les cessions réalisées au titre du L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques, mais bien toutes les cessions de foncier de l'État, ses établissements publics ainsi que les biens appartenant au groupe SNCF avec une destination logement.

665 biens de l'État, de ses établissements et des entreprises publiques ont été cédés pour du logement entre 2013 et 2021. Ces cessions représentent une surface de 873 ha de foncier et ont été destinées à la réalisation de 71 283 logements dont 32 682 sociaux (45 %).

Un recensement élargi du patrimoine bâti et non bâti de l'État, de ses établissements publics et des entreprises publiques, disponible et propice à la réalisation de programme de logements a été effectué en janvier 2022 suite à la circulaire Premier ministre n°6318 SG du 13 décembre 2021. Ce recensement fait état de près de 800 fonciers disponibles, représentant une surface totale de 920 ha. Le potentiel constructible a été indiqué sur 278 (35%) de ces terrains (représentant 390 ha) à hauteur d'environ 35 000 logements (dont 12 000 sociaux), tous propriétaires confondus.

La circulaire n° 6318 SG du 13 décembre 2021 prévoit également la mise en place d'un inventaire du foncier de l'État disponible ou libérable pour du logement, rendu public et actualisé en temps réel. Ce chantier est porté par la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE) qui a mis en place, avec l'assistance du CEREMA et en lien avec la DHUP, un outil répertoriant les fonciers de l'État pour le logement (ORFEL) : <https://orfel.cerema.fr/>. Ce site ORFEL présente actuellement une sélection de 330 fonciers environ du recensement de janvier 2022, disponibles ou libérables à moyen terme et potentiellement propices pour du logement. Cette sélection a été réalisée et est actualisée régulièrement par les responsables régionaux de la politique immobilière de l'État (RRPIE) en lien avec leur préfet de région et la DIE. Ces biens appartiennent à l'État principalement, à des établissements publics ou à la SNCF pour des nombres plus limités. Les terrains non publiés sur ORFEL le sont pour différentes raisons : terrains cédés en 2022, dossiers avancés, discussions politiques ou manque de caractérisation technique.

Source : DHUP

Pour le foncier industriel, la mission propose de transposer le dispositif d'inventaire et de mise à disposition des informations.

Par contre, il ne semble pas judicieux de mettre en place un dispositif de décote particulier. Cependant, il convient de veiller, pour ces terrains propices à l'installation de locaux industriels – dont il faut rappeler que certains sont compatibles avec la proximité d'autres fonctions urbaines – que leur évaluation est bien faite sur la base de cette affectation industrielle, sur la base d'un classement adéquat dans les documents d'urbanisme.

En conséquence, ce travail d'inventaire des terrains propices à des activités économiques devra être mené en concertation avec les collectivités. Ces concertations devront aussi porter sur les arbitrages éventuels entre des affectations « logements » et « industries ». De nombreux fonciers répondent mieux aux besoins des activités économiques qu'à leur conversion délicate en quartiers résidentiels. Des terrains proches des infrastructures de transport, ou frappés de servitudes difficiles ou coûteuses à lever, méritent donc un réexamen. Ce réexamen pourrait être éclairé par les orientations issues des évaluations environnementales ; les autorités environnementales notent en effet la difficulté à satisfaire aux objectifs de protection contre les nuisances d'ambiance lorsque les programmes de logements sont localisés dans des environnements bruyants ou dont l'air est trop pollué.

Fiche F – Gestion adaptée du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel

Enjeux

L'artificialisation des sols est codifiée comme étant « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage »¹.

L'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) doit être atteint en 2050. La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a défini deux étapes pour atteindre cet objectif. La première étape vise à réduire par deux l'étalement urbain sur une période de 10 ans (2021 – 2031) et la seconde à atteindre un objectif très qualitatif de « protection des sols vivants, y compris dans les espaces déjà urbanisés », suite à une réduction par tranche de 10 ans des surfaces nouvelles artificialisées, jusqu'en 2050. Par la suite, l'artificialisation de nouveaux espaces sera conditionnée à une renaturation à proportion égale d'espaces artificialisés.

Ce séquençage est justifié par de nombreuses raisons, tant techniques (construire les bons indicateurs et moyens de mesure indispensable pour gérer dans la durée le zéro artificialisation nette) que politiques et économiques (ne pas différer le freinage en mobilisant les outillages existants).

Les besoins en foncier - pour augmenter la part de l'industrie de deux points de PIB - à trouver en artificialisation peuvent être estimés à 8 500 ha environ, en incluant la logistique inféodée. Cette surface permettrait d'accueillir un tiers des nouveaux emplois. L'intensification dans les usines existantes, la densification des zones d'activité et la mobilisation des friches permettra de couvrir le reste du besoin en espace.

Tableau 1 : estimation des contributions des différents modes de mobilisation du foncier
Source : mission

	Indus-trie	Logistique inféo-dée	Total (en ha)
Densification	3 500	500	4 000
Réhabilitation de friches	9 000	1 000	10 000
Artificialisation	7 500	1 000	8 500
TOTAL	19 500	2 500	22 000

¹ Code de l'urbanisme, art. L.101-2-1

Dans ce contexte, la bonne prise en compte des enjeux industriels à tous les échelons de planification, et notamment de déclinaison des objectifs de réduction du rythme d'artificialisation, est une condition de succès mais aussi d'acceptabilité d'une trajectoire nationale conciliant réindustrialisation rapide et sobriété foncière.

La visibilité sur la mise en œuvre de cette politique au niveau local est cruciale. Il est urgent de sécuriser rapidement la préparation des grands sites et la capacité à contracter avec des industriels pour des projets significatifs. Des positions d'attentisme pourraient être très préjudiciables à la constitution, puis la reconstitution de l'offre (cf. Fiche G). En effet, la mobilisation des friches, autre gisement important, mettra quelques temps pour produire du foncier utilisable, ne serait-ce qu'en raison des délais techniques de diagnostic et de réalisation des opérations de dépollution et de préparation de terrain (cf. Fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches).

Cadre législatif et processus en cours

Cadre réglementaire

La consommation d'espaces naturels et ruraux est l'indicateur central de l'étalement urbain. On constate la baisse significative entre une consommation supérieure à 30 000 ha par an jusqu'en 2012 et un plateau atteint en 2016, autour de 22 000 ha par an.

L'enquête Teruti-Lucas donne une évaluation de la surface utilisée par l'industrie, France entière et par département. L'évaluation pour 2020² donne pour les activités industrielles une évaluation de 277 561 ha, soit 0,5 % du territoire métropolitain et 5,6 % des surfaces urbanisées.

En effet, entre 2005 et 2013³, en considérant un coefficient moyen d'occupation des sols de 0,5, l'industrie aurait consommé moins de 1 000 ha et la logistique 600 ha en moyenne, sur un total de plus de 30 000 ha. On peut donc retenir que l'industrie et la logistique représentent 5 % de l'artificialisation au niveau national avec une importante hétérogénéité selon les territoires.

Pour la première étape du ZAN, la loi Climat et résilience fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie 2021-2031 par rapport à la période 2011-2020. C'est un indicateur désormais bien documenté, inscrit dans la loi depuis longtemps (avec un objectif non quantifié de maîtrise de cette consommation) et que de nombreuses collectivités ont déjà repris à leur compte. Cela se voit notamment avec la baisse de cette consommation depuis 2012.

² L'utilisation du territoire en 2020, enquêtes Teruti 2019-2020-2021, Chiffres et données n° 2022-6, juin 2022

³ Colin Albizzati, Mathilde Poulhes, Joyce Sultan Parraud, Caractérisation des espaces consommés par le bâti en France métropolitaine entre 2005 et 2013, INSEE Référence, 2017, Dossier

Comme la consommation moyenne constatée au cours de la décennie de référence est un peu inférieure à 25 000 ha par an, la consommation moyenne au cours de la décennie en cours doit être de l'ordre de 12 500 ha par an. La loi inscrit cet objectif dans les documents d'urbanisme, en mode descendant.

Prise en compte de l'enjeu industriel par les régions

Au niveau de chaque région, le SRADDET et autres documents de planification régionaux doivent répartir l'effort entre les SCoT, avant le 22 février 2024. L'Ile-de-France, la Corse et la Réunion sont exemptées de cet objectif de réduction de 50 % mais doivent définir leur propre objectif quantifié et mesurable.

Par ailleurs, les schémas régionaux déclinent la trajectoire de sobriété foncière, en modulant l'effort en fonction de la réalité des besoins locaux, et en particulier des dynamiques démographiques⁴. Le développement industriel figure parmi les objectifs des schémas régionaux (SDRIF, SAR, PADDUC). L'article 1 du projet de loi Industrie verte le précise explicitement pour les SRADDET.

La plupart des régions ont bien identifié les besoins spécifiques de foncier pour l'économie et l'industrie. Cependant, leurs réflexions sur les modalités de prise en compte dans l'allocation des enveloppes de ZAN sont différentes, plus ou moins abouties. Les deux régions notamment les plus avancées, la Normandie et la Bretagne, ont adopté le principe d'une réserve régionale pour couvrir les besoins pour les grandes infrastructures et grands équipements de niveau régional, mais aussi les développements industriels et économiques importants. La Normandie a arrêté son projet de SRADDET le 2 mai 2023. Ce projet retient une évaluation de l'enveloppe régionale mutualisée de 15 % du plafond de consommation (évalué pour sa part à 6 000 ha pour la décennie 2021-2030), valeur restant à préciser en fonction des dispositions que l'Etat retiendra pour l'enveloppe nationale.

Pour les projets économiques, les régions travaillent aussi sur les engagements demandés aux territoires de SCoT en contrepartie de l'allocation d'une enveloppe de ZAN tirée de la réserve mutualisée afin de limiter l'effet d'aubaine : « ticket modérateur », engagements de sobriété renforcés sur les autres compartiments de développement urbain, etc.

Prise en compte de l'enjeu industriel par les intercommunalités

Les régions déclinent les objectifs chiffrés d'artificialisation nette des sols par « parties de territoire régional », le cas échéant à l'échelle des SCoT, en prenant en compte les besoins locaux dont les dynamiques économiques et les enjeux de développement industriel. Les clés de répartition des enveloppes entre les SCoT par les régions sont diverses. En revanche, les régions semblent unanimes pour estimer qu'il s'agit d'un calcul d'enveloppe, le SCoT étant libre de faire la répartition entre tous les usages au sein de l'enveloppe.

Il revient aux SCoT puis aux PLU(i) de décliner ces objectifs en veillant à l'équilibre entre les usages du foncier (notamment économie dont industrie versus habitat). Au

⁴ Article R4251-3 CGCT

niveau du SCoT, il s'agit de notifier les enveloppes aux PLUi mais aussi de définir les zones d'extension urbaine. Au niveau du PLUi, il s'agit d'établir les périmètres d'extension dont les surfaces cumulées sont inférieures ou égales aux surfaces notifiées. A cet égard, les communes et intercommunalités qui doivent se doter d'un programme local de l'habitat (PLH) sont tenues de mettre à jour un observatoire de l'habitat et du foncier, comprenant notamment les inventaires de friches et des zones d'activités économiques.

Cependant, aucun mécanisme juridique ne permet d'imposer qu'un « surcroît » de dotation justifié par la trajectoire de développement industriel d'un territoire soit bien affecté à la création de nouvelles zones industrielles. C'est donc à cette étape que les arbitrages devront être réellement faits, en adéquation avec la stratégie de développement local. Dans un contexte d'acceptabilité de l'industrie très variable entre les territoires, des arbitrages défavorables à l'industrie mais aussi à la logistique ne peuvent pas être exclus, quelles que soient les marges de manœuvre souvent importantes dans les autres secteurs.

En particulier, au niveau des PLUi, l'ouverture de zones d'activités économiques (hors ZI) est souvent défavorable à l'industrie pour de multiples raisons : différentiel de prix, acceptabilité, etc. Il convient donc de garantir, dans ces documents, l'affectation de surfaces suffisantes pour le développement de l'industrie, notamment dans les terrains ouverts à l'urbanisation.

Ordre de grandeur de l'enveloppe de ZAN par SCoT

D'après le géoportail de l'urbanisme*, 416 SCoT sont attendus, couvrant 25 124 communes. La répartition de l'enveloppe nationale de 125 000 ha entre ces seuls SCoT donnerait une affectation moyenne de 300 ha. Après prise en compte des réserves nationales et régionales (de l'ordre de 20 % de l'enveloppe globale), et l'affectation d'une partie de l'enveloppe aux communes non couvertes par un SCoT, l'ordre de grandeur de l'enveloppe moyenne serait de 220 à 230 ha par SCoT. Toutefois, il s'agit d'une moyenne car l'enveloppe ne sera pas répartie uniformément entre chaque EPCI uniquement au regard des consommations passées.

* au 30 juin 2023 - <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>

Les besoins particuliers des grands projets industriels

Quels que soient les choix locaux, les installations d'usines sur de grandes emprises en artificialisation pourront peser de façon importante sur les dotations des territoires d'accueil.

A cet égard, les régions peuvent déjà mutualiser consommation d'espace et artificialisation des sols induites par les projets d'envergure à leur niveau, de sorte qu'ils ne pèsent pas sur les enveloppes des documents d'urbanisme infrarégionaux⁵.

⁵ R4251-8 CGCT

Certaines régions ont d'ailleurs anticipé en constituant une réserve régionale couvrant les besoins pour la réalisation d'infrastructures et équipements importants, mais aussi quelques grands projets industriels.

La réserve régionale pour projets d'envergure est en outre prévue par les textes. Quelques chiffres ont été évoqués : 10 % de l'enveloppe (Auvergne – Rhône Alpes, Bretagne), 600 ha pour les sites logistiques majeurs (PACA), 600 ha pour les nouveaux sites d'économie productive (Ile-de-France). Il ressort des différents échanges de la mission avec les régions que celles-ci ont en tête de réserver de l'ordre 5 % de leur enveloppe à l'industrie et aux sites logistiques majeurs.

Une disposition similaire est débattue dans le cadre de la proposition de loi sénatoriale sur l'artificialisation des sols (article 4), à la suite des annonces de la Première ministre en clôture du Congrès des maires de novembre 2022. Le gouvernement propose que les projets d'envergure nationale (comprenant les projets industriels d'intérêt général majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique) puissent être listés par un arrêté ministériel, leur consommation étant alors mutualisée au niveau national plutôt que sur les enveloppes régionales ou locales.

Besoin en foncier – le cas des centrales nucléaires

Un projet d'implantation de deux réacteurs EPR2 nécessite environ 150 ha de terrains, sous maîtrise d'ouvrage d'EDF, dont une partie est temporaire pour les besoins de la réalisation du chantier. Les dispositions du projet de loi industrie verte relatives aux projets d'envergure nationale (art. 8) visent à imputer ces 150 ha hors des décomptes locaux d'artificialisation liés à la loi Climat et Résilience.

Néanmoins, du fait de leur envergure hors norme, de tels chantiers génèrent des besoins d'aménagements, de création d'équipements et d'infrastructures dans une temporalité plus rapide que la mutation habituelle des territoires (les premières estimations de besoin en personnel du chantier font état d'un pic d'environ 7 500 à 8 000 personnes). Les premières estimations pour le territoire de Penly montrent un besoin d'environ 150 ha (logements, aménagements, installations d'activités économiques connexes...). Pour un territoire comme celui de Penly, qui est très rural, il est vraisemblable qu'une part significative générera de l'artificialisation, a contrario, dans une zone plus urbaine comme Dunkerque (centrale de Gravelines), le prélèvement spécifique pourrait être moindre mais le territoire accueille d'autres grands projets.

Ce besoin de mutation accélérée peut créer des difficultés vis-à-vis de la compatibilité aux documents d'urbanisme et a fortiori de la prise en compte des enjeux d'artificialisation. **Une réflexion particulière sur le traitement des aménagements associés à l'insertion territoriale du projet** regroupés sous le label « Grand-Chantier » **dans les décomptes d'artificialisation paraît nécessaire.**

Source : EDF

Pistes de sécurisation

a/ Ajouter le développement industriel parmi les objectifs du SRADET

L'article 1 du projet de loi industrie verte vise à intégrer le développement industriel dans les objectifs du SRADET : « Les objectifs de développement industriel prévus à l'article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant du I du présent article, sont fixés pour la première fois dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires au plus tard lors de la procédure de modification prévue au 1° du IV de l'article 194 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ».

b/ Ne pas différer les échéances d'évolution des documents d'urbanisme (SCoT et PLUi) et encourager les collectivités à anticiper les implantations industrielles.

Dans le cadre de la proposition de loi ZAN visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols dite « proposition de loi ZAN », des discussions sont en cours (article 1) pour reporter de 6 mois le délai d'intégration des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols dans les SRADET (report au 22 août 2024).

Cependant, les acteurs économiques font valoir à juste titre que le report des échéances pour les documents d'urbanisme (SCoT et PLUi) allongerait la période d'incertitude. Le report de décisions d'engagement de projets de zones d'activités et autres équipements indispensables à l'accueil de nouvelles usines serait dès lors préjudiciable à l'alimentation régulière des marchés fonciers, d'autant que les opérations de recyclage de friches et de densification de zones d'activités n'auront pas encore atteint leur régime de croisière.

c/ Permettre de constituer une enveloppe mutualisée au niveau national, comme aux niveaux régional et local

Dans le cadre de la proposition de loi ZAN, des réflexions sont en cours autour de la définition des projets d'envergure nationale ou européenne. Les grandes catégories de projets concernés visent à être précisées dans la loi, intégrant notamment « les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable. Un forfait national (envisagé à environ 15 000 hectares) modulerait le plafond de consommation d'espace régional par un coefficient de péréquation (en fonction de la part estimée des projets implantés dans chaque région). La liste de ces projets serait précisée dans un arrêté ministériel.

La mutualisation de la consommation emportée par les projets d'envergure régionale, par le biais d'une réserve régionale, est un outil puissant d'aménagement régional, permettant de soutenir les territoires qui se préparent à accueillir des nouvelles usines. Plusieurs régions ont retenu cette solution dans leur projet de SRADDET arrêté (Normandie, Bretagne) ou fait part de leur intention de retenir un tel dispositif. Il importe cependant de garantir juridiquement cette réserve régionale.

Sachant que les projets ne peuvent être tous identifiés par définition, la région Bretagne va inscrire une typologie de thématiques prioritaires dans son schéma (dont activités industrielles et logistiques) puis indiquera dans le livret d'application une liste (actualisable) de projets soutenus. Cette méthode nous paraît pertinente à dupliquer.

Cette mutualisation est aussi souhaitable au niveau des SCoT. En effet, il convient que les périmètres des zones industrielles nouvelles soient plus larges que la prévision stricte d'accueil d'activités. Il faut pouvoir offrir des terrains aux caractéristiques variées et disposer d'un minimum de stocks disponibles. Par contre, il est difficile de fixer par avance le rythme de commercialisation et de réalisation des projets pour chacune des zones industrielles ou d'activités. En conséquence, la mission estime souhaitable que les SCoT qui planifient plusieurs sites industriels conservent une enveloppe de ZAN qui sera affectée aux EPCI au fur et à mesure du développement des projets. Cependant, elle n'a pas eu connaissance de mécanisme de gestion d'une telle réserve.

d/ Encourager l'identification de zones de développement industriel dans les SCOT et les PLU, avec une sous-destination « industries » garantissant l'affectation de ces zones.

Il existe déjà des dispositions en faveur de l'implantation industrielle dans les SCoT (notamment le document d'orientations et d'objectifs) et le PLU tient évidemment compte des besoins de développement économique.

Au sein du projet de loi industrie verte, les articles 8 et 9 proposent d'accélérer les mises en compatibilité des documents d'urbanisme afin de faciliter l'implantation industrielle. L'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent se prononcer par une déclaration de projet sur l'intérêt général d'une implantation industrielle (article 8). Certains projets industriels peuvent ainsi être qualifiés, en raison de leur objet et de leur importance, de projet d'intérêt national majeur par l'Etat ou la région (article 9). A l'issue de ce classement, les différents documents d'urbanisme doivent être le cas échéant modifiés ou révisés pour permettre la réalisation du projet industriel (procédure de mise en compatibilité).

e/ Faciliter le recyclage des ZAE en regroupant les surfaces de vente pour dégager du foncier d'implantation industrielle

L'article 11 du projet de loi industrie verte vise à accélérer le recyclage ou le remembrement des ZAE pour dégager du foncier afin de favoriser l'implantation des industries. Ainsi, les regroupements de surfaces de vente de magasins, situées dans le périmètre d'une Grande Opération d'Urbanisme et qui n'entraînent pas d'artificialisation des sols notamment, seraient exonérées de l'obtention d'une nouvelle autorisation d'équipement commercial.

La mission estime que la limitation de ce dispositif aux grandes opérations d'urbanisme est trop limitative. En effet, cette question du regroupement des commerces concerne de très nombreuses zones d'activités, de toute taille, notamment en périphérie des villes moyennes et petites. L'extension aux opérations de revitalisation de territoire (ORT) devrait à minima être examinée.

f/ Systématiser l'expression par l'Etat des objectifs stratégiques de la réindustrialisation dans le cadre du porter à connaissance et du dialogue stratégique avec les collectivités.

Il convient de s'assurer de la cohérence des positions prises au niveau des SRADDET, SCoT et PLUi.

Fiche G – Faciliter l’acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels

Enjeux

La maîtrise du foncier, voire de l’immobilier, apparaît comme une condition pour pouvoir mettre à disposition des industriels des terrains et des locaux dans des délais adaptés. En effet, les délais d’acquisition (amiable ou par expropriation), puis de préparation des terrains (dépollution et procédures administratives et environnementales), tout comme les délais d’aménagement, dépassent l’échelle de temps des décisions d’investissement industriel. Hormis pour des projets très importants, il s’agit pour les entreprises de réagir aux évolutions du marché, de la concurrence ou de saisir des opportunités. Le délai visé par l’industriel entre la décision d’investissement et la mise en exploitation dépasse rarement l’année.

Par ailleurs, les collectivités font le constat qu’elles sont amenées à reprendre la maîtrise de terrains qu’elles ont aménagés et vendus il y a quelques décennies pour relancer leur stratégie d’accueil. L’indispensable recentrage sur la densification et la réutilisation des terrains, du fait de l’objectif ZAN, conforte ce constat. Suivant l’exemple de territoires précurseurs, de plus en plus d’établissements publics intercommunaux se dotent ou envisagent de se doter de capacités pour conserver le foncier économique, voire même de porter l’immobilier.

La présente note ne rappelle pas l’ensemble de l’outillage juridique et opérationnel dont les collectivités disposent pour atteindre ces objectifs, mais identifie des difficultés et présente quelques expériences encourageantes.

Acquérir

Les collectivités rencontrent des difficultés dans l’acquisition des fonciers et immobiliers industriels. Les raisons sont bien connues : pression foncière soutenue par la concurrence entre industrie, commerce et logement, positionnements spéculatifs et rétentions foncières par crainte de pénuries... En sus, la mise en œuvre du droit de préemption urbain pour acquérir des fonciers économiques se heurte aussi à des difficultés, portant notamment sur la justification des projets.

En effet, l’article L210-1 du code de l’urbanisme définissant le droit de préemption urbain renvoie bien aux dispositions de l’article L300-1 du même code qui prévoient que « Les actions ou opérations d’aménagement ont pour objet [...], d’organiser la mutation, le maintien, l’extension ou l’accueil des activités économiques [...] ».

Pour les projets de zones industrielles en extension urbaine, le dispositif des zones d’aménagement différé permet d’engager les acquisitions sans avoir défini le détail du projet. En revanche, les opérations de densification d’une zone d’activités, voire d’acquisition de fonciers dans le diffus de ces zones, ne bénéficient pas de dispositions analogues à celles dont bénéficie le logement, et notamment l’alinéa 4 de l’article L210-1.

Cet alinéa ouvre le droit de préemption pour mener à bien toutes les actions définies dans le plan local de l'habitat ou, à défaut de plan local de l'habitat, définies par des délibérations fixant un cadre d'action pour la construction de logements sociaux ou pour déterminer des périmètres d'intervention pour améliorer la qualité urbaine. Faute de cet encadrement, les interventions foncières dans les zones d'activités sont soumises à la mise en place d'une opération d'aménagement adéquate : ZAC, projet urbain partenarial (PUP), etc. Cependant, il n'est pas clair que l'institution d'un secteur de taxe d'aménagement majoré ou la signature d'un projet partenarial d'aménagement suffise à soutenir la justification d'un droit de préemption.

La mission recommande donc que l'amélioration du cadre juridique permettant d'engager l'acquisition de fonciers et immobiliers dans les secteurs à vocation industrielle soit engagée, à l'instar des dispositions qui ont été prises pour le logement.

Porter sur la durée

Les Etablissements publics fonciers (EPF) sont des acteurs cruciaux pour le portage foncier et leur rôle dans les opérations industrielles doit être renforcé. D'une part, leur activité est souvent très orientée vers le montage d'opérations de logement. Leur mandat devrait mieux prendre en compte les enjeux industriels. D'autre part, il convient d'encourager les possibilités de portages plus longs pour permettre la conservation de réserves foncières. Le fonds Yvelines mis en œuvre par l'EPFIF et financé par le département des Yvelines est une bonne référence. Cependant, la mission considère que les règles de rotation du stock imposées aux EPF par les tutelles¹ devraient aussi être réexaminées. En effet, l'Etat ne montre pas le bon exemple en imposant la mobilisation exclusive des financements des collectivités pour assurer les portages longs.

Ensuite, il est essentiel de savoir conserver dans la durée des terrains aux caractéristiques spécifiques. Pour ce faire, il faut éviter de vendre les très grands terrains à la découpe ou de vendre un terrain à un utilisateur qui n'a pas besoin de l'ensemble des atouts d'un site (exemple : industrie électro-intensive pour un terrain desservi par une ligne haute tension, terrain embranché, possibilité d'accueil d'un site SEVESO haut...).

Le portage foncier sur une durée qui ne peut pas être fixée à l'avance induit un besoin de financement spécifique pour les collectivités. En effet, les investissements initiaux d'acquisition du foncier et de préparation du site sont importants. Le plan d'affaire classique de l'aménageur, construit sur une hypothèse de commercialisation régulière de l'opération et de gestion du besoin de trésorerie, ne peut pas prendre en compte la conservation d'un terrain important, pré-équipé, en attendant le projet de *gigafactory* ou d'usine valorisant les atouts spécifiques du site (cf. fiche A – Sites France 2030).

¹ Un indicateur de résultat des EPF est le taux de rotation financier du stock, fixé à sept ans. Il s'agit d'un taux moyen et un EPF peut donc porter des terrains un peu plus longtemps. Cependant, l'application de cette règle ne permet guère l'acquisition de terrains sans que le projet de sortie soit déjà bien défini. En tout état de cause, les EPF doivent disposer d'une garantie de rachat par la collectivité au cas où le projet envisagé ne serait pas réalisé à l'issue du délai convenu.

Conserver la maîtrise publique et valoriser son foncier

Une stratégie qui se développe

Pratiquée depuis longtemps par certaines collectivités, la conservation du foncier économique dans le patrimoine public intéresse de plus en plus. En effet, cette conservation permet une gestion plus dynamique du foncier économique. La collectivité conserve un outil d'intervention dans la durée pour accompagner sa stratégie de développement et de planification économique. Cela facilite le recyclage foncier dans le parcours résidentiel des entreprises et le contrôle des réaffectations lors du départ d'une entreprise. Le renouvellement des baux incite à un réinvestissement périodique dans les actifs immobiliers réalisés et limite les risques de déqualification, de vacance et de friches.

Pour les industriels, la mise à disposition des terrains (voire des bâtiments) par le biais de baux de long terme facilite le financement du projet et réduit les besoins en fonds propres, plus utiles pour l'intérêt collectif. Le contrat institue aussi un partenariat de longue durée avec la collectivité, propice à soutenir une relation élargie à l'ensemble des interactions entre les acteurs économiques et le territoire. Enfin, les baux améliorent la souplesse pour s'adapter aux évolutions de l'environnement économique.

Pour gérer leurs fonciers et les valoriser, les collectivités et les opérateurs publics disposent de nombreux outils juridiques de mise à disposition (cf. encadré p. 8). Sur les terrains du domaine public, la principale modalité de mise à disposition est l'autorisation ou convention d'occupation temporaire du domaine public. C'est le régime unique de mise à disposition de terrains ou de bâtiments sur les domaines publics portuaires maritimes ou fluviaux. Sur les terrains appartenant au domaine privé, la palette d'outils juridiques est fournie : bail emphytéotique, bail à construction, bail commercial, crédit-bail, etc.

Soutenir le développement d'outils de portage

Pour des raisons de séparation des risques et de modèle économique, le portage à long terme de ces terrains nécessite la création de structures ad hoc. En effet, les aménageurs, quel que soit leur statut (établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, établissements publics d'aménagement), n'ont pas vocation à conserver en portefeuille les terrains qu'ils ont aménagés.

Par contre, pour des raisons de mutualisation des moyens supports et de certaines compétences techniques, mais aussi d'adossement de société de portage à un organisme préexistant, la création de filiales dédiées est une solution couramment pratiquée dans le secteur privé. La création de telles filiales par les établissements publics fonciers est en cours, sur le modèle du projet de Grand Paris Aménagement autorisé par son conseil d'administration en mars 2023. La Banque des Territoires, partenaire naturel de telles sociétés de portage long terme, travaille sur le sujet avec les EPF. Elle apporte son expérience acquise dans son réseau de sociétés d'économie mixte (cf. encadrés relatifs à deux SEM actives en Nord Franche-Comté, Tandem à Belfort et Sud Développement, SEM de la communauté de commune Sud Territoire).

La bonne gestion d'un portefeuille d'actifs diversifiés, conservés dans la durée, peut nécessiter de nouer des partenariats spécifiques pour monter de nouvelles opérations. Un cas fréquent est d'associer l'ancien propriétaire au capital de la structure ad hoc de portage, via l'apport en nature des terrains. Pour un établissement public d'Etat ou une entreprise publique locale (EPL) dont le périmètre d'intervention est large, l'objectif peut aussi être d'associer fortement les collectivités du territoire d'intervention dans une filiale dédiée à ce périmètre.

Il s'avère que la création de telles filiales est difficile, que ce soit pour les établissements publics d'Etat ou pour les entreprises publiques locales. Pour les premiers, la position a priori réticente des services centraux de l'Etat a ralenti la constitution de filiales pourtant souhaitées par les territoires. Pour les secondes et en sus de la délibération du conseil d'administration, l'accord express de toutes les collectivités qui ont un siège au conseil d'administration ou au conseil de surveillance est requis pour autoriser la création d'une filiale². La mission estime qu'une réévaluation de ces contraintes à l'aune des enjeux de l'accompagnement des projets industriels est nécessaire.

Aujourd'hui, plusieurs collectivités ont développé des outils de portage qu'il conviendrait de généraliser.

Le site des Forges de LISI à Grandvillars (70)

Le site des Forges est l'un des plus vieux sites industriels encore en activité en France, et le site a été reconnu pôle d'excellence rurale par l'Etat. Sur ce territoire, élus locaux et entreprises ont construit un partenariat au cœur duquel prend place la SEM Sud développement. D'abord confié à la SEM départementale Sodeb, un important chantier de réhabilitation a été mené afin de redynamiser l'activité sur le site.



Ateliers de Lisi automotive à Grandvillars, leader international de la conception et fabrication de solutions d'assemblage à forte valeur ajoutée pour le secteur automobile. ©Sem sud développement

La première tranche de travaux, lancée en 2011 et d'un montant de 25 millions d'euros, comprend la démolition de 12 000 m² de bâtiments, la construction ou requalification de 15 000 m² et la réhabilitation à neuf de 6 000 m² de locaux industriels et tertiaires. La communauté de communes Sud territoire a ensuite créé, en 2012, la SEM Sud développement. Cette dernière, ayant repris la propriété des Forges et les emprunts en cours, s'est vue chargée de la deuxième phase des travaux d'un coût de 8 millions d'euros. L'aménagement des espaces publics est, quant à lui, intégralement financé par les collectivités locales, la Région et l'Etat via le pôle d'excellence rurale.

Source : SEM Sud Développement

² Code général des collectivités locales, art. L. 1524-5

Chambéry : généralisation du bail à construction sur Savoie Technopark

Chambéry Grand Lac Économie est le syndicat mixte en charge de la mission d'aménagement économique des communautés d'agglomération du Grand Chambéry et de Grand Lac. Le territoire a initié il y a dix ans, à titre expérimental, la commercialisation de la ZAC 2 du Savoie Technopark sous forme de baux à construction longue durée. Cette commercialisation sous forme de baux a depuis été généralisée à l'ensemble des opérations en décembre 2022.

Le bail fait l'objet d'un suivi avec un contrôle de l'évolution des constructions et une série de clauses de renégociation et de revoyure. Ces clauses permettent de rassurer l'entreprise en lui offrant la possibilité de faire évoluer son bail au regard de ses projets mais aussi en cas de cession de l'activité.

Le syndicat est accompagné par un cabinet de conseil en ingénierie juridique.

Le paiement du loyer se fait en « droit canon », c'est-à-dire que l'entreprise verse l'intégralité des loyers à la signature du bail. Ces derniers représentent l'équivalent en valeur du montant du prix d'une cession en pleine propriété et permet un retour sur investissement d'aménagement immédiat pour la collectivité. Cette dépense est amortie par l'entreprise grâce à la durée allongée du bail et à sa stabilité (pas d'indexation), tout en incitant le propriétaire à moderniser son bâtiment tout au long du bail en vue de la clause de revoyure.

Source : Intercommunalités de France

Luys-en-Béarn : généralisation des baux à construction sur les zones du Haut-Ossau

La communauté de communes Luys-en-Béarn compte quinze zones d'activités économiques, totalisant 300 hectares dont le tiers est géré grâce à des baux emphytéotiques. Trois zones d'activités économiques sont historiquement propriété du syndicat du Haut-Ossau. Le syndicat a fait évoluer l'usage de son foncier et a conclu trois baux emphytéotiques avec l'intercommunalité. Ensuite, l'intercommunalité conclut à son tour des baux à construction avec les entreprises.

Les loyers des entreprises sont perçus progressivement par l'intercommunalité, qui reverse ces mêmes revenus au syndicat après déduction des annuités des emprunts réalisés pour aménager les zones. Un pacte de préférence inséré dans les actes permet d'apporter des garanties au preneur en fin de bail si celui-ci n'est pas prorogé, tandis que le preneur peut, en cours d'exécution du bail, céder partiellement ou totalement son droit au bail en même temps qu'il cède la construction édifiée sur l'assiette foncière.

La communauté de communes ne peut pas s'opposer à une cession, mais doit contresigner l'acte. Il permet donc tout d'abord d'avoir un suivi permanent et exhaustif des mouvements d'entreprises sur ses ZAE. Pour les entreprises, le bail leur permet de ne pas immobiliser de fonds dans l'acquisition d'un terrain et de consacrer plus de moyens à l'outil de production. De plus, la communauté de communes est souvent mobilisée par le cédant pour expliquer les ressorts du droit au bail à l'acquéreur, ce qui permet de nouer des liens avec ce dernier dès son arrivée sur le territoire et d'associer les entreprises à la stratégie économique de la collectivité.

L'intérêt est donc de proposer le bail emphytéotique dans le cadre d'une offre globale avec des solutions de portage immobilier (vente en futur état d'achèvement, usine-relais en location-vente...), et des opérations régulières de modernisation des ZAE.

La communauté de communes a également veillé à anticiper le terme des premiers baux à construction arrivant à échéance dans moins d'une dizaine d'années. La pérennité de ce modèle et surtout le maintien de la confiance de toutes les entreprises locales concernées passe nécessairement par la visibilité qu'est en mesure d'offrir la collectivité bailleuse aux entreprises preneuses. Donner la possibilité aux entreprises qui le souhaitent de proroger la durée du bail permet de donner cette visibilité.

Le recul de près de 45 ans qu'a désormais l'intercommunalité sur la pratique des baux emphytéotiques en zones d'activités a permis d'observer que cet outil n'a jamais été un frein au développement des entreprises industrielles et à leur transmission dans le temps. De nombreux bâtiments industriels situés sur les zones concernées ont été réalisés en VEFA¹ par des investisseurs et financés sous le format de crédits-baux immobiliers, sans que le bail emphytéotique ne soit un frein. Les industriels ont souvent besoin de grands terrains pour asseoir leur projet et anticiper les besoins d'extension. Prendre à bail un macro-lot peut donc présenter un avantage certain pour les industriels, qui voient d'un bon œil de ne pas immobiliser de capitaux dans l'achat du terrain, mais de les orienter plutôt vers le financement de l'outil productif.

Ce n'est pas la valeur vénale du terrain qui confère in fine la valeur au site industriel mais ce qui y contribue davantage c'est l'offre de services qu'est en capacité de déployer l'EPCI sur la zone d'activités économiques pour permettre à l'industriel d'attirer des compétences et de gagner en compétitivité. Finalement, le bail emphytéotique évite aussi les effets spéculatifs sur le foncier économique et les effets collatéraux d'attraction d'activités non souhaitables sur les zones d'activités (ex : investissements exclusivement patrimoniaux).

Source : Intercommunalités de France et Communauté de communes de Luys-en-Béarn

La prorogation des baux et autorisations d'occupation de longue durée

Le sujet de la prorogation des autorisations temporaires d'occupation du domaine public, tout comme la prorogation des baux emphytéotiques et des baux à construction est fortement encadré. Cependant, ces contraintes sont plus fortes que celles imposées dans les pays européens voisins. Elles pèsent sur les possibilités de modernisation des installations au fur et à mesure qu'on se rapproche du terme du contrat. Ces difficultés ne remettent pas en cause l'intérêt de la mise à plat des contrats à échéance régulière, tant pour le propriétaire que pour le preneur. Pour le preneur, c'est un moment de renégociation des contreparties pouvant porter sur l'entretien des biens, la réhabilitation du bâti, la densification, le maintien de la destination des biens, le découpage foncier. Pour le propriétaire public, la récupération des surfaces inutilisées, l'ajustement des loyers, voire le repositionnement des activités exercées peuvent être mis en discussion. En sus, ces contrats donnent au propriétaire un droit de regard sur les changements d'utilisateurs (vente des droits, mise en sous-location, etc.). Ces négociations sur la durée constituent ainsi un outil actif de pilotage des activités économiques présentes. Les contraintes imposées par la réglementation sur ces prorogations posent cependant quelques difficultés.

Pour les occupations temporaires du domaine public, le code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) impose la remise en concurrence au terme de l'autorisation initiale, autorisation qui ne peut être prorogée que dans des cas précis sous des conditions strictes. La durée initiale de ces autorisations est en général très longue, calée sur la durée d'amortissement des constructions et des équipements réalisés par l'occupant. Cependant, les cas d'arrivée à terme d'autorisations se multiplient et la remise en concurrence de l'exploitation de sites industriels spécifiques peut être problématique. Par exemple, des installations de stockage pétrolier sont concernées dans plusieurs ports, alors que la visibilité sur les durées d'exploitation prévisionnelles est délicate dans un contexte de transition énergétique.

Pour les baux emphytéotiques et les baux à construction, les dispositions contractuelles peuvent être plus souples notamment en intégrant des clauses de revoyure. La durée initiale doit cependant toujours être fixée à partir des durées d'amortissement des investissements du preneur. Le rechargement (augmentation de la durée du bail, jusqu'à 99 ans au total) ou le renouvellement (clôture du bail initial et signature d'un nouveau bail) sont donc naturellement justifiés par un réinvestissement du preneur. Cependant, ces modifications de l'objet du contrat peuvent avoir une incidence sur les taux de rentabilité interne (et donc les durées d'amortissement) et sur la durée du contrat. Par ailleurs, résilier le bail en cours et en conclure un nouveau avec le même preneur a des conséquences fiscales. En effet, il impose la liquidation des plus-latentes du propriétaire du foncier, mais aussi le paiement des frais pour la double mutation *in fine* assumée par le preneur à bail.

Belfort – Techn’hom, une zone industrielle du futur

TANDEM est une société d'économie mixte spécialisée en immobilier professionnel qui accompagne les industriels dans leur recherche de locaux. Elle est propriétaire du site Techn’hom, un parc industriel et tertiaire, sur le Territoire de Belfort. Elle poursuit la transformation de ce grand terrain de 110 hectares via l'optimisation foncière, le renouvellement urbain et la renaturation du site. L'objectif est la densification du tissu urbain afin de poursuivre le développement et l'accueil de petites activités industrielles, de startups et de services à l'industrie.

Techn’hom regroupe déjà une centaine d'entreprises dont de grands comptes industriels comme Alstom ou General Electric mais aussi des entreprises innovantes, dans le domaine de l'hydrogène. Quelques labos de recherche y sont aussi installés ainsi que l'Université de Technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM). Ce grand programme de requalification urbaine réalisé en 2005 a également permis la mise en place d'une offre considérable de services aux employés (crèche, restaurant interentreprises, vente à emporter, salon de coiffure, salle de sport, maison de santé, espaces de séminaires ou encore data center et haut débit sécurisés) participant à l'attractivité du parc d'activités.

Autres informations :

- TANDEM est propriétaire de 230 000 m² de locaux sur Techn’hom.
- TANDEM finance ses investissements avec 15 à 20 % de fonds propres et le reste auprès de ses partenaires bancaires.
- Le capital de TANDEM s'élève à 52 M€.
- La valorisation des bâtiments de Techn’hom s'élève à 160 M€ d'actif net comptable.
- Contractuellement, TANDEM a principalement recours à des baux commerciaux dont certains avec des durées fermes d'engagement de 9 ans et plus. TANDEM a également recours à des baux dérogatoires et des baux civils.



Source : Tandem

Principaux outils fonciers ou urbanistiques utilisés par Annemasse-Agglomération dans le cadre de sa stratégie foncière et immobilière en Zones d'Activités Economiques

Annemasse Agglomération est composée d'environ 264 hectares de zone d'activités économiques dont moins de 5 hectares encore disponibles. Annemasse agglomération a également identifié 77 hectares de demande foncière et immobilière en 2 ans dont 70 % pour les entreprises artisanales, industrielles, ou de logistique. Une politique ambitieuse de maintien et développement de l'économie productive pour maintenir les équilibres avec Genève et sur le territoire (centralités/périphéries) est alors mise en place. Cette politique passe une volonté de maîtriser durablement le foncier économique du territoire.

Outil	Descriptif	Principaux avantages	Principaux inconvénients
Baux à construction	Bail de longue durée (18 à 99 ans) mobilisable pour réaliser des équipements collectifs, industriels ou commerciaux où le preneur s'engage à édifier et entretenir des constructions Mode d'emploi : https://www.maisoneco.org/wp-content/uploads/2018/05/brochure_b_a_c.pdf	Dispositif encadrant la destination et le type de construction, permettant de conserver la propriété foncière et octroyant des droits réels au preneur	Nécessité d'élargir le périmètre géographique d'utilisation de cette modalité de commercialisation du foncier. Dissociation foncier-bâti pouvant être perçue comme un frein pour les entreprises adoptant une logique patrimoniale. Nécessité d'avoir un investisseur se positionnant sur une stratégie de long terme.
Baux emphytéotique	Bail de longue durée (18 à 99 ans) applicable pour les biens privés, et les biens relevant du domaine privé des collectivités ou de l'Etat permettant de mettre en œuvre une dissociation foncier/bâti minorant le coût d'investissement initial pour l'acquéreur et accordant, le temps du bail, les droits réels immobiliers au preneur.	Dispositif permettant de conserver la propriété foncière, de limiter le coût d'investissement initial pour le porteur de projet grâce à la dissociation foncier/ bâti. Constructions ou rénovations restituées à l'issue du bail au bailleur sans versement d'indemnité	Nécessité d'avoir un investisseur se positionnant sur une stratégie de long terme. Dissociation foncier-bâti pouvant être perçue comme un frein pour les entreprises adoptant une logique patrimoniale.
Baux emphytéotique administratif	Bail de longue durée (18 à 99 ans) pouvant être mobilisé pour des biens appartenant à une collectivité et relevant de son domaine public, en vue de réaliser une opération d'intérêt général relevant de sa compétence, permettant la construction.	Pas de déclassement du domaine public. Possibilité de l'utiliser pour des bâtiments de services aux professionnels (ex : crèche, restaurant d'entreprise, tertiaire mutualisé, etc.).	Utilisation restreinte aux seuls objectifs d'intérêt général
Baux sur mesure constitutifs de droits réels « à la carte »	Bail de longue durée (18 à 99 ans) très souple, permettant une dissociation du foncier et du bâti de façon très libre (par rapport au bail à construction ou au bail emphytéotique).	Outil permettant de conserver la propriété foncière et d'éviter la spéculation, de garantir la destination du bien, de prévoir une redevance foncière	Nécessité d'avoir un investisseur se positionnant sur une stratégie de long terme. Dissociation foncier-bâti pouvant être perçue comme un frein pour les entreprises adoptant une logique patrimoniale.

Mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel

PAPAG	Le Périmètre d'Attente pour un Projet d'Aménagement Global est une servitude urbanistique d'inconstructibilité temporaire d'au maximum 5 ans dans l'attente de la définition d'un projet d'aménagement global	Quasi gel permettant à la collectivité de murir un projet d'aménagement sur un secteur donné.	Ouvre un droit de délaissement au profit des propriétaires existant sur le périmètre – pouvant avoir des répercussions financières lourdes pour la collectivité.
Appel à idées Mix Cité 3 https://mixcite.caue74.fr/mixcite-3/	Appel à idées porté par l'EPF74, le CAUE 74, la CCI 74 et la DDT 74 ayant pour objet l'optimisation du foncier dans les zones d'activités économiques. Démarche devant se finaliser au mois de novembre 2023 et ayant vocation à être reproductible sur d'autres ZAE.	Concours d'idée associant de nombreux partenaires	Nécessite d'autres étapes pour démontrer le caractère véritablement opérationnel des idées émises.

Sources : EPF 74, CAUE 74, Ville en œuvre, Annemasse-Agglo

Fiche H - Sécuriser les compensations environnementales

Enjeux

L'aménagement du terrain et la construction d'une usine et de ses équipements sont soumis aux obligations en matière d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes à la biodiversité, en application de la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. La mise en œuvre de ces dispositions est longue et peut être compliquée, y compris pour des installations dans des zones aménagées. En effet, les obligations d'étude (diagnostic faune et flore par exemple) et la mise au point des dispositions (optimisation du projet, recherche et définition des compensations éventuellement nécessaires, etc.) dépassent les délais nécessaires à la mise au point technique du projet industriel et de ses bâtiments.

En sus, même dans des sites aménagés, les études menées au moment de la réalisation du projet industriel peuvent mettre au jour des enjeux nouveaux, le cas typique étant l'installation de nouvelles espèces de plantes ou d'animaux sur le terrain.

Ces obligations induisent donc des contraintes très fortes, voire rédhibitoires dans le contexte de compétition pour attirer les investissements industriels et, plus largement, dans celui des réalités temporelles des projets économiques. Sans remettre en cause la légitimité des obligations définies par la directive, la déclinaison différente entre les pays nuit à l'attractivité de la France.

La mission identifie deux axes d'améliorations qui pourraient être travaillés sans impacter les grands équilibres du cadre de l'évaluation environnementale, notamment en matière de biodiversité. Ces axes sont les suivants :

- faciliter la réalisation des compensations dues lors de l'aménagement d'un terrain pour ou par un industriel,
- sécuriser l'implantation de l'industriel par un « certificat environnemental ».

Cadre actuel et améliorations en cours

Equivalence fonctionnelle et proximité géographique

Le principe de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) vise à éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées. Ce principe vise un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité, en veillant au respect de l'équivalence écologique entre les éléments de biodiversité affectés et ceux restaurés.

La mise en œuvre de ces principes nécessite que les projets de compensation qui s'avèrent nécessaires remplissent deux jeux de conditions.

Le premier jeu traite des qualités de la compensation envisagée :

- **l'équivalence fonctionnelle** garantit que le site de compensation offrira des milieux propices au développement des espèces affectées par le projet ;
- **la proximité géographique** vise à préserver les qualités et les capacités d'accueil des espèces de l'espace naturel cohérente perturbé par le projet.

Le second jeu traite de l'effectivité de la compensation : efficacité des dispositions prises, temporalité de réalisation de la compensation au regard des perturbations ou destructions, pérennité de la gestion de l'espace.

Les projets industriels, en général réalisés à proximité d'agglomérations urbaines, sont confrontés spécifiquement à la question de la proximité géographique. En effet, quand ils sont réalisés en extension de l'urbanisation (mais aussi en réutilisation de friches anciennes), ils viennent s'insérer dans des espaces déjà largement occupés, dont les espaces naturels de qualité sont déjà protégés ou mobilisés par d'autres compensations. La réalisation des compensations sur des terrains mitoyens est souvent difficile. Par exemple, le port du Havre n'a plus d'espaces disponibles dans son domaine public portuaire pour réaliser les compensations sans lesquelles les derniers développements des plateformes, mais aussi de la « chatière », canal de liaison du bassin Port 2000 au canal de Tancarville, ne pourront se réaliser. Des espaces de compensation sont donc recherchés en dehors du domaine portuaire et, de fait, à quelques distances des zones à développer.

Il convient donc que l'Administration précise la notion de proximité géographique, dans le respect des fondamentaux posés par les directives. La mission préconise aussi l'engagement systématique de travaux d'identification des zones écologiques cohérentes au sein desquelles cette proximité géographique pourrait être garantie, a minima pour les bassins de développement industriel.

Sites de compensation

Le code de l'environnement permet la réalisation de « sites naturels de compensation »¹. Ces sites sont mis en œuvre par des « opérateurs de compensation ». L'opérateur qui réalise un site naturel de compensation peut vendre des unités de compensation à des aménageurs et constructeurs qui doivent trouver des compensations à l'extérieur de leur site. Par cette transaction, l'acheteur de l'unité de compensation transfère ses obligations à l'opérateur. Ce transfert est pour l'instant limité, l'acheteur restant responsable en dernier ressort de la mise en œuvre effective des compensations, notamment en cas de défaut de l'opérateur. Cette responsabilité illimitée, tant dans le temps qu'en montant financier, est une contrainte lourde pour les entreprises. En sus, afin de garantir l'efficacité et la pérennité de ces compensations, la réalisation de

¹ Code de l'environnement, art. L163-3 du code de l'environnement.

ces opérations et les modalités de leur commercialisation sont strictement encadrées. La compensation doit notamment être effective avant d'être mise sur le marché.

Un seul site naturel de compensation a été développé en France, à Cossure, par CDC Biodiversité. Les causes de l'échec de cette politique sont multiples : encadrement réglementaire très strict, complexité de la procédure, interdiction de pré-commercialiser les droits, responsabilité en dernier recours du demandeur, etc. Le gouvernement a demandé à CDC Biodiversité d'engager sept nouveaux projets.

Opération Cossure : Projet Site naturel de compensation

CDC Biodiversité a acquis en 2008 dans la plaine de Crau 357 ha d'anciens vergers sur le site de Cossure à Saint-Martin-de-Crau (13), afin d'y réhabiliter un espace favorable à l'élevage ovin et à la biodiversité. L'espace naturel restauré va compléter et renforcer la cohérence écologique de la réserve naturelle des Coussouls de Crau.

Cette opération pilote est conduite avec le ministère en charge de l'écologie pour expérimenter la création d'une « Réserve d'Actifs Naturels ». Les aménageurs peuvent y trouver réponse à leurs besoins en matière d'actions positives pour la biodiversité, en particulier au titre des mesures compensatoires liées aux impacts résiduels de leurs projets, dans une démarche de neutralité écologique.

L'opération Cossure concrétise un projet de territoire imaginé par les acteurs clés de la Crau. Collectivités locales, agriculteurs, naturalistes, scientifiques et administrations en charge de l'agriculture et de l'environnement ont fait le choix d'une réhabilitation écologique et pastorale du site de Cossure. Forte de ses compétences à la croisée des ingénieries financières et écologiques, CDC Biodiversité a pris l'engagement de mener l'opération sur une durée de 30 ans et de faire intervenir des spécialistes locaux ; notamment, le Conservatoire des Espaces Naturels Provence-Alpes Côte d'Azur et la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône, les cogestionnaires de la Réserve Naturelle, qui assurent la gestion écologique et pastorale du site. L'Institut Méditerranéen de Biodiversité et d'Ecologie marine et continentale apporte son expertise pour les actions de restauration de la végétation et trouve dans cette expérimentation un terrain de recherche.

Le prix de l'unité de compensation (UC) Cossure est actuellement de 52 817 euros HT. Cossure propose 357 UC dont 246 étaient vendues (69 %) au 31 mars 2023.

Projet justifiant d'une compensation	Maître d'ouvrage	UC vendues
Plateforme multimodale CLESUD	EPAD	44
Plateforme logistique Boussard Nord	SCI Boussard Nord	29
Réparation préjudice écologique rupture	SPSE	10
Plateforme logistique Boussard SUD	SCI Boussard Sud	57
Castorama	PRD	15
Massilia	GPMM	10
Aéroport Avignon	Région PACA	18
Base aérienne d'Istres	Ministère des Armées	5
Centrale la Feuillane site SPSE	DAJA 160 (Total Quadrant)	18
Base aérienne d'Istres	Ministère des Armées	14
Ecopôle du Jas de Rhodes	Suez RV méditerranée	7
Action volontaire	LIDL	1
Parc PV d'Artillerie T1	ENGIE Green	9
Terminal rail/route	TOP	9
	Total	246

Source : CDC Biodiversité

Des collectivités prennent aussi l'initiative de créer des opérateurs. Par exemple, la région Occitanie a créé OPERCO (Opérateur Eviter Réduire Compenser en Occitanie). Cet organisme accompagne les porteurs de projets dans la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale liées à leur projet d'aménagement et de construction. De même, le département des Yvelines a été précurseur dans la création d'un dispositif « clé en main » de compensation écologique avant même le vote de la loi Biodiversité de 2016. Le GIP Seine et Yvelines Environnement réunit les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine, la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA), l'entreprise Lafarge et l'Association des Naturalistes. Le GIP n'intervient pour l'instant que pour réaliser des compensations à la demande.

L'article 7 du projet de loi Industrie verte a pour objet de réformer le dispositif des sites naturels de compensation. L'objectif est de simplifier le montage de ces opérations et d'en faciliter la commercialisation, mais aussi d'améliorer la sécurité des acheteurs des unités de compensation.

Articulation des dispositions environnementales prises par l'aménageur et l'industriel

Conformément aux dispositions de la directive Projet, citée ci-avant, l'aménageur des terrains destinés à accueillir des projets industriels est tenu de réaliser une évaluation environnementale, soumise à l'avis de l'autorité environnementale². Cette obligation s'inscrit dans l'ensemble du site du projet.

Cette évaluation porte sur tous les items prévus par la réglementation, notamment la biodiversité et, plus généralement, l'ensemble des ressources naturelles mais aussi les nuisances que l'aménagement pourrait induire (qualité de l'air, bruit, paysage, etc.) ; elle traite aussi des incidences du projet sur la santé humaine.

De ce fait, l'aménageur doit optimiser son projet afin d'éviter - à défaut réduire - les incidences négatives. Il doit présenter les compensations pour les incidences résiduelles du projet prévu (nombre et nature des constructions, implantations, volumétrie et autres dispositions arrêtées par le règlement d'urbanisme, trafics générés, etc.) qu'il ne peut pas éviter. Cette démarche est présentée dans l'évaluation environnementale. Le dossier arrêté comprend donc un ensemble de mesures d'évitement, de réduction et de compensation. Ces mesures sont notamment transcrites dans les règlements et plans de l'aménagement. Ces mesures sont aussi chiffrées, le chiffrage étant repris dans l'étude d'impact. Pour ce qui concerne la biodiversité, ces mesures sont définies sur la base des résultats des inventaires faune et flore et l'analyse des milieux naturels impactés.

² Sauf cas très particulier, l'aménagement d'une zone destinée à accueillir des activités industrielles dépasse le seuil de 10 ha au-delà desquels une évaluation environnementale est obligatoire. Le projet est soumis à examen au cas par cas à partir d'une surface de 5 ha.

Chacun des projets industriels³ qui viennent s'implanter peut être soumis, en fonction de ses caractéristiques, à évaluation environnementale, notamment s'il comprend des activités soumises à la réglementation des installations classées ou entraîne une artificialisation des sols conséquente. S'il est soumis à la directive projet, l'évaluation environnementale du projet industriel doit actualiser l'évaluation environnementale du projet d'aménagement (souvent la zone d'aménagement concerté – ZAC, dossier qui peut aussi comprendre des infrastructures extérieures au périmètre), à commencer par une actualisation de l'état initial : inventaires faune et flore, qualité des milieux, de l'air, de l'eau, de l'environnement sonore... Cette obligation oblige aussi à prendre en compte l'avancement de l'aménagement et tous les projets réalisés.

De ce fait, et même si le projet de construction s'inscrit strictement dans les dispositions prévues par le dossier d'aménagement, des mesures complémentaires de compensation peuvent être nécessaires, notamment en cas d'installation sur le site de nouvelles espèces.

Par une note technique du 5 novembre 2020⁴, le ministère de la transition écologique a précisé la durée de validité minimale des inventaires faune et flore, 3 ans, sauf cas exceptionnel. Cette note précise aussi l'articulation entre l'aménageur du site (aménageur de 1^{er} niveau) et le constructeur (dit aménageur de 2^{ème} niveau). Ces précisions rappellent surtout que si l'aménageur de 1^{er} niveau assure un suivi régulier de l'état du site, il facilitera la préparation du dossier dû par le constructeur (aménageur de 2^{ème} niveau). En cas d'évolution de l'environnement, les mesures complémentaires restent nécessaires.

Le gouvernement indique que la durée de validité des inventaires faune et flore, pour les projets industriels visés par le projet de loi Industrie verte, serait portée à 4 ans par un décret à prendre. Cependant, la validité des inventaires faune et flore ne dispense pas le preneur du terrain de réaliser l'étude d'impact. En sus, cette disposition ne protège par le preneur d'une évolution du droit applicable (cf. encadré Port Jérôme ci-dessous).

Le certificat de projet, institué à titre expérimental par l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014, permettait à un chef d'entreprise d'obtenir du représentant de l'Etat la liste des règles et procédures auxquelles son projet va être soumis. Ce certificat de projet emportait en particulier, pendant une durée maximale de deux ans, la « cristallisation » des législations et réglementations régissant les principales autorisations dont relève le projet. Cette procédure garantissait une stabilité juridique au porteur de projet. Cependant, ce certificat ne permettait pas à la collectivité (ou son aménageur) d'anticiper les étapes les plus chronophages, voire les plus délicates, de mise au point du projet, et notamment le programme des mesures de réduction et de compensation éventuellement nécessaires.

³ Dit « aménageur de rang 2 » dans la doctrine administrative

⁴ Note technique du 5 novembre 2020 relative au cadrage de la réalisation et de la mise à jour des inventaires faune-flore dans le cadre des projets soumis à autorisation environnementale, NOR : TREL2029079C (Texte non paru au Journal officiel)

En tout état de cause, après une généralisation à partir du 1^{er} mars 2017, sans les dispositions relatives à la cristallisation, ce dispositif a été abrogé par la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Ce dispositif facultatif, n'apportant aucune garantie réelle aux aménageurs de rang 2 (constructeurs et industriels), n'avait pas soulevé d'intérêt auprès des aménageurs.

Deux dispositions pour sécuriser la question des compensations

Le « certificat environnemental » pour les opérations d'aménagement

Objectif

Dispenser le projet de construction dans une zone d'aménagement de reprendre l'évaluation environnementale si la construction s'inscrit dans le cadre négocié par l'aménageur.

Proposition de certificat environnemental

Sauf cas très particulier, l'aménageur a mené une évaluation environnementale en application de la directive projet, sur la base d'hypothèses sur les constructions qui seront réalisées dans la zone. Ces dispositions incluent notamment des dispositions sur les taux d'imperméabilisation, les implantations, le traitement des espaces extérieurs, les haies, etc. A ce titre, il a mené la démarche éviter, réduire, compenser, démarche qui se traduit par des dispositions dans le plan d'aménagement (couloirs de biodiversité, règles relatives aux implantations et aux constructions...) et des mesures complémentaires de compensation hors site, respectant les principes d'équivalence fonctionnelle et de proximité géographique.

Le « certificat environnemental » aurait pour objet de figer la situation, comme le faisait le certificat d'urbanisme au regard des règles d'urbanisme applicables⁵. Il reprendrait aussi l'ensemble des dispositions convenues entre les parties en matière de gestion de la biodiversité, telles qu'elles sont aujourd'hui précisées dans les arrêtés préfectoraux d'autorisation environnementale. Sa durée de validité devrait être a minima de cinq ans. A l'issue de ce délai, l'aménageur pourrait demander une actualisation de son certificat environnemental, moyennant une actualisation de l'état des lieux et la mise au point des mesures complémentaires qui s'avéreraient nécessaires.

Evidemment, le certificat environnemental n'a pas vocation à couvrir les sujets spécifiques au projet, notamment du fait d'une demande d'autorisation au titre de la réglementation ICPE ou d'une autre réglementation environnementale, non traitée dans l'autorisation du projet d'aménagement.

⁵ La mission rappelle que la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 avait habilité le gouvernement à définir par ordonnance des zones d'intérêt économique et écologique. Dans ces zones d'intérêt économique majeur, les « enjeux environnementaux font l'objet d'un traitement anticipé ». L'ordonnance n'a pas été prise.

Cependant, couvert par le certificat environnemental, l'industriel ne devra traiter dans son dossier que les sujets additionnels, ainsi que, le cas échéant, les modifications mineures aux dispositions arrêtées dans le projet d'aménagement spécifiques à son implantation.

Au même titre que le certificat d'urbanisme, le certificat environnemental s'inscrirait dans la catégorie la plus forte des instruments de sécurité juridique, instruments appelés génériquement « rescrit ». En effet, il s'agit bien d'apporter une garantie interprétative mais aussi, et surtout, de maintien des normes applicables. Comme le note le Conseil d'Etat dans son étude⁶, cette garantie ne serait pas absolue, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne, mais aussi des dispositions de protection dans des domaines considérés comme supérieurs à la sécurité juridique, tels que la sécurité publique, la défense, la politique extérieure, la santé et la salubrité publique⁷.

Le protocole « Port Jérôme », une convention de partenariat agglomération/Etat

Port-Jérôme 2 est une ZAC de 366 ha qui accueille des activités de tous types (SEVESO inclus), avec un accès multimodal (route, rail, fluvial-maritime et pipelines), située sur le territoire de Caux Seine aggro. Elle se situe dans la continuité de Port-Jérôme 1, une plateforme pétrochimique et logistique d'envergure internationale. Le dossier de création-réalisation de la ZAC a été approuvé en 1995 par délibération communautaire puis par arrêté préfectoral en 1998. Elle est toujours en cours de commercialisation.

Afin de sécuriser l'achèvement de la ZAC, Caux Seine Aggro et l'Etat (représenté par la sous-préfecture du Havre) ont signé un protocole d'accord en 2019 visant à mettre le projet en conformité avec les obligations en matière environnementales et mettre en place les modalités de compensation pour l'ensemble de la ZAC, notamment les terrains restant à commercialiser. En application de ce protocole, le préfet a pris un arrêté le 1^{er} juin 2021, fixant les prescriptions complémentaires relatives aux zones humides sur l'emprise d'implantation de la ZAC Port Jérôme 2.

« Article I- Objet

Afin d'appréhender la protection des zones humides, de façon plus valorisante et cohérente à l'échelle de la ZAC de Port-Jérôme 2, les parties s'engagent à élaborer conjointement un programme de mise en œuvre et de suivi de mesures pour Eviter, Réduire et Compenser les impacts qui pourraient concerner les zones humides situées dans le périmètre de la ZAC de Port-Jérôme 2 et ayant été formellement identifiées comme telles dans le cadre de l'étude de caractérisation des milieux naturels menés par Sols et Paysages pour le compte de Caux Seine aggro en 2018-2019. [...]

II- Engagements des parties

2.1 Pour Caux Seine aggro

Caux Seine aggro se positionne comme fédérateur des mesures pour ERC les impacts de Port-Jérôme 2 sur la biodiversité, chaque mesure pouvant être portée techniquement et/ou financièrement par différents acteurs. [...]

⁶ Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, Conseil d'Etat, étude adoptée le 14 novembre 2013, pp. 38 et 39

⁷ Ibid, p. 57.

2.2 Pour les services de l'Etat

Conforter les autorisations d'aménager accordées dans le cadre de l'arrêté accordées dans le cadre de l'arrêté lié au dossier Loi sur l'eau délivré le 19 octobre 1998, en prenant un arrêté complémentaire sur la base des engagements de la présente convention.

Instruire les dossiers d'Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) à l'aune de la présente convention de partenariat, pour leurs parties dédiées aux mesures visant à Éviter-Réduire et Compenser les impacts sur les milieux naturels de type humide et aux mesures diverses d'actions écologiques favorables à la reconstitution d'habitats faunistiques de qualité. »

Cependant, suite à l'adoption d'un nouveau SDAGE du bassin Seine-Normandie en 2022, ce protocole d'accord et son arrêté ne peuvent pas être appliqués en raison des modifications des règles de compensation environnementale relatives aux zones humides

Source : Convention de partenariat relatif à la ZAC de Port-Jérôme 2 et documents d'application

Proposition complémentaire

L'aménageur et le constructeur sont responsables, chacun pour ce qui le concerne, des mesures de compensation nécessaires pour les parties du projet (respectivement aménagement des espaces publics et aménagement et constructions dans les parcelles) dont il est maître d'ouvrage.

Afin de faciliter l'implantation des entreprises, il est souhaitable que l'aménageur puisse négocier en amont toutes les compensations nécessaires pour les aménagements dont il a la charge mais aussi pour les réalisations dans les parcelles ; il compense l'ensemble des réalisations de la ZAC, sur la base du projet d'aménagement qu'il gère. Dans un dispositif parallèle à celui prévu pour les sites de restauration et de renaturation (voir ci-après), la mission considère que l'aménageur devrait pouvoir réserver des droits auprès d'un opérateur de compensation, droits qu'il n'acquitterait qu'au moment de la réalisation effective des différentes composantes du projet. Les modalités de paiement restent à préciser (transfert de la responsabilité du paiement au constructeur, bénéficiaire effectif de la compensation, ou facturation incluse dans la charge foncière payée à l'aménageur qui resterait le seul interlocuteur de l'opérateur de compensation).

Un réseau de sites de renaturation et de compensation

Objectif

L'objectif est d'ouvrir le bénéfice des dispositions relatives aux sites de renaturation et de restauration à tous les projets industriels. Or, pour que la compensation offerte par le site de renaturation et de restauration satisfasse aux principes d'équivalence fonctionnelle et de proximité géographique, il faut qu'il soit dans la même zone écologique cohérente que le projet qui doit mobiliser une compensation hors site. Il convient donc de disposer rapidement d'un réseau de sites qui couvrent à minima les principaux territoires d'accueil de nouvelles usines dans les années à venir.

La mission note que la définition des zones écologiques cohérentes (cf. encadré) est réalisée, au cas par cas, lors de la définition des mesures de compensation d'un projet particulier. Cette définition à la demande est source de nombreuses difficultés. La mission estime que l'Etat devrait prendre l'initiative de cartographier rapidement ces zones écologiques cohérentes, sur la base des atlas botaniques et des travaux de cartographie des milieux.

Zone écologique cohérente

Une zone écologique cohérente est une zone où les milieux naturels qu'elle héberge sont en liaison écologique. Dans cette zone, l'état de conservation des éléments de biodiversité qui la compose dépend de la qualité de ces milieux naturels et de leurs relations fonctionnelles écologiques. Il s'en suit qu'un impact sur un élément de biodiversité est susceptible de présenter un effet sur l'état de conservation de cet élément dans la zone considérée. Parallèlement, dans cette zone, une mesure de compensation aura un effet sur le rétablissement de l'état de conservation dégradé par le projet. La définition de ces zones s'effectue sur la base de l'écologie des milieux et des espèces et sur la base de leurs caractéristiques concrètes dans la zone.

Propositions

Pour ce faire, la mission suggère l'engagement d'une politique proactive pour faire émerger des projets et soutenir la réalisation effective de 50 sites de renaturation et de compensation avant la mi-2024. Comme indiqué ci-avant, de nombreux territoires ont déjà travaillé à la constitution d'opérateurs capables de porter de tels projets. Le projet de loi Industrie verte (art. 6) contient aussi des dispositions qui permettront à un porteur de projet qui réalise une compensation « à la demande » de commercialiser des unités de compensation pour les surfaces qui excèdent les obligations imposées à son projet. De grands aménageurs publics ou privés pourraient ainsi contribuer à cette politique.

La mission note avec intérêt les mesures d'accompagnement proposées dans la rédaction de l'article 7 du projet de loi Industrie verte :

- autoriser le développeur du site de renaturation et de compensation à commercialiser ses droits dès l'obtention de l'autorisation ;
- fluidifier les opérations en autorisant les développeurs des sites de compensation à commercialiser une partie des droits émis au titre du mécénat environnemental.

Dans le dispositif actuel, l'acheteur des unités de compensation reste redevable des actions complémentaires dans le cas où le projet de restauration ou de renaturation n'atteint pas les objectifs de qualité pré-identifiés. Dans le souci de sécuriser les industriels, mais aussi les aménageurs, la mission estime qu'il convient de trouver un dispositif garantissant que l'acheteur des unités ne puisse pas être appelé en cas de succès insuffisant de l'opération menée par l'opérateur de compensation.

Outre des dispositifs assuranciers, l'idée d'une consignation d'un pourcentage additionnel du prix de l'unité, mobilisé pour financer d'éventuelles mesures complémentaires devrait aussi être approfondie. Cette somme consignée serait bien évidemment restituée à l'acheteur en cas de respect de la trajectoire d'amélioration de la biodiversité. Cette solution qui maintient un lien entre l'opération de compensation et l'industriel serait évidemment plus en harmonie avec les notions de responsabilités environnementales et sociales des entreprises.

Par ailleurs, la mission suggère d'examiner la possibilité de réaliser une partie de la compensation hors site par acquisition de droits sur un site de renaturation ou de restauration d'intérêt national majeur pour la biodiversité ou pour le climat. Par exemple, on peut penser à la constitution d'une réserve nationale de biodiversité forestière de très grande dimension (plusieurs centaines de kilomètres carrés), dont l'évolution naturelle permettra aux générations futures de disposer d'une forêt évoluant vers une forêt primaire. On pourrait aussi penser à la restauration de zones humides majeures, drainées dans le passé.