

# Favoriser la sobriété foncière dans les zones d'activités : comment créer les conditions d'un passage à l'action ?

Webinaire du 8 octobre 2024

*Trois ans après la promulgation de la loi Climat et Résilience incitant les collectivités à approfondir leur connaissance du foncier économique dans une logique de sobriété foncière, et un an après l'échéance fixée pour la réalisation des inventaires de zones d'activités, de nombreuses collectivités s'interrogent aujourd'hui sur le passage à l'étape d'après : comment créer, à partir de ce gisement brut, les conditions pour une traduction des intentions de sobriété foncière en actions opérationnelles ?*

*Retrouvez dans cette fiche deux retours d'expérience de territoires engagés dans des dynamiques de développement économique économe en ressources, qui questionnent notamment le rôle des collectivités dans l'établissement de stratégies globales favorisant le renouvellement urbain et l'optimisation foncière, l'enjeu d'une nécessaire association des entreprises au changement de modèle induit par l'objectif ZAN, et l'ingénierie nécessaire pour un passage à l'action.*



## Décryptage, chiffres et concepts clés

À l'échelle de la région Bretagne, on décompte 1 587 Zones d'Activités (ZA), accueillant 30 à 40% de l'emploi régional et représentant 19% de la tâche urbaine, d'après une étude du réseau des agences d'urbanisme et de développement de Bretagne. On observe jusqu'à aujourd'hui un développement plutôt extensif et un modèle prédominant d'aménagement par les collectivités suivi de cession des terrains viabilisés aux entreprises candidates à l'implantation.

Des évolutions législatives récentes et structurantes questionnent ces modèles de développement :

- La loi Climat Résilience du 22/08/2021 fixe une trajectoire ZAN, l'obligation d'inventaires des ZA et la limitation de l'artificialisation des sols ;
- La loi Industrie Verte du 23/10/2023 (Réindustrialisation - sites clé en main, réhabilitation de friches).

Ces évolutions impliquent de questionner les pratiques et les modèles économiques, mais représentent également une opportunité pour s'emparer du sujet de façon collective.

## Tour de table des intervenants et intervenantes



- **Samuel JEULAND**, Chef de projets aménagement référent renouvellement urbain économique et **Thomas POUÉDRAS**, Chargé de mission immobilier et foncier économique sont intervenus pour présenter le plan local d'aménagement économique de Rennes Métropole intégrant un plan d'actions pour la densification des ZAE et la présentation de premières démarches de densification initiées
- **Nathalie VERDEILLE**, Cheffe de Service Développement Économique de Dinan Agglomération est intervenue pour présenter la stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération prenant en compte la sobriété et l'économie des ressources
- **Bertrand LEROUX**, Directeur de Projet CEREMA et **Jean-Christophe POUSSIN**, Chargé d'études EPF Bretagne, ont présenté l'expérimentation en cours autour de l'optimisation des zones d'activité à l'échelle de 4 EPCI bretons

# Retour d'expérience : le Plan Local d'Aménagement Économique (PLAE) de Rennes Métropole intégrant un plan d'actions pour la densification des ZAE

Rennes Métropole a adopté un nouveau Plan Local d'Action Économique (PLAE) qui s'inscrit dans une stratégie ambitieuse de préservation et d'optimisation du foncier par le renouvellement et la densification des zones d'activités économiques (ZAE). Cette démarche s'inscrit dans la trajectoire ZAN du territoire.

## Un PLAE ambitieux porteur de forts engagements

L'offre nouvelle de foncier à destination des activités productives, si l'on prolonge les besoins existants de façon constante, est estimée à **65 hectares d'ici 2035** sur Rennes Métropole.

L'objectif principal du PLAE est de créer une offre de foncier économique en mobilisant l'existant pour produire 60 % de l'offre, tandis que 40 % seront réalisés par des extensions, uniquement sur des terrains déjà ouverts à l'urbanisation. Demain, il n'y aura donc pas de nouvelles zones d'activités sans densification et **de nouveaux principes devront s'appliquer** : *évolution vers plus de constructions verticales, application du Référentiel Energie Bas-Carbone, déploiement d'énergie renouvelable, mutualisation des équipements (stationnement, services), etc.*

Les nouveaux fonciers mis à disposition seront en priorité destinés à des activités productives, et les engagements environnementaux des entreprises seront pris en compte lors des cessions de foncier. De plus, les espaces de bureaux devront être conçus de manière réversible pour pouvoir être transformés en logements, si nécessaire.

La feuille de route du PLAE est ambitieuse et nécessite de développer **deux piliers en priorité**. D'une part, **l'observation des zones d'activités** pour améliorer la connaissance de leurs dynamiques, de leurs occupants et de leurs propriétaires. D'autre part, il existe un véritable enjeu **d'animation auprès des occupants et des propriétaires** pour les inclure dans la démarche.

## Une stratégie d'intervention pour densifier l'existant

La stratégie de densification des zones d'activités économiques (ZAE) repose sur deux échelles d'interventions complémentaires. La première approche consiste en une **restructuration lourde**, en densifiant par une opération d'aménagement en renouvellement urbain. L'objectif est de dégager des surfaces supplémentaires en favorisant la compacité des espaces. Cette intervention est accompagnée d'une remise à niveau des infrastructures : voiries, espaces publics et réseaux, afin d'assurer une modernisation cohérente et durable des zones concernées.

La seconde approche concerne la **densification à la parcelle**, hors opération d'aménagement, ciblant des interventions plus légères et décentralisées. Il s'agit d'optimiser les fonciers sous-occupés par des divisions parcellaires, de remettre sur le marché des terrains vacants bloqués par la rétention foncière, et de favoriser la mutation d'habitations en locaux d'activités économiques. Dans ce cadre, les propriétaires restent maîtres d'ouvrage et bénéficient d'un accompagnement architectural spécifique pour les aider à exploiter au mieux leurs terrains et constructions. Toutefois, Rennes Métropole n'exclut pas de recourir à des préemptions en cas de besoin.

*Cette stratégie a été spatialisée pour cibler les zones d'activités prioritaires (voir carte ci-contre).*

## Vers une généralisation du bail à construction



Ce PLAE ambitieux implique la mobilisation de nouveaux outils, et parmi eux : **la dissociation de la propriété du sol et des bâtiments**.

Cela doit permettre à la collectivité de garder la main sur le foncier afin d'éviter la spéculation et la rétention foncière (à titre indicatif, le foncier cédé il y a 20 ans est racheté près de quatre fois plus cher aujourd'hui) et d'assurer la vocation économique des fonciers, les PLUi étant des outils utiles mais parfois insuffisants sur ce point. La dissociation foncière permet également d'enclencher un nouveau dialogue avec les propriétaires fonciers qui souhaitent s'implanter, en plaçant au centre des préoccupations l'optimisation du foncier.

Le **paiement par redevance annuelle** sera privilégié au loyer capitalisé, la durée d'étalement de la redevance reste à statuer.



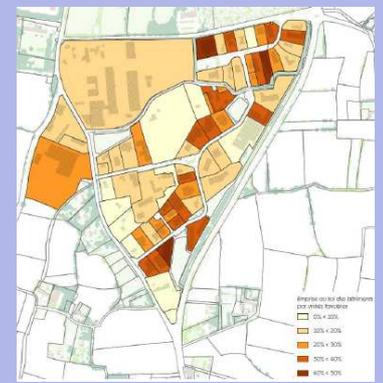
## L'exemple de la ZAE du HIL à Noyal Chatillon sur Seiche

La zone d'activité économique du HIL fait partie des exemples prometteurs d'optimisation foncière. Cette démarche au caractère expérimental, vise à définir une méthodologie d'intervention et à élaborer des outils facilement reproductibles.

La ZAE fait l'objet d'une étude urbaine pour étudier son extension et sa densification pour les 30 prochaines années. Actuellement, elle bénéficie d'une attractivité certaine, mais souffre d'une sous-occupation notable : seulement 17 % de l'emprise foncière est occupée par des bâtiments, tandis que 40 % des espaces sont utilisés pour des activités de stockage, en raison d'une gestion individuelle des parcelles.

Pour remédier à cette situation, une approche globale est nécessaire. Ainsi, le groupement « Concorde », qui réunit à la fois des architectes, des urbanistes, des paysagistes, ainsi que des bureaux d'études techniques (VRD, hydrologie), mène une analyse des gisements fonciers, en tenant compte des contraintes paysagères et hydrologiques, ainsi que des besoins en requalification des espaces et bâtiments. Il travaille également sur l'obsolescence potentielle de certains bâtiments, qui pourraient être remplacés ou rénovés pour des usages plus adaptés aux besoins économiques actuels.

La Métropole a fait le choix d'associer les acteurs privés, premiers concernés, dans cette étude. Pour ce faire, une réunion publique, deux ateliers participatifs avec les entreprises et un questionnaire en ligne adressé aux entreprises et aux propriétaires de la ZAE ont été proposés. 10 accompagnements individualisés d'entreprises ont permis aux porteurs de projets d'étudier des solutions sur mesure. Cependant, la participation aux ateliers a été limitée et une partie importante des occupants n'étant pas propriétaires de leur foncier, cela complexifie la démarche. Il existe donc un fort enjeu à pérenniser le travail d'animation pour embarquer le plus grand nombre.



Résultats du diagnostic de densité bâtie des parcelles



Carte de travail mobilisée lors des ateliers.

## Retour d'expérience : la stratégie d'aménagement économique de Dinan Agglomération prenant en compte la sobriété et l'économie des ressources

En 2023, Dinan Agglomération a engagé la construction d'une stratégie de développement économique en plaçant les ressources (foncier, eau, déchets, énergie) au centre des priorités. Les services et les élus (en charge de l'eau, de l'urbanisme, des déchets, de la transition énergétique, de l'emploi, de l'économie et du logement) en co-construction avec les entreprises, ont été mobilisés pour élaborer ce travail.

En mars 2024, Dinan Agglomération adopte sa nouvelle stratégie d'aménagement économique, articulée autour de 4 axes et 12 actions. Cette stratégie est orientée sur l'adaptabilité, la densité, la mutualisation et la mutabilité des espaces. Elle s'appuie sur l'inventaire détaillé des 43 ZAE du territoire, réalisé en 2023, qui a révélé, comme pour de nombreux territoires bretons, un faible taux de vacance (seulement 1 % de surfaces inexploitées), mais aussi un fort potentiel d'optimisation/densification, estimé à 30 hectares grâce à un travail interne.

### AXE 1 - MAITRISER LA COMMERCIALISATION DES ZONES D'ACTIVITÉ

L'action phare est la création d'une charte de commercialisation. Elle priorise l'attribution de terrains aux entreprises qui apportent une valeur ajoutée au territoire (et écarte par exemple les activités de stockage). Le ratio d'occupation minimum a été fixé à 30 %. Par ailleurs, un projet de bail à construction est en cours de réflexion. Son application à l'ensemble des opérations a été rejetée par les élus communautaires, mais ce modèle pourrait toutefois être envisagé sur certaines zones spécifiques. Une actualisation de la grille tarifaire des lots accessibles, selon les secteurs d'activités (industrie, artisanat, tertiaire), est prévue afin d'encourager un développement harmonieux et durable du territoire.

### AXE 2- ENCADRER L'ARTIFICIALISATION DU FONCIER

Les nouvelles zones seront aménagées selon le modèle du projet d'éco-parc, privilégiant l'optimisation de l'existant et l'adaptation des surfaces aux besoins réels des entreprises, en collaboration avec des architectes. Un fort soutien politique accompagne cette démarche. Des exigences en matière de gestion des eaux de pluie, d'infrastructures vertes et d'amélioration du cadre de vie (avec la création d'espaces verts pour les salariés) sont également intégrées.

## AXE 3-FAVORISER L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE

Le territoire a également fixé des critères de commercialisation exigeants, avec des parcelles d'au moins 1 000 m<sup>2</sup> pour éviter l'éparpillement des terrains. L'objectif est de regrouper les artisans dans des villages d'entreprises afin de maximiser la mutualisation des ressources et des équipements. En parallèle, l'objectif est d'accompagner les entreprises qui le peuvent à s'établir en dehors des zones d'activités, en travaillant au cas par cas avec les communes.

## AXE 4 - RECRÉER DU FONCIER ÉCONOMIQUE EN RENOUVELLEMENT URBAIN

Dinan Agglomération travaille également sur une étude des outils réglementaires en lien avec l'Établissement Public Foncier de Bretagne (EPFB) pour encourager la densification. Un travail de mise en relation entre les propriétaires de fonciers sous-occupés et les entreprises en quête de terrains est mené. La préemption est désormais envisagée pour répondre aux besoins stratégiques, et un premier cas est actuellement à l'étude.

## Une expérimentation en cours autour de l'optimisation des zones d'activité à l'échelle de 4 EPCI bretons

Depuis sa création en 2009, l'EPFB est en mesure d'accompagner les collectivités volontaires dans leur(s) projet(s) de restructuration et d'optimisation foncière de ZA. L'EPFB peut ainsi accompagner en amont des études préalables de restructuration de ZA comprenant notamment une analyse des potentiels d'optimisation foncière et intervenir pour négocier, acquérir et porter des fonciers bâtis ou non à enjeux, et réaliser des travaux de proto-aménagement (déconstruction, désamiantage, réhabilitation des sols). L'acceptation des projets repose sur une approche globale à l'échelle de la ZA, intégrant une réflexion sur l'évolution de la ZA sur plusieurs dimensions (mobilités, paysage, environnement, mutualisation des services...), au-delà de la seule approche foncière. Cependant, il arrive que les résultats soient limités en raison de la complexité du sujet et ou du fort engagement politique que ce type de projet requiert.

Face à ces défis, 4 intercommunalités bretonnes ont été choisies pour une expérimentation visant à transformer les potentiels d'optimisation foncière en actions concrètes. Cette démarche permet de partager des retours d'expérience et d'identifier les outils et leviers pour passer à l'action. Les enseignements tirés seront ensuite diffusés aux collectivités volontaires pour les accompagner à leur tour dans la mise en œuvre de leur plan d'optimisation foncière. L'expérimentation a d'ores et déjà révélé plusieurs enjeux majeurs pour les collectivités : la diminution des réserves foncières limite leur marge de manœuvre et renforce la concurrence pour l'accès au foncier, avec le risque d'exclure certaines activités économiques.

Le marché de l'immobilier d'activités est sous tension, avec une demande croissante face à une offre restreinte. De plus, le renouvellement urbain est rendu complexe par les étapes d'acquisition, de recyclage et de cession des terrains, accentué par le morcellement de la propriété. Ces constats appellent à une stratégie optimisée pour gérer les ressources foncières et soutenir l'économie locale. La feuille de route se divise en 4 parties. La première consiste à  **rapprocher l'offre et la demande**  en suivant les besoins des entreprises en foncier et immobilier, tout en ciblant les projets immobiliers grâce à des critères de sélection précis. La deuxième porte sur  **la mise en œuvre opérationnelle** , avec un plan d'action foncière qui identifie les outils à mobiliser, comme la maîtrise foncière et la dissociation de propriété, tout en tenant compte des freins et limites. La troisième  **implique les entreprises dans l'optimisation**  des zones d'activités via un dialogue, en réfléchissant à la densification, à la verticalisation et à la mutualisation des services. Enfin, la quatrième partie traite de  **la régulation des prix du foncier** , en garantissant un accès équitable et en proposant des parcours diversifiés pour les entreprises, tout en préservant certaines niches spécifiques.



## La Boîte à outils

- Consultez [les différentes fiches réalisées par le CEREMA](#) sur la conciliation développement économique et sobriété foncière
- Pour visualiser les ZAE, parcourez [l'inventaire des ZAE](#) de la banque des territoires
- «[Comment renouveler les zones d'activités existantes ?](#)», un document à l'initiative des Agences d'Urbanisme du Grand Est, qui présente les clés pour construire une démarche concertée, les leviers de renouvellement d'une ZAE et des retours d'expériences dans le Grand Est.