



GT FONCIER ÉCONOMIQUE ET OFFRE D'ACCUEIL

OBSERVATOIRE
PARTENARIAL DE LA
SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

—
OBSERVATOIRE
PARTENARIAL
ÉCONOMIE
EMPLOI INSERTION



Compte rendu groupe de travail #1

30 AVRIL 2024

Inventaires des ZAE : Bilan et perspectives

Suite à l'adoption de la loi Climat et Résilience en août 2021, le foncier est devenu une préoccupation majeure, au cœur des enjeux de transition et de sobriété. L'introduction de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) nous incite à reconsidérer notre rapport au foncier en appréhendant le sol comme un bien commun, les espaces naturels et agricoles comme des ressources, et les espaces urbanisés comme des opportunités d'optimisation foncière.

Pour répondre à ce changement de paradigme, la gestion plus sobre du foncier économique constitue évidemment un levier majeur et un enjeu crucial et induit des changements de pratiques en matière d'optimisation foncière et immobilière des activités économiques.

Pour favoriser le développement de la connaissance des zones d'activités écono-

miques des territoires et de leur potentiel d'optimisation, la loi Climat et Résilience prévoit que les EPCI réalisent un inventaire de leurs zones d'activités économiques.

C'est dans ce contexte que l'agence d'urbanisme, la DDT et le département du Rhône ont souhaité organiser un groupe de travail sur le foncier économique, centré sur les inventaires des zones d'activités économiques. Un premier groupe de travail rassemblant une trentaine de participants s'est ainsi tenu en présentiel le 30 avril 2024.

Ce document est l'occasion de restituer les échanges qui se sont noués entre les participants lors du GT mais aussi de rappeler le cadre réglementaire des inventaires, d'évoquer les méthodologies déployées au travers notamment de quelques exemples concrets et de présenter les démarches partenariales conduites en matière de foncier économique.



Mettre en œuvre les inventaires : attendus et méthodologies

RAPPEL DES ATTENTES RÉGLEMENTAIRES ET DES OBJECTIFS POURSUIVIS À TRAVERS LES INVENTAIRES DE ZAE



Des attentes réglementaires pour une meilleure connaissance du foncier économique

Pour atteindre l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) à horizon 2050, la loi Climat & Résilience invite les territoires à se doter d'un ensemble d'outils, notamment des outils d'observation et de suivi. Pour approfondir les éléments de connaissance liés au foncier économique, elle instaure notamment, à travers son article 220, la mise en place d'un inventaire des zones d'activité économique à l'échelle intercommunale.

L'article L.318-8-2 du code de l'urbanisme impose ainsi aux EPCI, autorités compétences en matière de création, d'aménagement et de gestion des ZAE, l'établissement d'un inventaire des zones d'activités économique sur leur territoire. Les intercommunalités doivent ainsi constituer, avant août 2023, pour chaque zone identifiée :

- « 1° Un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- 2° L'identification des occupants de la zone d'activité économique ;
- 3° Le taux de vacance de la zone d'activité économique »

Cet inventaire concerne tous les espaces à vocation économique quelle que soit leur vocation et leur nature.

« Art. L. 318-8-1. Sont considérées comme des zones d'activité économique, au sens de la présente section, les zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire mentionnées aux articles L. 3641-1, L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales. »

Sont donc concernées les ZAE dont l'objet est rappelé dans cet article et pour lesquelles les autorités visées assurent la création, l'aménagement et la gestion dans le cadre du transfert de compétences qui a été confirmé par la loi NOTRe de 2015.



Des objectifs bien identifiés

Ces inventaires, qui contribuent à la fois aux objectifs de développement économique et aux objectifs de préservation du foncier, doivent s'inscrire dans une démarche globale d'observation au service de la sobriété foncière.

Ils doivent permettre notamment de :

- Identifier les ZAE sous-occupées ;
- Instaurer le dialogue entre la collectivité, les propriétaires et les occupants par le biais de la consultation ;
- Transmettre un inventaire des ZAE et de leur vacance aux syndicats mixtes des Scot, pour alimenter les démarches de planification (Scot, PLU et PLH) et ainsi :
 - Justifier les besoins d'ouverture à l'urbanisation pour les besoins des PLU/PLUi ;
 - Vérifier l'absence de capacités d'urbanisation encore inexploitées dans les zones d'activités économiques déjà urbanisées (article L 153-38),
 - Identifier le potentiel foncier mobilisable dans les espaces urbanisés pour les besoins des Scot (art. L 141-8) ;
 - Alimenter l'étude de densification des zones déjà urbanisées (portant notamment sur la mobilisation des locaux vacants, mais aussi des friches et des espaces déjà urbanisés (art. L 153-27) ;
- Faciliter la requalification des ZAE
 - Lever les obstacles aux projets partenariaux d'aménagement (PPA) et aux conventions d'opération de revitalisation du territoire (ORT) ;
 - Elargir les conditions de recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique et rendre possible la mise en demeure de réhabilitation.

Août 2021

Promulgation de la loi Climat & Résilience

Août 2022

Date limite d'engagement de l'inventaire

Août 2023

Date limite de finalisation de l'inventaire

Août 2029

Date limite de révision de l'inventaire (tous les 6 ans)



Les modalités de mises en œuvre de l'inventaire

La consultation

Une fois l'inventaire réalisé, les intercommunalités ont un mois pour consulter les propriétaires et les occupants. Cette étape permet à la collectivité d'affiner et de vérifier les informations mais aussi de mobiliser et d'engager un dialogue avec les chefs d'entreprises.

Cependant, la loi ne précise pas :

- Les modalités de la consultation (réunion publique des propriétaires et occupants par ZAE, affichage en mairie ou sur sites, courrier nominatif...);
- Le contenu de la consultation (intégralité de l'inventaire, carte des unités foncières et/ou des locaux vacants par ZAE, taux de vacance par ZAE...);
- Le temps pour la consultation.

C'est ainsi à la collectivité de déterminer la forme de la consultation.

A la suite de la consultation, l'inventaire doit être transmis aux syndicats mixtes de Scot et à la collectivité compétente en matière de PLH et de PLU(i).

Le calendrier d'établissement et de mise à jour

L'inventaire doit être engagé dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit avant aout 2022, et doit être finalisé dans un délai de 2 ans, soit aout 2023. Cependant, il faut noter qu'aucune sanction n'est prévue par la loi en cas de non respect de ce calendrier.

L'inventaire doit être actualisé au moins tous les six ans.

UNE MÉTHODOLOGIE PARTAGÉE À L'ÉCHELLE DE L'INTER-SCOT

Pour harmoniser le socle méthodologique des inventaires et offrir un lieu d'échanges et de partage aux Scot, EPCI et observatoires, l'inter-Scot a demandé aux Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Etienne d'organiser des séances de travail collaboratives et participatives. Trois webinaires ont ainsi été organisés :

- Décrypter l'article de loi et établir un panorama des observatoires de ZAE existants ;
- Réaliser l'inventaire (étapes 1 à 3) : définition des ZAE, réalisation de l'état parcellaire et des propriétés foncières, liste des occupants ;
- Réaliser l'inventaire (étapes 4 et 5) : définition de la vacance et calcul du taux de vacance, compléments à l'inventaire légal.

Les 30 mars, 18 octobre et 15 décembre 2022, ce sont ainsi plus de 130 techniciens (représentant une soixantaine de structures) qui ont participé à la restitution de ce travail.

5 fiches méthodologiques ont été produites dans ce cadre pour expliquer et détailler les étapes de l'inventaire :

- [Fiche N°1](#) : zone d'activité économique, comment la définir ?
- [Fiche N°2](#) : produire l'état parcellaire, la liste des propriétaires
- [Fiche N°3](#) : produire la liste des occupants
- [Fiche N°4](#) : produire l'information sur la vacance fiscale
- [Fiche N°5](#) : pour aller plus loin : les indicateurs pour accompagner une trajectoire de sobriété foncière économique

RETOURS D'EXPÉRIENCE DES TERRITOIRES

En amont du GT foncier économique du 30 avril 2024, un questionnaire a été adressé aux EPCI invités afin de recueillir leurs retours d'expériences en matière d'élaboration de l'inventaire.

10 territoires ont répondu.

7 TERRITOIRES RÉPONDANTS SUR 10 ONT ACHEVÉ LEUR INVENTAIRE

7 SUR 10 ONT EU RECOURS A UN PRESTATAIRE

Les intercommunalités se sont faites essentiellement accompagnées (Urbalyon ou bureaux d'études), parfois dans le cadre d'un travail mutualisé à l'échelle du SCoT (Nord Isère, Syndicat de l'Ouest Lyonnais, Plaine de l'Ain, Beaujolais). La présence d'acteurs multiples sans un cadre réglementaire imprécis amène des variations dans les méthodes utilisées, parfois problématiques pour « recoller » les différentes démarches.



Une procédure en 4 étapes

Une procédure en 4 étapes...et un niveau d'ambition à fixer pour chacune d'entre elles



RETOUR SUR LES INVENTAIRES ZAE DE LA PLAINE DE L'AIN

En réponse aux attentes de la Loi Climat et Résilience du 22 août 2021 et en application de l'article L318-8-2 du Code de l'urbanisme, les EPCI du Sud de l'Ain (Val de Saône Centre, Dombes Saône Vallée, Plaine de l'Ain, Rives de l'Ain Pays du Cerdon, Miribel et Plateau, Côtière à Montluel, et Dombes) se sont associés pour solliciter Urbalyon en vue de la constitution de leurs inventaires.

L'inventaire produit par l'agence présente pour chaque ZAE (article L318-8-2 du code de l'urbanisme) :

- Un état parcellaire des unités foncières composant la zone d'activité économique, comportant la surface de chaque unité foncière et l'identification du propriétaire ;
- L'identification des occupants de la zone d'activité économique ;
- Le taux de vacance de la zone d'activité économique, calculé en rapportant le nombre total d'unités foncières de la zone d'activité au nombre d'unités foncières qui ne sont plus affectées à une activité assujettie à la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1447 du code général des impôts depuis au moins deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition et qui sont restées inoccupées au cours de la même période.

L'inventaire est présenté sous forme d'atlas qui permet de visualiser

- Une cartographie des unités foncières de chaque zone;
- Un tableau des données, de chaque zone, classées selon la référence de l'unité foncière : parcelles cadastrales, surface, propriétaire(s), occupants et taux de vacance.

La réalisation de l'inventaire s'appuie sur un travail de traitement de données issues des bases SIRENE (de l'Insee) et DGFIP (cadastre, fichiers fonciers, Locomvac...).

La production des inventaires a également permis aux EPCI le souhaitant de disposer d'un websig présentant l'ensemble des données mobilisées. Cette solution a pour avantage de :

- être un outil intuitif, offrant une navigation web qui affranchit l'utilisateur de l'utilisation d'un SIG traditionnel;
- proposer de multiples fonds de plan pour faciliter la navigation;
- offrir des possibilités avancées de zoom, de sélection, d'export;
- proposer des analyses thématiques pour la visualisation des données.

L'Agence a aussi produit les inventaires de la Métropole de Lyon, et des Communautés de Communes de Saône Beaujolais et du Pays de l'Ozon.

Exemple de fiche de synthèse de la ZAE de la Saccunière constituée dans le cadre de l'inventaire du sud de l'Ain





Accompagner le foncier économique vers plus de sobriété

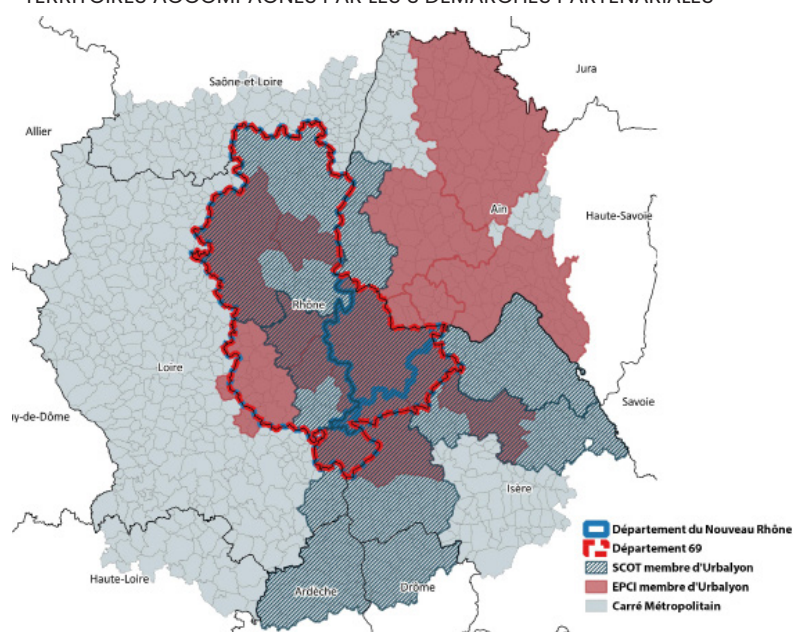
DES DÉMARCHES PARTENARIALES CONVERGENTES AU SERVICE DES TERRITOIRES

Un accompagnement historique auprès des territoires

La DDT du Rhône, le département du Rhône et Urbalyon accompagnent de longue date les territoires rhodaniens dans la connaissance, le suivi et le développement du foncier économique :

- la DDT du Rhône avec la création dès 2008 de l'Observatoire des Zones d'Activités du Rhône (OZAR) - voir encadré ;
- le Département du Rhône au travers de sa mission d'accompagnement des territoires - voir encadré ;
- l'Agence d'Urbanisme via la mise en place de l'Observatoire Partenarial Economie-Emploi (OPALE) et plus récemment de l'observatoire partenarial de la sobriété foncière, mais aussi au travers des accompagnements territoriaux réalisés en matière de stratégies foncières et de schéma d'accueil des entreprises .

TERRITOIRES ACCOMPAGNES PAR LES 3 DEMARCHES PARTENARIALES



L'OBSERVATOIRE PARTENARIAL DE LA SOBRIÉTÉ FONCIÈRE

Pour accompagner les territoires et les acteurs partenaires de l'agence dans le changement de regard et de paradigme lié à l'appréhension du foncier, la mise en place d'un nouvel observatoire partenarial qui permette le partage des connaissances, des méthodologies et des bonnes pratiques en matière de sobriété foncière est apparu particulièrement adapté. Une démarche de préfiguration a été engagée pour recueillir les besoins et attentes des partenaires.



L'observatoire partenarial de la sobriété foncière - qui se met en place progressivement cette année - a ainsi pour objectif d'être avant tout un outil de suivi et de compréhension des dynamiques foncières, un outil d'animation et de dialogue territorial, un outil d'aide à la décision et d'accompagnement des politiques publiques mais aussi un « centre de ressources » pour rendre visibles et accessibles les références et les travaux conduits en lien avec l'enjeu de sobriété foncière (indicateurs, analyses et études produites par l'agence et ses partenaires).

Quatre axes de travail complémentaires ont été identifiés pour guider l'action de l'observatoire :

- > La veille, le décryptage et la pédagogie
- > L'observation et le partage de la connaissance
- > Les explorations méthodologiques.
- > Le partage des outils, stratégies et actions foncières :

Parce que le sujet de la sobriété foncière est transversal et multithématique, l'observatoire est organisé autour de plusieurs groupes de travail coanimés avec certains observatoires existants et certains partenaires :

- **GT Trajectoire ZAN** : articulé avec la démarche conduite en Isère avec la DDT38 et l'agence de Grenoble
- **GT Foncier Economique** : coanimé avec l'OPALE, DDT69, CD69,
- **GT Habitat et foncier** : coanimé avec l'observatoire de l'habitat,
- **GT Ressources** : coanimé avec l'OPEANA.



LA DÉMARCHE PACTE RHÔNE ZAE



Depuis 2021, le Département du Rhône conduit une démarche partenariale ensemblière en lien avec les EPCI de son territoire. Cette démarche PACTE Rhône a deux objectifs : contractualiser avec les EPCI et co-construire une stratégie territoriale sur 5 axes : aménagement du territoire, solidarités sociales, innovation, attractivité et environnement.

Plusieurs groupes de travail viennent alimenter cette démarche, dont un groupe sur les Zones d'Activités Économiques en lien avec les enjeux de sobriété foncière, lancé en 2021.

Les travaux du groupe, accompagné par le CAUE et Egis, ont porté sur l'identification de définitions communes, la réalisation d'un benchmark des ZAE exemplaires en France et en Europe, d'une boîte à outils pouvant être mobilisés par les EPCI, et en mai 2024, l'organisation d'une journée d'étude à Savoie Technolac pour acculturer les élus aux enjeux du développement économique dans une trajectoire ZAN.



Répondre au défi de la trajectoire ZAN, un enjeu partagé par les trois démarches partenariales

Parce que les trois démarches partenariales portées par l'Etat, le Département et l'Agence s'adressent aux territoires de l'Aire d'Attraction de la Ville (AAV) de Lyon et partagent le même objectif, celui de répondre au défi de la trajectoire ZAN en accompagnant ensemble les changements de pratiques en matière d'optimisation foncière et immobilière des activités économiques, la convergence et la mutualisation des temps d'échanges est apparue pertinente.



L'OBSERVATOIRE DES ZONES D'ACTIVITÉS DU RHÔNE (OZAR)

L'OZAR a pour objectif d'apporter aux partenaires une vision partagée des zones d'activités présentes sur le territoire et plus particulièrement de :

- dresser un état des lieux des ZAE, appropriable par chacun,
- mettre à disposition les éléments nécessaires à des diagnostics partagés,
- estimer le poids des ZAE dans le tissu économique local et mesurer son évolution,
- encourager la gestion économe de l'espace et la limitation de la consommation par des ZAE qui ne se justifiaient pas au regard du contexte économique et territorial,

Il a pour périmètre le département du nouveau Rhône élargi à la commune de Jassans-Riottier (Ain) et à la communauté de communes de Forez Est (Loire).

Il constitue un outil d'aide à la décision partenarial...

- mieux appréhender l'avenir et mener des réflexions prospectives,
- venir appuyer les missions et les prérogatives de services publics de chaque partenaire,
- inciter et planifier des projets de ZAE (création, extension, requalification) répondant à des critères d'équilibre et de développement durable des territoires.

L'observatoire recense tous les fonciers à vocation économique, c'est-à-dire faisant l'objet d'un zonage à vocation unique d'économie hors tourisme (industrie, commerce, services, artisanat) dans les documents d'urbanisme approuvés, que ceux-ci constituent ou non une zone d'activité économique.

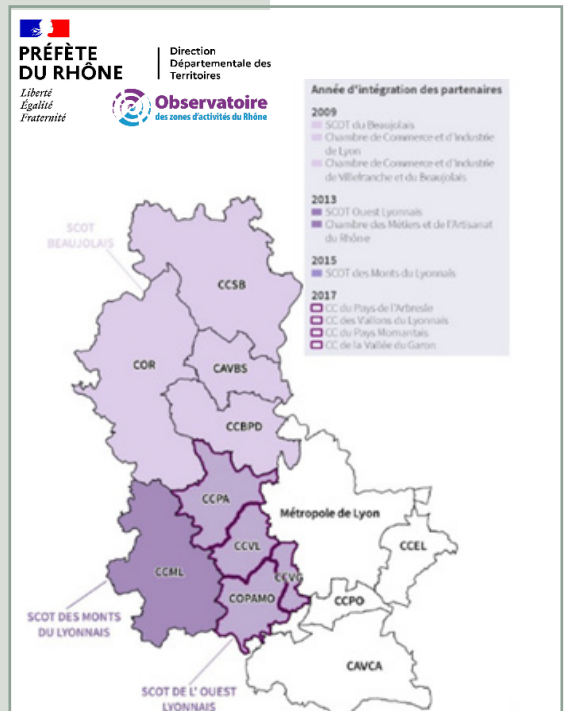
Les données de l'observatoire sont consultables via :

- Les [données géographiques](#) des sites économiques du Rhône, d'après l'observatoire partenarial des zones d'activités économiques du Rhône (OZAR), actifs ou en projet (zonage des documents d'urbanisme dédié à de l'activité économique non investi).
- La [cartographie](#) interactive qui permet d'effectuer des zooms du département à l'établissement (en cours d'actualisation).

Aménagement économique et sobriété foncière, guide méthodologique pour l'élaboration d'une stratégie vertueuse

Issu d'un travail collaboratif des partenaires de l'OZAR animé par la DDT du Rhône, ce guide a pour objectifs :

- d'accompagner la réalisation ou la révision d'une stratégie d'aménagement économique,
- d'être un référentiel à l'attention des parties prenantes dans l'aménagement économique du territoire, en prenant compte notamment les enjeux du territoire et les attentes de niveau national en matière de sobriété foncière, en proposant une méthodologie.





Bilan et perspectives : retour sur les échanges de l'atelier

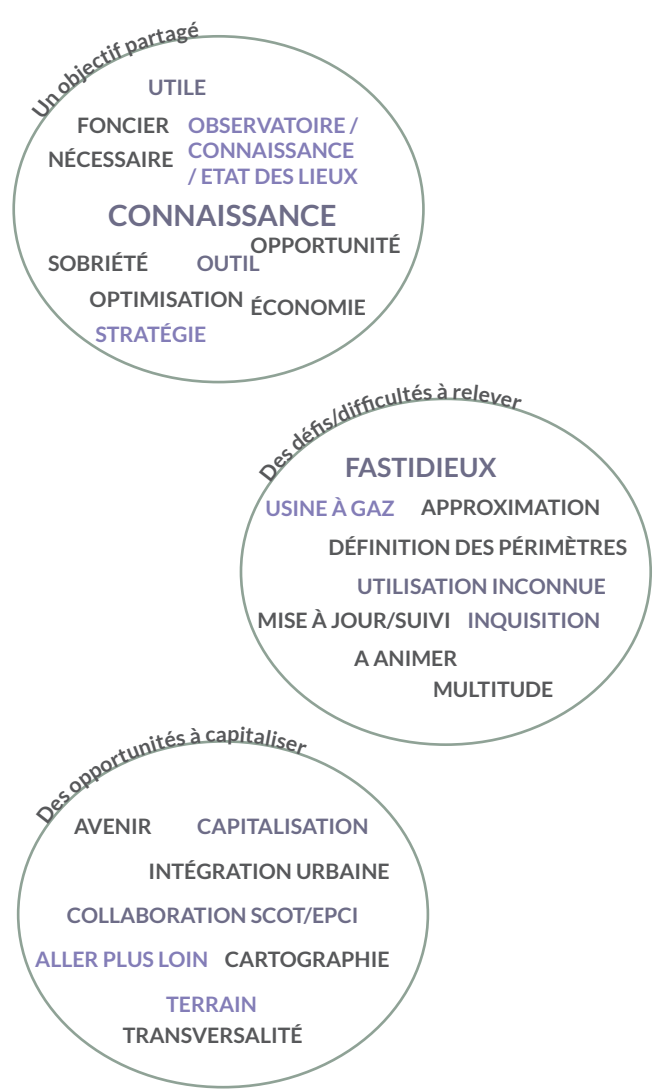
Le 30 avril, territoires du Rhône, du Nord Isère et du Sud de l'Ain, chambres consulaires, partenaires institutionnels et aménageurs étaient ainsi réunis pour échanger à l'occasion d'un atelier de travail dédié au retour d'expérience de l'exercice d'inventaire des ZAE.

La démarche étant désormais mature voire finalisée dans l'ensemble des territoires, l'atelier avait pour objectif de dresser un premier bilan de l'exercice et de travailler à anticiper ensemble les suites et les perspectives ouvertes au fil des réflexions conduites lors de l'élaboration de l'inventaire.



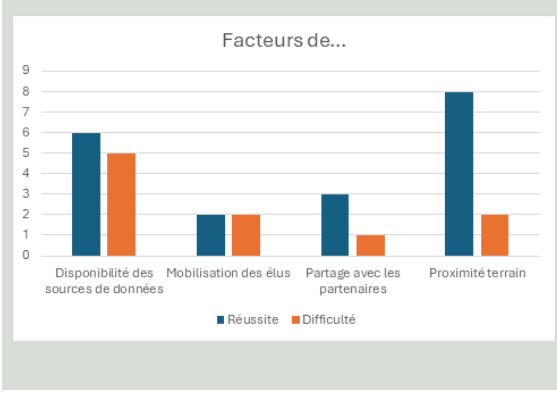
UNE PERCEPTION DE L'EXERCICE MITIGÉ

En introduction, les participants de l'atelier ont été interrogés sur le ou les mots qu'ils associent aux inventaires ZAE. Il en ressort les nuages de mots suivants :



RETOURS D'EXPÉRIENCE DES TERRITOIRES

Les données apparaissent globalement accessibles mais pas toujours faciles à manipuler, ce qui pose la question sur le long terme de la capacité de suivi et de mise à jour des inventaires par les EPCI. La principale difficulté rencontrée par les territoires est liée au temps humain nécessaire pour la réalisation des inventaires, pas toujours anticipé par les EPCI et les élus.



PREMIER BILAN DE L'EXERCICE D'INVENTAIRE

Quatre groupes de travail ont été constitués pour tirer un premier bilan partagé des démarches d'inventaires. Il en ressort les enseignements suivants :



Des bonnes pratiques à valoriser et capitaliser

> Un outil de connaissance fine du territoire, préalable à la mise en place d'une stratégie

Le travail d'inventaire a permis aux EPCI de développer un outil partagé de connaissance de leur zone d'activités.

La mise en place de cette connaissance s'est appuyée sur un ensemble de données chiffrées et cartographiques mais aussi et surtout sur la connaissance de terrain développée par les techniciens. L'exercice réglementaire est alors devenu pour certains territoires une réelle opportunité d'affiner la connaissance de leurs ZAE et de capitaliser l'ensemble des éléments recueillis afin d'en assurer le suivi.

Le partage des définitions et le travail de quantification qui a été mené a souvent conduit à une prise de conscience des disponibilités et des potentiels de densification des ZAE ; amenant à un affermissement des compétences en matière d'aménagement et de développement économique à l'échelle intercommunale. Cela a aussi permis pour certains territoires de porter un regard sur des espaces économiques situés en-dehors des zones identifiées jusqu'alors.

Poser et analyser l'ensemble des connaissances locales en matière de foncier économique a été considéré par de nombreux territoires comme un préalable logique à la mise en place de stratégies d'accueil des entreprises mais aussi à des réflexions plus transversales sur le foncier notamment dans le cadre de l'élaboration de documents d'urbanisme.

> Une opportunité de développer/conforter les collaborations

A l'instar des territoires du Nord-Isère et de l'Ouest Lyonnais, plusieurs Scot ont initié des démarches d'accompagnement collectives afin de rendre cohérentes les méthodes, d'optimiser l'ingénierie déployée et les investissements consentis par les territoires. Ces initiatives ont permis d'éviter l'écueil ressenti par certains EPCI qui se sont trouvés livrés à eux-mêmes et ont perdu du temps à identifier les points d'entrée. Cela a également permis de proposer des méthodes harmonisées, tout de suite mobilisables.

L'exercice a aussi été l'occasion pour certains EPCI de se rapprocher des communes, notamment pour identifier le foncier économique situé en-dehors des ZAE gérées

au niveau intercommunal, avec parfois la réouverture de discussions autour de la prise de compétence sur certains périmètres. La collaboration EPCI/Communes a été vécue comme une occasion de dialogue et d'affirmation de la répartition des différentes compétences mais aussi comme une opportunité de s'appuyer sur la connaissance de terrain des communes.

Enfin, les EPCI ont pu s'appuyer sur leurs partenaires techniques (Pacte Rhône, OZAR et Agence d'Urbanisme) pour amorcer les démarches et s'appuyer sur les méthodes et retours d'expériences tout au long de la conduite des inventaires.



Des questions/difficultés à investiguer

> Une définition réglementaire incomplète qui ne permet pas une vision harmonisée des ZAE entre territoires

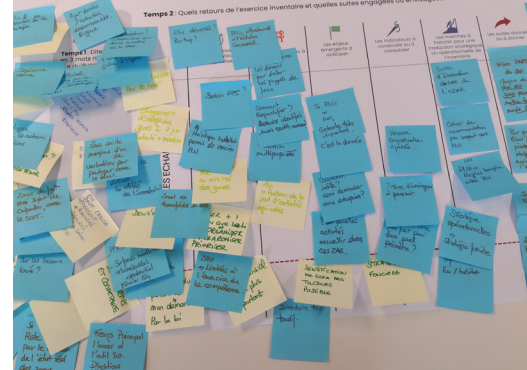
La réglementation n'imposant pas un cadre strictement défini pour la réalisation des inventaires, leur réalisation a conduit à la construction de méthodologies proches mais pas forcément comparables qui empêche un recollement cohérent à court terme de l'ensemble de ces démarches à la grande échelle.

La mise en oeuvre de l'exercice a parfois questionné la pertinence de la liste d'indicateurs identifiés par la loi au regard de ses objectifs. Les EPCI ont ainsi souvent développé des informations connexes pour compléter l'état des lieux initial.

> Un enjeu de passer d'un état des lieux statique à un outil de monitoring du foncier économique

Par définition, l'outil « inventaire » est un état des lieux à un instant T peu adapté au suivi de l'activité économique. Le temps de la donnée utilisé ne correspond pas au temps économique. Certains EPCI s'interrogent donc sur la capacité de s'appuyer finement sur la base de l'inventaire pour développer un outil fiable de monitoring de l'activité économique permettant d'avoir un temps d'avance dans la gestion du foncier (défaillance d'entreprise, besoins de développement, transmission/reprise d'activité...).

De fait, la disponibilité du foncier et de l'offre immobilière est peu traitée par l'inventaire et reste difficilement appréhendable en-dehors d'un travail de terrain régulier pour fiabiliser les données.





> Une démarche peu mobilisatrice pour les élus et les entreprises du territoire

L'exercice s'est avéré d'autant plus compliqué pour les techniciens des EPCI que, malgré les obligations réglementaires, les élus ont souvent eu du mal à percevoir les enjeux et les opportunités liés à l'inventaire ZAE. Il a ainsi été parfois difficile de faire accepter la démarche mais aussi les besoins matériels et humains nécessaires à sa réalisation. Ce manque de mobilisation se ressent également en aval pour répondre de façon opérationnelle aux enseignements de cet état des lieux.

De la même façon, alors même qu'elles sont au cœur des enjeux et associées au titre de la consultation réglementaire, les EPCI font part de leurs difficultés à mobiliser les entreprises sur ces sujets.



Des enjeux émergents à anticiper

> Proposer un outil qui réponde à l'évolution des pratiques et des besoins des entreprises en matière de foncier (montage, formes urbaines...)

Au-delà du défi d'offrir du foncier aux entreprises dans un contexte d'optimisation et de raréfaction de la ressource, les EPCI témoignent d'un changement de paradigme plus global en matière de développement économique que la simple question de la disponibilité foncière. En effet, l'augmentation des coûts du foncier et la difficulté à trouver des surfaces pérennes imposent de réfléchir à la fois sur les modes d'acquisition et de mise à disposition du foncier (baux emphytéotiques, foncière...) et sur les formes urbaines et immobilières.

Cela pose la question des indicateurs complémentaires à intégrer à l'analyse de l'inventaire pour prendre en compte ces éléments qui relèvent davantage du qualitatif et de la gestion du foncier.

Les EPCI soulèvent ainsi un enjeu à consolider l'inventaire dans le sens d'une meilleure adéquation offre/besoin des entreprises.

> Traiter également les activités économiques dans le diffus

L'inventaire des ZAE a poussé les EPCI à s'interroger sur le périmètre de leurs zones mais aussi des autres espaces économiques accueillant des entreprises en-dehors de leur compétence. Dans les espaces urbains denses, cette question est d'autant plus importante que ces fonciers économiques ont eu tendance à disparaître ces dernières années au profit d'autres fonctions, notamment résidentielles, et que ces fonciers sont autant de potentiels d'accueil d'entreprise que les collectivités ont du mal à retrouver par la suite.

> Accompagner vers plus de qualité et de sobriété dans les ZAE existantes

L'un des principaux enjeux identifié par les EPCI est celui de l'accompagnement à la requalification et l'optimisation des zones existantes par une meilleure connaissance des usages du foncier mais aussi de la vacance.

Approfondir les indicateurs liés aux formes de foncier et à leur évolution doit ainsi permettre d'identifier et d'orienter l'action publique en faveur de la densification des zones en passant parfois par le remembrement du foncier et le traitement des friches. Ce diagnostic doit s'accompagner d'une appréhension plus précise des outils mobilisables et des moyens financiers et humains à engager pour agir que ce soit en matière de portage foncier ou de réaménagement.

La requalification des zones est aussi l'occasion de s'interroger sur leurs qualités paysagères et environnementales qui sont autant d'atouts pour l'accueil et le développement des entreprises et qui ne sont aujourd'hui pas du tout abordées par l'exercice réglementaire de l'inventaire.





Des indicateurs à construire ou à consolider

> Appréhender la densité et les capacités d'optimisation et de renouvellement du foncier

Potentiel de densification :

- Coefficient d'emprise au sol
- Surface urbanisable
- Gisements fonciers
- Stationnement
- Type de propriété

Outils mobilisables :

- Taxe d'aménagement

> Suivre et anticiper les disponibilités foncières

- Ancienneté du bâti
- Vacance structurelle et conjoncturelle
- Friches
- Etat de santé des entreprises

> Analyser les enjeux de mixité et de qualité des zones

Mixité de la zone :

- Usages présents (logements, loisirs...)
- Typologie des activités économiques (tertiaire, productif, commerce...)
- Identification des filières

Qualité des zones :

- Accessibilité en transport en commun
- Animation / Services aux entreprises

Exemples d'indicateurs - InterSCoT, Urbalyon/Epures, Fiche méthodologique n°5 : Aller plus loin

Thématiques à approfondir	Recensement du foncier mobilisable	Qualification des activités présentes	Potentiel d'optimisation du foncier au sein de la ZAE	Potentiel de désimperméabilisation et de renaturation au sein de la ZAE	Etat du marché foncier économique
Exemples d'indicateurs mobilisables	Taux de vacance affiné	Secteur d'activité	Superficie des aires de stationnement (salariés et visiteurs)	Taux d'imperméabilisation global	Besoin en construction nouvelle sur place (à 5 ans)
	Foncier non occupé : identification + qualification (libre, en projet, surfaces grevées de servitudes, ...)	Taille de l'activité (nb emplois)	Potentiel de mutualisation de certains usages	Taux d'imperméabilisation des stationnements	Besoin en extension de construction existante (à 5 ans)
	Foncier sous-occupé : Densité d'occupation des UF, potentiel de division parcellaire...	Taille moyenne des lots par secteur d'activité de la ZAE	Potentiel d'extension en surélévation du bâti existant	Coefficient de pleine terre fixé par le PLU (le cas échéant)	Besoin supplémentaire en occupation des sols (sans construction)



Les marches à franchir pour une traduction stratégique ou opérationnelle de l'inventaire

> L'inventaire ZAE, un préalable indispensable au schéma d'accueil des entreprises

Les EPCI témoignent de l'opportunité présentée par l'exercice d'inventaire pour la mise en place d'une stratégie plus globale d'accueil des entreprises. La mise en place d'un SAE est perçue comme une suite logique à l'inventaire qui en est un bon diagnostic.

Dans cette même optique, l'inventaire permet de clarifier les vocations économiques et les enjeux d'aménagement des ZAE. Sa mobilisation dans l'évolution ou l'élaboration des documents d'urbanisme locaux, que ce soit à l'échelle des Schéma de Cohérence Territoriaux ou des Plans Locaux d'Urbanisme, constitue une opportunité pour proposer des périmètres et des réglementations adaptés.

> La mobilisation des élus, un impératif pour le passage à l'opérationnel

Au-delà de la stratégie et de la planification, l'inventaire ZAE fait ressortir des enjeux très opération-

nels pour l'aménagement des zones. Pour autant, le passage à l'opérationnel, notamment en matière d'action foncière, se heurte à la question de l'engagement des territoires en matière de coût humain et financier qui ne peut être résolu sans prise de conscience de la part des élus et des entreprises du territoire. Plus que les outils de mise en action, c'est la question de la pédagogie auprès des acteurs qui se pose.

> Un suivi et une mise à jour régulière qui se heurte à des difficultés.

Le premier exercice d'inventaire s'achève et permet de dresser un premier bilan en termes de méthodologie et d'implication. Les EPCI sont désormais confrontés au défi de partager et faire vivre cet inventaire dans la perspective d'une mise à jour d'ici 6 ans. Plusieurs difficultés sont ainsi remontées par les territoires :

Un enjeu de convergence méthodologique, notamment au sein d'un même SCoT afin de disposer à terme de données comparables ;

Un enjeu de mobilisation des ressources pour un exercice extrêmement chronophage pour les techniciens des intercommunalités ;

Un enjeu de disponibilité et de mise à jour des données, notamment fiscales, pour assurer un suivi cohérent des informations tout en ouvrant le champ d'investigation pour répondre aux besoins opérationnels.



Les suites données ou à donner

> Un lien direct avec la planification

La connaissance des ZAE et du foncier économique plus généralement est l'occasion de mettre à jour et d'enrichir les documents de planification locaux. Elle permet de préciser et protéger les périmètres et d'adapter la réglementation en fonction des enjeux de requalification et d'optimisation foncière. Les EPCI font remonter un véritable enjeu de discussion entre les communes et l'opportunité de lancer des démarches intercommunales.

L'un des principaux enjeux en matière de planification est de «sanctuariser» les sites d'activité afin d'éviter les mutations vers d'autres vocations. Cette question peut être également approfondie pour préserver les sites productifs en précisant les sous-destinations économiques de chaque site et ainsi ponctuellement exclure le tertiaire ou le commerce.

La traduction dans les documents de planification des inventaires est aussi l'occasion de confronter et ouvrir les enseignements de l'inventaire à une vision plus transversale du territoire (enjeux de mobilité, d'environnement, de paysage, de greffe urbaine...).

La traduction réglementaire reste un premier pas pour l'établissement d'une stratégie plus ciblée via un schéma d'accueil d'entreprises mais aussi pour la mise en œuvre de stratégies opérationnelles pour accompagner l'évolution des zones (investissement patrimonial, clause de bonne fortune, clause CCTP pour pérenniser la vocation de la zone...).

> Un document à partager largement ?

Face à la difficulté de mobiliser élus et entreprises autour des inventaires malgré le cadre de consultation donné par la loi, les territoires s'interrogent sur les formes et les objectifs de partage à terme. Quel niveau d'information et sur quel support ? L'outil numérique a été particulièrement mobilisé (web sig ou atlas numérique) pour la visualisation des résultats de l'inventaire. Du fait de la sensibilité des données produites et valorisées, la question de la diffusion reste centrale.

Ce premier exercice d'inventaire a été parfois un exercice un peu solitaire pour les territoires qui se sont heurtés à des difficultés. Les marges laissées par la réglementation quant aux définitions et aux indicateurs ont conduit au développement de méthodes différenciées peu comparables entre elles. Les EPCI et les SCoT soulignent le besoin de partager entre eux pour faire converger les méthodes et partager les retours d'expérience concernant les choix méthodologiques.

> Un enrichissement des données pour mieux appréhender les dynamiques

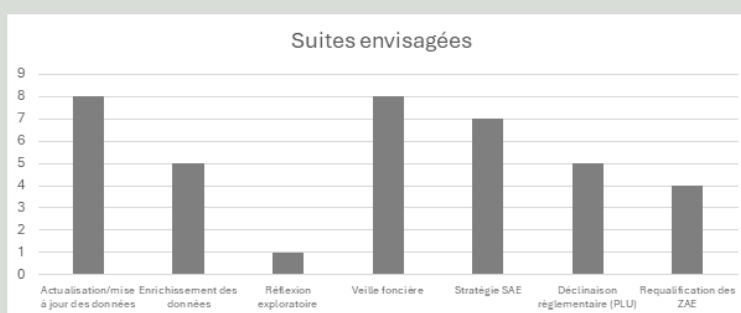
Face aux lacunes du texte de loi, les territoires témoignent du besoin de partager leurs expériences et de faire converger les méthodes afin de permettre une montée en compétences collective.

De plus, les indicateurs pointés par la loi semblent insuffisants pour véritablement comprendre et suivre les dynamiques foncières des ZAE. Chaque territoire a mobilisé des données complémentaires ou s'est heurté à des questionnements non résolus. En vue du suivi et de la mise à jour de l'exercice, il y a également un enjeu à consolider la liste des indicateurs.



RETOURS D'EXPÉRIENCE DES TERRITOIRES

8 TERRITOIRES SUR 10 ONT CONFORTÉ LEUR COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE MAITRISE FONCIÈRE



Le Schéma d'Accueil des entreprises semble être la suite logique de l'exercice d'inventaire, certaines intercommunalités ayant d'ailleurs choisi de mener les deux démarches de manière concomitante.



ZOOM SUR LES PARTICIPANTS AU GT DU 30 AVRIL 2024



POUR ALLER PLUS LOIN

Les ressources disponibles

[Avis de la FNAU n°11 sur les inventaires de ZAE](#)

[Fiches méthodologiques sur les inventaires de ZAE produites par les agences d'urbanisme de Lyon et Saint-Etienne](#)

[Guide «Aménagement économique et sobriété foncière» de la DDT69](#)

[Webinaire «comment concilier développement économique et sobriété foncière?»](#)

SUITES ET PERSPECTIVES

Un séminaire partenarial à destination des élus des territoires est envisagé à l'automne pour partager les modalités opérationnelles de déploiement d'une stratégie de sobriété foncière économique et des retours d'expériences sur l'optimisation et la requalification des ZAE.

Contacts :

Julie Beaufrère : j.beaufrere@urbalyon.org
Emilie Giraud : emilie.giraud@rhone.gouv.fr
Leslie Agabriel : leslie.agabriel@rhone.fr

Ce rapport résulte d'un travail associant les métiers et compétences de l'ensemble du personnel de l'Agence d'urbanisme



Agence d'Urbanisme de l'aire
métropolitaine lyonnaise

Tour Part-Dieu, 23^e étage
129 rue Servient
69326 Lyon Cedex 3
Tél. : +33(0)4 81 92 33 00
www.urbalyon.org

PACTE
RHÔNE
Partenariat avec les Collectivités de notre Territoire

PRÉFÈTE
DU RHÔNE
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction
Départementale des
Territoires
Observatoire
des zones d'activités du Rhône