

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

CONCILIER RÉINDUSTRIALISATION ET SOBRIÉTÉ FONCIÈRE : INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE PROPOSE 11 SOLUTIONS POUR UN NOUVEL AMÉNAGEMENT ÉCONOMIQUE

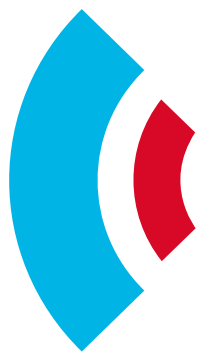
Avec une création nette de 300 usines lors de la période 2017-2022, la France connaît ces dernières années une dynamique de réindustrialisation inédite. Pourtant, cette même dynamique est menacée par une première difficulté majeure inenvisageable il y a quelques années : où implanter nos nouvelles usines, sachant que deux intercommunalités sur trois refusent des projets d'implantation ou font face à des départs d'entreprises faute de foncier économique disponible ?

Face à cette pénurie de foncier industriel disponible, Intercommunalités de France se félicite des marges de manœuvres créées par les « projets d'envergure nationale et européenne présentant un intérêt général majeur » (PENE) qui permettent déjà de comptabiliser certains projets économiques et industriels d'envergure dans l'enveloppe nationale de l'objectif ZAN, de sorte d'éviter de peser sur les trajectoires de développement régionales et locales. Presque un tiers des PENE (environ 4 000 ha) sont d'ailleurs dédiés aux nouvelles implantations industrielles. Néanmoins, les élus intercommunaux soulignent que cette dérogation ne saurait constituer une solution suffisante ou généralisable pour réindustrialiser suffisamment la France dans un contexte d'impératif de transition écologique, dans la mesure où notre ambition économique et industrielle impose de trouver 22 000 hectares à artificialiser à horizon 2030 (selon le rapport de Rollon Mouchel Blaisot). Les marges de manœuvre créées par les PENE sont appréciables, toutefois elles ne concernent que les très grands projets consommateurs de surfaces (grands ports, centres nucléaires, gigafactory...) alors qu'à rebours des idées reçues, l'important écosystème de PME industrielles cherche aujourd'hui des petites surfaces de moins de 2 hectares pour s'implanter ou se développer (étude BPI France "Comment gagner la bataille de la réindustrialisation ? Regards croisés entre territoires, industriels et société civile").

De plus les possibilités limitées offertes par les PENE ne nous affranchissent pas d'une nécessaire refonte de notre mode d'aménagement du foncier économique et industriel, d'une logique extensive et quantitative vers une logique intensive et qualitative (concentration de l'offre de services aux entreprises sur les ZAE, présence d'animation et d'écosystèmes industriels, disponibilité de ressources humaines mais aussi hydrauliques, énergétiques). Les intercommunalités, en tant que responsables exclusives de l'aménagement des zones d'activités économiques depuis 2015, jouent un rôle majeur dans la création, la densification, et la modernisation de nos sites industriels. Depuis maintenant cinq ans et le lancement du programme Territoires d'industrie (TI), Intercommunalités de France travaille aux côtés des Régions et de l'État pour faire émerger des solutions permettant de concilier réindustrialisation et transition écologique : les sites industriels clefs en main, le fonds friches, les inventaires de ZAE sont autant de solutions construites dans le cadre du programme TI.

Intercommunalités de France propose dans cette note onze solutions concrètes afin de favoriser la disponibilité du foncier économique et industriel tout en s'inscrivant dans une ambition de transition écologique. Ces propositions répondent à trois objectifs : renforcer les leviers d'aménagement du foncier industriel, trouver des solutions de financement pérennes, simplifier l'accompagnement des entreprises localement.





I. MUSCLER ET MULTIPLIER LES LEVIERS D'AMÉNAGEMENT DU FONCIER ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIEL

Face à la raréfaction du foncier industriel disponible, Intercommunalités de France propose trois leviers qui permettront aux collectivités de faire émerger un foncier dense, optimisé, et prêt à l'accueil d'activités nouvelles.

1. Annualiser le dispositif des sites clefs en main/sites France 2030

La France doit se doter d'une réserve actualisée de sites prêts à accueillir des activités industrielles dans un délai conforme à celui des industriels. Les 55 sites clefs en mains dévoilés en avril 2024 par le gouvernement offrent une première série de solutions. Toutefois, au regard de nos ambitions nationales de réindustrialisation, nous devons espérer une réduction rapide de ce stock de sites disponibles, qu'il faut donc reconstituer en continu.

Il est donc nécessaire d'annualiser le dispositif des « sites clefs en main /sites France 2030 », avec une sélection des projets « au fil de l'eau » permettant aux sites désignés de bénéficier d'un accompagnement (requalification, études environnementales et archéologiques), afin qu'ils deviennent clefs en main. À terme les sites clefs en main pourraient intégrer l'enveloppe des PENE.

2. Généraliser les "contrats d'implantation territoriaux" pour accélérer l'industrialisation

Instauré en 2017 dans les Hauts-de-France ce type de contrat proposé initialement aux investisseurs étrangers repose sur un engagement réciproque entre les pouvoirs publics et l'entreprise. Il vise à faciliter et accélérer l'installation d'un investisseur par la mobilisation coordonnée des acteurs publics nationaux et locaux et la mise en place de dispositifs d'aides financières, de démarches facilitant l'implantation physique de l'entreprise, le recrutement de ses salariés ; l'entreprise apporte en contrepartie des garanties en matière d'emplois créés ou préservés, formation, respect des brevets, de RSE. Intercommunalités de France propose d'étendre ce type de contrat à l'ensemble du territoire national et aux investisseurs nationaux en intégrant l'État, la Région, l'intercommunalité et l'entreprise afin que cette dernière bénéficie d'une coordination de tous les acteurs compétents en matière de développement économique.

3. Privilégier les reconversions des zones commerciales vers l'économie productive

Les modifications des pratiques de consommation, les faillites de certaines enseignes commerciales et

les perspectives d'utilisation des parkings des commerces réputés sous-utilisés font émerger le spectre d'importantes friches commerciales et plus largement d'opportunités foncières à rapidement anticiper.

L'annonce de la création de foncières mixtes comme Nexity - Carrefour avec l'idée d'implanter massivement des logements dans les zones commerciales pourrait laisser présager un risque de dérive vers une qualité de vie dégradée pour les habitants dans des logements construits sur les parkings de supermarchés.

Ces zones commerciales s'étendent sur plus de 500 millions de mètres carrés et dans un contexte de changement des modèles de consommation, elles pourraient ainsi constituer une manne de foncier disponible prometteuse pour les nouvelles implantations économiques et industrielles, tout en poursuivant la redynamisation des centres villes pour du commerce, de l'habitat, du loisir initiée par les programmes Actions Cœur de Ville et Petites villes de demain. Afin de favoriser ces reconversions, Intercommunalités de France propose de renforcer les outils de planification foncière :

- D'encourager une généralisation des Plan locaux d'urbanisme intercommunaux, à l'appui de la stratégie commerciale de l'intercommunalité ;
- De soutenir les projets et foncières qui agissent sur la restructuration des activités commerciales des zones commerciales déjà existantes plutôt que la création de nouvelles activités ;
- Activer un principe de perte de commercialité de toute surface libérée par un opérateur générant une friche commerciale.

4. Favoriser l'architecture verticale au travers de l'innovation réglementaire et technique

Les zones d'activités économiques se caractérisent par une densité bien moindre que les logements. Cette sous-densité concerne en particulier les sites industriels, dont les contraintes techniques (process de transformation, de production, de stockage) et réglementaires (règles de sécurité) limitent fortement les possibilités de densification. Pourtant, ces contraintes ne sont pas insurmontables, et des solutions sont développées au niveau local (Cimenterie Hoffmann Green de 70 mètres de haut en Vendée, bâtiment Mozinor à Montreuil) ou à l'étranger (secteur automobile au Japon, parcs logistiques verticaux à Singapour, agroalimentaire au Pays-Bas). Intercommunalités de France demande que l'État constitue en son sein (Délégation Territoires d'industrie par exemple) et mobilise une expertise à la fois architecturale, industrielle et réglementaire permettant de proposer des solutions nouvelles en matière de densification. Ces dernières pourraient notamment s'appuyer sur France Expérimentation, dispositif pour l'heure insuffisamment connu.

II. FINANCER LA DENSIFICATION ET LA MODERNISATION DE NOS SITES INDUSTRIELS

Les nouvelles pratiques d'aménagement nécessaires dans un contexte de raréfaction du foncier industriel nécessitent de nouveaux instruments financiers pour les collectivités.

5. Limiter la spéculation sur le foncier économique au travers d'un élargissement de la taxation locale des friches commerciales au foncier industriel

La taxe actuellement dédiée à la vacance des locaux commerciaux, qui reste à la main de l'intercommunalité, pourrait être étendue à la vacance du foncier industriel. Cette nouvelle taxe limiterait les comportements de spéculation dont est victime le foncier économique dans le contexte du ZAN. Aussi, elle générerait des revenus pour les collectivités, qui pourraient être affectés vers le recyclage de friches, les remembrements, la requalification foncière...

6. Permettre la sectorisation de la taxe sur les friches commerciales (TFC) pour inciter à leur reconversion économique et industrielle

Cette taxe à vocation a contribué à la limitation de l'artificialisation des sols en taxant les biens commerciaux laissés à l'abandon et en poussant à leur réemploi et peut être mise en place par le bloc local. Mais elle reste encore peu utilisée aujourd'hui car il est impossible à ce jour de la sectoriser. Dans un contexte de sobriété foncière et de réindustrialisation, instaurer la taxe sur les friches commerciales sur certains secteurs du territoire uniquement permettrait plus facilement à de nombreuses intercommunalités de reconvertir des sites commerciaux sinistrés ou inutilisés vers de nouvelles destinations telles que des activités économiques et industrielles.

7. Préserver et garantir le fonds friches industrielles

La limitation de l'artificialisation des sols induit un impératif de requalification des friches, estimées à 170 000 ha, dont 2400 ha spécifiquement industrielles. Or, ces opérations sont limitées par le coût très élevé de la requalification des friches (dépollution, démolition, réaménagement...), avec une moyenne à 780k€/ha pour les friches remises en état (avec d'importantes variations selon les niveaux de pollution des sols, qui en moyenne triplent les dépenses de remise en état). Ces niveaux de dépenses ne peuvent être amortis par les prix de sortie du foncier industriel, notamment dans un contexte de réduction de la fiscalité économique locale.

Sur la base des évaluations faites par le Cerema des coûts des opérations financées lors des trois levées

du fonds friches, requalifier 2 000 ha de friches industrielles nécessite la mobilisation de 1 milliard d'euros. Or, l'actuel fonds friches est intégré au Fonds Vert, qui d'une part connaît une réduction de ses moyens (de 2,5 Md€ à 2,1 Md€), d'autre part ne spécifie pas ses financements pour les friches industrielles. Intercommunalités de France propose en réponse de sanctuariser un fonds friches exclusivement dédié à la requalification de sites industriels avec un maintien de l'activité productive. En complément, un fonds d'aide à l'archéologie préventive et aux études environnementales pourrait aussi être créé pour favoriser le pré-aménagement des sites.

8. Création d'immeubles industriels à loyer modéré (IIM) en soutenant la commercialisation du foncier artificialisé sous forme de baux

Le ZAN va se traduire par des tensions croissantes sur le foncier industriel disponible. Face au risque d'éviction de l'industrie par d'autres destinations et au besoin de générer des revenus dans la durée pour financer les opérations de requalification, un nombre croissant d'intercommunalités envisagent de proposer leur foncier industriel sous forme de baux (emphytéotiques, à construction), pour des durées allant d'une décennie à une quarantaine d'années. Ces nouveaux outils de portage permettent de mieux anticiper l'activité qui s'implante sur le territoire (au regard des emplois créés, de la cohérence en matière d'activités industrielles, de la disponibilité des ressources naturelles), mais aussi de mieux accueillir cette même activité en proposant un foncier pré-aménagé, densifié, puis des services aux entreprises (mobilité, garde d'enfant, restauration...). Enfin, ces baux permettent aux intercommunalités de compenser les pertes en matière de fiscalité locale, tout en conservant un fort intéressement au développement économique.

Il convient d'ici 2050 de renforcer ce patrimoine industriel public, tel qu'il est déjà déployé dans les domaines portuaires, ou à l'étranger (Suisse, Angleterre, Allemagne). Le gouvernement pourrait impulser une première dynamique en rendant inaccessibles les sites industriels contenus dans l'enveloppe des Projets d'Envergure Nationale. Cette opération se justifie par le besoin d'assurer à la Nation une base incompressible de sites pour son développement industriel, mais aussi par sa faisabilité financière, dans la mesure où les sites artificialisés ne font pas l'objet de coûts d'aménagements colossaux contrairement aux friches polluées.

Outre ces leviers directement à la main de l'État, Intercommunalités de France demande un soutien en ingénierie et en liquidités pour massifier l'émergence de ces nouveaux outils de maîtrise foncière. Ce soutien pourrait être obtenu par une mobilisation de la Banque des Territoires, d'autant plus opportune que la location du foncier économique n'est pas une activité à risque dans un contexte de pénurie du foncier industriel.

III. SIMPLIFIER L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRISES SUR LE TERRAIN

L'attractivité économique de la France repose sur la disponibilité du foncier, mais aussi sur sa qualité en matière de services et de soutiens publics. Les industriels s'adressent à différentes administrations selon leurs besoins, qu'il convient de coordonner dans une logique de proximité et de simplicité de l'accompagnement des entreprises, reposant sur le triptyque interco-région-préfet.

9. Binôme président d'interco - préfet pour accompagner les entreprises

Au regard de leurs compétences en matière d'urbanisme et de transition écologique et de leur connaissance des porteurs de projets locaux, les intercommunalités sont des interlocuteurs de premier plan pour les industriels. Elles jouent un rôle essentiel dans l'adaptation des solutions foncières et l'accompagnement des entreprises dans leurs développements, tant en amont (création du dossier) qu'en aval des projets d'implantation (offre de services, réaménagements). Simultanément, les préfets de département et de région peuvent apporter un soutien technique et réglementaire décisif, en coordonnant les différentes procédures administratives liées à l'implantation des entreprises, et en identifiant les différents soutiens étatiques pouvant être mobilisés. Ensemble, intercommunalités et préfets constituent une interface entre les entreprises et les différentes administrations – à la manière des Territoires d'industrie, les intercommunalités pourraient à la fois accélérer l'implantation des entreprises, et soutenir leur développement dans la durée.

Pour consolider ce binôme interco-préfet, Intercommunalités de France demande

- D'harmoniser le dire de l'État au niveau local, notamment par le biais d'une formation spécifique des préfets au développement économique permettant de diffuser au sein du corps préfectoral des exigences et des modes d'accompagnement des entreprises similaires ;
- De renforcer le rôle des préfets comme coordinateurs des différents services déconcentrés ;
- De consacrer dans une circulaire le tandem interco-région en matière d'accompagnement des implantations au niveau local.

10. Renforcer le tandem intercommunalité-région pour planifier le développement industriel

Le changement climatique induit une raréfaction croissante des ressources au cœur des activités productives : le foncier, l'eau, l'énergie, les compétences... Cette mise en tension induit simultanément un besoin de planification et d'accompagnement des acteurs économiques par les administrations.

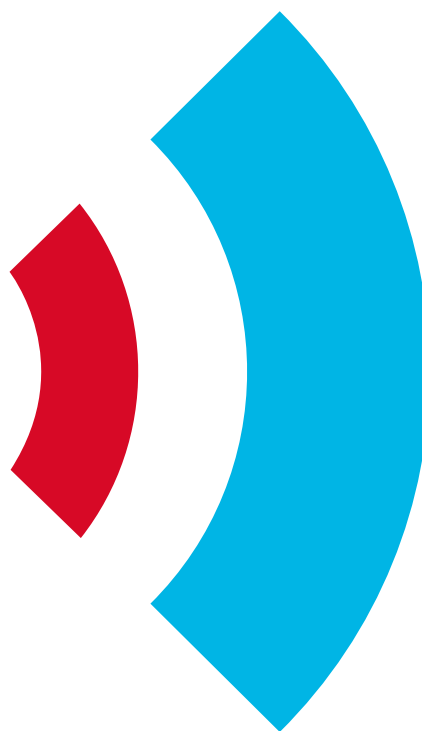
Or, pour planifier le développement de l'industrie, les intercommunalités élaborent d'ores et déjà un grand nombre de documents dédiés à la planification foncière (PLUI), aux flux d'énergie et de matière (PCAET), à la gestion des déchets (PLPDMA), à la gestion des risques industriels (PPRT). De leur côté, les régions déploient aussi une série de documents similaires (PRGPD, SRADDET, SRDEII). Le tandem interco-région représente d'ores et déjà un accompagnateur de proximité des entreprises dans la mesure où 91 % des intercommunalités ont un service de développement économique, tandis que toutes les régions déploient une animation économique régionale, par leurs services ou leurs agences. Les approches des intercommunalités (aides à l'immobilier, attractivité du territoire), des régions (aides à l'innovation et à la décarbonation, formation et emploi) et de l'État (volet réglementaire) se révèlent complémentaires.

L'État devrait ainsi s'appuyer sur ce tandem pour planifier le développement de l'industrie, en reconnaissant les intercommunalités et les régions comme responsables exclusives du « service public de l'accompagnement des entreprises ». De plus, dans une logique d'anticipation de l'impact du changement climatique sur les activités industrielles, Intercommunalités de France demande une articulation accrue entre le plan France 2030 et les stratégies régionales et intercommunales, par exemple au travers d'un renforcement du volet régionalisé de France 2030, limité à 500 millions d'euros sur 54 milliards. Cette articulation avec les stratégies territoriales peut également se faire par le programme Territoires d'industrie, dont les fonds ont récemment été réduits de 30% (30 millions pour le Fonds Territoires d'industrie, 43 millions pour l'AMI Rebond).

11. Territoires d'industrie doit faire émerger de nouvelles solutions d'aménagement

Le programme Territoires d'industrie permet à l'État de soutenir les politiques industrielles des intercommunalités et des régions, mais aussi de s'inspirer de celles-ci pour ses propres orientations. Les sites industriels clefs en main, principal moyen aujourd'hui à l'œuvre pour concilier contraintes environnementales et rapidité d'implantation des industriels, sont issus de ce programme. De même, la nécessité d'un fonds friches industrielles est concomitante aux premières remontées des fiches actions. Territoires d'industrie reste une source intarissable d'inspiration pour innover en termes de politiques industrielles, ce qui est essentiel dans la mesure où la transition écologique implique de repenser nos instruments publics d'intervention.

Lors du lancement du temps 2, la Délégation Territoires d'industrie a recensé 480 projets d'aménagement : il s'agit d'autant de possibilités d'innovation en matière de politiques d'aménagement pouvant inspirer la politique nationale. Intercommunalités de France plaide ainsi, comme elle le faisait durant la relance du programme, pour une actualisation du panier de service, qui devrait servir de choc de simplification. Plutôt que de se centrer sur les guichets existants, l'État doit mobiliser les programmes territoriaux qu'il lance pour inspirer et adapter ses dispositifs et ses normes, et faire émerger des solutions nouvelles de réindustrialisation.



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

www.intercommunalites.fr

Intercommunalités de France
22, rue Joubert 75009 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00
contact@intercommunalites.fr