



## Conférence : Comment concilier développement économique et sobriété foncière ?

---

### Intro :

Depuis près de 25 ans, avec mon associé Jean-François Vallès, nous arpentons et décortiquons les sites dédiés aux activités économiques, en métropole, dans les territoires périurbains et en zone rurale. Ces lieux, qu'on les appelle zones artisanales, industrielles, parcs, éco-parcs, pôles d'affaires ou logistiques sont les grands oubliés de la pensée urbaine, on le sait, mais aussi de la pensée économique. L'objectif de cette conférence est ainsi de permettre à chacun de mieux comprendre les grands défis à relever et ce qu'il va falloir changer dans nos regards et donc nos pratiques sur ces espaces économiques.

Arrêtons-nous quelques instants autour du titre de ce colloque : est-il pertinent d'opposer sobriété foncière et développement économique ?

La notion de sobriété foncière, inscrite dans la loi climat et résilience, va effectivement contraindre la capacité à créer de nouvelles zones d'activités économiques. Mais ces zones d'activités, dans leur modèle actuel, sont-elles réellement un vecteur de développement économique ? Mesure-t-on réellement le potentiel de ces espaces ? Et au-delà, a-t-on réellement une vision du champ des possibles ?

### Partie 1 : comprendre comment on en est arrivé là ?

Pour comprendre notre situation actuelle, il faut faire un peu d'histoire et regarder comment se sont organisés spatialement les activités économiques sur les territoires.

Même si certaines zones industrielles datent du 19<sup>ème</sup> siècle (exemple des villes usines), voire du début du 20<sup>ème</sup> siècle (ex du Bas Chantenay à Nantes), le tournant intervient à partir des années 60/70 avec la mutation des systèmes productifs et la mondialisation des chaînes de valeur. Dès lors, on assiste à l'industrialisation et à la standardisation d'un outil d'aménagement : le lotissement d'activités, porté d'abord par les communes puis par les EPCI. Grâce au déploiement des infrastructures routières (et à l'équipement individuel en voitures des ménages), on peut éloigner des centres urbains les activités économiques (initialement les plus nuisantes) tout en permettant aux actifs d'aller y travailler. Mais cet outil a rapidement été dévoyé créant peu à peu un marché ultra concurrentiel du foncier économique ou l'art de réduire le développement économique à l'implantation d'activités économiques, ou plutôt à la vente de foncier.

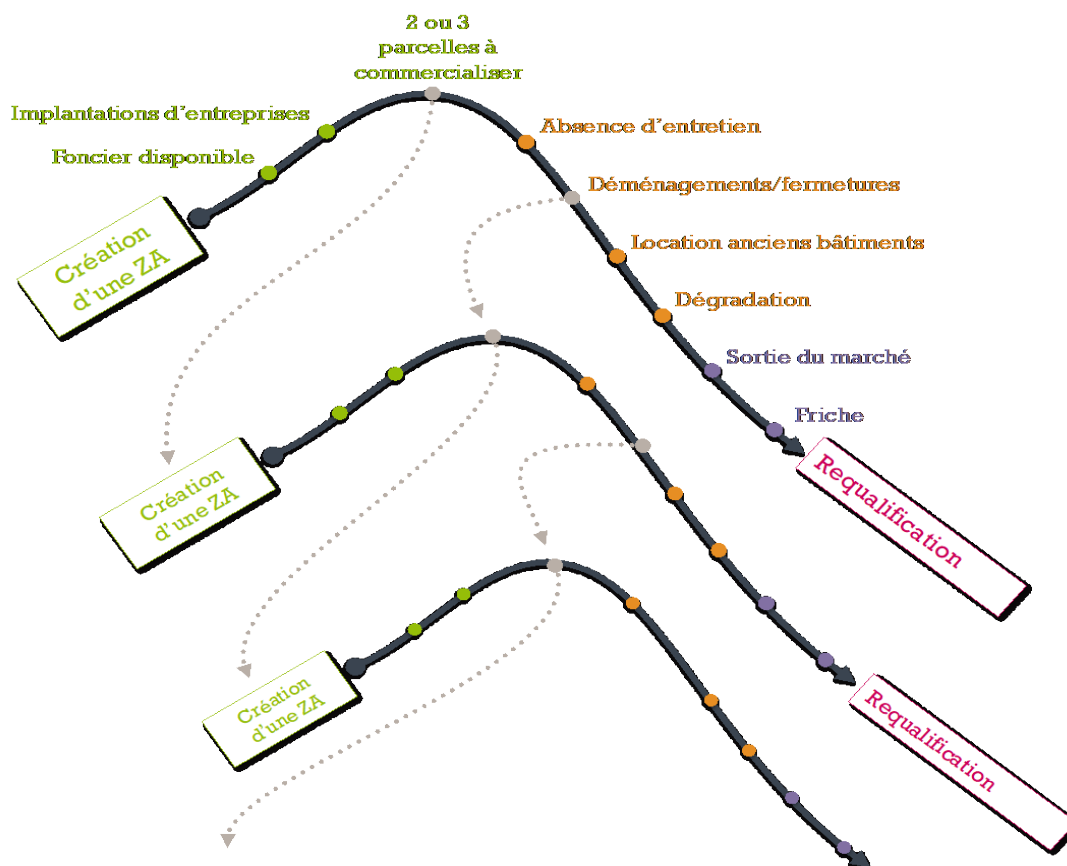
Si les premières ZAE étaient localisées en première couronne des villes, elles se sont peu à peu éloignées et ont largement contribué à l'étalement urbain : c'est ce que l'on peut appeler le



refoulement positif → on aménage à perte du foncier nu, plat, souvent sur de bonnes terres agricoles, directement utilisable, sans contrainte en espérant attirer toute entreprise : attirer, coûte que coûte !

Nous pouvons d'ores et déjà pointer deux premiers enseignements :

- les zones s'étendent, mais le bâti ne se renouvèle pas. C'est un phénomène de fuite en avant qui pose de nombreux problèmes (cf. schéma ci-dessous)
- par ailleurs, initialement industrielles, les zones d'activités finissent par accueillir tous types d'activités (notamment au gré des transmissions successives et du turn over des occupants)



Problème assez évident : est-il possible qu'un produit standardisé (le foncier économique), puisse répondre à la très grande diversité du tissu économique ?

Vendre du foncier à tout prix (en tout cas, bien en dessous du prix réel) est-ce vraiment contribuer au développement économique local ? Car finalement, pour l'instant, on ne parle pas véritablement de développement économique. On parle de foncier, d'implantation, mais pas spécifiquement de création de valeur ni d'emplois.

En réalité, depuis l'origine des ZAE, on a déconnecté l'aménagement et le développement. Et cela se traduit par les indicateurs utilisés pour évaluer les politiques publiques de développement économique. Même si cela commence heureusement à changer, pendant de nombreuses années, on évaluait la réussite des politiques locales à travers le nb de m<sup>2</sup> commercialisés, le nombre d'implantations, les bilans d'aménagement des ZAE, le nombre d'emplois non pas créés véritablement mais juste « localisés » voire même uniquement « annoncés ».

Pourtant, le bilan est beaucoup moins flatteur, encore faut-il utiliser les bons indicateurs. Et c'est là que l'on se rend compte qu'il y a un sérieux souci de connaissance. Selon une enquête récente d'Intercommunalités de France, 50% des intercommunalités estiment leur connaissance de la



qualification de la consommation foncière à venir de moyenne à faible et 44% uniquement réalisent une observation économique de leur territoire ou envisagent de le faire.

Si on considère la notion de développement à partir de notions basiques telles que la création de richesses (CA, revenus, fiscalité), l'accès à l'emploi des populations locales ou encore la circulation des revenus au sein du territoire (et donc les boucles locales), on manque clairement de données et de liens avec les décisions liées aux zones d'activités.

Mais même sur les zones d'activités, on ne prend rarement les bons indicateurs. Par expérience, on peut tout de même observer les données suivantes :

- 1ha de ZAE = 10 à 20% de bâti = 10 à 20 emplois
- Avec un taux de vacance du bâti qui dépasse souvent les 10%

Le problème c'est que ces indicateurs ont tendance à baisser dans le temps, marquant une paupérisation du tissu économique et une baisse tendancielle des recettes fiscales.

Le modèle des ZAE, qui est à la fois expansif et extensif, explique ces constats : la création de nouvelles ZAE génère majoritairement un déplacement des activités avec peu de création de valeur et d'emplois<sup>1</sup>. Et en plus, depuis les années 2000, les nouvelles implantations sont encore moins denses et intenses en usages.

Il en résulte que dans de nombreux territoires, on observe une décorrélation entre aménagement et développement : des territoires ont aménagé de nouvelles ZAE et ont pourtant perdu des emplois au global.

En réalité, on se trompe de débat : la commercialisation des ZAE n'est qu'un moyen, pas un objectif. Vendre du foncier et implanter des entreprises n'est pas un gage de développement économique. Attirer des entreprises n'est pas un gage de croissance de l'emploi.

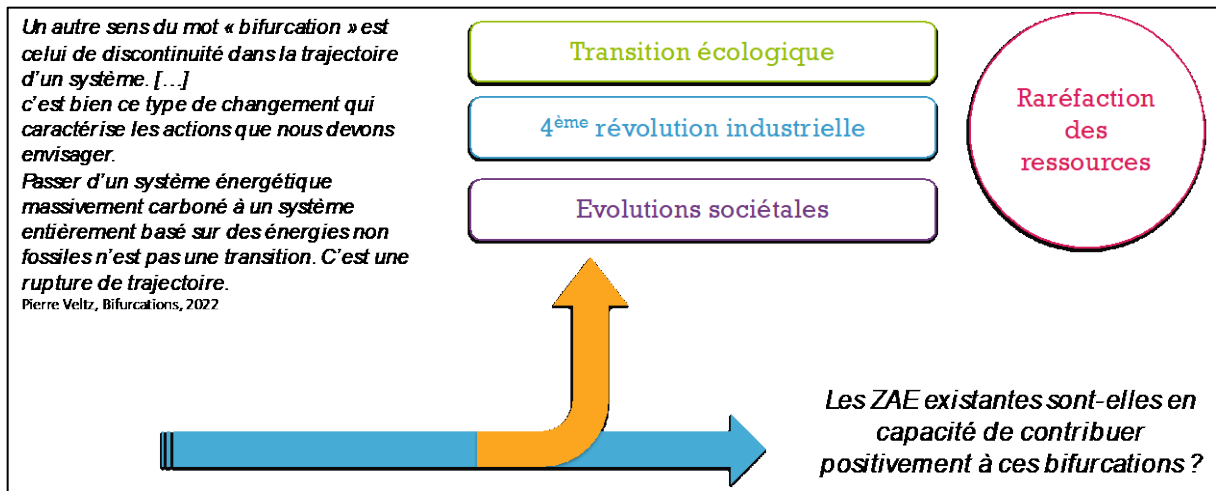
Cela repose donc la question du projet politique. Que faire avec les entreprises présentes ? Pourquoi accueillir de nouvelles entreprises ? Quelles entreprises accueillir et comment accueillir ces entreprises ?

## **Partie 2 : comment penser le développement économique à l'heure des bifurcations ?**

Car c'est bien là que se situe notre grand défi : quel projet pour le développement de nos territoires ?

---

<sup>1</sup> n Loire-Atlantique, environ 275 entreprises (1200 emplois) par an quittent les villes pour s'implanter sur des zones d'activités à moins de 5km. CCI Nantes Saint-Nazaire 2017



Pour reprendre les analyses récentes de Pierre Veltz, ce projet doit nécessairement s'inscrire dans une logique de « bifurcation ». Et on peut citer 3 grandes bifurcations :

- La transition écologique et énergétique : préservation des sols et de la biodiversité, décarbonation, gestion de l'eau, sobriété énergétique, prise en compte des effets du changement climatique, raréfaction ou tensions sur les matières premières. Nous sommes dans un monde fini qui va devoir arbitrer les usages dans un contexte de pénurie et de bouleversement des conditions d'habitabilité de la planète
- Les évolutions sociétales : et principalement les évolutions du rapport à l'emploi et au travail, la recherche de sens des nouvelles générations mais pas uniquement, le rapport à la mobilité et les coûts induits. On parle bien de qualité de vie au travail, certes dans l'entreprise, mais aussi dans l'environnement urbain
- Et bien évidemment les mutations du système productif qui est certes confronté aux deux points précédents mais qui connaît ses propres mutations avec la robotisation, la digitalisation, l'automatisation, les nouveaux process auxquels s'ajoutent de nouvelles approches telles que l'économie de la fonctionnalité, l'écoconception ou encore l'écologie industrielle, des notions parfois anciennes mais qui s'imposent de plus en plus dans le fonctionnement du tissu productif

Certes il faudra certainement quelques sites spécifiques pour relocaliser ou créer des giga factory. Mais attention, la réindustrialisation à l'heure des bifurcations relève avant tout de la capacité du tissu industriel déjà existant, du déjà-là, à évoluer, s'adapter, innover, intégrer de nouveau process.

La question centrale n'est donc pas celle de trouver toujours plus de foncier à aménager, ni même de conceptualiser la ZAE du futur mais bel et bien d'évaluer la capacité des ZAE existantes à contribuer positivement à ces bifurcations.

Et là, c'est le drame...

Si on fait un passage en revue rapide de la situation de nos zones d'activités, on observe :

- Des bâtiments qui sont des passoires thermiques
- Des infrastructures tellement dégradées qu'on ne voit pas comment financer leur remise en état
- Des chefs d'entreprises qui ne se connaissent quasiment pas



- Une absence de lieux de rencontres, de convivialité, de lien social
- Un manque de solutions alternatives à la voiture pour aller travailler
- ...

En fait, ce qui est peut-être le plus saisissant, c'est d'observer que tout le monde partage le constat que les ZAE sont « *tellement vides et tellement tristes* ».

Depuis près de 50 ans, les lieux d'accueil des activités économiques sont les grands oubliés de la pensée tant en matière d'urbanisme que de développement économique. On a changé les carrefours en ronds-points, on a créé des noues, on a ajouté des espaces verts (mais que l'on ne sait pas entretenir), on a cherché à intégrer les activités dans le paysage mais au détriment de l'usage, on a imposé aux entreprises de gérer des espaces verts ou des contraintes hydrauliques qu'elles ne savent pas forcément assumer (ce n'est pas leur métier) mais le modèle n'a finalement quasiment pas évolué : zoning et lotissement restent le crédo des zones d'activités.

### **Partie 3 : Bifurquer oui, mais comment ?**

Alors, que fait-on ?

Premier élément : il n'y a pas de pénurie de foncier. Le problème n'est pas le foncier mais les surfaces d'activités. Ou plutôt les volumes dédiés à l'activité. Quand on analyse finement les usages au sein des ZAE, on peut « facilement » dégager de nouvelles capacités d'accueil :

- Nombreux gisements (avec 20% d'emprise foncière bâtie en moyenne, on est loin des 40% constatés généralement aux Pays-Bas) : théoriquement, on pourrait donc doubler les surfaces d'activités dans les ZAE existantes
- On peut remembrer, faire évoluer les règlementations et réduire les marges de recul : 5m de marge de recul sur une parcelle de 2000m<sup>2</sup>, c'est 40% de la surface de la parcelle qui est inconstructible
- Mais on peut aussi étendre les bâtiments en verticalité ou créer de nouveaux de locaux plus mixtes, plus souples, plus adaptables
- Et on peut aussi résorber les friches et surtout agir pour utiliser les locaux vacants
- ...

En ce sens, la sobriété foncière n'est pas un véritable problème pour continuer à accueillir des entreprises ou pour accompagner le développement des activités.

Mais ce qu'il faut bien comprendre c'est que « faire plus » n'est pas une option mais une condition de réussite pour « faire mieux ». Permettre et soutenir la création de nouveaux locaux n'a de sens que si des activités économiques ET des employés ont envie d'y rester, de s'y développer ou d'y venir. Et là, on touche le cœur de la réelle problématique du développement économique local : « les synergies » ! Quelles que soient les solutions pour faire mieux, il va falloir faire ensemble.

Prenons quelques exemples : le développement d'achats groupés, de mutualisation d'équipements et de machines. C'est un gain indéniable pour les entreprises mais encore faut-il atteindre un certain effet de seuil pour générer des économies d'échelle. Et surtout, il faut qu'il y ait une confiance entre les chefs d'entreprises.

Idem pour le sujet de la restauration. Développer une solution adaptée (que ce soit un RIE, un food truck, un service de livraison de plateaux, et même une solution de restauration classique), il faut qu'il y ait suffisamment d'usagers et que l'on puisse répondre à des besoins similaires.



Les nouvelles formes de mobilité n'échappent pas à cette logique. Les transports collectifs supposent une intensité d'usage mais aussi une compacité du site à desservir. Et les autres solutions collectives (navettes, véhicules partagés, van pooling, covoiturage, équipements dédiés au vélo, taxi collectifs, etc...) supposent une bonne coordination avec les entreprises.

On trouve quelques expériences significatives de démarches collectives qui montrent tout l'intérêt pour les entreprises, les employés et les collectivités à l'image du CLES de Strasbourg. Le développement de synergies interentreprises est d'ailleurs au cœur des attentes exprimées par les startups industrielles : *71% des startups industrielles cherchent à valoriser et échanger des matières premières ou de l'énergie, à mutualiser des approvisionnements et à bénéficier de services partagés (Start Industrie en partenariat avec France Industrie, La French Tech et Territoires d'industrie).*

Mais allons encore plus loin. Faire ensemble suppose parfois des lieux : où localiser les services dans des zones pensées comme des lotissements non structurés. On retrouve là un enjeu majeur de la redynamisation des ZAE : la question de la centralité ou plutôt de la « place du village », ce lieu qui fédère et favorise les échanges et les synergies.

Car il me semble que les zones d'activités ne peuvent évoluer qu'en reprenant la notion de bourg ou de village. La place du village devient ainsi le cœur battant de la zone d'activités, elle comprend un panel de services (salles de réunions et de formations, points d'accueil et d'information, locaux du gestionnaire, pourquoi pas un PC sécurité) et surtout des espaces de convivialité pour déjeuner, se ressourcer, se rencontrer, faire la fête, etc... La place du village devient le lieu fédérateur qui contribue à renforcer une communauté d'acteurs.

C'est donc ce modèle figé du lotissement qu'il faut repenser. On parle souvent de la ville du ¼ d'heure, on pourrait transposer cela à la zone des 300m, à savoir la distance considérée comme favorables aux usages à pied.

L'intensification doit donc se concentrer dans un rayon de 300m autour du point considéré comme favorable à l'émergence d'une centralité. On peut alors y inscrire une stratégie foncière renforcée, mobiliser les propriétaires et les entreprises et les accompagner dans l'optimisation de leur foncier.

ET on peut aller encore plus loin. L'intensification passera aussi par la mise en commun d'autres fonctionnalités :

- Des venelles pour rendre accessible les centralités
- Le stationnement qui permettrait de libérer des surfaces importantes (15 % des usages du foncier sur les zones d'activités)
- Et les trames vertes et bleues : au lieu de disperser un pourcentage d'espaces verts, il serait plus pertinent de constituer des pools de biodiversité gérés en commun. Idem pour la gestion hydraulique. La localisation de bassins d'infiltration pourrait être mutualisée

Il s'agit en réalité de passer de la parcelle à l'îlot, de l'individuel au collectif.

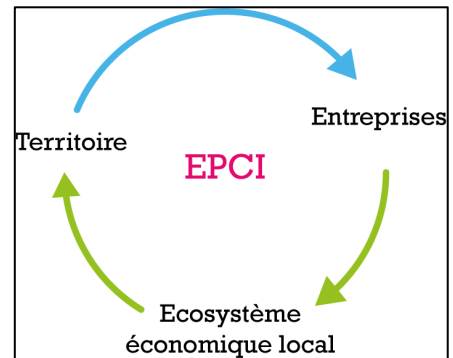
Car oui, tout ceci nous amène à repenser la nature des relations et des interrelations entre toutes les parties prenantes. Les zones d'activités sont peut-être tristes, désuètes ou en déclin, elles constituent pour un grand nombre d'entre elles un formidable potentiel de régénération et d'accélération des transitions, ou bifurcations, que vont devoir prendre les entreprises.



## Pour conclure

Tout ceci nous amène à repenser en profondeur le modèle d'aménagement et de développement des ZAE et l'on pourrait conclure en posant quelques principes fondateurs pour réussir les « bifurcations » en cours et à venir :

- Redéfinir le rôle et les métiers des EPCI
- Renforcer les clubs et collectifs locaux d'entreprises
- Repenser les formes des zones d'activités pour favoriser les centralités et les mobilités internes
- Maitriser le foncier, le bâti et les usages
- Créer des lieux pour les collectifs
- Préserver le foncier pour les projets réellement contraints



Je finirai donc en revisitant la célèbre formule : « seul on va plus vite, ensemble on va plus loin, encore faut-il qu'on soit suffisamment nombreux et que l'on ait envie d'aller dans la même direction ».