BANQUE des TERRITOIRES | Caisse des Dépôts GROUPE

Quand les zones d'activités se transforment : cap sur la mutabilité du foncier économique

ÉDITORIAL

Dans un contexte où la pression sur le foncier artificialisé s'intensifie, notamment en raison des objectifs du Zéro Artificialisation Nette (ZAN), il est impératif de repenser l'utilisation de nos territoires. Les Zones d'Activités Économiques (ZAE), qui se sont multipliées au cours des dernières décennies, représentent un potentiel considérable pour le renouvellement urbain et la densification. Cependant, la connaissance de ces fonciers reste souvent lacunaire, et leur potentiel n'est pas toujours bien cerné.

C'est dans cette perspective que la Banque des Territoires a entrepris une étude approfondie sur la capacité de mutabilité et d'évolution des ZAE. Forts de notre engagement auprès des collectivités notamment via l'offre « @zaé, mon atlas des zones d'activités économiques », nous avons sélectionné un échantillon de quatre ZAE représentatives de divers contextes urbains et périurbains. Chaque zone a été analysée en profondeur, permettant de proposer des scénarios d'évolution variés et adaptés.

Cette étude marque une étape cruciale dans notre engagement à soutenir les collectivités locales dans leur transition vers un développement plus durable et résilient. En optimisant l'utilisation des ZAE, nous contribuons non seulement à la réduction de l'artificialisation des sols, mais aussi à l'amélioration du cadre de vie et à la revitalisation économique des territoires.

Nous espérons que cette démarche innovante inspirera d'autres collectivités à explorer les potentiels de leurs ZAE et à les transformer en véritables leviers de développement durable.

Ensemble, faisons de nos zones d'activités des espaces dynamiques, attractifs et respectueux de notre environnement.

Thomas Raulet

Directeur du Programme France Foncier+

Alexandra Ringot Botteman

Responsable Innovation ouverte, Lab & Hub des Territoires

Département du Digital

INTRODUCTION

Contexte

La mise en œuvre progressive du Zéro Artificialisation Nette (ZAN) se traduit par deux échéances pour les collectivités locales :

- 2050, date où le « zéro artificialisation nette des sols » doit être atteint
- 2031, un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers sur la décennie 2021-2031, par rapport à la décennie précédente 2011-2021

Cette mise en œuvre entraîne une pression sur le foncier déjà artificialisé, appelé à devenir au travers d'opérations de renouvellement urbain ou de densification le socle du développement des territoires. Dans ce contexte, les Zones d'Activités Economiques (ZAE) qui se sont fortement développées en France au cours des dernières décennies apparaissent comme un réservoir potentiel important compte tenu de leur faible densité. De nombreux territoires souhaitent par ailleurs intervenir sur ces zones « déqualifiantes », dont l'aspect paysager est fortement rejeté par les populations, tout en maintenant une offre de foncier économique à bas coût.

Toutefois, la connaissance de ces fonciers reste sommaire dans de nombreux territoires et le potentiel réel de mutation et de densification de ces zones n'est dans l'immense majorité des cas, peu connu. La question de la propriété apparait également comme centrale afin de mesurer la capacité d'une intervention publique, de nombreux fonciers ayant été cédés au secteur privé.

Objectifs de l'étude

Dans le prolongement des travaux menés sur l'inventaire des zones d'activités économiques (ZAE), la Banque des Territoires s'est intéressée à leur capacité de mutation et d'évolution. Déjà engagée auprès des collectivités via l'offre « @zaé, mon atlas des zones d'activités économiques » — un outil conçu pour répondre aux exigences de la loi « Climat et Résilience » (2021) — la Banque des Territoires souhaite désormais fournir aux EPCI un guide pratique pour une gestion foncière optimisée de leurs zones d'activités.

Pour cela, un échantillon de quatre ZAE a été sélectionné afin de couvrir une diversité de contextes urbains ainsi que de typologies d'occupation et d'aménagement. Chaque zone a fait l'objet d'une analyse approfondie, débouchant sur la proposition d'un ou plusieurs scénarios d'évolution intégrant des hypothèses variées.

L'objectif principal de cette étude est de dégager une méthodologie reproductible pour différents territoires. Elle vise également à mieux cerner les données et outils à la disposition des collectivités pour encadrer et piloter efficacement l'évolution de leurs ZAE. Enfin, des enseignements et recommandations sont proposés pour faciliter les opérations de requalification et d'optimisation de ces zones.

Les territoires étudiés incluent :

- Anglet (Communauté d'Agglomération Pays Basque, 64)
- Puceul (Communauté de Communes de Nozay, 44)
- Auterive (Communauté de Communes Auterivain Haut Garonnais, 31)
- Roubaix (Métropole Européenne de Lille, 59)

Pour chacun, une ZAE spécifique a été analysée afin d'élaborer des solutions adaptées et transposables.

SOMMAIRE

Présentation de la méthodologie 6

Présentation et analyse des territoires, scenarios et possibilités de densification 10

Pontots à Anglet et Bayonne 11

Lavigne-La Pradelle à Auterive 12

L'Oseraye à Puceul 13

Kellermann-Sartel à Roubaix 14

Enseignements de l'étude 15

Des ZAE aux vocations et à la programmation souvent « opportunistes » 16

Un foncier encore mal connu 18

Un gaspillage foncier massif, à différentes échelles 19

Des aménagements inadaptés au réchauffement climatique et à la préservation des écosystèmes … et une déqualification urbaine et paysagère 20

La ZAE de l'Oseraye dans le paysage de bocages de la Communauté de Communes Nozay 22

Des freins à l'évolution de ces zones 23

Préconisations pour les collectivités 24

Appui à une meilleure connaissance du foncier 26

Appui à la définition d'une stratégie foncière sur les ZAE 26

Appui juridique et opérationnel à la maîtrise foncière partielle / totale et aux possibilités d'intervention sur du foncier privé 26

Approche des ZAE à l'échelle des grands territoires 26

Appui à la prévention – anticipation des futurs développements 28

Annexes 30

01

Présentation de la méthodologie

Sous-titre du chapitre

Méthodologie d'optimisation et de requalification des ZAE : une approche pragmatique et économique dans le cadre de la sobriété foncière

La méthodologie repose sur deux principes de base :

- **Conserver la vocation économique des fonciers concernés.**

  Ce parti-pris est tout à fait compatible avec des actions de requalification et de renaturation de la ZAE, dans toutes les ZAE étudiées qui montrent un potentiel inexploité en la matière.
  Il est aussi compatible avec une évolution de la programmation notamment pour les ZAE qui se situent dans une configuration très urbaine, situation qui pose aussi bien la question du maintien de certaines activités que celle de la diversification des occupations et des usages.

- **Construire l'analyse autour de scenarios de mutations crédibles au vu de la maîtrise foncière de la collectivité, des budgets alloués aux ZAE et des outils juridiques à disposition.**

  Compte-tenu de la cession de la majorité des fonciers au secteur privé, la maîtrise publique est généralement limitée. La re-acquisition de grandes parcelles semble très difficile au vu des budgets, limités, que les collectivités peuvent allouer au ZAE, d'autant plus que les surfaces concernées sont importantes et les budgets à mobiliser de fait conséquent.

  Les scenarios proposés impliquent donc une **intervention publique limitée**, qu'il s'agisse d'intervention sur le foncier privé ou de réaménagement des espaces publics où les solutions proposées sont volontairement simples et peu coûteuses.

Les prérequis suivants ont guidé l'analyse :

- La compréhension de la **dynamique économique et résidentielle du territoire** et des besoins qui en découlent.
- La **densification et l'optimisation** foncière comme hypothèse.
- **L'importance du paysage** dans la construction d'une nouvelle identité et d'une nouvelle qualité de ZAE résilientes, l'intégration des éléments patrimoniaux.
- La **construction de scenarios** d'évolution comme outils de réflexion sur les mutations possibles des ZAE.
- Les bases d'une **méthode et des enseignements** et non un projet d'aménagement comme livrable

Pour chaque territoire, une analyse de l'occupation de la ZAE a été menée, permettant notamment de mettre en lumière la **nature des activités implantées**, la **structure de la propriété**, mais aussi les **enjeux paysagers et écologique** (notamment l'imperméabilisation des sols et l'inscription dans le paysage naturel ou urbain). Certaines cartes ont été produites de façon systématique pour les quatre sites, permettant des points de comparaison entre territoires. Cette analyse a été complétée par le recueil d'éléments sur la dynamique immobilière du territoire et de la ZAE (via l'utilisation de DV3F1 et le recueil d'information auprès des collectivités et des agences d'urbanisme pour les territoires de Roubaix et d'Anglet2) et par la prise en compte du projet de territoire (documents de planification, documents de projet, intentions spécifiques sur la ZAE sélectionnée). Enfin des scenarios, validés avec la collectivité, ont été produits et le potentiel de densification chiffré dans des tableaux reprenant les estimations, parcelle par parcelle.

Stratégies de requalification et de densification des ZAE : cas pratiques et solutions adaptées

Ainsi, pour Bayonne-Anglet, c'est l'optimisation des grandes infrastructures et la construction des fonciers libérés qui sera valorisée ; dans le cas de Roubaix, un travail de sélection de quelques bâtiments à réhabiliter, avec une recherche de densification des grandes emprises privées, par création de nouveaux bâtiments ou par surélévation et une insertion, notamment paysagère de la ZAE dans la stratégie de renouvellement urbain de la collectivité.

Les scénarios prennent en compte l'articulation des ZAE avec les tissus environnants et la desserte logistique. Pour Auterive et Puceul, positionnées sur des corridors logistiques, les scénarios s'attachent à démontrer la capacité de création de surfaces, sans démolition (ou quelques démolitions isolées et sélectionnées dans le cadre de la transformation d'espaces publics), avec de premières actions et une stratégie foncière basée sur des parcelles publiques (type services techniques) et une densification réalisée par la construction de bâtiments généralement en RDC mezzanine. Ils intègrent également la valorisation de ces ZAE dans des paysages de qualité.

Profitant de la diversité des quatre territoires d'analyse, l'étude pousse volontairement les curseurs des approches suggérées dans les scénarios pour forcer le trait des transformations, tout en démontrant, dans chaque cas, la capacité à agir (par le biais de leviers différents). Les scénarios témoignent d'une distinction entre territoire métropolitain, avec des ZAE intégrées au tissu urbain et soumis à une pression foncière variable (très importante dans le cas de Bayonne-Anglet, plus faible dans le cas de Roubaix), et territoire péri-métropolitain ou sous influence, où le sujet du foncier économique croise directement les enjeux de préservation des terres agricoles et des espaces de biodiversité.

Si les scénarios permettent ainsi de balayer un large spectre de typologies de transformations, il ressort, dans tous les cas, la **nécessité d'une vision d'ensemble,** et de réunir autour d'un projet les acteurs publics et privés, ceux-ci étant souvent détenteurs de parcelles stratégiques.

Exemples de cartes produites de manière systématique sur les quatre cas d'étude

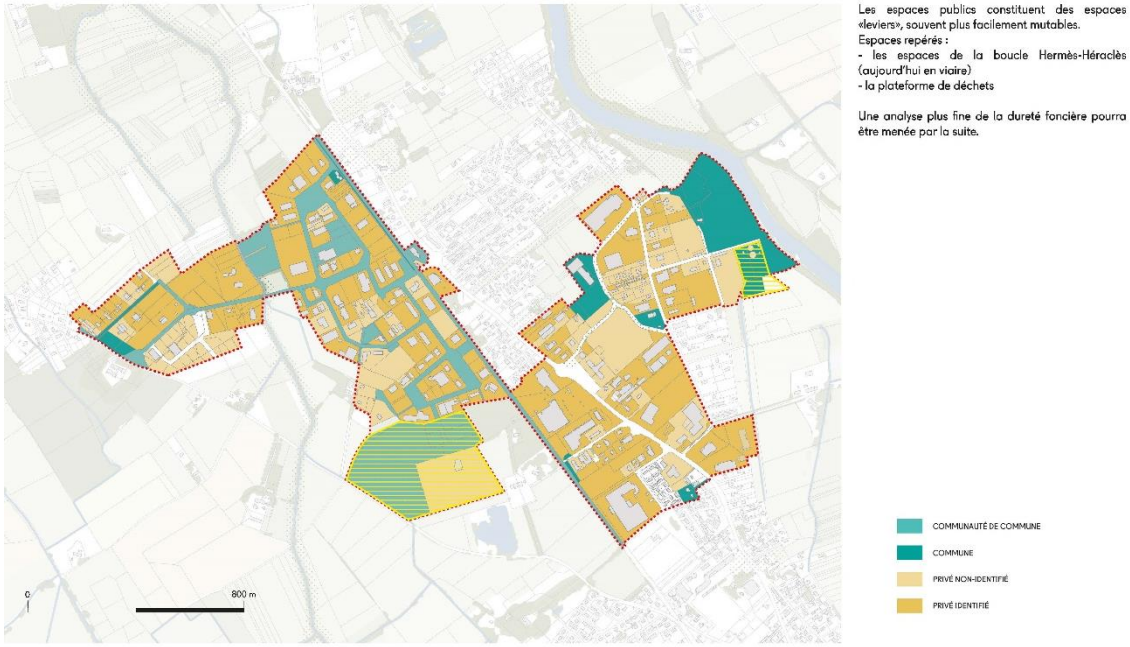


Figure : Carte de la propriété foncière permettant de distinguer les potentiels fonciers stratégiques (dans ce cas : La ZAE Lavigne-La Pradelle sur Auterive)

Figure : Carte des types d'activités et de programmes implantés dans la ZAE pour déterminer la vocation / coloration programmatique de la ZAE ou de secteurs de la ZAE (dans ce cas : La ZAE Lavigne-La Pradelle sur Auterive)

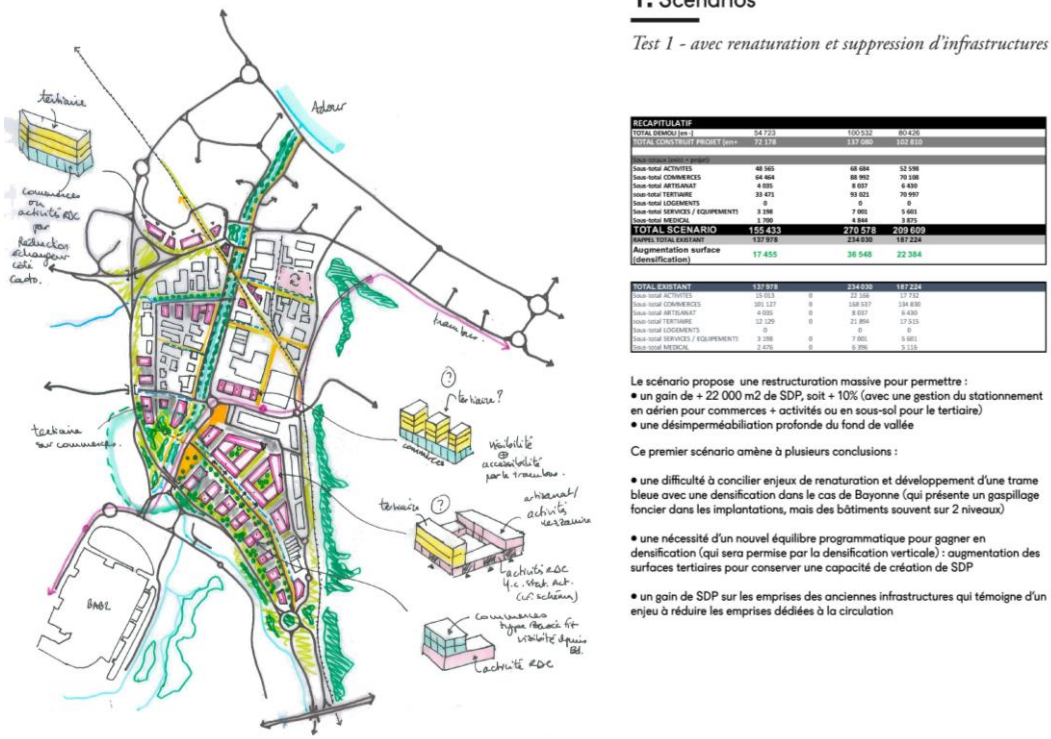


Figure : Schéma d'un ou plusieurs scénarios de mutation, avec distinction des nouveaux bâtiments construits et tableau des surfaces de SDP produites (dans ce cas : La ZAE Pontots, sur Anglet et Bayonne)

02

Analyse des territoires et présentation des scenarios

Sous-titre du chapitre

Pontots à Anglet et Bayonne

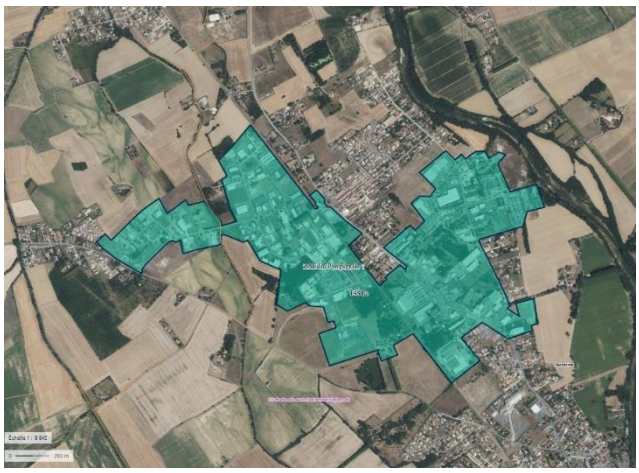
Description du territoire

- 118 ha
- Plusieurs ZAE contiguës au coeur d'une agglomération littorale attractive (Bayonne - Anglet - Biarritz)
- La ZAE de Pontots, à la jonction des communes d'Anglet et Bayonne est très bien intégrée au tissu urbain, dans un environnement plutôt résidentiel bien doté en services (publics et commerciaux). Elle est très bien desservie par des axes routiers structurants à l'échelle de l'agglomération (Boulevard Bayonne Anglet Biarritz, BAB) et par un TC performant le Tram Bus T1 qui connecte Bayonne à Biarritz en moins de 30 min avec une cadence soutenue (plusieurs arrêts dans la zone et aux abords de celle-ci).

Interrogations ayant guidé les premières analyses

- La ZAE trouve sa place dans un marché immobilier tendu sur tous les segments. Est-il possible d'optimiser son foncier en mutualisant les stationnements et en densifiant les constructions aujourd'hui majoritairement très basses dans un environnement qui autorise du R+4 / R+5 ?
- Dans un contexte de forte tension sur les logements, l'introduction d'une mixité programmatique est-elle souhaitable et possible ? Est-elle compatible avec la préservation du foncier économique, qui semble indispensable dans un territoire où les ZAE sont saturées ?
- La nature des activités présentes sur le site est elle compatible avec un positionnement en cœur d'agglomération et une insertion urbaine en tissu dense ?
- D'une grande pauvreté urbaine et paysagère, la zone est par ailleurs un îlot de chaleur compte tenu de sa très forte imperméabilisation. Quels aménagements pourraient être envisagés dans ce contexte ?

Lavigne-La Pradelle à Auterive



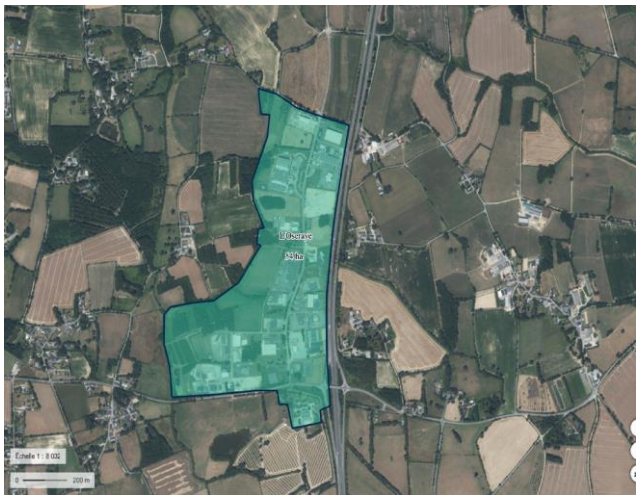
Description du territoire

- 148 ha
- Une ZAE sous l'influence du développement du Grand Toulouse
- La ZAE de Lavigne-La Pradelle se situe dans la sphère d'influence (ou zone d'attraction) du grand Toulouse mais déjà à distance des services métropolitains (30km). La ville est bien connectée à Toulouse par le train (30 min). Elle se situe également malgré l'absence d'autoroute sur un corridor de fret Toulouse / Pyrénées / Andorre-Espagne. Implanté dans la large plaine alluviale de l'Ariège, le territoire d'Auterive semble comporter des milieux naturels de grande qualité notamment sur le plan de la biodiversité, plusieurs zones sont classées. Il est traversé par de nombreux affluents de la Garonne.
- La plaine ainsi que les côteaux du Volvestre et du Lauragais sont réputés pour leur abondance agricole, avec des terres particulièrement fertiles. La ZAE concernée est de très grande taille (148ha), particulièrement à l'échelle de la commune, à proximité de la rivière, et marquée par plusieurs dents creuses.

Les interrogations ayant guidé les premières analyses

- Quel modèle de développement pour ce pôle économique intégré à une métropole dynamique et qui fait l'objet d'importantes demandes de foncier économique ?
- Comment concilier la poursuite de la commercialisation avec le respect des qualités agricoles et paysagères de son environnement au sein d'une commune de 10 000 hab ?
- Est-il possible de rationnaliser l'utilisation du foncier malgré l'éclatement des propriétés ? Sur quel(s) secteur(s) de la ZAE ?

L'Oseraye à Puceul



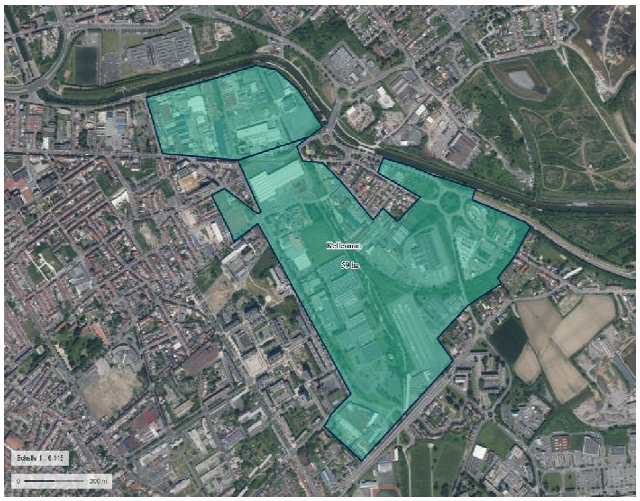
Description du territoire

- 54 ha
- Une ZAE en territoire rural sous influence métropolitaine, au contact d'un corridor logistique
- Implantée dans une commune de l'axe Rennes- Nantes, la ZAE de l'Oseraye est limitrophe de terrains naturels et agricoles. L'ensemble du territoire de la communauté de communes est d'ailleurs marqué par un paysage de bocages, avec une importante production agricole. La ZAE est bordée par la la RN 137, reliant Rennes et Nantes, lui assurant une desserte immédiate et une position stratégique.

Les interrogations ayant guidé les premières analyses

- Comment concilier le maintien et le développement des activités avec le respect des sols et du cycle de l'eau, nécessaires à la protection des milieux naturels fragiles ?
- Comment optimiser le foncier convoité d'une ZAE bordée par un axe structurant ?
- Comment mieux intégrer la ZAE au paysage ?

Kellermann-Sartel à Roubaix



Description du territoire

- 59 ha
- Une ZAE en zone urbaine de déprise
- La ZAE de Kellerman se situe à Roubaix, ville intégrée à la Métropole Européenne de Lille (MEL) dont elle est un des plus importants centres urbains. Elle est limitrophe des quartiers du Pile et des Trois Ponts, parmi les quartiers les plus pauvres de la ville, elle-même encore fortement impactée par la désindustrialisation textile qui constituait le principal moteur économique de la ville. Elle se situe à proximité du Canal de Roubaix, bordé de nombreuses friches industrielles. Elle possède une façade en contact du tissu urbain dense à l'ouest et est bien desservie par une voie rapide sur son côté est.

Les interrogations ayant guidé les premières analyses :

- Comment la ZAE peut-elle contribuer au redéveloppement économique de Roubaix, alors que les réserves foncières sont encore nombreuses, notamment dans cette partie du territoire métropolitain ?
- Comment son aménagement paysager peut-il contribuer à requalifier un secteur qui porte les stigmates de ses difficultés et qui accueille encore des infrastructures difficiles à intégrer en milieu urbain ?
- Quelle place pour les aménagements paysagers dans un secteur où les ensembles résidentiels sont très minéraux et pauvrement dotés en espaces verts ?

03

Enseignements de l’étude

Sous-titre du chapitre

Des ZAE aux vocations et à la programmation souvent « opportunistes »

La plupart des ZAE analysées combinent activités et commerces, voire tertiaire et logements.

Seule la ZAE de Puceul, dotée d'une réglementation stricte est uniquement vouée aux activités. Auterive, tout comme la Communauté d'Agglomération Pays basque (CAPB) ont engagé un premier zonage plus fin de leur ZAE qui permet de regrouper les commerces pour Auterive, et de définir un certain nombre de sous-secteurs pour la CAPB (zone administrative, Pontots, zone du BAB2). Toutefois ce premier découpage plus fin gagnerait à être développé et précisé. Sur la zone des Pontots par exemple, se trouve encore une imbrication d'activités, de commerces et de tertiaire. De même, à Auterive, le regroupement des commerces sur une zone dédiée n'est pas achevé.

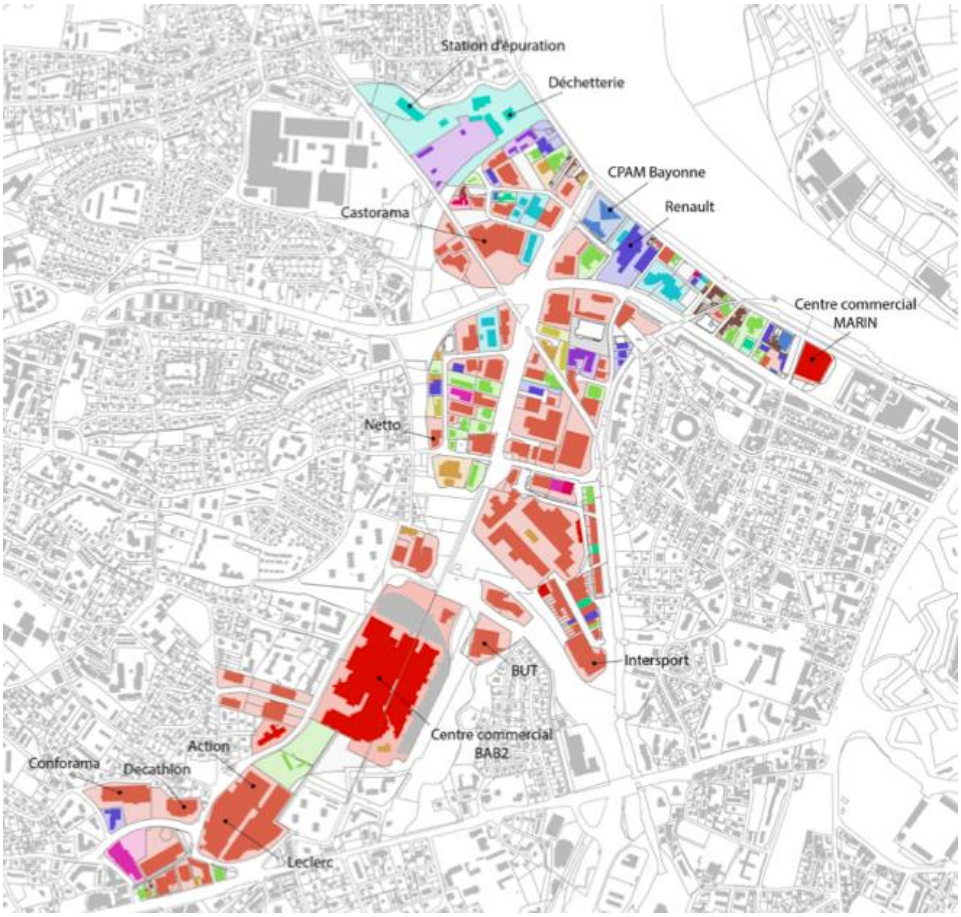


Figure : Carte des activités sur l'ensemble les ZAE à la jonction d'Anglet et Bayonne faisant apparaître une dominante commerciale (brun et rouge) au sud (BAB2, Forum) et une programmation plus mixte sur la zone des Pontots

Vocation et programmation des ZAE : conditions de l'attractivité et de la densification

Une vocation claire apparait en effet aussi bien une condition de l'attractivité des ZAE qu'un préalable à toute stratégie de densification. Le potentiel de densification et les coûts associés varient en effet en fonction des arbitrages en la matière. Il reste nécessaire d'adapter les fonciers aux activités pour assurer le processus de densification (taille des parcelles, qualité d'accès, rapport à l'espace public notamment). Une programmation claire est la condition de la bonne cohabitation des activités (particulièrement celles générant des nuisances, visuelles, olfactives, sonores, encombrement des voies, …), a fortiori dans un environnement densifié.

A ce titre, le règlement du Plan Local d'Urbanisme (PLU) en vigueur sur Puceul appliqué aux zones UE (zone dédiée aux activité économiques) exclu notamment les destinations suivantes : artisanat et commerces de détails, hôtels, autres hébergements touristiques et cinéma, locaux et bureaux accueillant du public des administrations publiques et assimilés, établissements d'enseignement, de santé et d'action sociale, salles d'art et de spectacles, équipements sportifs, autres équipements recevant du public, centre de congrès et d'exposition, habitations.

Au-delà, cette démarche peut par ailleurs permettre à terme de créer des synergies entre les différentes activités (pôle commercial, relations dans la chaine de production, mise en valeur d'une filière locale) mais aussi des processus circulaires, notamment entre les producteurs et les consommateurs d'énergie, une démarche engagée par plusieurs ZAE à l'échelle nationale.

La CAPB a engagé une réflexion d'envergure sur ses ZAE et cherche à privilégier l'accès au foncier économique aux activités ayant les caractéristiques suivantes : besoin important d'espace, nuisances non compatibles avec la présence en tissu urbain « classique », contraintes logistiques particulières, besoin d'accès à un foncier à prix maîtrisé.

Un foncier encore mal connu

Les territoires ont tous une connaissance fine de l'occupation de leur ZAE et de la configuration des espaces publics (voiries et stationnement). En revanche, aucun territoire ne dispose d'une observation de l'évolution des prix. Les références en la matière sont le plus souvent informelles et ne concernent que les prix de cession des terrains nus de la collectivité (ou de l'aménageur chargé de la viabilisation initiale de la ZAE). Toutes les ZAE ont fait l'objet de cessions foncières au secteur privé (investisseur ou propriétaire occupant), parfois avec un morcellement de la propriété foncière important. Les transactions foncières (bâties ou non bâties) en revanche ne sont pas suivies, les collectivités ayant toutefois une connaissance des transactions récentes les plus importantes.

Les données informelles recueillies auprès des différentes collectivités montrent les enjeux suivants

- Un foncier initial « bradé » à des coûts équivalent au terrain agricole acquist par la collectivité, qui ne prend pas en compte l'investissement de la collectivité en matière de viabilisation. Toutes les collectivités interrogées ont engagé une réflexion et des actions en la matière qui porte sur une augmentation des prix initiaux et pour certaines sur l'évolution de la propriété (baux spéciaux3, rétention de la propriété).

- Des prix de cession de terrain et de bâtiments à des prix qui restent bas, compatibles avec les activités présentes sur le site et leur capacité en matière de loyers notamment et donc une offre à préserver et à développer pour la plupart des territoires.

- Des augmentations fortes de la valeur des commerces dans certains territoires qui peuvent jouer un rôle inflationniste sur les prix en ZAE et surtout qui empiètent sur l'offre foncier activité alors que pour certains, ils pourraient être positionnés hors ZAE.

- Une possible spéculation anticipant sur la mise en œuvre du ZAN contribuant à la hausse des prix.

L'analyse des capacités de densification est un objectif pour la plupart des collectivités mais n'est pas encore engagée par les territoires. Cette donnée est majeure dans la mesure où le potentiel de densification et sa faisabilité varient fortement selon la configuration de la ZAE. En effet, certaines ZAE, comme BAB2 ou certains secteurs de Pontots à Anglet ont déjà fait l'objet d'opérations assez denses (bâtiments à plusieurs étages, parking silo), quand d'autres ZAE présentes présentent encore d'importantes opportunités, notamment du fait de parcelles surdimensionnées qui pourraient se prêter à division (Auterive, Puceul).

Enfin la stratégie (et les besoins) des grands propriétaires ne sont pas toujours connus.

Un gaspillage foncier massif, à différentes échelles

En France, les ZAE classiques présentent une densité nette, entre 0,35 et 0,50, équivalant à la densité de lotissements de maisons individuelles. Cette faible densité couplée à une occupation des parcelles en trois tiers (bâtiment au milieu de la parcelle/espaces résiduels/espaces de desserte et de stockage) caractérise ce modèle spatial peu évolutif et à faible densité4.

L'analyse des quatre ZAE montre de façon symétrique un gaspillage foncier important, et ce à plusieurs échelles :

- A l'échelle de la ZAE (en interne comme en externe). La structuration de ces espaces isolés du tissu urbain environnant et le positionnement de leurs accès génèrent dans plusieurs cas des fonciers inutilisés en bordure de ZAE. De même, le découpage parcellaire n'optimise pas toujours les surfaces créées. Le rapport entre les espaces publics et privés, avec des accotements importants, provoque parfois des pertes d'espaces qui auraient pu être utiles. Le gabarit des voies pourrait parfois, quand l'occupation a évolué vers des usages qui ne génèrent pas de trafic poids lourds, être revu. Le stationnement n'est pas davantage optimisé, avec une absence de mutualisation et aucune proposition de stationnement en silo (à l'exception d'un centre commercial).

- A l'échelle des parcelles de la ZAE. De nombreuses parcelles se révèlent surdimensionnées au vu de leur occupation, un phénomène encouragé par les cessions réalisées à des prix très bas. L'emplacement des bâtiments, non règlementé, génère d'importants fonciers privés sans usages. Des espaces de stockage et certains stationnements semblent également surdimensionnés. Le stationnement n'est jamais intégré aux bâtiments.

Photos : Auterive

Les bâtiments sont dans leur majorité en RDC ou en R+1 (à l'exception de la CAPB), y compris quand ils abritent des activités qui pourraient sans difficulté trouver leur place en étages, à l'exception de bâtiments plus récents. Cela, ce qui renforce l'hypothèse d'une densification possible en hauteur.

Des aménagements inadaptés au réchauffement climatique et à la préservation des écosystèmes … et une déqualification urbaine et paysagère

Aménagées à bas coût pour offrir aux activités des prix faibles, les ZAE souffrent d'un modèle d'aménagement sommaire, parfois obsolète, qui n'a pas pris en compte des enjeux environnementaux alors jugés secondaires. Elles sont un enjeu important pour préserver et améliorer le cadre de vie des quatre territoires analysés.

Photo : Auterive, boulevard structurant

Photo : Puceul, entrée de ZAE

Deux d'entre elles sont implantées dans des territoires aux qualités paysagères exceptionnelles (coteaux de l'Ariège, paysage de bocage). Auterive et Puceul et deux autres en territoire urbain, directement au contact de zones résidentielles auxquelles elles offrent des façades d'une grande pauvreté

Description du territoire

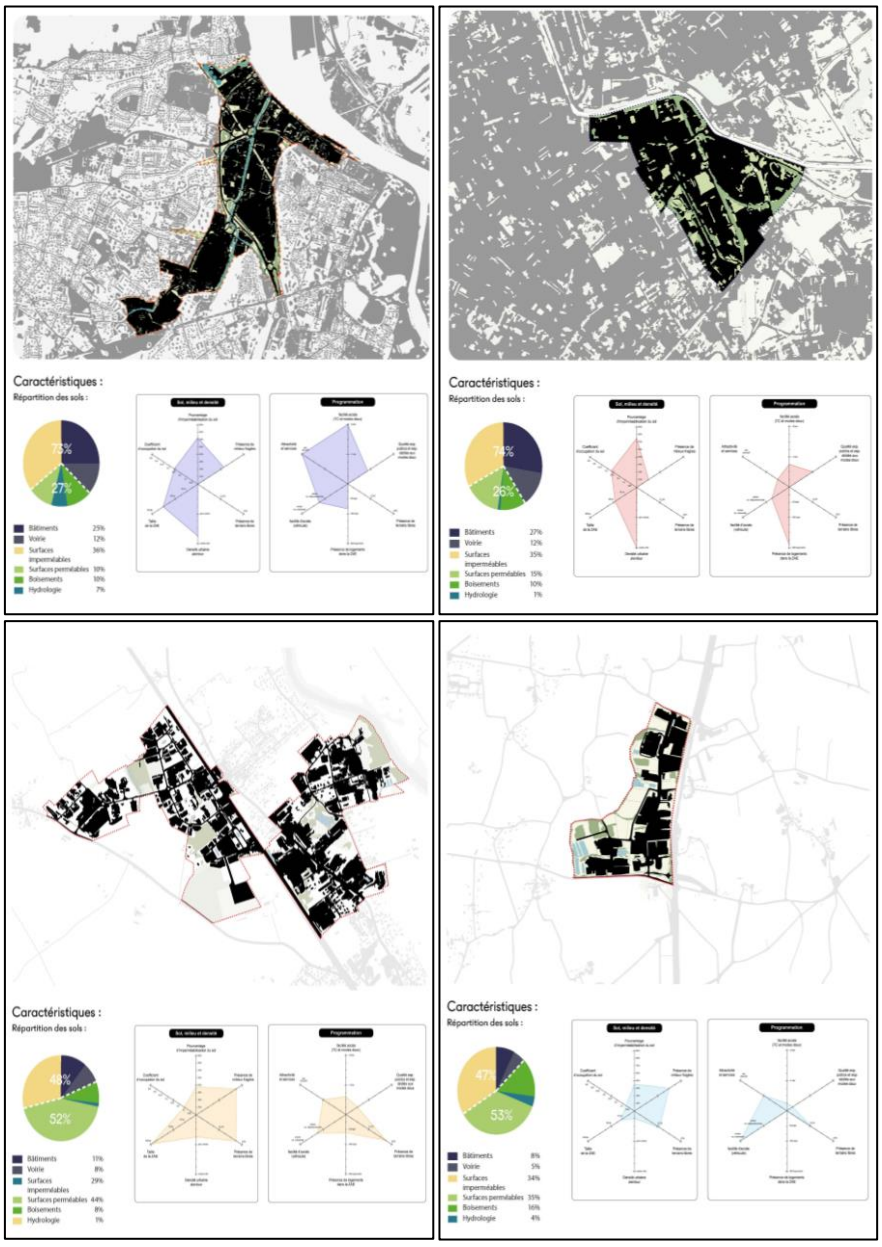
- L'architecture présente dans les ZAE analysées est à l'image du paysage rencontré à l'échelle nationale :
- Elle est majoritairement très sommaire, accompagnée d'espaces publics peu qualifiés et sans usages ce qui se traduit notamment par de nombreux aménagements destinés à les protéger du stationnement sauvage (enrochement, merlons, clôtures).

Constats :

- Des bâtiments récents d'une qualité nettement supérieure (bureaux mais aussi bâtiments industriels).
- Des réinvestissements qualitatifs menés par la collectivité sur les espaces publics de certaines ZAE, notamment au travers de l'arrivée d'un Transport en commun sur la CAPB.
- Des qualités intrinsèques qui pourraient être mises en valeur (lisières de bocages, proximité de cours d'eau et de canaux, vues sur de grands paysages, voie verte, …).
- Des éléments de patrimoine architectural intéressants.

LA ZAE de l'Oseraye dans le paysage de bocages de la Communauté de Communes de Nozay

Le stationnement, toujours géré en surface, est très important, à la parcelle mais aussi parfois dans l'espace public. En lien avec cette caractéristique, la plupart des ZAE présentent une imperméabilisation massive (voir ci-dessous), à rebours des enjeux des territoires, qu'il s'agisse de se protéger des épisodes de canicule ou de préserver la ressource en eau. Cette imperméabilisation se double d'une présence du végétal limitée, en particulier particulièrement dans les ZAE les plus urbaines.



L'évolution des ZAE semble pourtant dans plusieurs territoires être un angle mort des stratégies d'aménagement dans plusieurs territoires, leur fonction d'accueil des activités excluant une approche plus transverse, alors que les sites concernés jouent un rôle structurant dans le fonctionnement des territoires, continuités de circulations de tous modes, rôle paysager majeur (beaucoup sont positionnées sur de grands axes, et/ou en continuité d'espaces bâtis) continuités écologiques , gestion de l'eau, lutte contre les îlots de chaleur, …etc.

Figure : Imperméabilisation et types de sol des quatre zones d'activités étudiée.

Des freins à l'évolution de ces zones

Les ZAE sélectionnées ont été commercialisées selon le modèle classique de cession du foncier économique pratiqué à l'échelle nationale. Des parcelles standards ont été vendues à des prix très bas, qui le plus souvent ne couvrent pas ou couvrent à peine les aménagements portés par la puissance publique (sans compter les réinvestissements consentis et à venir). Ces parcelles, désormais contrôlées par des opérateurs privés (investisseurs de tous profils, propriétaires occupants), présentent dans les ZAE un éclatement de la propriété et de l'occupation variable (parcelles de taille variables comme à Roubaix, des situations de multipropriétaires, de nombreuses raisons sociales) qui suggère une très probable dureté foncière.

Attractivité et contraintes des ZAE : analyse des terrains et des investissements réalisés

Les ZAE étudiées présentent très peu de terrains vacants, la plupart des collectivités interrogées ont de fait des projets d'extension ou de création de nouvelles ZAE. Cette attractivité du foncier économique s'explique en partie par des prix de cessions de terrains qui restent très bas, en décalage avec les marchés immobiliers du reste du territoire. La marge de manœuvre sur les espaces libres est donc limitée.

Des investissements récents ont parfois été effectués sur l'espace public, et sur des bâtiments privés (comme à Puceul, avec la construction d'un bâtiment très qualitatif en entrée de ZAE). Ces investissements limitent la capacité de mutation des ZAE en contribuant à figer certaines options, compte tenu du besoin d'amortir les bâtiments et les infrastructures.

Qu'il s'agisse de la découpe parcellaire, de l'implantation des bâtiments ou des qualités intrinsèques de ceux-ci, les ZAE ne sont pas conçues pour évoluer et les parcelles ont été occupées en fonction des besoins de la première implantation. Il est donc nécessaire d'anticiper les mutations progressives qui auront un impact sur le potentiel d'évolution de la zone en définissant en amont une stratégie (même partielle) de vocation et d'occupation de ces espaces.

Les terrains sont devenus trop chers pour une acquisition de la collectivité locale : les prix de cession sont aujourd'hui beaucoup plus élevés et concernent des terrains bâtis dans leur immense majorité, Une résistance des propriétaires de parcelles surdimensionnées à des opérations de densification est possible, des modalités de négociation seront à imaginer et le volet règlementaire à adapter pour engager les modifications. Par ailleurs, dans le cas d'une optimisation du foncier au travers de la création de surfaces dédiées à l'activité la collectivité ne dégage que peu de marges, les prix à la vente des locaux et du foncier d'activité restants très bas. Les marges de manœuvre seraient supérieures pour les ZAE où une mixité fonctionnelle serait envisagée avec la création de charges foncières logements.

04

Préconisations pour les collectivités

Sous-titre du chapitre

Meilleure connaissance du foncier économique de leur territoire

- **Connaissance des prix et de leurs évolutions**
  Les collectivités pourraient s'engager à développer une meilleure compréhension de la pression foncière sur les ZAE et de leur attractivité respective. Cette analyse permettrait aussi de cerner les éventuelles concurrences entre différents types de produits dans les ZAE à programmation mixte (commerces, activités, tertiaire, etc.).
- **Mise à jour et analyse des bases de données disponibles**
  Les collectivités peuvent exploiter et traiter des bases comme DV3F et Perval pour leur périmètre spécifique, afin d'obtenir des informations fiables et localisées.
- **Collecte de données qualitatives complémentaires**
  En collaboration avec les acteurs locaux, les collectivités peuvent recueillir des données informelles sur le foncier pour compléter les bases existantes.
- **Suivi de l'évolution des prix**
  Mettre en place un dispositif de suivi des évolutions des prix sur le territoire permettrait de mieux anticiper les besoins et opportunités foncières.
- Ces approches combinées permettraient aux collectivités de dépasser les limites des bases de données existantes, en tenant compte de la diversité des transactions et des spécificités locales. Une analyse à une échelle suffisante (multi-ZAE) garantirait la robustesse des données tout en évitant les comparaisons inappropriées entre marchés fonciers différents.
- **Connaissance de la capacité de mutation et de valorisation des espaces**
  Pour définir une stratégie foncière, les EPCI peuventidentifier les parcelles stratégiques à maîtriser en priorité et évaluer leur potentiel de transformation ou de revalorisation.
- **Prise en compte des problématiques environnementales liées à l'occupation des sols**
  Les collectivités pourraient intégrer dans leurs analyses des éléments tels que les surfaces imperméabilisées, la présence de zones humides, les pollutions historiques et la nature des sols.

Limites et défis de l'analyse multi-ZAE : complexité des données et diversité des marchés

Ces trois approches méritent d'être combinées : il existe des limites importantes au traitement des bases de données. En effet il est nécessaire d'avoir une approche **multi-ZAE** à une échelle suffisante pour avoir des données significatives (faible nombre des transactions, besoin de distinguer des produits aux caractéristiques différentes : commerces, activités, tertiaire, etc.).

Cette approche entraîne le risque de comparer des marchés différents (sur la Métropole Européenne de Lille, au moins deux marchés sont à distinguer le versant Nord-Est étant à isoler par exemple). De plus les prix de cession des terrains calculés en Surface de Plancher (SDP) peuvent inclure des éléments variés : surfaces annexes particulières aux bâtiments principaux mais aussi valorisation d'éléments propres à une cession d'activité. Ainsi la cession de Camaïeu à Roubaix prend en compte les terrains et les bâtiments mais également les stocks et machines-outils.

Appui à la définition d'une stratégie foncière sur les ZAE

- Les scénarios développés dans le cadre des études locales pourraient servir de base à l'élaboration d'une stratégie foncière à moyen et long terme. Celle-ci peut être séquencée dans le temps pour intégrer progressivement des investissements publics.
- Cette stratégie devrait préciser :
    - Les programmations futures des ZAE, avec une définition claire des sous-secteurs et des synergies possibles.
    - Les interventions nécessaires sur le domaine public, notamment l'aménagement des parcelles publiques et la requalification progressive des espaces publics.
    - Les parcelles stratégiques à acquérir, les bases de négociation avec certains propriétaires, et les actions de renaturation.
    - La forme que pourrait prendre cette stratégie, par exemple sous la forme d'un plan guide.

Maîtrise foncière et outils juridiques

Compte tenu des difficultés liées à la "dureté" foncière en ZAE, les collectivités peuvent mobiliser des outils spécifiques pour faciliter les transformations :

- **Réglementation via les PLUi**
  Les collectivités pourraient mieux exploiter les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), notamment pour la requalification économique et environnementale des secteurs stratégiques.
- **Création d'une foncière locale ou intercommunale**
  L'opportunité de maintenir certaines propriétés foncières publiques, à travers la création d'une foncière dédiée, devrait être explorée.
- **Mise en place de baux spécifiques**
  Les collectivités pourraient envisager des baux adaptés, comme les baux à construction ou encore des Baux Réels Solidaires (BRS) pour le foncier économique.

Anticipation des futurs développements

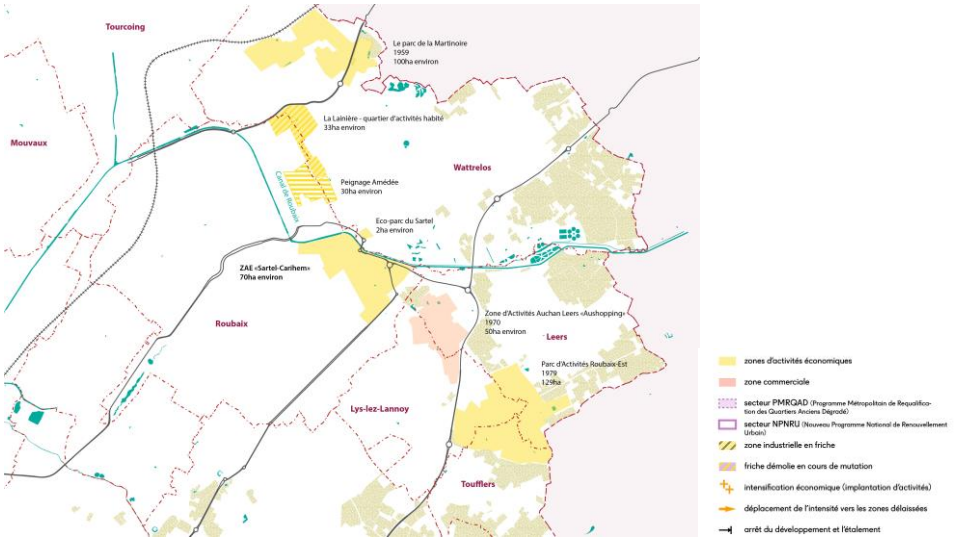


Figure : la ZAE Kellerman à l'échelle des zones d'activité du versant Nord-Est de la Métropole Européenne de Lille

Les collectivités peuvent intégrer une réflexion prospective pour les ZAE encore en développement, en se basant sur les enseignements tirés des difficultés à transformer les ZAE existantes. Cela inclut :

- Une planification parcellaire plus adaptée.
- Une conception des bâtiments favorisant la modularité, la réversibilité et la durabilité.
- Des aménagements permettant une flexibilité future, évitant ainsi les rigidités observées dans les zones déjà urbanisées.

CONCLUSION

En conclusion, l'étude met en avant l'importance de concilier l'optimisation du foncier économique avec les enjeux environnementaux et urbains, dans un contexte de mise en œuvre du Zéro Artificialisation Nette (ZAN). Plutôt que de transformer les zones d'activités économiques en espaces résidentiels ou renaturés, elle propose une approche centrée sur la préservation et la densification du foncier existant. Cette démarche repose sur des scénarios de mutation réalistes, adaptés aux contraintes budgétaires et foncières des collectivités, tout en tenant compte des besoins des acteurs économiques locaux.

L'analyse des territoires étudiés met en évidence un gaspillage foncier important, avec des parcelles sous-exploitées et une structuration spatiale peu optimisée. Les collectivités disposent d'une connaissance limitée de l'évolution des prix du foncier et des transactions récentes, ce qui limite leur capacité à anticiper et à réguler les dynamiques de marché. Cette situation complexifie la mise en œuvre de stratégies de densification, notamment en raison de la fragmentation de la propriété et des réticences des acteurs privés à modifier leurs usages.

L'intégration paysagère et écologique des ZAE reste insuffisante, avec une forte imperméabilisation des sols, une végétalisation limitée et une architecture souvent peu valorisante. Dans ce contexte, des leviers d'action doivent être structurés pour permettre une meilleure régulation via les documents d'urbanisme, la mise en place d'outils de maîtrise foncière et l'accompagnement des propriétaires et investisseurs vers des modèles plus durables et évolutifs.

L'étude propose des axes d'intervention concrets pour aider les collectivités à mieux gérer leurs zones d'activités économiques en adoptant une approche stratégique de long terme. L'enjeu est d'anticiper les évolutions, de structurer une vision partagée entre acteurs publics et privés et de concevoir des espaces économiques plus résilients, fonctionnels et adaptés aux défis environnementaux et territoriaux à venir.

GLOSSAIRE

Termes	Définitions
ZAE (Zone d'Activités Économiques)	Espace aménagé et dédié aux activités économiques (industrielles, artisanales, tertiaires, commerciales). Les ZAE sont souvent planifiées par les collectivités pour regrouper les entreprises et favoriser le développement économique local.
ZAN (Zéro Artificialisation Nette)	Objectif réglementaire visant à limiter l'artificialisation des sols en compensant toute nouvelle urbanisation par des actions de renaturation ou de réhabilitation d'espaces déjà construits.
Densification foncière	Processus d'optimisation de l'usage du foncier par l'ajout de nouvelles constructions ou la réorganisation des espaces existants, afin de limiter l'étalement urbain.
Requalification urbaine	Ensemble d'actions visant à améliorer la qualité d'un espace urbain ou d'une zone d'activités par la rénovation des infrastructures, l'amélioration de l'accessibilité, la végétalisation et la réorganisation des usages.
Imperméabilisation des sols	Transformation des sols naturels en surfaces artificielles (béton, asphalte) empêchant l'infiltration de l'eau et pouvant accentuer les risques d'inondation et d'îlots de chaleur.
Maîtrise foncière	Capacité d'une collectivité à contrôler ou influencer l'usage des terrains, soit par acquisition, soit par des outils réglementaires (Plan Local d'Urbanisme, Zones d'Aménagement Différé).
Scénario de mutation	Proposition d'évolution d'un territoire ou d'une zone d'activités, prenant en compte différents paramètres (contraintes foncières, économiques, environnementales) pour anticiper son développement futur.
PLU(i) (Plan Local d'Urbanisme intercommunal)	Document d'urbanisme définissant les règles d'aménagement et d'utilisation des sols sur un territoire. Il peut fixer des objectifs de densification, d'affectation des zones ou de protection des espaces naturels.

Dureté foncière	Difficulté à transformer ou réorganiser l'usage d'un terrain en raison de contraintes liées à la propriété, aux coûts, ou aux réglementations.
SDP (Surface de Plancher)	Surface totale des planchers d'un bâtiment, calculée pour déterminer le potentiel constructible d'un terrain et son impact sur le marché immobilier.
OAP (Orientation d'Aménagement et de Programmation)	Dispositif réglementaire intégré au PLU qui permet de fixer des lignes directrices pour l'aménagement futur d'un secteur donné, notamment en matière de mixité des usages et de transition écologique.
Bail Réel Solidaire (BRS)	Dispositif permettant de dissocier la propriété du bâti et celle du terrain, afin de favoriser l'accessibilité au foncier à des prix modérés et encadrés.
Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)	Document de planification stratégique à grande échelle (intercommunalité, région) définissant les grandes orientations d'aménagement et de développement durable.
Foncier économique	Ensemble des terrains destinés à accueillir des activités économiques (industries, commerces, bureaux) et soumis à des stratégies d'optimisation et de régulation pour éviter leur artificialisation excessive.
Îlot de chaleur urbain	Phénomène d'élévation locale de la température dans les zones urbanisées, causé par l'accumulation de chaleur dans les surfaces artificielles (bâtiments, routes) et la faible présence de végétation.
Renaturation	Processus de restauration écologique visant à redonner à un espace un caractère naturel en supprimant ou réduisant les aménagements artificiels.
Corridor logistique	Axe majeur de transport et d'échanges commerciaux, généralement structuré autour d'infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales facilitant le transit de marchandises.
Spéculation foncière	Pratique consistant à acheter et conserver des terrains en anticipant une hausse des prix liée aux évolutions réglementaires ou aux dynamiques du marché.
Aménagement sommaire	Organisation d'un espace réalisée avec peu d'investissements ou de considérations esthétiques, souvent axée sur une fonctionnalité minimale et un faible coût.

DV3F

REMERCIEMENTS

Atelier Georges

Cabinet d'urbanistes, paysagistes et architectes, Atelier George conçoit la transformation écologique de la ville et des territoires, a co-écrit l'étude.

Marie Defay

Économiste, urbaniste, consultante en développement urbain, enseignante à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Belleville, Marie Defay a co-écrit l'étude

BANQUE des TERRITOIRES

Caisse des Dépôts GROUPE

banquedesterritoires.fr

@BanqueDesTerr

interne