



LA FABRIQUE DU FONCIER ECONOMIQUE REGIONAL

CONVENTION MULTIPARTITE ANNUELLE
D'APPLICATION 2016

SOMMAIRE

RESUME	4
INTRODUCTION	8
-A- LA FABRIQUE REGLEMENTAIRE : UNE PREMIERE ETAPE NECESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE	9
-1- Le SCOT, premier maillon de la stratégie foncière pour l'économie.....	10
-2- Le PLU : clé de voute d'une stratégie de localisation des activités économiques.....	14
-B- LA FABRIQUE OPERATIONNELLE DU FONCIER	18
-1- Une volatilité croissante des entreprises.....	18
-2- Le foncier économique face à de nouveaux enjeux urbains : raréfaction foncière, conflits d'usage, maîtrise des prix.....	19
-3- Logiques d'opérateurs et production foncière.....	20
-4- L'anticipation foncière, l'obligation d'une stratégie en amont.....	26
-C- DU REGLEMENT A L'OPERATIONNEL : QUELQUES CAS POUR ILLUSTRER LA DIVERSITE DES SITUATIONS	29
Quelques cas pour illustrer la diversité des situations	29
CONCLUSION	34
ANNEXES	35
Entretien EPFR	35
Entretien CEREMA	39

RESUME

LES ENJEUX FONCIERS POUR UNE MISE EN OEUVRE DE LA STRATEGIE ECONOMIQUE REGIONALE

La loi NOTRe du 07 août 2015 renforce les responsabilités de la Région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire tout en ouvrant un nouveau champ d'intervention autour de la territorialisation et de la spatialisation de la stratégie économique régionale. La territorialisation renvoie aux écosystèmes existants, aux compétences et aux positions géostratégiques qui sont autant de prérequis indispensables au développement de l'économie. La spatialisation est, quant à elle, associée à la définition des conditions foncières, urbaines et immobilières de cet atterrissage territorial, qui intègre notamment, les besoins des entreprises en fonction de leurs spécificités (productives, tertiaires, commerciales, etc.) mais aussi les ambitions du territoire en matière d'aménagement, de qualité urbaine et d'organisation des espaces économiques.

Les champs de compétence et d'intervention de la Région associés au développement économique et à l'aménagement sont multiples : élaboration de schémas prescriptifs tels que le SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires) et le SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique, d'Innovation et d'Internationalisation) ; personne publique associée à l'élaboration des documents d'urbanisme; accompagnement de l'ingénierie locale dans les processus opérationnels ou d'animations ; aides directes aux opérations sur la production d'espaces économiques ou le renouvellement de l'immobilier d'entreprise.

VISER UNE MEILLEURE COHERENCE URBAINE DANS LA LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Les pistes proposées dans ce document visent à promouvoir une politique foncière plus vertueuse, en orientant de manière différenciée les activités vers les centres où la périphérie.

Le foncier périphérique devrait être prioritairement réservé aux activités productives (artisanat, industrie, logistique), les plus susceptibles de générer des nuisances.

Les opérations tertiaires et commerciales, qui ne génèrent pas ou peu de nuisances, devraient être privilégiées dans les centres-villes et les centralités déjà constituées. Elles participeraient aussi à la vitalité de ces centres et permettraient un accès facilité à l'emploi pour les habitants qui y résident.

Enfin, il faudrait viser, dans les nouveaux parcs d'activités, l'implantation de projets structurants d'envergure régionale (Opérations d'Intérêt Régional, filières stratégiques), et veiller à ce que ces nouvelles opérations ne se concurrencent pas, offrent des qualités d'aménagement et de gestion durables et présentent une bonne accessibilité et une forte visibilité.

DES MESURES POUR ACCOMPAGNER LA REQUALIFICATION ET L'OPTIMISATION DES ZONES

La connaissance du potentiel de requalification est un préalable à toute action. Il faut donc dans un premier temps repérer les friches pour anticiper les mutations et les changements d'activité. Une veille spécifique doit être menée sur les espaces commerciaux et les zones commerciales vieillissantes car l'abondance de l'offre « nouvelle » peut générer des friches commerciales. Il faut ensuite mettre en place une ingénierie opérationnelle pour accompagner la requalification d'espaces en perte d'attractivité car cette remise à niveau est une nécessité pour favoriser l'implantation d'entreprises moteurs. Une autre piste importante est de favoriser les initiatives de gestion « durable » : mutualisation des coûts, équipements performants (déchets, énergie), écologie industrielle, mixité des usages, « partage » de fonctions (services, équipements). Enfin, il est important d'accompagner les chefs d'entreprises et les gestionnaires de parcs d'activités dans des démarches collectives de requalification.

SOUTENIR LE RENOUVELLEMENT URBAIN ECONOMIQUE DANS LES CENTRES VILLES EN DIFFICULTE

La perte en emplois tertiaires dans les centres-villes a un impact sur la dynamique de leur tissu commercial et sur leur animation. Soutenir la production ou le renouvellement du parc en immobilier d'entreprises dans les centres qui présentent des pré-requis urbains indispensables (accessibilité en transports en commun, stationnement) est un enjeu fort pour restaurer leur vitalité.

LA FABRIQUE DU FONCIER ECONOMIQUE : UN PROCESSUS COMPLEXE, A GEOMETRIE VARIABLE

La Région peut orienter l'affectation du foncier par les règles qu'elle édicte dans le SRADDET, devenu prescriptif, et par les avis qu'elle rend sur les documents d'urbanisme en tant que Personne Publique Associée. Les ambitions de sa politique de développement économique font directement écho à la manière dont les territoires anticipent, produisent ou intègrent l'accueil d'entreprises dans leurs documents de planification. Mais la planification n'est qu'une composante de la fabrique du foncier. La pression foncière, l'intérêt des aménageurs et des promoteurs, les projets économiques propres aux territoires, la volatilité des entreprises, la manière dont sont mobilisés les outils opérationnels sont autant de facteurs qui impactent directement les processus de « production » du foncier économique.

LE SCOT, PREMIER MAILLON DE LA FABRIQUE DU FONCIER ECONOMIQUE

Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) qui devra être compatible avec les règles générales du SRADDET est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale qui anticipe, planifie et rend lisible le développement économique à l'échelle du bassin de vie.

Dans les faits, les SCOT accompagnent des politiques de développement économique locales, elles-mêmes assez peu formalisées et disparates à l'échelle régionale. En effet, contrairement au secteur de l'habitat ou au transport, les collectivités ne sont pas tenues d'élaborer un document cadre définissant leurs objectifs en matière de développement économique, et notamment en matière de production de foncier économique. Ainsi, si les SCOT disposent de nombreux outils pour orienter le développement économique, ils manquent souvent de légitimité pour jouer le rôle d'arbitre et pour fixer des règles du jeu qui s'appliqueront à l'ensemble des collectivités du bassin de vie.

LE PLU, CLE DE VOUTE D'UNE STRATEGIE DE LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

Le lien entre PLU et SCOT, au-delà de la compatibilité réglementaire, passe aussi par un chainage entre localisation préférentielle des activités (schéma d'implantation) et droit à construire. Le PLU est un outil puissant pour faire atterrir cette stratégie dans les meilleures conditions urbaines, pour les entreprises et les territoires. Il peut notamment permettre :

- de sanctuariser des emprises ;
- de définir des destinations économiques exclusives ;
- d'assurer les conditions d'une mixité fonctionnelle sur certains sites ou espaces urbains favorables à l'économie à travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation ;
- de proposer une bonification de droit à construire pour inciter à plus de mixité fonctionnelle, notamment dans les espaces denses. Tout comme le SCOT, il reste un outil d'anticipation foncière fragile, notamment sur la maîtrise des prix. Pour lutter contre la spéculation foncière sur le long terme, d'autres outils plus puissants peuvent être mobilisés, à commencer par la ZAD (Zone d'Aménagement Différé et la DUP (Déclaration d'Utilité Publique) action foncière.

L'ANTICIPATION FONCIERE, L'OBLIGATION D'UNE STRATEGIE EN AMONT

La phase d'anticipation foncière, le plus en amont possible, sur des espaces à enjeux, est essentielle pour mener ensuite un travail de veille ciblée impulsant les projets, avant le démarrage des études pré-opérationnelles.

Pour les aménageurs, experts et opérateurs rencontrés dans le cadre de cette étude, plusieurs mécanismes sont à mettre en avant :

l'identification des secteurs de développement doit être suffisamment précise pour que les outils de maîtrise foncière puissent être mobilisés sans trop de risques, mais

le projet doit demeurer assez flou pour ne pas susciter trop d'intérêt chez les propriétaires, investisseurs, promoteurs et amener à une hausse du coût du foncier. Ce qui permet, dans cette phase amont de définir des secteurs de développement, c'est l'existence d'un « faisceau d'indices » portant à penser que l'offre promue sera en phase avec la demande. Les contraintes conjoncturelles subies par les entreprises et l'évolution rapide de leurs besoins posent avec plus d'acuité que par le passé la question de l'adéquation des projets d'espaces d'activités avec la demande des entreprises entre le temps de l'anticipation foncière, de l'aménagement et de la commercialisation. Les produits clefs en main, modulables et évolutifs, correspondent aux attentes actuelles des entreprises et constituent de nouveaux standards qui facilitent leurs parcours. Cette évolution de la demande a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs, investisseurs, aménageurs et promoteurs dans des logiques de rentabilité complexes.

LES LOGIQUES D'ACTEURS

La production foncière vue depuis les logiques des opérateurs permet d'envisager les difficultés concrètes rencontrées pour réaliser les programmes prévus par les documents de planification.

Plusieurs types d'acteurs interviennent dans la production de foncier et d'immobilier économiques. On peut les classer selon une double entrée : en fonction de leur appartenance à la sphère publique ou privée (Etat, Collectivités et opérateurs privés), et en fonction de leur rôle : portage ou aménagement.

Le portage foncier renvoie à une action d'anticipation ou de réservation, plus ou moins stratégique, de terrains, en attente de leur valorisation. Les établissements publics, d'Etat ou locaux, jouent directement ce rôle, au service des collectivités mais en réalité, tout propriétaire de terrain, en particulier lorsque celui-ci n'est pas ou faiblement valorisé, peut être considéré comme faisant du portage foncier. Les aménageurs ont pour principale mission de transformer des terrains, pour les rendre propres à la construction, contribuant en cela à la production foncière.

En fonction du secteur d'activité ciblé, les logiques des aménageurs diffèrent, ce qui impacte directement les prix et la façon de produire du foncier.

Tous sont touchés par un phénomène récent et majeur : la financiarisation accrue de l'économie. La multiplication des financements extérieurs et l'intervention d'acteurs internationaux, en recherche avant tout de rentabilité fait que la formation des prix est de plus en plus pilotée par l'aval. La capacité financière de l'entreprise, utilisateur final, est la variable première qui permet au propriétaire d'estimer la somme des loyers qu'il peut percevoir. Ces loyers déterminent la rentabilité, donc le prix d'un bien immobilier. En fonction de ce prix d'achat potentiel, le promoteur déduira la charge foncière « admissible » pour une opération donnée, donc le prix du terrain in fine. C'est la logique du « compte-à-rebours ».

Cette financiarisation à l'œuvre induit une tertiarisation des espaces économiques au détriment des opérations artisanales, industrielles ou logistiques, moins rentables.

INTRODUCTION

L'atterrissage de la stratégie économique régionale passe à la fois par une réponse territoriale et spatiale. Territoriale, car les écosystèmes existants, les compétences et les positions géostratégiques sont autant de prérequis indispensables au développement de l'économie. Spatiale ensuite, car il s'agit aussi de définir les conditions foncières, urbaines et immobilières de cet atterrissage territorial, qui intègre notamment, les besoins des entreprises en fonction de leurs spécificités (productives, tertiaires, commerciales..) mais aussi, les ambitions du territoire en matière d'aménagement, de qualité urbaine, d'organisation des espaces économiques. C'est ce second volet que nous allons tenter d'éclairer dans cette note, en partant de la production d'espace d'accueil d'entreprises ou de foncier économique. Ce travail vient compléter les travaux de 2015 et de 2016, avec pour ambition de proposer à la Région, des analyses et des réflexions plus proches de l'opérationnel.

La fabrique du « foncier économique » ou « de l'accueil d'entreprises » peut se décomposer en plusieurs étapes jusqu'au produit fini, la parcelle cessible ou le produit immobilier. Nous avons fait le choix d'analyser les deux premières : celle de la planification urbaine et celle des montages pré-opérationnels. Reste la question de l'aménagement physique, de la construction ou de la commercialisation que nous ne traiterons ici qu'en filigrane. Ces deux étapes font échos aux compétences Régionales, à la fois en tant que PPA sur les documents d'urbanisme mais aussi en tant qu'autorité compétente sur le développement économique et son organisation.

Cette note sert aussi de volet introductif aux travaux à venir sur la question de l'intégration des problématiques de localisations d'activités dans le SRADDET.

-A- LA FABRIQUE REGLEMENTAIRE : UNE PREMIERE ETAPE NECESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE

Si la Région n'est pas l'autorité compétente en matière d'aménagement économique, elle reste néanmoins incontournable sur cette question, à travers ses avis PPA mais surtout son SRADDET aujourd'hui prescriptif. Les ambitions de sa politique de développement économique font directement écho à la manière dont les territoires anticipent, produisent ou intègrent l'accueil d'entreprises dans leurs documents de planification.

Cette étape première est le déclencheur, souvent sous-estimé, de la production d'espaces économiques, mais aussi de leurs qualités urbaines et de leurs évolutions (densification, requalifications ...). En effet des Schéma de cohérence territoriale (SCOT) aux plans locaux d'urbanisme de plus en plus intercommunaux (PLUI), les options stratégiques affichées dans les PADD ou les règles édictées dans les documents d'orientations des SCOT et les règlements des PLUI sont autant de facteurs indispensables à la production des conditions d'accueil d'entreprises.

Dans un contexte où le débat sur la qualité urbaine, l'économie foncière ou la production de logements est au centre des préoccupations territoriales, le foncier économique fait souvent figure de parent pauvre des politiques publiques, notamment en termes de connaissances et d'anticipation. Pourtant, il joue un rôle clef dans le maintien des entreprises sur le territoire régional, notamment dans le cadre de parcours résidentiels. Les mesures protectrices pour les activités artisanales, industrielles et logistiques inscrites dans certains documents d'urbanisme sont nécessaires comme préalables à la préservation de foncier productif mais insuffisamment efficaces seules. Dans de nombreux documents d'urbanisme (SCOT, PLU,) le foncier économique constitue finalement soit une variable d'ajustement dans un contexte de tensions foncières soit un élément mal anticipé et mal calibré, source de problèmes futurs en termes de fonctionnement et d'attractivité économique.

La place de l'activité économique, notamment productive, dans les PADD est fortement corrélée à la volonté politique et à la capacité des territoires à orienter le type d'immobilier ou d'offre foncière qui sera construit. Cela nécessite aussi d'intégrer les contraintes qui sont propres à ces activités, notamment dans les PLU et les SCOT, et de ne pas sortir des niveaux de charges foncières et de loyers déconnectés de leur capacité financière. Nous allons tenter de montrer ici les éléments constitutifs des documents d'urbanisme qui ont un impact certain sur le foncier économique et les conditions d'accueil des entreprises.

-1- LE SCOT, PREMIER MAILLON DE LA STRATEGIE FONCIERE POUR L'ECONOMIE

En matière de « **fabrique du foncier économique** », le **SCOT pourrait être considéré comme le premier maillon de la fabrique du foncier économique**, le maillon qui anticipe, qui planifie, qui rend lisible le développement économique à l'échelle du bassin de vie, qui met en cohérence les politiques de développement économique des différentes collectivités, et qui en détermine les conditions de développement.

Dans les faits, les SCOT accompagnent des politiques de développement économiques locales qui sont elles-mêmes assez peu formalisées, ou de manière très disparate à l'échelle régionale.

En effet, contrairement au secteur de l'habitat ou au transport, les collectivités ne sont pas tenues d'élaborer un document cadre définissant leurs objectifs en matière de développement économique, et notamment en matière de production de foncier économique.

Ainsi, si les SCOT disposent de nombreux outils pour planifier, orienter, favoriser, maîtriser le développement économique, (cf « ce que peut le SCOT en matière de développement économique »), ils manquent souvent de légitimité pour jouer le rôle d'arbitre et pour fixer des règles du jeu qui s'appliqueront à l'ensemble des collectivités du bassin de vie.

En revanche, ils contribuent activement à la fabrique du foncier économique et sont pleinement dans leur rôle :

- **En énonçant un projet de territoire en matière de développement économique**, spécifiant le rôle qu'il entend jouer à l'échelle régionale, voire nationale ou internationale, envoyant un signal fort aux opérateurs économiques en matière d'accueil d'activités économiques.
- **En favorisant des modes de développement vertueux**, remplaçant les centres-villes, le renouvellement urbain... au cœur du projet de territoire, dans une logique de cohérence et de complémentarité avec les autres composantes de la planification territoriale (habitat, transport, environnement...), contribuant notamment à la création d'un environnement attractif pour les entreprises.
- **En identifiant les principaux espaces et sites susceptibles de faire l'objet de production de foncier et/ou d'immobilier économique** (projets stratégiques / majeurs de développement économique, sites d'extension économique, principales centralités, secteurs voués à être densifiés, espaces de rayonnement différenciés...) et en spécifiant, parfois **la vocation prioritaire de ces espaces et sites**, que ce soit en termes de type d'activités économique (artisanat / industries / commerces...) de filières (logistique / agroalimentaire...), de niveau de rayonnement.

A ce titre, notons que cette identification d'espaces de développement économique permet une mise en perspective des projets à l'échelle du bassin de vie, mais peut avoir un effet pervers en l'absence de stratégie foncière mise en œuvre par les collectivités sur ces espaces à enjeux, favorisant de fait la spéculation foncière.

Par ailleurs, la prévision d'éventuelles extensions ne doit pas occulter la question essentielle des zones d'activités déjà occupées, leurs mutations, nécessaires, pour qu'elles conservent leur caractère « productif » et qu'elles n'évoluent pas vers des activités commerciales, tertiaires de bureaux, ou vers la création de friches.

- **En définissant la localisation préférentielle des activités commerciales, et, dans le cas de l'élaboration d'un document d'aménagement artisanal et commercial, en définissant les conditions, des règles, d'implantation des plus grands commerces.**

Les SCOT disposent ainsi d'outils permettant d'orienter, voire de maîtriser le développement commercial à travers les documents d'urbanisme des communes, mais également au travers des autorisations d'exploitation commerciales (CDAC), même si l'interprétation qui en est faite, dans un rapport de compatibilité, laisse parfois des marges de manœuvre importantes aux porteurs de projets, aux collectivités et aux Commission d'Aménagement Commercial.

-1.1- LE SCOT COMME PREMIERE PIERRE A UN SCHEMA D'IMPLANTATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES ?

Le SCOT, en lien avec le PLU, dessine à travers ses prérogatives en matière d'aménagement économique, une trame pour construire un schéma d'implantation des activités, qui tient compte à la fois des besoins des entreprises, des projets d'infrastructure à court/long terme mais aussi qui accompagne les orientations urbaines de revitalisation et de renouvellement urbain.

-1.1.1- CE QUE DOIT FAIRE UN SCOT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Le diagnostic est établi au regard (*Article L141-3 du CU*)

- des prévisions économiques et démographiques
- des besoins répertoriés en matière de développement économique

Le rapport de présentation identifie les espaces dans lesquels les PLU doivent analyser les capacités de densification et de mutation en application de l'article (*Article L151-4 du CU*).

Le PADD fixe les objectifs des politiques publiques en matière (*Article L141-4 du CU*)

- d'implantation commerciale,
- de développement économique, touristique et culturel,
- de développement des communications électroniques.

Le DOO définit / précise :

- les conditions permettant :
 - la revitalisation des centres urbains et ruraux (*Article L141-5 du CU*)
 - la mise en valeur des entrées de ville (*Article L141-5 du CU*)
 - de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs (*Article L141-14 du CU*)
 - le désenclavement par transport collectif des secteurs urbanisés qui le nécessitent (*Article L141-14 du CU*)
- les grands projets d'équipements et de services (*Article L141-20 du CU*)
- les orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal (*Article L141-16 du CU*)
- les localisations préférentielles des commerces (*Article L141-16 du CU*) en prenant en compte les objectifs :
 - de revitalisation des centres-villes,
 - de maintien d'une offre commerciale diversifiée de proximité,
 - de cohérence entre la localisation des commerces et la maîtrise des flux (personnes et marchandises),
 - de consommation économe de l'espace et de préservation de l'environnement.

-1.1.2- CE QUE PEUT FAIRE UN SCOT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Le DOO peut :

- Encadrer le développement commercial (*Article L141-17 du CU*) à travers un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) qui détermine :
 - 1- les conditions d'implantation : consommation d'espace, accessibilité TC, piétons, cyclistes, qualité environnementale, paysagère, performances énergétique, gestion des eaux ;
 - 2- des équipements commerciaux : équipements qui, du fait de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire et le développement durable ;
 - 3- dans des secteurs qu'il délimite : secteurs d'implantation périphériques et centralités urbaines.

- Utiliser le levier des aires de stationnement pour favoriser ou non l'implantation de certaines activités économiques :

il peut préciser, en fonction de la desserte en transports publics réguliers et, le cas échéant, en tenant compte de la destination des bâtiments, les obligations minimales ou maximales de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés que les plans locaux d'urbanisme et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent imposer ; (*Article L141-15 du CU*)

- Encadrer les densités dans certains secteurs :
 - définir des secteurs situés à proximité des TC devant faire l'objet d'une densité minimale (*Article L141-8 du CU*) ;
 - définir une densité maximum « minimale » de construction dans des secteurs qu'il délimite (*Article L141-7 du CU*).

- Encadrer les ouvertures de nouvelles zones à l'urbanisation
 - définir / déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à l'obligation :
 - pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques (*Article L141-21 du CU*) ;
 - pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances environnementales et énergétiques renforcées (*Article L141-22 du CU*) ;
 - leur desserte par les TC (*Article L141-14 du CU*).

- imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau :
 - l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et équipés (*Article L141-9 du CU*) ;
 - la réalisation d'une évaluation environnementale ou d'une étude de densification des zones déjà urbanisées (*Article L141-9 du CU*).

-2- LE PLU, CLE DE VOUTE D'UNE STRATEGIE DE LOCALISATION DES ACTIVITES ECONOMIQUES

La traduction parcellaire d'une possible stratégie de localisation des activités portée par le SCOT.

Le lien entre PLU et SCOT, au-delà de la compatibilité réglementaire, passe aussi par un chainage entre localisation préférentielles des activités (schéma d'implantation) et droit à construire. Le PLU est évidemment un outil puissant pour faire atterrir urbanistiquement cette stratégie dans les meilleures conditions possibles, pour les entreprises et les territoires.

Les zones d'activités économiques situées à proximité des zones denses, quand bien même elles accueillent des entreprises dynamiques, sont souvent considérées comme des réserves foncières pour le développement de nouveaux quartiers mixtes incluant une importante programmation de logements ou pour l'extension de fonctions à plus forte valeur ajoutée comme le commerce. Aussi, la préservation de grandes emprises d'activités monofonctionnelles est essentielle au maintien d'un tissu économique diversifié en zone dense ou à proximité de grandes infrastructures. Dans un contexte où l'urbanisation extensive souffre parfois d'une faible acceptabilité sociale et environnementale, c'est un geste politique fort, qui passe par un gel de ces emprises dans le PLU, clef de voûte de toute stratégie foncière économique. Un certain nombre d'entreprises peuvent néanmoins cohabiter avec des fonctions résidentielles et tertiaires (dans le cadre d'une mixité verticale ou à l'îlot), pour peu que la conception du bâti soit adaptée. Un des principaux obstacles reste cependant le fonctionnement du marché, qui conduit inexorablement à préférer les usages les plus rémunérateurs en termes de charges foncières et de niveaux de loyers.

Pour contrer cette logique financière et court-termiste, la mixité fonctionnelle doit être organisée en amont des projets, par le biais d'OAP des PLU (orientations d'aménagement et de programmation) ou de chartes dans les ZAC.

Les exigences de péréquation financière entre les différentes fonctions urbaines ne sauraient cependant justifier le classement systématique des zones économiques des PLU (ZAE) en zones urbaines mixtes. Au contraire, il est essentiel d'encadrer strictement les possibilités de mutation et de densification de ces espaces en maintenant des activités de production et stockage notamment.

-2.1- CE QUE PEUT FAIRE LE PLU EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

-2.1.1- SANCTUARISER DES EMPRISES, DEFINIR DES DESTINATIONS ECONOMIQUES EXCLUSIVES ET LES CONDITIONS URBAINES DE LEURS INTEGRATIONS AUX SITES.

Le PLU (via le règlement et le zonage) peut permettre de sanctuariser des emprises économiques ; a contrario, le passage en zone urbaine mixte peut générer, à plus ou moins long terme, une mutation au détriment des activités productives, puisque les mécanismes des prix fonciers et immobiliers conduisent les opérateurs à privilégier les usages les plus rémunérateurs en termes de charges foncières et de niveaux de loyers. Ainsi, le règlement du PLU permet de réglementer les usages, mais aussi les gabarits et les prospects (alignement, limites séparatives...). Il peut déterminer une hauteur pour les rez-de-chaussée qui soit adaptée à l'activité et comporter des règles différenciées pour les rez-de-chaussée et les étages, mais aussi proposer des règles plus une grande qualité urbaine des sites dédiés comme des espaces économiques de centre-ville.

C'est donc un outil puissant de constructibilité, mais aussi à travers l'OAP, c'est aussi un outil de programmation urbaine, notamment des espaces mixtes. Sur ce dernier point, le relais avec une procédure de ZAC est cependant nécessaire pour plus d'efficacité.

La Zone d'Aménagement concertée (ZAC) est une procédure d'initiative publique, qui permet de constituer le cadre général d'une opération d'envergure et/ou complexe et de réaliser ou de faire réaliser une opération précise (aménagement, équipement) : découpage, regroupement de parcelles, viabilisation de terrain, création de surfaces de plancher. Périmètre et programme doivent être définis au moment de sa création et soumis à concertation. Ultérieurement, un dossier de réalisation définira le programme prévisionnel et décrira le bilan financier de l'opération. Elle ouvre un droit de préemption à la collectivité mais l'oblige également à acquérir les terrains non bâtis si les propriétaires le souhaitent. La ZAC s'inscrit pleinement dans le chaînage de la fabrique du foncier économique puisqu'elle doit être compatible avec le SCOT (objet et localisation). Son projet d'urbanisme est inclus dans le PLU et son cahier des charges peut être plus contraignant que le PLU.

-2.1.2- A TRAVERS LES OAP : ASSURER LES CONDITIONS D'UNE MIXITE FONCTIONNELLE SUR CERTAINS SITES OU ESPACES URBAINS FAVORABLE A L'ECONOMIE.

Les OAP constituent la partie « flexible » du PLU adaptable à des projets urbains. Leur portée juridique est souple à travers une opposabilité en termes de compatibilité. Elles visent des actions et opérations de mise en valeur de l'environnement, paysages, entrées de ville, lutte contre l'insalubrité, renouvellement urbain, développement économique de la commune. La loi ALUR du 24 mars 2014 a ajouté la possibilité de doter les OAP d'un volet commerce : elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant en cas de réalisation d'aménagement, de construction, de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations destiné à la réalisation de commerces.

Les OAP permettent donc de déroger à certaines règles des zonages, d'aller plus loin dans la programmation économique en termes de localisation mais surtout de préciser les conditions de qualités urbaines pour l'accueil d'entreprises.

-2.1.3- PROPOSER UNE BONIFICATION DE DROIT A CONSTRUIRE POUR INCITER A PLUS DE MIXITE FONCTIONNELLE, NOTAMMENT DANS LES ESPACES DENSES.

En proposant par exemple des limites de hauteurs de CES, de prospects plus avantageux pour certaines activités économiques. La disparition des COS ne permet plus de jouer sur une bonification « stricte » des droits à construire, cependant d'autres règles peuvent inciter avec des résultats similaires.

-2.1.4- LES LIMITE DU PLU : UN OUTIL D'ANTICIPATION FONCIERE FRAGILE, NOTAMMENT SUR LA MAITRISE DES PRIX.

Lutter contre la spéculation foncière sur le long terme, éviter que l'annonce d'un projet ne déclenche une hausse des valeurs foncières, ou disposer de terrains pour construire une stratégie foncière économique, sont autant d'objectifs que le PLU et même le SCOT ont du mal à remplir.

Il faut pour cela des outils d'action foncière plus puissants, au premier titre la ZAD et la DUP action foncière.

Les ZAD (zones d'aménagement différé) visent à réserver, sur six ans, des espaces afin d'y exercer un droit de préemption en vue de réaliser des opérations d'aménagement. En ZAD, le droit de préemption est ouvert au concessionnaire d'une opération d'aménagement.

Depuis la loi ALUR, elles ont l'avantage de ne plus relever uniquement de l'Etat : elles peuvent également être créées directement par un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de PLU, après avis des communes incluses dans le périmètre de la ZAD, sachant qu'en cas d'avis défavorable de l'une d'elles, un arrêté préfectoral sera requis. La procédure de ZAD est simple et sécurisée. Si elle présente des similitudes avec le DPU, il est cependant plus simple de justifier une préemption en ZAD

QUELLE PLACE POUR LA REGION DANS CETTE PREMIERE ETAPE REGLEMENTAIRE ?

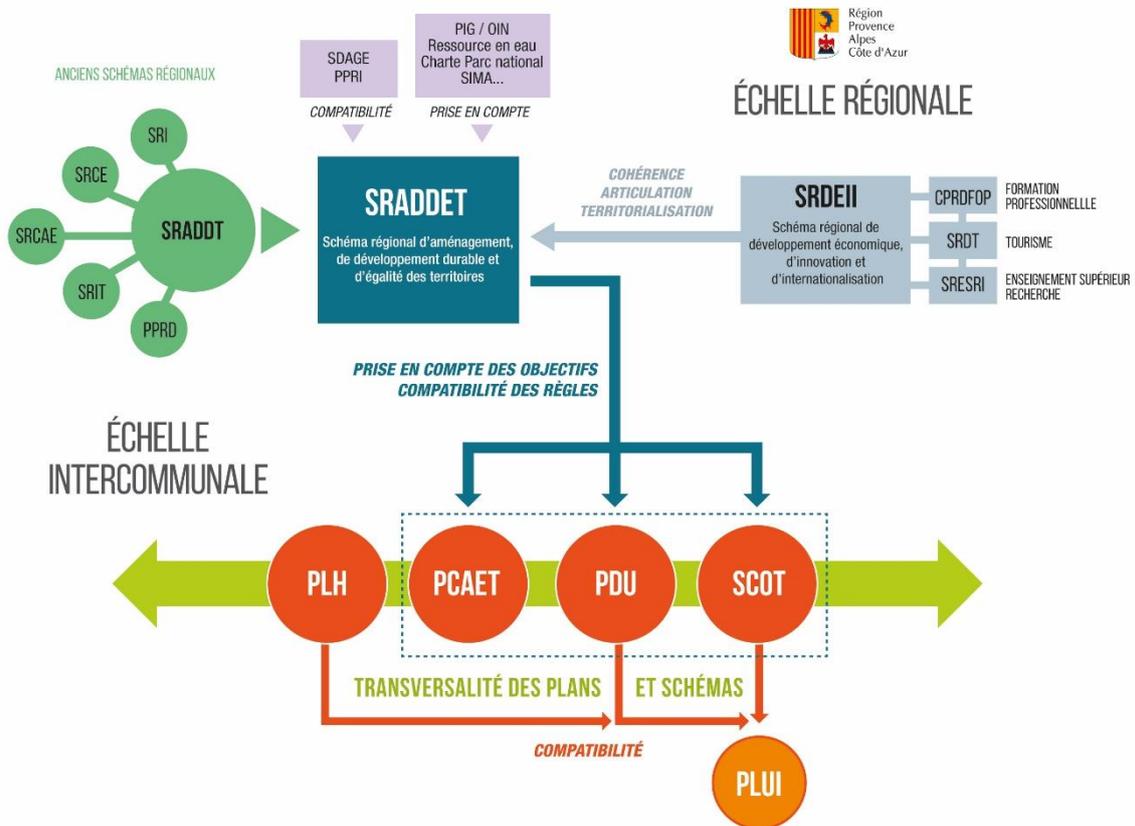
- Un couple SDREII et SRADTT à renforcer pour des possibles solutions de contractualisation avec les EPCI afin d'accompagner la production d'accueil d'entreprises (requalification de sites, productions d'immobilier d'entreprises, aménagement de ZA ...)
- Une meilleure compréhension des volets économie des documents d'urbanisme, en privilégiant une grille de lecture « conditions de localisations des activités économiques »
- Une ingénierie pré-opérationnelle à consolider.

Parmi les actions et engagements du SRDEII sur le foncier économique, on note la volonté de favoriser les échanges de bonnes pratiques et d'expérimentation de modalités

d'intervention foncière avec les acteurs de l'aménagement locaux, notamment pour traduire les dispositions du SRADDET en actions opérationnelles.

Le SRDEII est aujourd'hui approuvé et prescriptif. L'un des sept engagements qui traduisent désormais le rôle de chef de file du développement économique de la région concerne le développement de l'attractivité régionale. Pour se faire, un des leviers mis en avant consiste à mobiliser le foncier économique et l'immobilier d'entreprise dans une action coordonnée avec les collectivités territoriales pour un aménagement économique de qualité.

ARTICULATION DES SCHÉMAS RÉGIONAUX TERRITORIAUX



-B- LA FABRIQUE OPERATIONNELLE DU FONCIER

Le fait de disposer d'une offre foncière attractive auprès des entreprises est largement perçu comme un pré requis pour permettre le développement économique d'un territoire. Evidemment cette relation existe, mais elle est loin d'être systématique. Le développement économique ne se décrète pas, et l'offre proposée, quand elle existe, ne permet pas forcément le type de développement attendu. Les questions de gammes, de localisation, de desserte, d'aménités, de temporalités, de contexte économique, de prix, de concurrences territoriales, de planification...sont autant de facteurs majeurs qui impacteront la nature du développement.

La question du foncier économique est complexe, multiforme, et démontre qu'il n'existe pas de chainage standard pour déployer une offre selon que l'on se trouve en zone tendue ou pas, sur de la création/extension ou de la requalification.

Les collectivités ont des moyens d'action pour proposer une offre foncière adaptée aux attentes des entreprises mais il existe aussi des tendances de fond qui orientent le mode de développement et peuvent rendre contradictoires certains objectifs des politiques publiques.

Cette note s'appuie sur la parole des acteurs que nous avons rencontrés et qui interviennent à différents niveaux dans la chaîne de « fabrique du foncier » :

- Olivier Roques et Xavier Grojeanne de L'EPF PACA
- Nicolas Gillio du CEREMA
- Sabine Pras de la direction des opérations d'aménagement, Métropole AMP Territoire du Pays d'Aix.
- Sophie Rousselot, Chargée de mission aménagement économique, SPL Pays de Grasse développement.

-1- UNE VOLATILITE CROISSANTE DES ENTREPRISES

Longtemps la vision « aménagiste » a dicté et dicte encore la politique foncière menée par les collectivités. Cette approche quantitative a été portée par l'Etat, et transmise naturellement aux collectivités aux différentes phases de la décentralisation.

La création de zones d'activités est perçue comme le principal levier d'actions pour le développement économique et la création d'emplois. La puissance publique a mis en place des outils tels que les ZIP (Zone Industriale-Portuaire) pour permettre aux entreprises d'accéder à du foncier peu cher. Via ses établissements publics, villes nouvelles...elle achetait les terrains, les aménageait et les vendait aux entreprises. Les actifs suivaient et s'installaient là où était l'emploi.

Un environnement économique qui a profondément muté : tertiarisation de l'économie, érosion industrielle, externalisation de certaines fonctions de l'entreprise

Les espaces d'activités étaient prioritairement destinés à l'accueil d'activités industrielles, artisanales et commerciales dans un contexte où l'économie d'espace n'était pas un enjeu et où le coût du foncier restait abordable.

L'industrie générait encore 25% de la valeur ajoutée dans les années 70, 13% aujourd'hui. L'emploi industriel s'est lui aussi fortement contracté, tout comme les besoins fonciers du secteur.

Plus généralement, grandes et petites entreprises se restructurent régulièrement, sont beaucoup plus mobiles qu'avant et le type de produits recherché a fortement évolué. La volatilité des entreprises se traduit notamment par une appétence bien plus forte pour la location que pour l'achat.

Faute d'une politique foncière adossée à une stratégie économique claire, des zones aménagées ne trouvent plus leur cible.

Cette moindre lisibilité économique, la volatilité des entreprises et l'évolution rapide de leurs besoins pose avec plus d'acuité que par le passé la question de l'adéquation des projets d'espaces d'activités avec la demande des entreprises entre le temps de l'anticipation foncière, de l'aménagement et de la commercialisation. Dit autrement, il est de plus en plus incertain d'imaginer en amont des projets qui seront, à l'heure de leur commercialisation, en phase avec une demande des entreprises qui évolue vite.

La recherche porte de plus en plus sur des produits clefs en main, qu'il faut concevoir modulables pour être en phase avec les besoins des différentes entreprises qui se succèdent plus rapidement que par le passé en un même lieu. Cette évolution de la demande a favorisé l'apparition de nouveaux acteurs, investisseurs, aménageurs, promoteurs. Ces différents acteurs, privés pour la plupart visent une rentabilité de leurs investissements qui a des incidences sur le type d'offre promue.

-2- LE FONCIER ECONOMIQUE FACE A DE NOUVEAUX ENJEUX URBAINS : RAREFACTION FONCIERE, CONFLITS D'USAGE, MAITRISE DES PRIX

De manière transversale et déterritorialisée, la « production » de foncier à des coûts acceptables pour les entreprises du secteur productif est de plus en plus difficile dans les zones tendues.

L'espace facilement mobilisable a été consommé, les PLU incitent à plus de densité, les normes environnementales sont renforcées, la concurrence est donc de plus en plus rude entre économie et habitat d'une part, mais aussi entre les différents pans de l'économie.

Le foncier se raréfie, et dans les zones constituées, la requalification, la densification ou la mutation des espaces sont de plus soumises à des contraintes d'ordre réglementaire liées aux risques (risque inondation, risque industriel...). La mobilisation du foncier y est d'autant plus difficile. Par exemple, nombre de grands espaces d'activités se sont développés dans des secteurs inondables, dans les années 60 et 70. Les contraintes liées à cette inondabilité complexifient aujourd'hui la requalification de ces espaces. La reconstruction d'un bâtiment peut être interdite si le risque est jugé trop important ou compromise du fait des coûts induits par le respect de normes drastiques.

Dans les villes, les anciens quartiers industriels mutables ont souvent fait l'objet d'opérations d'ensemble où l'économie productive n'avait plus sa place. Ces opérations visent bien souvent à créer de nouveaux quartiers de ville et en matière économique, le produit immobilier le plus adapté, tant pour le fonctionnement urbain que la rentabilité est

le bureau neuf. La tendance générale est donc beaucoup plus à l'éviction des activités productives des centres qu'à la création d'espaces qui leur seraient dédiés.

Pour ce qui est de la concurrence entre activités économiques, elle se traduit dans les zones tendues par un glissement du productif consommateur d'espace et / ou à faible valeur ajoutée vers le commerce, le tertiaire et éventuellement une industrie plus servicielle qui ne se limite pas à de la production mais intègre des fonctions plus tertiaires.

Les activités commerciales et tertiaires sont financièrement mieux armées que l'industrie ou l'artisanat, ce qui se traduit par un éloignement croissant des activités productives du cœur des agglomérations.

« On observe ainsi un double mouvement : centripète (lié à la recherche d'accès à l'information) pour les fonctions stratégiques des activités ; et centrifuge, lié en particulier à un schéma global de diminution des prix fonciers du centre vers la périphérie. Cette représentation simplifiée rend compte des tendances de concentration des fonctions économiques d'ordre supérieur et de diffusion périurbaine des activités productives » ¹

Face à ces tendances de fond, la maîtrise du foncier apparaît comme la phase la plus décisive dans la production d'espaces économiques. Dans ce chaînage, l'anticipation foncière joue un rôle majeur (cf infra partie 4), à l'articulation entre les documents d'urbanisme et les phases de montage pré-opérationnel qui interviennent en aval.

-3- LOGIQUES D'OPERATEURS ET PRODUCTION FONCIERE

La production foncière vue depuis les logiques des opérateurs permet d'envisager les difficultés concrètes rencontrées pour réaliser les programmes prévus par les documents de planification.

Ce type de grille de lecture permet de mettre en avant 1/ le chaînage, du foncier à l'immobilier (les deux sont intimement liés), de la production et 2/ la segmentation des marchés, liée à des logiques différentes d'un secteur d'activité à l'autre.

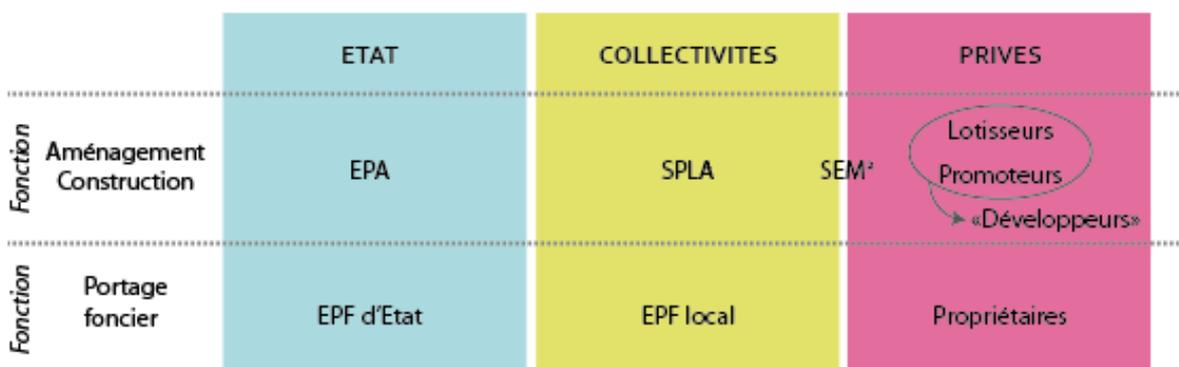
-3.1- DU TERRAIN A L'IMMOBILIER

Plusieurs types d'acteurs interviennent dans la production de foncier et d'immobilier économiques. On peut les classer selon une double entrée : en fonction de leur appartenance à la sphère publique ou privée (Etat, Collectivités et opérateurs privés), et en fonction de leur rôle : aménagement ou portage.

¹ Sylvain Petit et David Caubel / Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain / Etudes foncières dossier « foncier économique : le mal aimé » 2011.

Opérateurs, champs d'activité et gouvernance

D'après Olivier MORLET, Icade



¹ Société Publique Locale d'Aménagement

² Société d'Economie Mixte

Les aménageurs ont pour principale mission de transformer des terrains, pour les rendre propres à la construction, contribuant en cela à la production foncière. Le portage foncier renvoie quant à lui à une action d'anticipation ou de réservation, plus ou moins stratégique, de terrains, en attente de leur valorisation. Les Etablissements publics, d'Etat ou locaux, jouent directement ce rôle, au service des collectivités. Mais en réalité, tout propriétaire de terrain, en particulier lorsque celui-ci n'est pas ou faiblement valorisé, peut être considéré comme faisant du portage foncier.

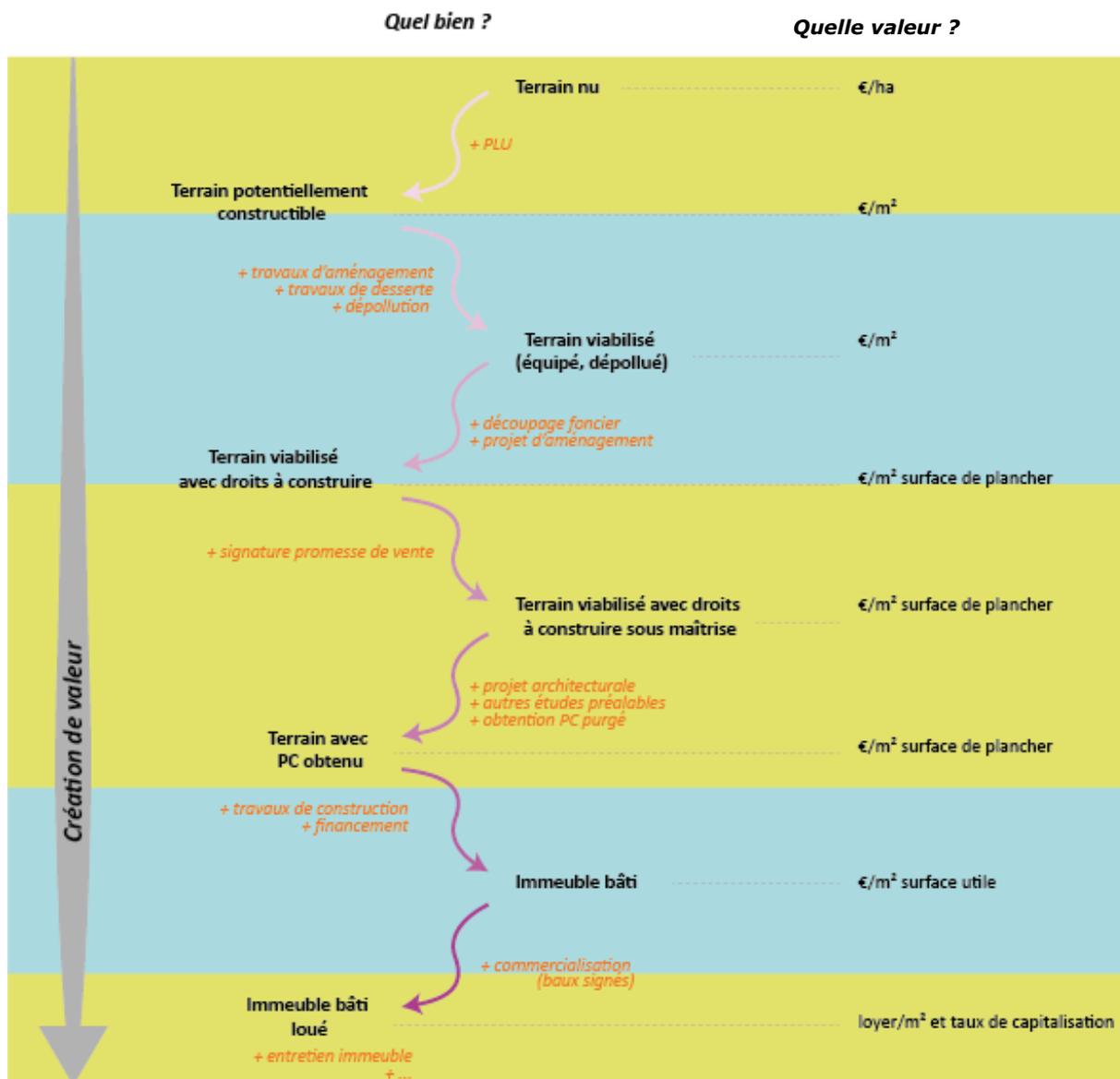
Bien sûr, des passerelles existent entre ces catégories. Il peut s'agir par exemple d'une intégration verticale (quand les marchés sont porteurs souvent) : des aménageurs peuvent jouer le rôle de promoteur. Les foncières, acteurs importants de l'immobilier d'entreprise, peuvent jouer un rôle de promoteur. Certaines détiennent même des réserves foncières, en attente de valorisation.

On notera toutefois que les opérateurs privés, notamment lorsqu'ils sont peu capitalisés, prennent des risques en réalisant du portage foncier, car ce dernier a un coup (celui des remboursements liés à l'emprunt qui a été nécessaire pour acheter le terrain + les coûts d'entretiens éventuels + une fiscalité, quoique souvent faible).

Chaîne de valorisation / de production

Pour passer du terrain nu à l'immeuble bâti, plusieurs étapes sont nécessaires :

- le terrain brut est vendu, puis équipé (ou fait l'objet d'une démolition/dépollution/réaménagement quand il s'agit d'un immeuble vétuste et/ou pollué);
- la viabilisation d'un terrain ne suffit pas. La distribution de droits à bâtir (au lot dans le cas d'une opération d'aménagement) est essentielle : c'est sur la base de ces droits que le promoteur/constructeur pourra fonder son bilan d'opération. Ce qui l'intéresse, car c'est ce qu'il vendra, c'est moins la taille de la parcelle que les surfaces de plancher qu'il pourra construire.
- une fois le bien construit, le promoteur ne commercialise pas une surface de plancher, mais une surface utile : l'acquéreur ne paiera qu'indirectement les communs (cages d'escaliers, etc.).
- Enfin, l'immeuble est loué par l'acquéreur-investisseur (une foncière par exemple) à une entreprise.



Chaque étape crée de la valeur et on remarquera également qu'à chacune d'entre elles, les surfaces vendues sont plus petites (exemple : passage du m² au m² surface de plancher).

Dans cette chaîne de valorisation, l'enjeu pour chaque acteur est de capter une part de la valeur créée. Pour cela, le coût d'achat initial additionné au coût des équipements et travaux réalisés et doit être inférieur au prix de vente.

Captation de valeur =
Coût d'achat + valeur ajouté < prix de vente

En réalité, un enjeu central, pour les acteurs économiques, réside dans la captation de la plus-value d'urbanisation conférée à l'espace par les aménagements (VRD, desserte en transports, équipements publics, etc.). Le passage du terrain brut au terrain équipé constitue à ce titre un moment clef : c'est à ce moment que l'effet multiplicateur est le plus fort. Le prix des terrains est multiplié par 10, 20 voire 60 (les terres et prés ont un prix moyen autour de 6 000 €/ha en France).

Ainsi, les outils du droit commun pour la maîtrise foncière tels que l'expropriation ou la préemption en ZAD sont destinés à empêcher une confiscation de la plus-value future d'urbanisation par le propriétaire initial.

En renouvellement urbain, une opération démarre sur des sols ayant une valeur d'usage, liée notamment à l'occupation des lieux, déjà élevée. La plus-value apportée par les aménagements futurs sera nécessairement plus faible en valeur relative que pour de l'aménagement « pur » (effet multiplicateur moindre).

Dans de nombreux cas, les coûts qu'il convient d'engager pour réaliser une opération de renouvellement sont supérieurs à la valeur d'usage future. L'opération ne pourra se faire sans subventions publiques (ex : opérations ANRU).

-3.2- LOGIQUES D'ACTEURS

En fonction du secteur d'activité, les logiques des acteurs diffèrent, ce qui impacte directement les prix et la façon de produire du foncier. Tous sont toutefois touchés par un phénomène récent et majeur : la financiarisation accrue de l'économie.

Ainsi, le foncier, bien situé par excellence, est à la fois produit localement et soumis à des logiques macroéconomiques.

La financiarisation de l'économie

La production d'espaces dédiés à l'activité économique entretient des relations plus étroites avec les mécanismes financiers à mesure que la financiarisation de l'économie se renforce. Celle-ci, directement liée à la mondialisation de la finance qui a contribué à la mise en circulation de masses monétaires colossales, se manifeste par la multiplication des financements extérieurs et l'intervention d'acteurs internationaux de plus en plus nombreux.

Les mouvements de financiarisation sont en lien direct avec des besoins de capitaux élevés (souvent en lien avec l'industrie), qui ne peuvent pas toujours être absorbés par les pouvoirs publics, et qui justifient l'intervention d'acteurs privés tels que les foncières, les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), les fonds d'investissements. La particularité de ces acteurs est leur capacité à s'intéresser à des marchés très différents de par leur localisation et leur finalité. Ainsi, on assiste à une déterritorialisation complète des arbitrages : les investisseurs placent leur argent aussi bien au Japon, au Maroc ou au Canada ; et à des arbitrages de patrimoine qui peuvent être massifs : vente du patrimoine lié à l'activité logement par les investisseurs institutionnels dans les années 1990, au profit d'autres produits plus rentables : commerce, résidences seniors, etc. L'ensemble de ces choix ne se fait qu'au regard d'un seul critère : le retour sur investissement (avec des indicateurs clefs tels que le « taux de rendement interne », la « valeur actualisée nette », etc.), qui doit correspondre aux attentes d'actionnaires susceptibles de placer leur argent ailleurs.

La financiarisation a d'autres conséquences plus subtiles, qui conduisent parfois à maintenir des valeurs immobilières élevées. Ainsi, pour faciliter les choix d'investissement, les entreprises et en particulier les foncières cotées, ont adoptées des normes comptables internationales (dites « IFRS »). Celles-ci ont pour conséquence de ne plus considérer l'immobilier comme un passif qui finit par avoir une valeur comptable à 0 dans le bilan de l'entreprise. L'immobilier est considéré comme un actif, qui génère des revenus (loyers) sur plusieurs années, lesquels, sommés et actualisés, déterminent une valeur immobilière, qui s'ajoute à la valeur des entreprises. Il devient donc compliqué pour certaines entreprises d'accepter de louer un bien à des loyers revus à la baisse ou de vendre une friche à la baisse qui constitue encore, en vertu de normes comptables, un actif.

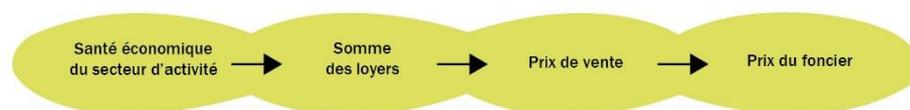
Les modalités et les prix dépendent aussi des secteurs d'activités des entreprises

Les besoins fonciers et immobiliers, comme les prix, dépendent fortement des acteurs concernés et de leur secteur d'activité.

Des fourchettes de surfaces sont régulièrement évoquées pour caractériser l'assiette foncière que nécessite l'implantation d'une entreprise donnée. La logistique demande ainsi des surfaces croissantes, de plusieurs hectares. Inversement, certaines industries productives – secteur considéré traditionnellement comme fortement consommateur de foncier -, sous l'effet de la numérisation de l'économie, peuvent demander des surfaces moins importantes qu'autrefois.

Concernant la formation des prix, il importe de garder à l'esprit qu'ils sont en grande partie « pilotés par l'aval ». Autrement, c'est en fonction de l'usage potentiel et du prix que la foncière pourra mettre dans l'immobilier (fondée sur les loyers, donc sur l'usage), que le prix du foncier sera fixé.

Logique de compte à rebours: de l'utilisateur final dépend le prix et non l'inverse



Autrement dit, de la bonne santé économique d'un secteur dépend la somme des loyers que l'entreprise peut payer au propriétaire (la foncière). Ces loyers déterminent la rentabilité, donc le prix d'un bien immobilier. En fonction de ce prix d'achat potentiel, le promoteur déduira la charge foncière « admissible » pour une opération donnée, donc le prix du terrain in fine. C'est la logique du « compte-à-rebours ».

	Catégorie d'acteurs	Logiques/
COMMERCE	<ul style="list-style-type: none"> • Promoteurs locaux • Foncières de la grande distribution • Investisseurs privés nationaux ou internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur d'activité où l'on trouve le moins d'intermédiaires. • Existence de logique « pirate » sur des terrains non zonés, positionnement pris auprès des propriétaires, puis négociation en direct avec les maires. • Les grands groupes sont dans des logiques plus institutionnelles en général. • Développement des Retail Park en périphérie sur terrain peu chers donc aisément rentable (les loyers n'ont pas besoin d'être élevés). • Difficulté à rentabiliser dans les centres-villes, qui sont chers = Unibail à Lyon Confluence s'installe car c'est un spécialiste des centre-ville, et on sait qu'il a besoin d'un standard à haut rendement (type notamment Apple store).
LOGISTIQUE	Logistique XXL <ul style="list-style-type: none"> • Promoteurs nationaux et internationaux • Investisseurs nationaux ou internationaux • Commercialisateurs de l'immobilier d'entreprise 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervention de gros acteurs comme les promoteurs APRC ou Prologis qui sont en capacité de développer de grands bâtiment et qui revendent à des investisseurs nationaux ou internationaux (ex : une foncière comme Proudreed). Les investisseurs louent aux logisticiens. • La demande a évolué, les bâtiments sont plus gros qu'auparavant : entre 60 000 et 80 000 m² alors qu'auparavant on était plus sur du 5 à 40 000 m². • Davantage de lieux de stockage, plus de visibilité car, auparavant, ils étaient absorbés par l'industrie.
	Logistique urbaine <ul style="list-style-type: none"> • Investisseurs nationaux et internationaux • – 500 m² bien placés 	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur en constante mutation (arrivée de nouveaux acteurs comme Amazon). • Le système de Drive est mature (pratiquement plus de création). • Forte croissance des points relais (magasin, casiers, boîtes où l'on peut récupérer les colis). • Boutique éphémère, pop-up store.
TERTIAIRE	<ul style="list-style-type: none"> • Société d'Investissement Immobilier Cotée (SIIC) • Investisseurs nationaux et internationaux • Investisseurs institutionnels (banques, assurances) • Investisseurs locaux (SCI, Family Business, grands groupes, foncières). 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiarisation, secteur le plus rentable. • Marché où l'on trouve les plus fortes densités de bâti et d'emploi. • Beaucoup de promotion et de publicité sur les quartiers d'affaire. • Beaucoup de lobbying. • Les investisseurs locaux interviennent davantage dans du diffus (hors quartier d'affaires). • Autour de 160 à 180 € HT HC à Aix et Marseille Euromed = 300 à 400 € HT HC au mieux. Avignon Agroparc = jusqu'à 180 € HT HC. • 20 à 25 % du marché tertiaire en Province = forte concentration à Paris. Moins de 900 000 m² = on considère qu'il n'y a pas de marché.
INDUSTRIE-ARTISANAT	<ul style="list-style-type: none"> • Grands groupes • Société Civile Immobilière 	<ul style="list-style-type: none"> • Beaucoup de comptes propres, de logique patrimoniale. • Les grands groupes sont généralement propriétaire occupant. • Aujourd'hui, les artisans recherchent le simple hébergement dans des locaux (village d'entreprises, pépinières) plutôt qu'un investissement immobilier.

-4- L'ANTICIPATION FONCIERE, L'OBLIGATION D'UNE STRATEGIE EN AMONT

La phase d'anticipation foncière, le plus en amont possible, sur des espaces à enjeux, est essentielle pour mener ensuite un travail de veille ciblée impulsant les projets, avant le démarrage des études pré-opérationnelles.

Le premier intérêt de l'anticipation foncière est de parvenir à cibler des secteurs de développement et à mobiliser les outils de maîtrise du foncier avant que l'annonce d'un projet trop abouti ne conduise, par exemple, à une hausse des prix ou des mécanismes de rétention foncière.

L'identification des secteurs de développement doit être suffisamment précise pour que les outils de maîtrise foncière puissent être mobilisés sans trop de risques, mais le projet doit demeurer assez flou pour ne pas susciter trop d'intérêt chez les propriétaires, investisseurs, promoteurs et amener à une hausse du coût du foncier.

Ce qui permet, dans cette phase très amont de définir des secteurs de développement, c'est l'existence d'un « faisceau d'indices » portant à penser que l'offre promue sera en phase avec la demande. Certains secteurs géographiques sont suffisamment plébiscités pour que le risque d'un désintérêt des entreprises soit limité, mais quand ça n'est pas le cas, d'autres « indices » sont à considérer, notamment l'existence de projets structurants (nouveau quartier, projet de gare, projet routier...) qui potentialiseront le secteur.

L'existence d'un projet de territoire à moyen long terme, qui définit et spatialise une stratégie économique est donc une étape fondamentale. Les territoires doivent donc être dotés de schémas économiques, déclinés dans les SCOT et traduits dans les PLU et PLUI, qui soient stabilisés au mieux. L'atteinte de cet objectif n'est possible qu'avec une implication forte des communes et des EPCI dans la construction de ce projet. En effet, l'attractivité économique est partout un enjeu mais trop souvent les concurrences territoriales l'emportent sur la recherche de complémentarités.

Limiter ces phénomènes de concurrence en recherchant une complémentarité de l'offre entre territoires voisins est un enjeu fort face à des entreprises qui ne s'arrêtent pas aux limites institutionnelles pour choisir leur site d'implantation. Les territoires de SCOT intègrent bien souvent plusieurs EPCI qui sont des acteurs majeurs dans l'aménagement de foncier économique. Le SCOT doit donc exprimer une convergence de vues des communes d'un même EPCI et des EPCI d'un même SCOT car si la stratégie relève bien du SCOT, les moyens de sa mise en œuvre restent de niveau communal et intercommunal.

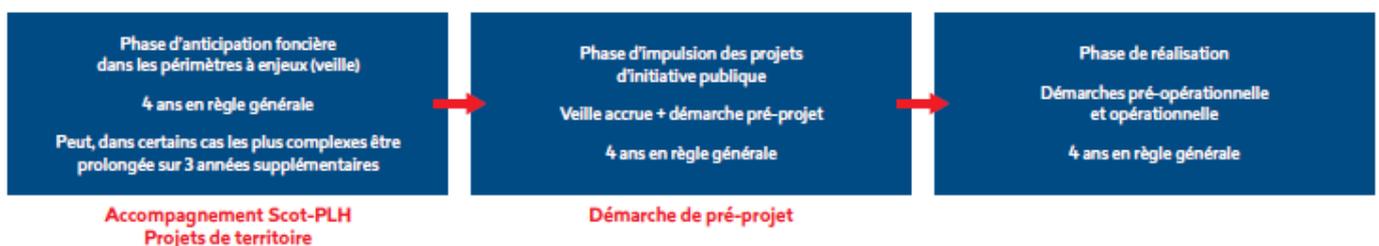
EXEMPLE D'ACTION FONCIERE AU SERVICE D'UN PROJET : L'EPF PACA, CHAMP D'INTERVENTION ET MODE D'ACTION

L'intervention sur le champ économique est un positionnement récent de l'EPF PACA, renforcé par le programme pluriannuel d'intervention 2016-2020. Après être intervenu essentiellement dans la production de terrains (y compris en création de nouveaux sites d'accueil pour les entreprises) et le maintien de ZAE permettant l'accueil d'activités productives, l'EPF se recentre d'une part sur les projets de renouvellement urbain favorisant les relocalisations d'entreprises (en particulier dans les Opération d'Intérêt National), et d'autre part sur les projets de restructuration de pôles économiques stratégiques pour l'activité productive (redéploiement d'activités...).

Les modalités d'intervention de l'EPF, « opérateur de la transformation du foncier »² sont ainsi au service des collectivités porteuses de projets d'intérêt général, en amont d'opérations nécessitant des acteurs identifiés (aménageur, promoteur...) pour la réalisation en aval.

L'action foncière, se situe dans une démarche progressive inscrite dans le temps long et son efficacité suppose une anticipation des projets futurs mais également une robustesse des documents d'urbanisme et des outils mobilisés, ainsi qu'une cohérence entre les différentes étapes.

Ainsi, les projets opérationnels, éléments de déclinaison des « projets de territoire des collectivités », sont l'aboutissement d'étapes clés, chacune ayant des niveaux d'intervention foncière adaptés : l'anticipation, l'impulsion, la réalisation. (cf graphique ci-après, source EPF PACA)



Concrètement, l'articulation des différentes phases est possible en associant les démarches suivantes :

- la mise en place d'outils adaptés d'intervention foncière : ZAD, DUP réserves foncières, inscription dans les PLU de règles d'urbanisme de type OAP...
- acquisitions ciblées et sélectives pour maîtriser le coût du foncier
- « intensification » foncière en fonction de l'avancement du projet (passer d'un périmètre d'étude élargi à des terrains d'assiette correspondant au périmètre du projet définitif)
- préparer les conditions de sortie du portage foncier et limiter ainsi le risque (en cas d'échec de l'opération) pour la collectivité de rachat (à l'EPF) du foncier qu'il détient.

² PPI 2016-2020- EPF PACA

1/La phase d'anticipation foncière est essentielle pour garantir une maîtrise des conditions de développement des opérations futures (extension, restructuration). En effet, plus l'intervention foncière se place en amont de la définition du projet, au stade de la réflexion et des études préalables sur les « périmètres à enjeux », plus la maîtrise foncière et les actions de régulation de prix sont efficaces. L'enjeu est en effet de ne pas compromettre la faisabilité et la sortie des opérations par une maîtrise des mutations foncières dans l'attente de la révision des documents d'urbanisme (inscription de périmètres à enjeux). Il s'agit de préparer des démarches pré opérationnelles, l'annonce d'un projet générant souvent des réactions spéculatives dans un contexte de fortes tensions foncières.

Les outils mobilisés par l'EPF, pour le compte des collectivités, dans cette étape de veille foncière sont :

- la préemption (délégation de ce droit à l'EPF), avec mise en place de Droit de Préemption Urbain ou de Zone d'Aménagement Différée. A ce stade de réflexions préalables sur des espaces à enjeux (sans projet pré-opérationnel défini), il s'agit essentiellement de ne pas compromettre l'équilibre financier des futurs projets par les prix de références créés. Il s'agit également pour la collectivité de pouvoir acquérir des terrains stratégiques en cas de mutation.
- l'expropriation dans le cadre de DUP réserves foncières

Les modalités d'intervention de l'EPF se traduisent par des conventions « d'anticipation foncière » (de 4 à 5 ans) signées avec les collectivités : mener une veille et intervenir en anticipation sur des secteurs déterminés (pré ZAD, définition de périmètres à enjeux ...)

2/La phase d'impulsion correspond à la préparation de la phase opérationnelle : il s'agit de conduire de études pré-opérationnelles (pré projet) pour affiner les périmètres d'intervention. L'EPF signe des « conventions opérationnelles » (4 à 5 ans) pour mener des études préalables, réaliser une veille plus active et réaliser des acquisitions opportunes par voie amiable sur des unités foncières localisées dans les périmètres opérationnels du projet. Si le projet ne « sort » pas, la collectivité rachète la totalité des terrains acquis par l'EPF avant le terme de la convention.

3/ La phase de réalisation correspond à l'engagement opérationnel : les « conventions de réalisation » sont signées entre l'EPF et la collectivité compétente ou/et l'opérateur qu'elle a choisis pour la réalisation opérationnelle (un aménageur de type EPA, une SPL, par exemple). L'EPF réalise la maîtrise foncière et la mise en place de procédures juridiques et financières opérationnelles adaptées à la réalisation du projet (ZAC, lotissement, DUP ...), avec éventuellement la prise en charge, pour le compte de la collectivité des démarches de cessions foncières aux opérateurs désignés par cette dernière.

En conclusion, la durée de ces conventions est d'environ 4 à 5 ans, avec une durée maximum de portage par l'EPF de 10 à 15 ans entre achat en anticipation et revente à la fin de la réalisation.

-C- DU REGLEMENT A L'OPERATIONNEL : QUELQUES CAS POUR ILLUSTRER LA DIVERSITE DES SITUATIONS

- 1- L'OIN DE LA PLAINE DU VAR

C'est un grand projet de renouvellement et d'aménagement où l'annonce du projet d'Opération d'Intérêt National (OIN) en 2008 a généré :

- d'importants surcoûts de la charge foncière (indemnités d'éviction pouvant atteindre 30 à 40 % du coût du foncier)
- un réflexe de rétention de la part des propriétaires suite au signal fort que représente en soi une OIN.

L'EPF a été mobilisé sur cette opération publique après l'annonce de l'OIN et au moment de la création d'espaces de projets avec la définition de pré ZAD en 2009 sur un vaste territoire (3 000 ha) (convention d'intervention foncière en phase d'anticipation). Idéalement, l'EPF aurait pu être mobilisé en amont de l'annonce et aurait pu acheter, en anticipation, le foncier stratégique sur 4 ou 5 « zones de projet », avant l'annonce de la ZAD, en particulier sur des espaces agricoles et naturels avant donc que les droits à construire ne soient ouverts.

Par défaut d'anticipation, la puissance publique s'est trouvée face à un renchérissement des coûts du foncier lors de la création en 2013 de la ZAC Meridia (opération mixte sur 24 ha logements/bureaux/laboratoires de recherche/équipements/commerces et services).



Les deux effets de renchérissement du foncier :

-La question de l'éviction : l'OIN ne portait pas sur un territoire vierge et impliquait le déplacement d'activités déjà présentes (casses auto, espaces « servants »...). Faute d'une offre alternative prévue en amont, la collectivité n'a pas eu d'autre choix que de payer au prix fort des indemnités d'éviction à ces entreprises. D'autant plus que les relocalisations proposées ont été jugées pénalisante par les entreprises (perte de clientèles etc...)

-L'acquisition à un coût élevé du foncier non détenu par les collectivités sur le périmètre opérationnel pour une maîtrise totale du site : selon le cas, l'EPF a procédé à des acquisitions par voie amiable, par exercice du droit de préemption (au titre de la ZAD créé en 2011) ou par Déclaration d'utilité publique en vue d'acquérir le foncier nécessaire à l'opération.

-2- L'OPERATION D'AMENAGEMENT DU SECTEUR MARTELLY A GRASSE : UNE OPERATION DE RESTRUCTURATION URBAINE ET COMMERCIALE EN CENTRE ANCIEN.

Le projet porté par la ville de Grasse consiste sur 2 ha à redonner une identité forte d'entrée de ville au centre ancien en perte d'attractivité. En impulsant une nouvelle dynamique économique, le projet de ZAC s'articule autour de commerces (7.000m²), d'un cinéma de 5 salles 3.900 m², d'un hôtel 3-4* de 80 chambres, de 160 logements, de parkings et espaces publics. La SPL Pays de Grasse Développement, bénéficiaire de la concession d'aménagement du centre historique a été mandatée par la Ville pour assurer la maîtrise d'ouvrage de la ZAC et son aménagement ainsi que pour la réalisation d'études préalables du secteur Martelly (programmation urbaine et commerciale menée en 2008).

L'intervention publique sur le long terme a permis de maîtriser le foncier en anticipation : convention cadre d'« impulsion » passée avec l'EPF en 2006 sur un périmètre d'anticipation foncière incluant le secteur Martelly, permettant ainsi les premières acquisitions amiables et la préservation des secteurs stratégiques pour le futur projet. Avec la création de la ZAC (2012) et la DUP, les acquisitions complémentaires pour couvrir l'ensemble du périmètre opérationnel ont été menées, permettant de se positionner sur les biens stratégiques (un bâtiment à usage de station-service et location de garages), le Monoprix étant déplacé et valorisé.

Cette stratégie de long et moyen termes doit permettre la réorganisation spatiale des flux commerciaux, touristiques et culturels du secteur historique pour créer de nouveaux parcours autour des locomotives constituées du cinéma, du monoprix + l'office du tourisme présent en entrée haute du site), vecteurs d'attractivité. Les premières acquisitions menées en 2005 par la SPL (alors SEM) sur un secteur ancien sauvegardé ont permis de céder à l'EPF pour le portage en phase opérationnelle un volume suffisant de foncier public qui a été complété par des acquisitions opportunes. Les expropriations ont été négociées à des prix de référence « argumentés » auprès des Domaines pour être compatibles avec les coûts de sorties et le programme de l'opération. En 2016 le choix par la collectivité de l'équipe de concepteur-promoteur a été faite et les travaux préparatoires aux démolitions sont en cours en vue de la cession du terrain à bâtir au promoteur.

En conclusion, cet exemple montre comment en centre ancien/centre-ville, quand la collectivité maîtrise le foncier, la revente aux opérateurs promoteurs privés permet une programmation maîtrisée (ensemble commercial, hôtel et cinéma) à fort effet levier en terme de renouvellement urbain et commercial (par capillarité).



Projet ZAC Martelly-Grasse (Source SPL Pays de Grasse Développement)

-3- LA ZAC DU QUARTIER DE L'ENFANT A AIX-EN-PROVENCE : UNE OPERATION D'EXTENSION DU POLE D'ACTIVITES D'AIX-EN-PROVENCE.

La ZAC de quartier de Lenfant s'étend sur 36 ha en continuité immédiate de l'Est du pôle des Milles et est située sur un secteur à fort enjeux environnementaux, urbains et agricoles. La zone étant également située à proximité du Château de Lenfant, une attention particulière a dû être portée sur l'intégration paysagère et architecturale de la zone d'activités.

Les objectifs étaient de répondre à la pénurie de foncier sur le pôle d'activités d'Aix-en-Provence, de permettre un développement endogène, et de favoriser l'implantation des entreprises industrielles et de petite logistique de proximité.

Le site présentait peu de contraintes techniques et s'intégrait au sein d'un espace économique majeur et dynamique, où la demande est forte, la commercialisation rapide, et les poches foncières mobilisables rares. Les premières acquisitions foncières ont eu lieu en 1999 sur des zonages agricoles à faible coût, deux ans avant la déclaration d'intérêt communautaire et dix ans avant la réalisation des études de faisabilité et la création de la ZAC. Vu les atouts cités précédemment, la probabilité que ce secteur se développe un jour était forte et l'acquisition foncière en amont était un moyen de limiter les coûts de sortie de l'opération.

CALENDRIER

1999 : Début des acquisitions foncières en zone agricole
2001: Déclaration d'intérêt communautaire de l'opération
2009: Réalisation des études de faisabilité et suite des acquisitions foncières
2009: Création de la ZAC
2010: Approbation du dossier de réalisation et du programme des équipements publics
2012 : Concession de l'opération à la SPLA Pays d'Aix Territoires
2013 : Mise en conformité du POS de la Commune
2014-2015 : Réalisation des travaux de la première tranche et commercialisation
2016 : Lancement de la deuxième tranche

CHIFFRES CLES

- Surface brute de 36 ha dont 16 ha cessibles
- Première tranche permettant de viabiliser 7,5ha de surfaces cessibles aujourd'hui entièrement commercialisées
- Deuxième tranche de 8ha cessibles
- Prix de vente 1^{ère} tranche : 100 – 120€HT/m²
- Environ 1000 emplois attendus
- Coûts des travaux : 6,7 millions d'Euros HT
- Concession jusqu'en 2020
- Participation de la collectivité : apport en nature des terrains d'assiette de la première tranche



-4- LA ZAC DES VERGERAS A SAINT-ESTEVE JANSON : UNE CREATION DE ZONE POUR REpondre A UNE DEMANDE LOCALE

La ZAC des Vergeras occupe 6 hectares de surface brute et se situe à l'entrée de la commune de Saint-Estève-Janson le long de la RD561, en limite d'un Centre d'Adaptation au Travail (CAT) situé sur la commune voisine Le Puy Sainte Réparate.

Ce projet est identifié dans le SCOT approuvé, comme zone d'activités de niveau local. Il s'inscrit dans le double objectif affiché dans le SCOT : rééquilibrer l'emploi au nord du Pays d'Aix et répondre à une demande locale d'implantation d'entreprises. La zone est destinée à accueillir des TPE/PME en recherche de petites surfaces pour conforter l'emploi local.

La création de la ZAC date de 2005 et le lancement de la procédure d'expropriation avec déclaration d'utilité publique de 2006. Le SCOT est venu a posteriori conforter l'intérêt de cette opération et a permis d'accélérer sa mise en œuvre.

La zone s'intègre dans un site de grande qualité paysagère et environnementale et la collectivité a voulu mener une opération exemplaire en matière environnementale. La zone a obtenu le label HQE (aménagement sur les équipements publics) délivré par Certivéa.

La SPLA Pays d'Aix Territoires est concessionnaire de la zone, la participation de la collectivité (CPA) a consisté à apporter les terrains et 360 000 € en numéraire. Le conseil départemental a subventionné l'opération à hauteur de 110 000 €.

Ce « montage » a permis de proposer des prix de vente de 45 à 55 € ht/m², une offre en phase avec sa cible économique.

CALENDRIER

2005 : Création de la ZAC
2006 : Lancement de la procédure d'expropriation avec DUP
2012 : Ordonnances d'expropriation prononcées
2013 : Concession de l'opération à la SPLA Pays d'Aix Territoires
2014 : Démarrage de la démarche HQE-Aménagement
2015 : Approbation du Programme des Equipements Publics et du Dossier de Réalisation
2016 : Démarrage des travaux de viabilisation de la ZAC et de la commercialisation

CHIFFRES CLES

- 6 hectares bruts, 4,6 hectares cessibles.
- 15 lots entre 1.500 m² et 4.000 m².
- Coût de travaux de 1,8 millions d'€ HT.
- 150 emplois attendus à terme.
- Prix de vente des terrains entre 45 et 55 € HT/m².
- Concession d'aménagement jusqu'en 2023.
- Participation de la collectivité : apport des terrains à l'opération et 360.000 € d'apport en numéraire.
- Subvention du Conseil Départemental de 110.000 €.

-5-LA ZAC DU CARREAU DE LA MINE A MEYREUIL : LE REINVESTISSEMENT D'UN ANCIEN SITE MINIER

L'opération d'aménagement d'une zone d'activités sur le site du carreau de la Mine a été engagée par la commune de Meyreuil et la CPA en 2004 suite à l'arrêt et au démantèlement de l'activité minière. La totalité des 10 hectares ont été acquis auprès des Houillères du Bassin Centre et Midi, et une procédure de ZAC a été menée pour la viabilisation du site. Initiée dans le cadre de la reconversion du bassin minier, cette ZAC a été réalisée en régie et est commercialisée par les services du territoire du Pays d'Aix. Trois secteurs d'activités permettent de répondre à une demande d'entreprises diversifiée : un secteur industriel, un secteur mixte (activités bureaux) et un secteur destiné à un ou plusieurs projets immobiliers proposant des locaux à la vente et à la location.

L'objectif était aussi de permettre aux entreprises implantées dans la pépinière Michel Caucik qui jouxte le site de s'y implanter.

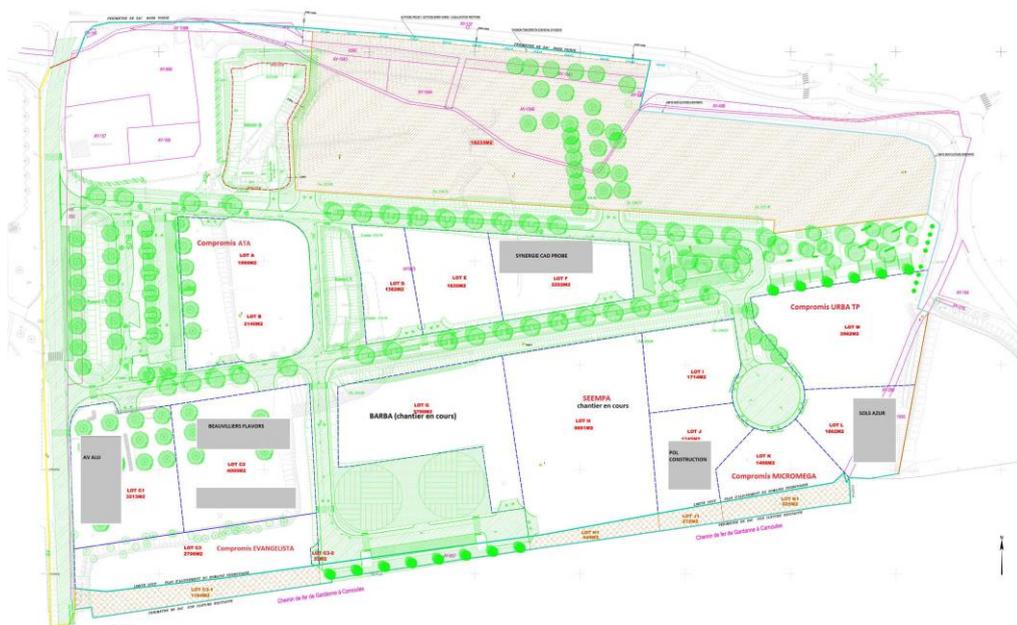
La principale force de cette opération, outre sa localisation tient à son adaptabilité à la demande : des lots de tailles diverses, des vocations différenciées, des prix également différenciés selon la nature des entreprises attendues. Il est aussi à noter que les couts importants liés au démantèlement et la mise en sécurité du site ont été supportés par Charbonnages de France.

CALENDRIER

- 2004** : Déclaration d'intérêt communautaire du projet de création d'une ZAE sur le site du Carreau.
- 2004/2005** : Démantèlement et mise en sécurité du site par Charbonnages de France.
- 2005** : Décision d'acquisition du site du Carreau de la Mine.
- 2006** : Création de la ZAC
- 2007** : Approbation du Dossier de Réalisation et du Programme des Equipements Publics
- 2008/2010** : Travaux de viabilisation
- 2011** : Cession du premier lot et première implantation

CHIFFRES CLES

- 10 hectares bruts, 6 hectares cessibles.
- Coût des travaux de viabilisation: 3,9 M€HT
- 300 à 350 emplois attendus
- Prix de cession de 65€HT/m² pour la partie industrielle à 85 €HT/m² pour la partie mixte
- Réalisation en régie, budget annexe



En conclusion, si la diversité des cas reflète la difficulté à en tirer un « modèle » de « fabrique du foncier économique », quelques grandes lignes directrices apparaissent cependant :

- Une dynamique de projet de territoire portée par la collectivité, couplée avec la présence des acteurs associés (collectivité- opérateur foncier-aménageur-promoteur) à chaque maillon de la chaîne est un gage de succès
- Un phasage dans le temps qui limite les risques et s'appuie sur une coordination essentielle: l'articulation des étapes entre maîtrise foncière en anticipation et sortie opérationnelle permet d'une part de constituer un foncier stratégique (avec des valeurs maîtrisées) et d'autre part de travailler « en temps masqué » sur des temporalités plus courtes permettant en présence d'un aménageur identifié de réajuster le montage en fonction de l'opération (cf pilotage par l'aval du bilan aménageur)
- Des outils existent mais devraient être plus largement mobilisés par les collectivités locales : la ZAC, en particulier permet la maîtrise foncière (et celle des valeurs foncières) et donne un cadre au développement opérationnel du projet (règles, financement et programmation d'équipements, contenu du programme maîtrisé...) : Elle permet d'éviter les négociations « au coup par coup » et les « logiques opportunistes » de certains opérateurs auprès des collectivités.

CONCLUSION GENERALE

La production de foncier économique est un processus complexe à appréhender et mettre en œuvre car il mobilise de nombreux acteurs et outils publics et privés, doit prendre en compte le temps long de l'aménagement et le temps court de la réponse aux besoins des entreprises. Il impacte le fonctionnement et l'attractivité des territoires et suppose donc une adhésion et une mobilisation partagée de l'ensemble des acteurs de la chaîne de production : communes, EPCI, opérateurs de l'aménagement, de l'immobilier d'entreprises.

A travers son rôle de chef de file du développement économique, la Région dispose des moyens réglementaires et incitatifs pour veiller à la cohérence de la production de l'offre foncière, au regard de sa stratégie de développement économique (SRDEII) et d'aménagement du territoire (SRADDET).

ANNEXES

ENTRETIEN EPFR

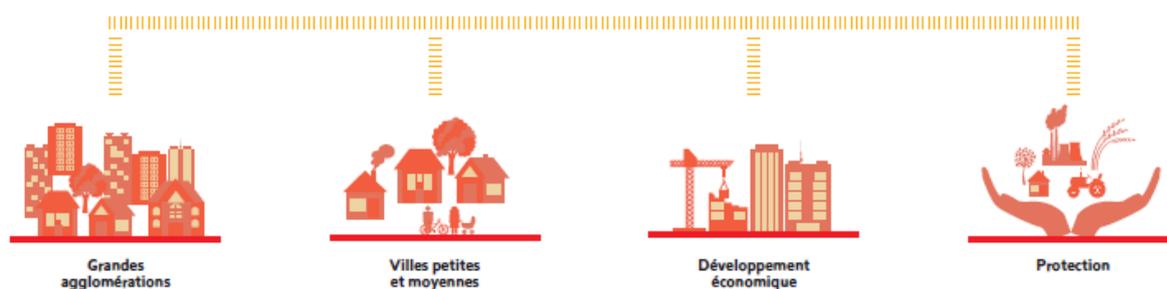
10 février 2017

Olivier ROQUES-Chef de Projets

Xavier GROJEANNE- Chef de Projets

Objectif de l'entretien : Analyser comment un opérateur comme l'EPF intervient dans le processus opérationnel de « fabrique » du foncier depuis sa mobilisation jusqu'à la sortie des opérations d'aménagement à vocation économique.

Les quatre thématiques principales de l'EPF PACA



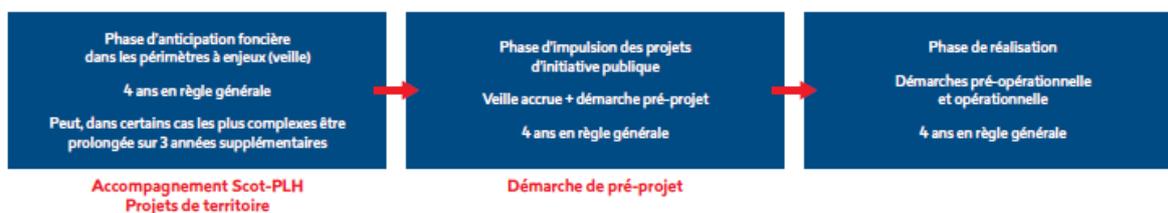
1- L'intervention de l'EPF :

Sur le champ économique, c'est un positionnement récent renforcé dans le Programme Pluriannuel d'Intervention 2016-2012

L'EPF a élargi son champ d'action aux nouveaux sites d'accueil pour les entreprises productives, et maintient ses interventions d'origine sur la restructuration des sites d'activités économiques vieillissants ou en friche pour permettre le redéploiement d'activités ainsi que sur les projets de renouvellement urbain portant des « activités productives ».

L'EPF intervient plus particulièrement dans les OIN (EPA Euroméditerranée, EPA de la Plaine du Var) ou dans les pôles économiques stratégiques à forts enjeux de maintien d'activités productives et de restructurations économiques.

L'EPF intervient auprès des collectivités, à travers des conventions cadre à l'échelle de communes ou d'EPCI pour préparer à moyen et long terme les projets d'aménagement. Le chainage ci-après met en valeur la notion de temps long de l'aménagement, rôle majeur de l'anticipation foncière, et l'articulation entre les documents d'urbanisme et les phases de montage pré-opérationnel.



2- Un contexte de concurrence entre les territoires dans la production de projets économiques (ZAE, opérations de bureaux ...)

- Les territoires, et collectivités locales sont en concurrence pour développer leurs espaces économiques, d'où l'intérêt d'inscrire le plus en amont possible dans les documents d'urbanisme les ambitions des collectivités, et d'anticiper (zonage « productif » dans les PLU (UEA), infrastructures...).
- les collectivités ont les mêmes projets et les mêmes types de produits qui se concurrencent entre eux, d'où l'enjeu de travailler à une échelle plus large (intercommunale) ;
- en PACA, 10 à 15% des permis de construire et des installations d'entreprises se font en ZAC ou lotissement, c'est peu, l'essentiel est en diffus. C'est de l'ordre de 60% à Montpellier.

Un enjeu d'organisation des espaces économiques (productifs, tertiaires, commerciaux) à la bonne échelle (intercommunalités, métropoles) : construire une stratégie foncière qui anticipe une stratégie d'offre : schémas métropolitains, Schémas d'accueil des entreprises, Schémas du foncier productif.

3- l'anticipation foncière, élément clé :

- sanctuarisation du foncier économique dans les documents d'urbanisme,
- analyse des conditions d'implantation pour répondre aux besoins des entreprises : fonctionnalités nécessaires aux entreprises à implanter, localisation, réseaux ...
- principe : créer la charge foncière la plus basse possible pour sortir l'opération à moindre coût pour la collectivité

Exemples :

- De défaut d'anticipation : Plaine du Var, il y a 10 ans avant l'annonce du projet d'OIN, la collectivité via l'EPF aurait pu acheter en anticipation 4 à 5 zones avant la mise en place de la ZAD. Cette dernière a donné un signal d'une spéculation possible (« grand projet urbain ») sur les espaces agricoles et naturels, avant que les droits à construire ne soient ouverts.
- La Gare de Cap Horizon : pour éviter la captation de la plus-value, il est essentiel de faire des réserves foncières et de préparer le terrain AVANT l'annonce d'un projet et avant son inscription dans les documents d'urbanisme (comme site à enjeux). La collectivité doit agir comme LEVIER (réinvestissement, préalable d'infrastructures de transports) sur un faisceau précis d'actions préalables.
- Le Muy : projet de future LNE : l'enjeu est de mettre en place une ZAD en terre agricole (sur 18 ans) pour anticiper la réalisation du projet et verrouiller (maîtrise) le foncier avant qu'il n'y ait des droits à construire.
- Projet de Gare des Pennes-Mirabeau: Une anticipation foncière (convention EPF/collectivité) pour maîtriser la vocation (bureaux/activités) et les implantations d'activités à proximité de la gare et éviter les implantations commerciales (contexte de surreprésentation de l'offre commerciale existante).
 - Une difficulté : la différence de temporalité entre le LT de l'anticipation foncière et le besoin identifié en immobilier d'entreprise (projet d'implantation très évolutif) ; temps de l'économie différent de temps de l'Aménagement.
 - Une nécessaire articulation / coordination des actions : maîtrise foncière par anticipation, puis annonce de projet et inscription dans les documents

d'urbanisme (OAP/ définition du projet), puis réalisation des aménagements et montage du projet opérationnel.

- une interrogation: comment anticiper un projet sans qu'il soit inscrit et lisible dans un document d'urbanisme pour éviter les effets négatifs d' « annonce » (rétention foncière, hausse des prix)

4- les outils :

- La ZAD, un outil qui permet, sous réserve d'un projet et pendant 6 ans renouvelable, de :
 - bloquer les prix de référence,
 - faire valoir un droit de préemption par la collectivité à la date de création,
 - acheter à prix bas toutes les DIA et constituer une réserve foncière.

Problème : si la valeur de référence est un terrain ou un bâtiment occupé, c'est un coût élevé pour la collectivité.

Enjeu : anticiper les relocalisations et problèmes d'indemnités d'évictions. C'est l'exemple de la ZAC des Florides et des établissements Bonasse.

- Les OIN (Exemple : Plaine du Var/ Euromed) :

C'est un outil d'aménagement essentiellement financier de l'EPA. Problème : sur Méridia / EPA Plaine du Var, sans anticipation (le projet a été annoncé avant la création des ZAD), les indemnités d'éviction pour acheter le foncier ont atteint 30 à 40% du coût du foncier (cela peut doubler le prix du terrain) .

Enjeu : faire du « gagnant gagnant » avec les entreprises à délocaliser-relocaliser. Ex : les concessionnaires automobiles qui ne souhaitent pas partir d'un futur site stratégique ou / et dont les activités (business) risquent d'être pénalisées par une autre localisation : cela a un coût.

- La DUP réserves foncières :

- En sites de renouvellement urbain de ZAE « productives », l'enjeu est de mettre successivement en œuvre la fermeture des droits à construire, l'achat par la collectivité en anticipation des espaces de « reconquête », la définition du contenu de l'opération et enfin la réalisation de l'aménagement.
- En terrain inondable, classé en PPRI (Ex Vallée de l'Huveaune), il s'agit d'acquérir des terrains AVANT que l'inondabilité (fixée pour 10 ans) ne soit levée, car ensuite le coût des terrains augmente (déclassement zonage).

- La ZAC : C'est un outil qui permet de percevoir des recettes (Taxe d'At, bilan positif d'une ZAC), et également un impact à long terme économique (emplois induits, ...).

5- des opérations d'aménagements très diversifiées, entre opérations de renouvellement urbain, délocalisations-relocalisations d'entreprises, intégration d'opérations mixtes de requalification en centre-ville. Il n'y a pas de schéma unique possible mais une prise en compte des situations au cas par cas.

- Opérations de relocalisation de grossistes : un changement d'échelle nécessaire et une prise en compte des besoins de la filière : prévoir des périmètres d'anticipation foncière (opérations tiroirs) à une échelle vaste.
- Faire du gagnant-gagnant avec l'entreprise et l'accompagner dans les choix de relocalisation.
- Connaitre les besoins organisationnels de la filière (Vitrolles + Agglopôle), en particulier concernant les niveaux de prix acceptables et compatibles avec les activités productives à maintenir ou accueillir (ex Florides).
- Les espaces en mutation dans les OIN :
 - Euromed et le développement des activités de bureaux : Les investisseurs sont présents car le site est devenu attractif.
 - idem OIN Plaine du Var : les prix ont augmenté (effet d'annonce) et donc seul IKEA peut se permettre une localisation à côté du stade.
- Les Estroublans : localisation attractive face à l'aéroport + bonne desserte : le risque est que malgré l'affichage d'espace à destination « productive » la vocation mute et que mécaniquement les entreprises traditionnelles se « relocalisent ».

Avantage : une requalification et un accueil de nouvelles entreprises pour lesquelles le prix est « accessible ». La hausse des coûts amène les propriétaires fonciers à des stratégies d'optimisation, de redécoupage foncier des parcelles.

ZAD + veille foncière a permis à l'EPF d'acheter (DIA et prix négociés) : c'est un signal donné au propriétaire d'un « effet levier » de la puissance publique (impulsion), donc d'un projet « rentable », pour un investisseur.

Enjeu : comment en zones tendues de rareté foncière, de forte demande, maîtriser les « mutations » en particulier vers des fonctions de services (ex proximité d'un aéroport, d'une gare ...). Des solutions pour « produire du foncier » : recomposition parcellaire, division des tènements ...

- Revitalisation centre-ville/centre ancien et programme immobilier : Exemple de Grasse et de l'opération Martelly. Quand la collectivité a la maîtrise foncière (via EPF), la revente à une SEM permet la sortie d'opérations maîtrisées dans leur programmation (projet d'ensemble commercial + hôtel ...) avec effet d'entraînement (renouvellement urbain).

ENTRETIEN CEREMA

16 février 2017

Nicolas Gillio– directeur d'études

1- Eléments de cadrage

A/ Les grands changements de ces 20 dernières années

Période bornée par la loi Chevènement de 1999 et la loi Notre entrée en application au 01/01/2017.

La loi Chevènement instaure la taxe professionnelle unique (TPU) et la compétence développement économique est attribuée aux EPCI, et donc la réalisation de zones d'activités. Les ZA constituent souvent la principale manifestation de cette compétence développement économique.

Aujourd'hui, transfert complet aux EPCI de cette compétence (qui fait disparaître la notion de ZA d'intérêt communautaire et pose la question des zones communales).

La compétence immobilier d'entreprises est également transférée de plein droit aux EPCI donc attention de ne pas avoir de patrimoine inconnu.

B/ Une vision forte, la vision aménagiste des années 1970

Dans les années 70, la création de zones d'activités est perçue comme le principal levier d'actions pour le développement économique et la création d'emplois.

Impulsion de l'Etat pour du foncier peu cher en Province (villes nouvelles, zones industrialo-portuaires (ZIP), etc.) dans une logique où la création de l'emploi fait venir la population.

Les outils réglementaires étaient là pour permettre aux entreprises d'accéder à du foncier peu cher (dans les ZIP par ex.). Une approche quantitative initiée par l'Etat, déclinée par les communes puis les Intercommunalités.

Ce modèle (la collectivité achète un terrain, le fait aménager par sa SEM, puis vend les terrains) est encore courant mais tout ne transite pas par la puissance publique. Il existe aussi une logique privée, particulièrement simple dans les années 70 : transaction directe entre les propriétaires et les acteurs privés.

C/ Années 90 à 2000 : de la révolution informatique à la révolution numérique

Dans les années 80 l'industrie a développé la robotique et l'informatique, et fait des gains de productivité énormes.

L'industrie représente aujourd'hui 13% de la valeur ajoutée nationale, contre 25% dans les années 70.

L'industrie occupe donc moins de place qu'auparavant en termes d'effectif et de main d'œuvre, l'outil de production est modernisé. D'avantage d'activités de design et de conception.

On s'éloigne des modèles des années 60, 70 et 80 où l'on pouvait prévoir un développement industriel sans surprises.

Avec la tertiarisation de l'économie, les besoins évoluent.

Le tertiaire est aujourd'hui plus banalisé, les bureaux sont modulables et plus souples. Capacité à être modifiés facilement face à une volatilité des entreprises et des grands groupes qui se restructurent souvent.

On observe une plus grande mobilité des activités technologiques et tertiaires notamment, ce qui amène à faire des produits clé en main. Les entreprises récentes sont davantage mobiles. Les collectivités s'interrogent donc sur le fait de garder la maîtrise du foncier. Les collectivités peuvent garder le bâti pour accueillir des start-up/jeunes créateurs ou garder le terrain et pratiquer le bail à construction (bail associé à des redevances à la collectivité qui peuvent équilibrer les dépenses d'aménagement. Des critères peuvent être fixés via un cahier des charges : durée du bail, apparence du bâti, usage, etc.)

D/ Aujourd'hui, période charnière :

- Inflexion du regard porté sur le foncier.
- Vision aménagiste encore présente mais qui ne fonctionne pas aussi bien qu'avant.
- Offre foncière quantitative pour attirer les entreprises mais sans stratégie claire. Les acquéreurs peuvent venir dans une logique spéculative ou pour empêcher d'autres entreprises de s'y installer.
- Pas d'interrogation sur la qualification du foncier, pas de stratégie de diversification de l'offre. Ce qui dicte la nature de l'offre, c'est la rentabilité qui en est attendue plus que le type d'entreprises que l'on souhaiterait pour le territoire, l'emploi. Le calcul de la rentabilité est fait en fonction de ce que peut rapporter un bâtiment, un terrain : on fait la somme des loyers (actualisée = rapportée à la valeur présente) escomptés à un horizon donné (20, 30, 40 ans, selon la stratégie de l'entreprise) = financiarisation de l'immobilier (car correspond à des normes comptables internationales = IFRS). Cette approche repose sur des a priori quant aux loyers et à la valeur de l'immeuble à terme dont on ne sait s'ils se vérifieront.
- Coût élevé pour les collectivités = achat, portage foncier et problèmes de calibrage de l'offre et des prix.
- A l'origine, pas de différenciation sur la façon de produire du foncier à vocation habitat ou économique. Incertitude plus forte pour les entreprises mais problème de calibrage de l'offre foncière. Exemple de zones aménagées qui ne trouvent pas leur cible.
- Nouvelles pratiques + financiarisation = marchés nouveaux avec la présence de nouveaux acteurs qui remplacent les plus traditionnels comme les banques qui intervenaient dans l'acquisition foncière dans les années 80. Ce qui impacte le type de production, les rendements attendus, etc. Et déconnexion parfois des besoins locaux.

2-Le fonctionnement actuel

Le type d'activité, le type d'acteur et le type de territoire (centre-ville ou périphérie, attractif ou en déprise) conditionnent le type de locaux, la surface et les prix pratiqués.

4 secteurs évoqués : commerce, logistique, bureaux et industrie.

Rappel des catégories d'acteurs : le propriétaire vend à l'aménageur/promoteur, qui vend à un investisseur, qui loue à un usager.

- **Le commerce**

C'est le secteur où les choses sont les plus simples, où l'on trouve le moins d'intermédiaires.

2 grands types de produits : le commerce de proximité en centre-ville et la grande distribution.

Acteurs = beaucoup de promoteurs locaux, de foncières de la grande distribution ou d'investisseurs privés.

Si zone AU ou U, ils vont pouvoir acheter puis réaliser des subdivisions pour vendre à une GMS, ou réaliser des galeries (ex : cellule commerciale de plein pied, supermarché + galerie attenante + parking). L'investisseur privé fait en général une étude pour calibrer la taille des cellules commerciales dans la galerie ou dans le retail park.

Quand le terrain n'est pas zoné, il faut convaincre les propriétaires privés que le zonage va évoluer (clause suspensive dans le compromis) puis négociation en direct avec le maire puis CDAC → Logique « pirate » = on prend d'abord des positions auprès des propriétaires et ensuite on va voir la puissance publique (par opposition à une logique « institutionnelle ») (ex : compagnie Falsbourg, Altare, l'immobilier Frai) → développement des Retail Park en périphérie sur terrain pas cher donc pas trop de risques, facilement rentable.

Les taux de rentabilité attendus sont calculés en fonction des objectifs financiers du groupe (donc des actionnaires).

Pour les retail park en périphérie, les aménagements sur les terrains bruts ne coûtent pas chers, ce qui implique qu'il n'y a pas de problème de rentabilité. Le problème c'est dans les CENTRE-VILLE, où les terrains sont chers + coûts éventuels de démolition, ce qui implique des loyers élevés (car à la base du cash-flow réalisé, donc du prix admissible pour la réalisation de l'opération).

= Unibail à Lyon Confluence s'installe car spécialiste des centres villes, et sait qu'il a besoin d'un standard à haut rendement (type notamment Apple store).

Pour les surfaces de 2500 à + de 5000 m² = Retail Park = investisseurs nationaux et internationaux

« Les grandes surfaces commerciales transfèrent des emplois mais n'en créent pas »

- **La logistique**

Une activité très consommatrice d'espace.

Deux types de logistiques :

- Logistique XXL (15 à 20 emplois/ha max) – En périphérie avec nuisances sonores et flux importants.

- Logistique urbaine – 500 m² bien placés. Qui peuvent être des lieux de stockage pour les commerçants (ex : Lyon, mutualisation d'un espace de stockage entre des enseignes type parfumerie/cosmétique comme Sephora)

La logistique XXL

Intervention de gros acteurs comme 1/ les promoteurs APRC, Prologis ou FM Logistique qui sont en capacité de développer de grands bâtiment et qui revendent à 2/ des investisseurs nationaux ou internationaux (ex : une foncière comme Proudreed).

Intervention de 3/ commercialisateurs de l'immobilier d'entreprise comme CBRE, DTZ, Cushman et wakefield.

Les investisseurs louent aux logisticiens. La demande a évolué ces dernières années, les bâtiments sont plus gros qu'avant : la demande se situe entre 60 000 et 80 000 m² alors qu'auparavant on était plus sur du 5 à 40 000 m².

Aujourd'hui il y a davantage de lieux de stockage, ou du moins ces lieux sont plus visibles car auparavant ils étaient absorbés par l'industrie.

Ex : Logistique Lidl prêt pour un bail à la construction sur 70 ans près de l'aéroport Saint Exupéry à Lyon.

La logistique urbaine

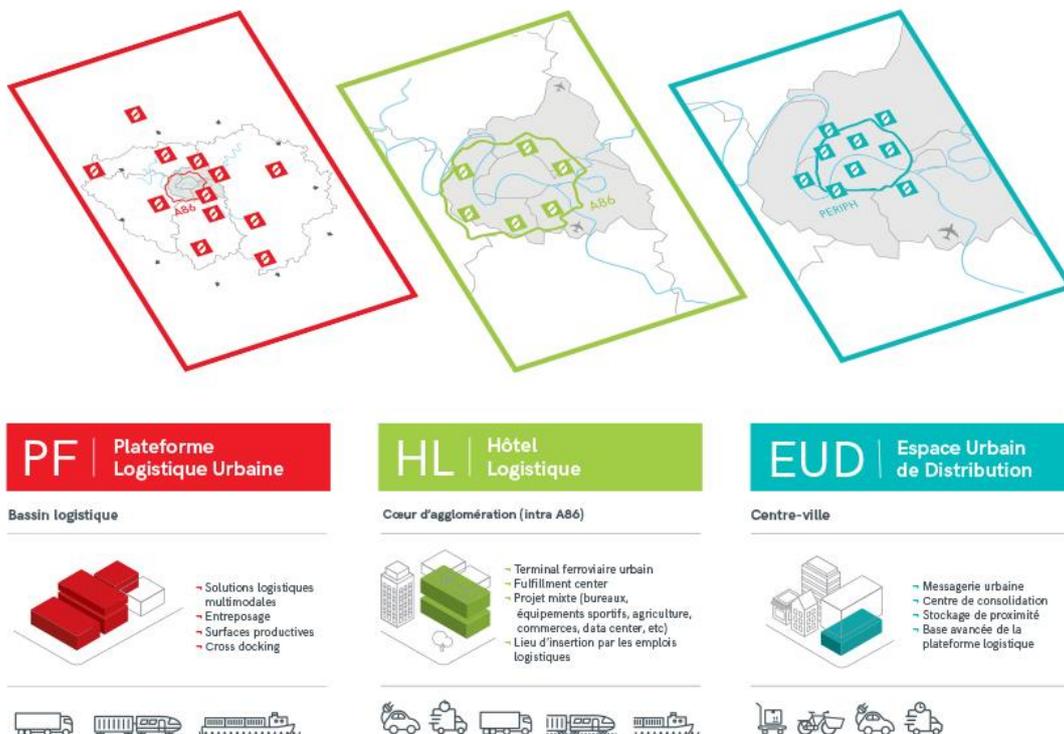
En constante mutation avec notamment l'arrivée d'acteurs comme Amazon.

Aujourd'hui le système des drives est arrivé à maturité.

Forte croissance des points relais en magasin mais évolution vers des « casiers » ou des « boîtes » sur domaine public ou privé où l'on peut récupérer les colis (ex : gare SNCF).

Boutique éphémère, pop-up store.

La stratégie de Sogaris – Construire un réseau de logistique urbaine pour le Grand Paris



Principaux acteurs sur les centres commerciaux en centre-ville : Unibail-Rodamco, Hammerson, Klepierre.

- **Le bureau**

Financiarisation de l'immobilier : secteur le plus rentable.

Marché où l'on trouve les plus fortes densités de bâti et d'emploi → en moyenne 50 à 100 salariés à l'hectare.

Quartiers d'affaire = beaucoup de promotion et de publicité alors qu'ils ne représentent pas la totalité du marché. Beaucoup de lobbying = promoteurs visibles avec un réel pouvoir d'inflexion des politiques publiques = on fait passer le statut de SIIC

Type d'acteurs / montage :

SIIC (Société d'Investissement immobilier cotées) = statut récent dans le droit français (2005), fondé sur la transparence fiscale, exonération de l'impôt sur les dividendes s'ils réinvestissent leurs bénéfices dans l'immobilier.

Investisseurs (acteurs du quartier d'affaire et du bureau en centre-ville) = ALTAREA-COGEDIM, ICADE, GECINA, ANF, AMUNDI + investisseurs allemands, Suisse, américains et anglais. = sur les QCA (quartiers centraux d'affaires) surtout.

Il y aussi des investisseurs locaux, géographiquement très concentrés → création de holding, SCI, dans une logique patrimoniale.

Question de la friche tertiaire qui concerne surtout des bâtiments administratifs inoccupés (ex : CPAM, hôpital, Urssaf).

Immobilier d'entreprise : standards internationaux (« valeur verte ») qui permettent d'obtenir des labels et de vendre ainsi plus cher. Ex : à Lyon Pardieu = 700/800 € m² hors charges. Pour mémoire : autour de 160 à 180 € HT HC à Aix et Marseille Euromed = 300 à 400 € HT HC au mieux. Avignon Agroparc = jusqu'à 180 € HT HC.

Diffus – tertiaire + industrie (Hors quartiers d'affaires)

Investisseurs locaux = SCI avec entreprise locale, Family business, grands groupes ainsi que quelques foncières.

Investisseurs nationaux = foncières, les zinzins (= investisseurs institutionnels = banques, assurances, etc.), fonds d'investissements, fonds souverains, Société Civile de Placement immobilier.

20 à 25 % du marché tertiaire en Province = forte concentration à Paris.

Moins de 900 000 m² = on considère qu'il n'y a pas de marché.

- **L'industrie et l'artisanat**

Il s'agit de locaux d'activités. Beaucoup de comptes propres dans l'industrie, de logique patrimoniale. Pas de promoteur et un « contractant général ».

Les grands groupes sont généralement propriétaires occupants = ils achètent et font construire.

TPE/PME à travers la SCI qui permet de distinguer le bâtiment de l'outil de production.

Les TPE/PME artisanales ou industrielles ont la même logique.

Aujourd'hui, les artisans recherchent le simple hébergement dans des locaux (village d'entreprises, pépinières) plutôt qu'un investissement immobilier.

