

Économie territoriale et urbaine

Favoriser la sobriété foncière dans les zones d'activités : le rôle de la planification

La série « économie territoriale et urbaine » propose d'analyser le rôle des acteurs socio-économiques, leur impact sur les territoires et la prise en compte des évolutions réglementaires.

Avec la recherche de la sobriété foncière, les interactions entre les activités économiques et les documents de planification urbaine occupent une place stratégique. Celle-ci fait de la planification l'une des étapes clefs dans la recherche d'une baisse de la consommation foncière par les entreprises. La constitution d'un référentiel d'analyse permet aux collectivités de s'approprier les enjeux de la sobriété appliqués aux activités économiques. Ce référentiel proposé par le Cerema est proposé sous la forme de questions que les collectivités et les services de l'État pourront utiliser pour définir les bases d'un dialogue sur les territoires.



Fiche n° 05 - Décembre 2020

Les documents d'urbanisme réglementaire prennent en compte les besoins fonciers des activités économiques à travers les zonages prévus au PLU. Cependant, ces besoins doivent être estimés au regard des types d'activités - artisanales, industrielles, tertiaires et logistiques -, des besoins en accessibilité, et des capacités d'accueil du territoire. Le référentiel interroge ces besoins au regard d'enjeux divers : l'environnement, la compatibilité avec les secteurs résidentiels, les risques naturels et technologiques et les besoins exprimés par les entreprises. Les opportunités d'insertion d'activités économiques dans le tissu urbain doivent aussi être prises en considération afin d'évaluer la pertinence des projets de création et d'extension de sites et zones d'activités.

Pour contribuer au « Zéro Artificialisation Nette », le foncier économique et commercial doit désormais intégrer la requalification, l'optimisation et la sobriété foncière. La difficulté à identifier le poids représenté par les zones d'activités est souvent jugée responsable de l'incapacité à agir sur ces espaces.

Néanmoins, il est possible de retenir des critères qui fondent un faisceau d'indices. Ils sont au nombre de cinq :

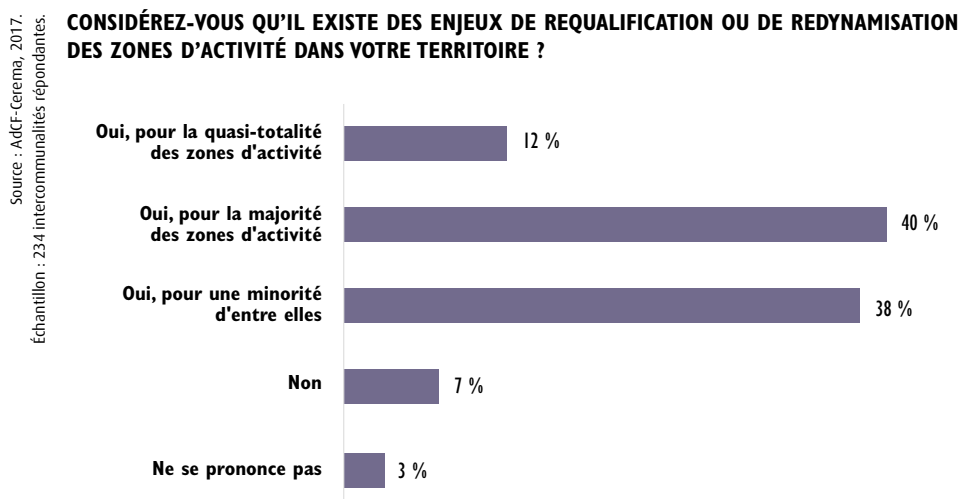
- la vocation économique du site est mentionnée dans un document d'urbanisme ;
- le site présente une certaine superficie et une cohérence d'ensemble ;
- la zone concernée regroupe plusieurs entreprises ;
- elle est souvent le fruit d'une opération d'aménagement et elle traduit la volonté publique d'un développement économique coordonné (AdCF) ;
- enfin, l'identification d'un gestionnaire sera un moyen supplémentaire de déterminer les sites d'activités sur un territoire.

Ces indices peuvent aider à adopter un langage commun, à mettre en place les outils d'une gestion optimale des sites et zones d'activités, à identifier les espaces concernés et, in fine à favoriser la sobriété foncière.

Les zones d'activités économiques depuis la loi NOTRe

L'adoption de la Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015 induit un transfert de compétences vers l'intercommunalité et un nouveau périmètre de la compétence « développement économique » des communautés et des métropoles depuis le 1^{er} janvier 2017. Depuis cette date, la création, l'extension, la gestion et l'entretien des zones d'activités économiques est une compétence de plein droit des communautés et des métropoles. L'immobilier d'entreprises est aussi devenu une compétence de plein exercice de

ces mêmes EPCI. Cependant, de nombreuses collectivités territoriales et services de l'État s'interrogent sur ces espaces économiques (zones d'activités, parcs et sites d'activités au sens large du terme) et les mutations urbaines dont elles font l'objet. Selon l'enquête Assemblée des Communautés de France (AdCF)-Cerema publiée en 2018, 52 % des EPCI interrogés estiment qu'il existe des enjeux de redynamisation de leurs zones pour la quasi-totalité ou une majorité d'entre elles.



Dans un tel contexte, les collectivités ont intérêt à développer un dispositif d'observation dans le cadre du nouvel exercice de la compétence de création, d'aménagement, de gestion et d'entretien des ZAE. La connaissance du « patrimoine » de zones d'activités aidera à définir le potentiel foncier disponible afin d'optimiser les surfaces par densification et celles à recycler par renouvellement urbain. L'identification de ce potentiel effectif est essentiel à la réalisation des futurs documents d'urbanisme qu'ils soient intercommunaux ou communaux et d'autres documents de portée réglementaire ou contractuelle (PCAET, PDU, etc.).

Il contribue à orienter les stratégies d'accueil d'entreprises en fonction des contraintes écologiques incarnées en urbanisme par la sobriété foncière.

Un nombre de sites d'activités importants et consommateurs d'espace

L'émergence des préoccupations en matière de qualité environnementale et paysagère a conduit de nombreux territoires à analyser l'impact de la création et de l'extension des ZAE en termes d'artificialisation des sols. Au plan national, les sites d'activités demeurent l'objet d'une connaissance limitée en raison de l'absence d'un dispositif d'observation robuste et capable d'apporter une connaissance fine de la situation sur les territoires mais aussi en

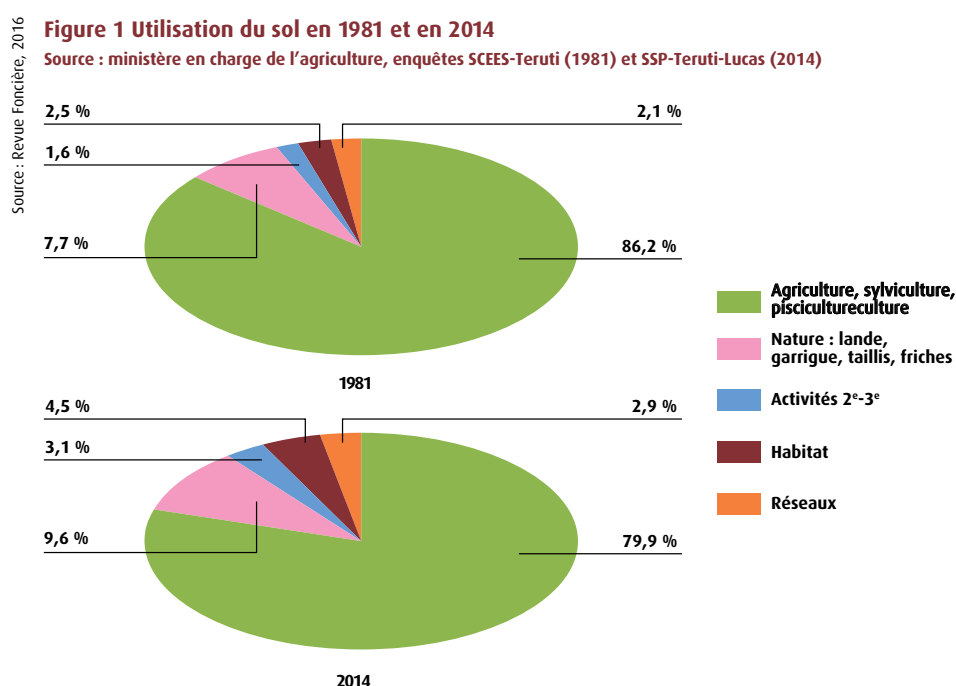
raison de l'absence d'une définition commune de ces espaces (absence de standard pour qualifier une zone d'activités dans les SIG).

D'après les estimations réalisées par le Ministère de la Transition écologique, le nombre de zones d'activités oscillerait entre 24 000 et 32 000 sur l'ensemble du territoire réparties sur plus de 12 000 communes en France. Le nombre de ces sites d'activités doit être aussi analysé au regard de la surface qu'ils occupent sur le territoire. En France métropolitaine, les terrains dédiés à des activités économiques industrielles et tertiaires sont passés de 1,6 % en 1980 à 3,1 % en 2014 de l'occupation totale des sols d'après les résultats de l'enquête Teruti-Lucas présentée ci-dessous. En tant que surface artificialisée, leur poids est marginal mais leurs impacts écologiques et leur croissance incitent à limiter et à motiver davantage les besoins de développement et d'extension de ces espaces désormais.

Parmi les enjeux d'aménagement de l'espace que posent les ZAE, il est fréquent de citer au moins cinq enjeux :

[Limiter la consommation et la constitution de réserves foncières souvent excessives pour l'aménagement de zones d'activités](#)

La réalisation de diagnostics fonciers préalablement à l'élaboration d'un PLU permet de disposer d'une situation de référence en matière d'occupation des sols et d'évolutions des grandes fonctions urbaines (résidentielles, économiques, transports et



communication) par rapport aux terres agricoles et naturelles. Le calcul du potentiel foncier théorique peut être obtenu par l'estimation des parcelles sous-utilisées en termes de densité (rapport entre la surface bâtie et la parcelle occupée). Il constitue un indicateur de l'emprise foncière des zones d'activités sur un territoire.

Développer et maintenir l'emploi sur les territoires

Les liens entre le développement des sites d'activités et la création d'emplois sont rarement analysés pour évaluer si ces sites sont créateurs d'emplois nets. Les rares travaux disponibles n'invalident pas ce lien mais le relativisent. Il existe des territoires où la relation de causalité n'a pas à être établie et d'autres où ce lien n'est pas aussi élevé qu'attendu par les collectivités territoriales elle-mêmes (JM. Halleux, 2017).

Outre la création de sites d'activités, de nombreux facteurs expliquent les créations d'emplois observés sur les territoires. Les liens trouvés dépendent du type de territoire (urbain, rural), des secteurs d'activités plus ou moins créateurs d'emploi. Surtout, les effets sont d'autant plus forts que les sites aménagés ont bénéficié d'autres politiques de soutien (animation, gestion du site, entrepreneuriat, services associés, etc.).

Prendre en compte les effets externes négatifs créés par les zones d'activités

Tels que la congestion urbaine, les risques d'inondation (aménagement en zones à risque), et les émissions de GES. à l'origine de ce bilan, plusieurs facteurs se combinent souvent tels que : la faiblesse de la performance énergétique des bâtiments, leur ancienneté et les choix énergétiques souvent sur-dimensionnés, ou encore le manque de qualité environnementale et paysagère des aménagements sur les sites d'activité. Ces critères sont souvent très en deçà de ce qui est demandé pour les bâtiments résidentiels ce qui a pour effet d'affaiblir leur valeur foncière résiduelle à la revente.

Préserver et revitaliser les centralités en conduisant des opérations d'aménagement urbain

Afin d'assurer, dans ces espaces urbains, des services à la population compatibles avec la recherche de proximité et de limitation des flux de déplacements domicile-travail. Les zones d'activités représentent

souvent une part minoritaire de l'emploi total et les déplacements induits sont souvent marginaux dans les émissions de GES.

Aménager des extensions et créations de sites d'activité réservées aux entreprises et aux activités qui en ont réellement besoin

Telles que l'industrie lourde, la construction et la logistique. Les activités tertiaires et le commerce peuvent aisément s'implanter dans le tissu urbain existant (centre-ville) ou dans les secteurs définis par le volet commercial et artisanal du Scot.

Tenir compte du contexte territorial pour définir des orientations

Les territoires sont sujets à une forte progression de la consommation d'espace réservée pour les activités économiques et commerciales dans les PLU des communes et communautés. Or, de nombreux territoires sont concernés par de fortes pressions foncières liées au développement de l'habitat et du commerce de détail. Les contraintes physiques et environnementales (rivières, zones littorales) induisent des risques d'inondation ou de submersion marine. Les zones agricoles doivent être préservées pour assurer le maintien et développement de l'agriculture locale afin de développer l'approvisionnement en circuits courts. Ils supposent aussi une meilleure prise en compte de la consommation foncière.

Les sites d'activité et la recherche de sobriété foncière

La recherche de sobriété foncière est confrontée à plusieurs tendances lourdes qui expliquent les difficultés des documents d'urbanisme à atteindre cet objectif :

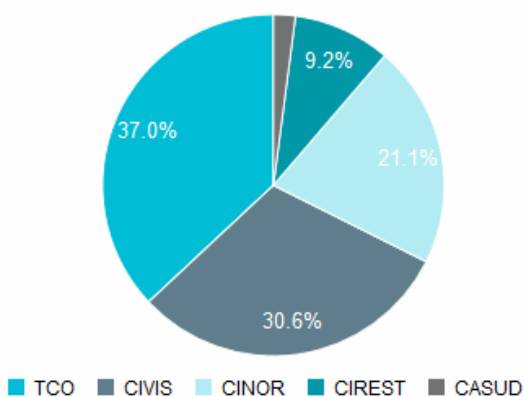
1. les investisseurs et propriétaires fonciers ont acquis des terrains à bâtir en raison du caractère permissif des documents d'urbanisme (POS, RNU, PLU) ;
2. les enjeux et des incidences liés à un étalement spatial du foncier économique excessif ne sont pas évalués, sur les aspects économiques, sociaux et environnementaux ;
3. les activités fortement consommatrices d'espaces (commerce de gros, entreposage, commerce de détail et stationnement, industries, etc.) sont souvent localisées dans les zones d'activités ;

Les ZAE à La Réunion

Les territoires littoraux et, notamment, les 5 EPCI de La Réunion sont très exposés à ces pressions et contraintes d'origine démographique, économique et écologique.

La Réunion compte 118 ZAE qui représentent 29 382 emplois et 3 054 établissements pour une occupation de 1 339 ha en surfaces parcellaires (les espaces et les voiries publics sont donc exclus de ce calcul). Avec 289,71 ha, la surface bâtie ne représente que 22 % de la surface parcellaire. Or, La Réunion compte 255 000 emplois et 72 000 établissements (Insee, 2015), ce qui ramène les emplois en ZAE à une proportion de 11,5 % et les établissements en ZAE à 5 % du total de l'île.

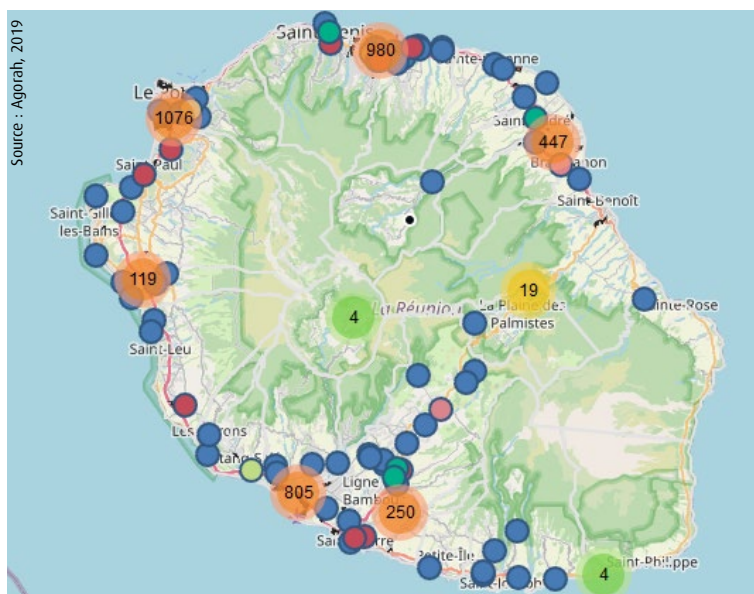
Surface dédiée aux ZAE par EPCI



Source des données : Insee, Agorah

Par ailleurs, le poids des surfaces dédiées aux ZAE (voir graphique ci-dessus) n'est pas équivalent et reflète le poids qu'occupent les EPCI dans l'économie réunionnaise : TCO et CIVIS étant les deux principaux pôles économiques insulaires avec la concentration des infrastructures portuaires et aéroportuaires qui agrègent autour d'elles les entrepôts logistiques, les lieux de stockage, les activités de transformation agro-alimentaire et les services associés.

Les caractéristiques économiques et sociales de chaque intercommunalité doivent être prises en compte au regard du poids des emplois et des établissements présents en ZAE et des perspectives de développement de chacune. Celles-ci définissent des modes de développement économique pour lesquels l'aménagement de nouvelles ZAE ne constitue pas la seule et unique solution. Par ailleurs, la pression exercée sur le littoral implique une concentration des sites d'activités en zone portuaire et aéroportuaire afin de limiter les impacts écologiques et favoriser les gains de densité par l'agglomération urbaine des activités. Avec son observatoire du foncier économique, La Réunion bénéficie d'un premier outil pertinent et riche pour analyser la répartition des activités sur ses ZAE et ainsi disposer d'un état des lieux objectif.



Observatoire du foncier économique de la Réunion

4. Les documents d'urbanisme ne répondent aux besoins de développement économique que par l'extension urbaine sans étudier d'autres formes d'aménagement plus vertueuses (comme les potentialités de densification verticale des bâtiments par exemple).

Il s'avère pertinent d'établir une première grille d'analyse afin d'objectiver ces 4 points au regard des PLU et d'une typologie de la demande foncière adressée par les entreprises.

Compte tenu de la situation décrite précédemment, les collectivités et les services de l'État se dotent progressivement d'outils de diagnostics et d'analyse des PLU en matière de zones d'activités.

La réalisation d'un référentiel technique fournit une liste des questions à se poser et se traduit par une grille de lecture des orientations des communes. Les questions que les collectivités et leurs interlocuteurs sont amenés à se poser apportent une aide à la décision avant d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces à vocation économique. Plusieurs de ces informations alimenteront ces choix (données foncières et données économiques disponibles). Ces méthodes aident à objectiver les décisions prises au regard de la transition écologique et territoriale et plus particulièrement des objectifs de sobriété foncière.

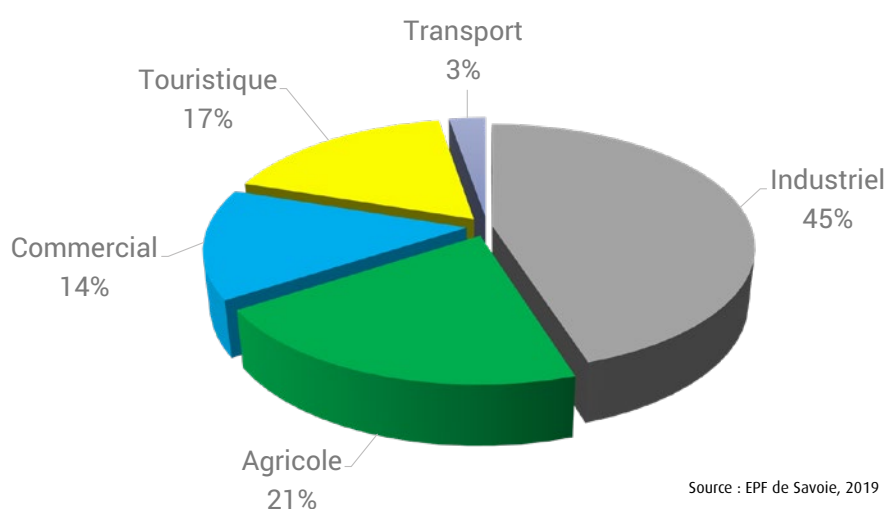
Le rôle de l'observation foncière dans l'élaboration des documents d'urbanisme

Un dispositif d'observation permet de renseigner les acteurs du territoire concerné par la révision ou l'élaboration de leur document d'urbanisme. Il aide à la

décision et à l'élaboration d'orientations en tenant compte de la situation en matière d'occupation des sols par les activités économiques notamment.

À ce titre, l'observatoire du foncier économique créé en 2004 et piloté par l'Agence d'urbanisme de La Réunion (Agorah) a établi trois types de zones d'activités: les zones de production, les zones commerciales et les zones de fait, ainsi que les zones touristiques. Le découpage en différents types de zones est fondamental car toutes n'ont pas la même vocation en dépit des difficultés à établir une définition légale de celles-ci. Les zones de fait n'ont pas été conçues pour accueillir des activités économiques mais correspondent à des secteurs qui se sont développés en l'absence de projet d'aménagement et de volonté politique de regrouper les activités. Les données ont été collectées essentiellement par l'observation du terrain. Les mises à jour sont réalisées tous les deux ans depuis 2015.

L'observatoire des friches économiques de l'EPF de Savoie est un autre dispositif focalisé sur le repérage des friches économiques, le niveau de risque de ces friches et la pré-qualification d'une destination future en concertation avec les élus locaux concernés. Cet observatoire a aussi permis de sensibiliser les élus sur les risques associés à l'état de friche et leur responsabilité en la matière, ce dont ils n'étaient pas conscients. Cette forme d'observation a pour but de se concentrer sur les terrains susceptibles d'accueillir à nouveau des activités économiques après des travaux de démolition-reconstruction et parfois, de dépollution. Ce dispositif a permis de recenser 132 sites dont 111 friches économiques et 21 sites vacants répartis selon leur vocation initiale dans le graphique ci-dessous:



Le référentiel d'analyse des zones d'activités économiques

Plusieurs questions permettent d'aborder les zones d'activités économiques et plus généralement le foncier dédié aux activités économiques et commerciales à partir d'un référentiel d'analyse. Ces questions se décomposent selon les deux axes suivants :

- I. L'état des lieux et le diagnostic
- II. L'articulation entre les enjeux et les objectifs : la pertinence des orientations (PADD) avec le diagnostic

Chacun de ces axes donne lieu à des questions relatives aux zones d'activités et à leur prise en compte aux différentes étapes d'élaboration d'un Plan local d'urbanisme.

L'état des lieux et le diagnostic

Le diagnostic est réalisé au moment de l'élaboration du PLU. Il permet de faire le point sur les grandes tendances enregistrées sur les décennies écoulées :

- le bilan de la surface dédiée aux ZAE sur le territoire : la surface globale aménagée (périmètre de la ZAE), la surface dédiée à la commercialisation (les parcelles) ;
- les perspectives d'évolution au fil de l'eau à l'horizon 10, 20 et 50 ans ;
- la viabilité des besoins exprimés par la collectivité par rapport au développement durable et à l'objectif de « Zéro artificialisation nette » défini par le Conseil national de défense écologique en octobre 2019 ;

- dans certaines ZAE, pour la plupart anciennes, la présence d'habitations individuelles ou collectives pose de réelles difficultés au quotidien. Cette réalité doit être prise en compte dans le diagnostic pour mener une réflexion pragmatique sur le potentiel foncier de requalification en concertation avec les acteurs économiques et les propriétaires de ces habitations.

1/ Quelles questions se poser lors de l'élaboration des documents d'urbanisme ?

Réaliser un bilan de la surface consacrée aux ZAE aux échelles intercommunale et communale, un état du patrimoine bâti dans et hors zone d'activité

La réalisation de ce bilan doit reprendre la typologie des ZAE : industrie, commerce, artisanat, logistique, tertiaire et mixte. Les concurrences d'usage sur les sites d'activités aboutissent fréquemment à une éviction des activités industrielles et artisanales au profit des activités commerciales à l'occasion de transactions foncières et immobilières. Ces effets d'éviction ont pourtant des conséquences négatives sur le commerce de centre-ville ou sur l'éloignement des activités artisanales et industrielles par rapport aux lieux d'habitation des salariés.



Parc de Chesnes

Source : Nicolas Gillio/Cerema

Caractériser les principales évolutions depuis 10/20 ans par rapport à la progression démographique

L'évolution consiste à calculer la progression des surfaces parcellaires dédiées aux activités économiques pour les terrains urbanisés en pourcentage de taux de croissance sur la période et à le comparer au taux de croissance démographique ou au taux de croissance de l'emploi de chaque EPCI. Parmi les questions à traiter à cette étape, il faudra s'interroger sur les solutions aux interrogations suivantes :

- Quelles sont les évolutions depuis 10-20 ans des activités (par type de zone) ?
- Quels sont les mouvements d'entreprises enregistrés sur les zones d'activités : pertes d'entreprises, friches, création et développement des entreprises existantes ?
- Quelle est l'incidence de l'évolution depuis 10 ans du commerce de détail sur l'occupation des ZAE ?
- Quel est le taux de croissance démographique sur les dix dernières années ? Quelle tendance dessine-t-il en termes de croissance de l'emploi et des déplacements domicile – travail vers les zones d'emploi ? Quelle est l'évolution tendancielle de la population active et du taux d'emploi sur le territoire ?

Plusieurs sources peuvent être mobilisées pour répondre à ces questions.

Le recours aux fichiers Siren-Insee géolocalisés permettra de situer les établissements présents en fonction de leur adresse sur le territoire. À l'échelle d'une zone, elle restera imprécise mais constitue une donnée pour estimer la présence des secteurs d'activité.

L'utilisation des fichiers fonciers (base MAJIC) permettra d'identifier la localisation des établissements et des surfaces occupées ou vacantes. Malgré la localisation à la parcelle et sa mise à disposition pour les collectivités, cette source doit encore être améliorée pour les activités industrielles et artisanales.

Caractériser la tendance de consommation foncière à 10 ou 20 ans si le rythme de création et d'urbanisation par les zones et sites d'activité se poursuit.

Le calcul s'effectue par prolongement de tendance pour chaque EPCI ou commune.

Qualifier le rapport entre les emplois et l'occupation du sol des ZAE

Quelle est la proportion des emplois salariés présents en ZAE ? Quelle est l'évolution en cours ? Les emplois tertiaires sont en général davantage présents en diffus tandis que les emplois industriels et du BTP sont proportionnellement plus élevés en ZAE. L'utilisation de la base CLAP (Connaissance de l'Appareil Productif) de l'INSEE permet de reconstituer les effectifs salariés à la commune et par secteur d'activités.

Il existe deux indicateurs possibles : la densité d'emplois par hectare ; le poids de l'emploi salarié en ZAE et sa croissance. Pour répondre à ces questions, il est souhaitable de s'entendre sur les ratios de densité d'emplois brut à l'hectare en fonction des surfaces parcellaires. Les ordres de grandeur suivants peuvent être utilisés avec précaution tant les contextes peuvent varier :

Vocation des zones d'activités	Nombre d'emplois par hectare	
	min	moyenne
Mixte	Proche de 1	10
Industrielle	10	40
Artisanale	5	15
Commerciale	10	30
Logistique	10	15
Tertiaire	30	100

Source : IDEAS35, ADDRIN, DDT69, Cerema

En s'appuyant sur l'observatoire des zones d'activités économiques du Rhône (DDT69), il est possible de calculer des densités d'emplois par EPCI à partir d'une typologie d'activités traditionnelle : transport-logistique ; services aux entreprises ; industrie-énergie-environnement ; commerce de gros ; commerce de détail ; BTP ; services aux particuliers. On obtient des densités d'emplois / ha en ZAE et par EPCI qui s'établissent entre 12,6 emplois/ha et 19,8 emplois/ha.

Quels impacts des ZAE sur l'économie locale ? Il est conseillé de réaliser une évaluation des effets de l'ouverture et de la commercialisation des parcelles des ZAE sur l'emploi et sur les autres établissements (partenaires, clients, sous-traitants, concurrents, etc.) au cours des années. L'étude comparée de la croissance de l'emploi localisé en ZAE et hors ZAE fournira des premières estimations de ces effets.

2/ Comment mieux identifier les enjeux et les risques ?

Comme tout projet d'aménagement, les zones d'activités ont un impact sur les ressources naturelles et la biodiversité, les risques et les secteurs à préserver. Ces enjeux se déclinent différemment, d'une part, selon le type d'activités plus ou moins consommatrices d'espace, et, d'autre part, selon le type de territoire et la pression foncière exercée sur les espaces naturels et agricoles. Ils peuvent être classés en quatre points :

Les risques associés aux enjeux fonciers et économiques. Les propriétaires fonciers sont à la recherche de plus-values pour diverses raisons (constitution d'une épargne pour la retraite du dirigeant, besoin de liquidités pour investir dans l'outil de production, spéculation foncière, etc.). Ils adoptent un comportement de rétention foncière en conditionnant la vente de leurs terrains au prix que pourront lui en offrir les acquéreurs potentiels. Dans l'identification de la structure de la propriété foncière sur les sites d'activités, les collectivités doivent veiller à différencier les entreprises utilisatrices des espaces bâtis et les propriétaires (investisseurs institutionnels sous forme de SCIP ou autres formes juridiques, investisseurs individuels, entreprise propriétaire sous forme de SCI). Le régime fiscal des entreprises et des sociétés est aussi un facteur explicatif notamment dans les Dom où la défiscalisation des acquisitions allège le coût pour son acquéreur et conduit à une inflation des prix : les prix d'acquisition reflètent alors cette réalité avec des niveaux inadéquats pour une entreprise à la recherche d'un terrain ou de locaux. Enfin, la concurrence pour l'usage des sols accentue la compétition et alimente le changement de destination des parcelles souvent en faveur des destinations les plus rentables (logement en accession privée, commerces, bureaux).

Les enjeux écologiques liés au développement de ces activités : les zones d'activités et leurs extensions destinées à implanter des entrepôts logistiques et des usines, sont susceptibles d'occasionner des impacts écologiques importants (biodiversité, habitats naturels, fonctionnalité des corridors écologiques, consommation de matières premières,

risques de pollution des milieux naturels terrestres et aquatiques, nuisances pour les populations riveraines). Selon les types d'activités, ces impacts varient en fonction de la consommation d'espace (écarts significatifs entre la logistique et l'artisanat par exemple) et de leur localisation (rurale, périurbaine ou urbaine : Bas, mi-pentes ou Hauts de La Réunion). La mise en œuvre des principes d'économie circulaire dans la conception et la gestion des zones d'activités sont de nature à lutter contre le gaspillage, à réduire les déchets et à préserver les ressources naturelles, la biodiversité et le climat.

Les nuisances liées aux déplacements (transports de marchandises et déplacements des salariés) : les activités tertiaires et commerciales induisent plus de trafic de véhicules légers (salariés, consommateurs, etc.) et de trafic fréquent (livraison de marchandises). Les trafics sont étalés sur l'ensemble de la journée. Les activités industrielles, logistiques, artisanales produisent des trafics de poids lourds plus conséquents et comprennent parfois le transport de matières dangereuses. Le trafic est en général limité à certains créneaux horaires dans la journée.

Les risques naturels et industriels induits par les activités économiques sont à prendre en compte en amont dans le cadre des secteurs soumis à des périmètres de sécurité et des servitudes. L'aménagement des sites d'activités peut être confronté aux risques d'inondations et rendra plus contraignant et plus complexe l'opération d'aménagement afin de prévenir les crues des rivières. Les Plans de Prévention des Risques d'Inondation (PPRI) délimitent les périmètres concernés par ces risques naturels et peuvent amener dans certains cas à une diminution du foncier économique. La désimperméabilisation des sols et la renaturation des sols artificialisés et urbanisés constituent aussi un enjeu en matière de limitation du risque de ruissellement, d'atténuation des effets des « îlots de chaleur » et de bien-être pour les usagers des sites d'activités.

3/ Quelles sont les conséquences des choix d'aménagement des zones d'activités sur l'environnement ?

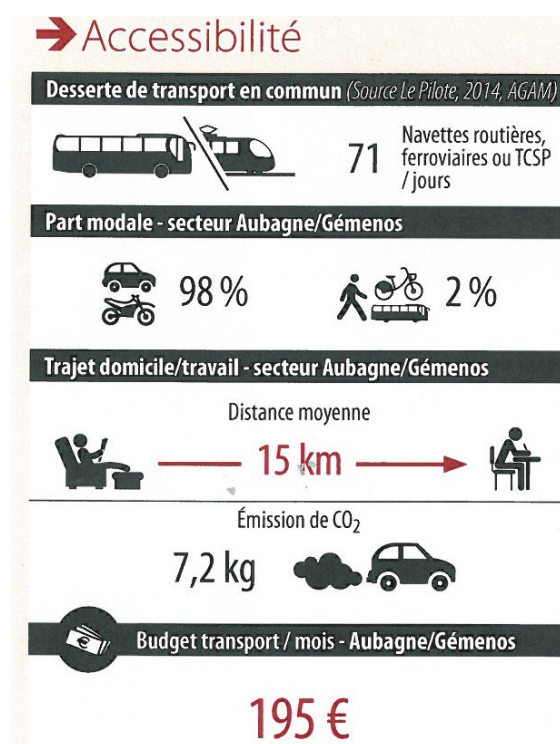
Quelles pourraient être les incidences sur l'environnement et le cadre de vie de l'évolution observée de la consommation d'espace sur les milieux et ressources naturels ?

À ce titre, pourront être étudiés :

- les effets sur la destruction d'espèces et d'habitats naturels, de corridors (effet de coupure) ;
- les effets de l'éclairage sur la faune ;
- les effets de la fragmentation des terres agricoles et des espaces naturels consécutifs aux aménagements des zones d'activités ;
- les effets de l'imperméabilisation des sols sur les risques d'inondation, sur l'accroissement de l'effet « îlot de chaleur », et sur le rechargement des nappes ;
- les effets sur le climat et sur la santé humaine des émissions polluantes en fonction du type de trafic engendré par la zone (poids lourds, véhicules de livraison et personnels). à cet égard, les travaux réalisés par le Cerema à partir des données EMD (enquête ménages-déplacements) collectées pour l'AGAM sur les émissions liées aux déplacements vers les ZAE de la métropole marseillaise constituent un des rares exemples illustrant les émissions de GES (Gaz à effet de serre) liés aux déplacements des actifs vers les zones d'activités.

Les nuisances générées par les activités au sein de la ZAE auprès des riverains et des populations susceptibles d'être impactées sont à prendre en compte dans le cadre d'un bilan carbone complet.

Le diagnostic doit aussi faciliter l'évaluation des possibilités de compensation environnementale et agricole par remise en culture ou par renaturation d'espaces urbanisés et en friche. Enfin, sont trop souvent négligés dans les zones existantes : la qualité urbanistique voire architecturale de la ZAE en faveur du cadre de vie, la disponibilité des réseaux très haut débit, les modes actifs et autres modes de déplacements internes à la zone (navettes, flotte de véhicules propres mis à disposition).



SOURCE : Agam

L'accessibilité des espaces économiques de l'agglomération marseillaise (Agam, 2014)

L'articulation entre les enjeux et les objectifs : la pertinence des orientations (PADD) avec le diagnostic

Les objectifs à court terme et à long terme de développement économique doivent être conjugués avec les possibilités de mobilisation du foncier identifiées dans le diagnostic :

La mise en cohérence des capacités d'accueil avec les besoins à court et long terme détermine l'ouverture à l'urbanisation et le recyclage foncier sur les sites d'activités existants. La destination des terrains sera établie selon un principe graduel d'optimisation des espaces déjà classés en zone U (recyclage, densification) puis d'urbanisation (AU) selon les besoins exprimés.

4/ Quels sont les enjeux pour rendre attractives les ZAE ?

Les entreprises recherchent des terrains en ZAE mais elles recherchent également des espaces qualitatifs et des services. La zone monofonctionnelle

est moins attractive que par le passé. Lors de l'élaboration des orientations, la recherche de mixité urbaine entre activités, habitat et équipements publics et privés pourra correspondre à des objectifs du futur PLU. Plus globalement, l'édiction de règles d'urbanisme favorisant l'optimisation des usages du foncier, la diminution des reculs des bâtiments par rapport aux voies de circulation et des espaces verts en zone d'activité seraient de nature à inciter à la densification des espaces d'activité.

Prendre en compte les enjeux de développement d'une économie circulaire et de la transition énergétique

Le développement d'une économie circulaire passe par le développement de synergies entre les entreprises qui le peuvent et qui le souhaitent. L'intégration de cette démarche à un site d'activités passe par la recherche de mutualisation des ressources entre industriels (logistique, chaleur fatale, valorisation des déchets, etc..) et par une meilleure connaissance entre acteurs économiques présents sur un site. Les orientations du document d'urbanisme doivent promouvoir le développement des énergies renouvelables dans les ZAE et inciter les actions de maîtrise de l'énergie par les gestionnaires de site tels que les syndicats mixtes ou les syndicats de copropriété pour les zones d'activités privées.

5/ Quels sont les objectifs réalistes au regard des enjeux ?

Distinguer les évolutions de court, moyen et long termes

Il est important d'avoir une idée précise des capacités de commercialisation (< 1 an) pour évaluer ce qu'il est nécessaire de développer en nombre d'hectares à moyen et long terme. Si la tension à court terme est forte, alors le risque est de voir les zones de fait se constituer sans pouvoir contrôler leur réalisation dans le temps et sans possibilité d'influer sur la qualité des aménagements souhaités par la collectivité.

Prévoir les surfaces à court et moyen termes

Une fois que l'on connaît les besoins à court, moyen et long termes, il est possible d'étudier les marges de manœuvre liées à des secteurs à ouvrir à l'urbanisation, à la présence de friches (développement par renouvellement urbain) et par le déploiement d'un zonage spécifique pour l'industrie et l'artisanat (interdiction du tertiaire et du commerce) afin de les préserver et d'éviter des implantations périphériques et sur des espaces agricoles ou naturels.



Source : GHVA

Parc d'activités Industrielles de la Haute Vallée de l'Arbois

6/ Quels sont les modes d'action complémentaires ?

Outre le PLU, les collectivités doivent aussi engager plusieurs actions complémentaires. Ces actions volontaristes s'orientent notamment vers le recyclage foncier et la densification des bâtiments, la transition énergétique et des démarches intégrées et, enfin, vers des interventions financières et une fiscalité des opérations plus favorable au recyclage des friches industrielles qu'à des logiques de subvention d'opération.

La charte des Écoparc de Biovallée

La Communauté de Communes de Val de Drôme gère 7 parcs d'activités et a mis au point une charte des écoparc de Biovallée. Un projet de parc d'activité doit répondre aux enjeux suivants :

- une gouvernance doit fédérer l'ensemble des acteurs concernés pour construire et partager un projet de qualité (un processus de concertation large, la prise en compte du développement durable par la mise en place du management environnemental),
- le respect de la stratégie d'implantation des parcs d'activités afin de faciliter le parcours résidentiel des entreprises et d'assurer un accompagnement des entreprises du territoire,
- une gestion économe de la ressource foncière en identifiant les sites d'implantations qui permettront de limiter l'étalement urbain par une possibilité de densification ; le parc est considéré comme un quartier économique géré avec une stratégie de maîtrise foncière par l'utilisation de baux à construction),
- la préservation des ressources et la limitation des impacts en mettant en œuvre une gestion environnementale durable. Il s'agit d'inciter à la construction de bâtiments éco-conçus, de développer les énergies renouvelables, de veiller à une bonne accessibilité du parc d'activités, de réduire les déplacements motorisés et de faciliter les déplacements doux,
- le fait de favoriser le bien-être des usagers du parc d'activités implique de faire évoluer l'offre de services en fonction des besoins, et de favoriser les liens entre les entreprises et les acteurs locaux...

Source : Communauté de Communes du Val de Drôme

7/ Quelles actions engager pour moins consommer tout en répondant aux besoins ?

Répondre aux besoins avérés en restant dans une enveloppe de consommation réduite voire en réduisant la consommation

Il existe trois leviers à développer :

- le recyclage foncier : la requalification des ZAE existantes, l'implantation sur des friches urbaines et des dents creuses en zones artificialisées ;
- la densification des ZAE : revoir les coefficients d'emprise au sol des bâtiments et développer des expérimentations par appel à projet auprès des promoteurs ;
- le développement de modes de portage adaptés : la constitution d'une société foncière publique pour faciliter la reconversion des sites et zones d'activité dans les prochaines décennies, le rachat de friches industrielles par l'opérateur public foncier afin de porter le foncier le temps qu'un projet nouveau émerge. Ces sociétés sont actuellement constituées par les EPF, les SEM d'aménagement et les collectivités (exemple en Haute-Savoie : la Foncière Commune, Foncière 74).

Développer des projets compatibles avec la transition énergétique

Faire des zones d'activité industrielles des espaces support à la ville, qualitatifs et serviciels : la production et la distribution d'énergies décarbonées doivent être encouragées afin de faire baisser les effets de seuil permettant d'amortir les coûts élevés pour la mise en place de nouveaux process.

L'économie circulaire (valorisation des déchets et projets d'écologie industrielle.), l'utilisation d'énergie renouvelables pour la consommation énergétique des entreprises implantées sur le périmètre (solaire, éolien, biomasse...) doivent être incitées et soutenues en accompagnant les entreprises dans la définition de leurs besoins de consommation d'énergie (diagnostic énergétique).

Redéfinir les interventions financières sur les ZAE

L'adoption des prix de commercialisation des terrains en ZAE qui reflètent davantage les coûts supportés par la collectivité (dépenses d'aménagement, entretien et gestion des espaces publics sur la zone, etc.) et supprimer le principe de subvention au bénéfice « d'allègements » fiscaux adossés dans le temps aux durées d'amortissement et aux durées de traitement des pollutions.

8/ Quels sont les services supports et équipements nécessaires à une meilleure attractivité des sites et zones d'activité du territoire ?

Améliorer les accès et la proximité aux infrastructures routières aussi bien pour les activités économiques que pour les salariés.

Raccorder les zones d'activités au réseau très haut débit (fibre).



Source : Nicolas Gillio/Cerema

Parc Newton (Bruxelles)

Une grille d'analyse pour synthétiser les points précédents

Pour définir une grille à remplir par chaque collectivité, il est préférable de définir les axes à partir desquels les collectivités doivent développer leur propre grille d'analyse afin de l'adapter aux objectifs poursuivis et au territoire économique (activités majoritaires, localisation).

Qualifier la demande foncière des entreprises par un ensemble de questions

Quelles sont les activités majoritaires dans les territoires de l'EPCI ? S'agit-il d'activités fortement consommatrices de foncier ? Sont-elles sources de nuisances importantes pour la population ?

Ici, il s'agira d'adapter les typologies habituelles d'entreprises aux caractéristiques du tissu économique local.

Qualifier l'offre foncière économique des collectivités

Afin d'objectiver les données, il est préférable de constituer un langage commun sur le foncier d'activité (terrains, parcelles, enveloppes foncières, etc.). Ensuite, les questions pourront concerner les espaces déjà artificialisés (en zonage U), les espaces futurs d'urbanisation (AU) et les espaces non-urbanisés mais acquis par des acteurs dans l'attente d'un changement de zonage (A ou N). En zones A ou AU, les projets de ZAE seront de plus en plus difficiles à réaliser en raison des compensations écologiques et agricoles demandées pour les projets d'aménagement nouveaux. La principale question à se poser pour la collectivité lorsqu'elle est maître d'ouvrage est : « puis-je éviter la création d'une nouvelle ZAE ? », « quelles sont les alternatives existantes :

Densification, remembrement, recyclage foncier ? ». En zone U, les projets de bâtiments et sites d'activités peuvent être encouragés et accompagnés. Les questions liées aux dispositifs existants en matière de financement pour le recyclage d'une friche, d'ingénierie opérationnelle pour la dépollution et la démolition d'un site doivent être posées suffisamment dès l'élaboration ou à l'occasion de la révision du PLU. Plusieurs EPCI et communes ont adopté des actions de soutien financier pour les opérations de requalification de ZAE existantes. Dans certaines régions, les EPF soutiennent les collectivités territoriales qui s'engagent en faveur du recyclage foncier en portant des terrains pour leur compte sur une période de 6 ans ou plus.

La constitution de réserves foncières par acquisition des collectivités permet de dégager des fonciers sur des emplacements stratégiques afin d'y réaliser des opérations d'intérêt public ou en phase avec les orientations de la collectivité. Concernant les autres espaces, l'action publique s'attachera surtout à éviter l'augmentation des friches et à inciter à la densification des espaces bâtis.

Replacer les ZAE au regard de l'ensemble du foncier économique de chaque territoire (EPCI)

Compte tenu du nombre de ZAE en projet et des terrains disponibles à court ou moyen termes (commercialisation en cours ou d'ici moins de 3 ans), les capacités d'accueil doivent être dimensionnées au regard des besoins réels. Comment définir ces besoins en ZAE ? Comment les PLU prennent-ils en compte ces besoins dans leur état actuel ?

Le développement progressif des PLU doit permettre de combler le décalage entre les objectifs fixés à l'échelle des documents de planification régionale (SAR, SRDEII, etc.) et leur traduction à l'échelle communautaire ou communale pour certaines communes. Afin d'éviter la sur-offre de zones d'activités à l'échelon intercommunal, il est souhaitable de resituer chaque projet communal à une échelle élargie au niveau communautaire en l'absence de gestion à cette échelle mais aussi parce que la loi NOTRe a déjà défini l'exercice de la compétence à cet échelon. Cela est d'autant plus vrai que le foncier économique ne se résume pas aux ZAE. En effet, les terrains et locaux d'activités sont présents mais correspondent à une ressource diffuse dans les centres-villes notamment, à proximité de secteurs résidentiels et parfois des zones touristiques, hospitalières et universitaires.



Source : David Desaleux

En définitive, la notion de parcours résidentiel d'une entreprise ou d'une activité conduit la collectivité à réinterroger son document d'urbanisme pour en faire un instrument qui sécurise le développement des activités sur son territoire. Elle peut alors recenser les espaces en ZAE, à recycler, nouveau ou en projet pouvant accueillir de nouvelles activités en fonction des parcelles disponibles à moins d'un an, des locaux vacants et des parcelles en cours d'aménagement lorsque la collectivité est l'aménageur.

Adopter une lecture en termes de soutenabilité des sites et zones d'activité

Les projets d'aménagement économique et commercial ne peuvent plus se contenter d'un respect des réglementations en matière d'urbanisme et de régulation commerciale. L'articulation avec les enjeux environnementaux, la transition énergétique et l'adaptation voire l'atténuation

du changement climatique doivent motiver des pratiques d'aménagement durable de la part des opérateurs publics et privés (recyclage foncier, densification, articulation avec le réseau viaire et le tissu urbain contigu) mais aussi dans la gestion de la zone d'activités (mutualisation des ressources et des services). Ces pratiques d'aménagement deviennent aussi des enjeux de compétitivité économique pour les territoires concernés.

Série de fiches « Économie territoriale et urbaine »

- Fiche n° 01** Le diagnostic ACSEL, analyse conjoncturelle et structurelle économique localisée
- Fiche n° 02** Les mécanismes de l'investissement immobilier + annexe
- Fiche n° 03** La performance économique des territoires : pistes méthodologiques et illustrations
- Fiche n° 04** Le desserrement des activités économiques
- Fiche n° 05** Favoriser la sobriété foncière dans les zones d'activités : le rôle de la planification



Abréviations

- **ZAE** : zone d'activités économiques
- **NOTRe** : Nouvelle organisation territoriale de la République
- **EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- **MAJIC** : Mise à jour des informations cadastrales
- **PPRI** : plan de prévention des risques d'inondation
- **SCoT** : Schéma de cohérence territoriale
- **RNU** : règlement national d'urbanisme
- **EPF** : établissement public foncier
- **SEM** : société d'économie mixte
- **SAR** : Schéma d'Aménagement régional
- **SRDEII** : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation



Pour aller plus loin

- *Requalifier les ZAE de périphérie*, Cerema, 2014
- *Synthèse de l'enquête sur les sites d'activités et l'immobilier d'entreprise*, Cerema-ADCF, 2018
- *Observer les ZAE au regard des enjeux de la transition écologique*, Cerema, 2017
- *Optimiser les zones d'activités*, CERF Auvergne - Rhône-Alpes, 2019
- Note technique rédigée par FCL Gérer la Cité, ADCF, janvier 2016
- Sur les EMD : www.cerema.fr/fr/actualites/emc2-enquete-mobilite-certifiee-cerema-emc2-anciennement



Contributeurs

Document réalisé par Nicolas Gillio (Cerema).

Ont contribué à l'élaboration du document : Vincent Saminadin (AGORAH), Pierre Grange (TCO), Alain Besnard et Caroline Wolf (DEAL La Réunion)

Remerciements à : Didier Lopez (Communauté de Communes du Val de Drôme), Sybille Thirion (CERF Auvergne-Rhône-Alpes) et Gilles Poupard (Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Lorient, Club Économie-FNAU).



Contact

nicolas.gillio@cerema.fr

Maquettage

Cerema Territoires et ville
Service édition

Impression

Jouve-Print
Mayenne

Photos de couverture

Audelor

Date de publication

Décembre 2020
ISSN : 2417-9701
2020/43

Commander ou télécharger nos ouvrages sur

www.cerema.fr

La collection «Connaissances» du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

© 2020 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Aménagement et cohésion des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment