

Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel

Contribution présentée par
Rollon MOUCHEL-BLAISOT, préfet,
chargé d'une mission interministérielle auprès du ministre de la transition
écologique et de la cohésion des territoires
et du ministre délégué chargé de l'industrie

Mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel

Rollon MOUCHEL-BLAISOT, préfet

Avec la participation de

François NOISSETTE,

Inspecteur général de l'environnement et du développement durable

Ont également contribué

Laure SCHOUN,

Chargée de mission

Juliette ELBAZ,

Stagiaire au cabinet du Ministre
délégué en charge de l'Industrie

Blanche VILLEROY DE GALHAU,

Stagiaire à l'Agence nationale de la cohésion des
territoires

La mission remercie l'ensemble des institutions et personnes ayant contribué à ses travaux.

Juillet 2023

AVANT-PROPOS

Rollon MOUCHEL-BLAISOT
Préfet

La France a de nombreux atouts pour redevenir une puissance industrielle.

Parmi ceux-ci, elle dispose du potentiel foncier nécessaire, sur tout son territoire, pour accueillir des nouvelles activités économiques. A partir de l'évaluation objectivée des besoins que nous avons effectuée, j'ai la conviction que notre pays peut parfaitement concilier accélération de la réindustrialisation et trajectoire nationale de sobriété foncière et démontrer que ces deux enjeux sont non seulement compatibles mais complémentaires.

Cela suppose la mise en place d'une **Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel** clarifiant les responsabilités, actuellement très dispersées, programmant les priorités et engageant les solutions administratives, juridiques et financières innovantes à la hauteur des ambitions de notre pays visant à créer la première industrie verte en Europe.

Cette mobilisation devra se traduire par une action publique globale et cohérente déclinée par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales compétentes et les acteurs économiques, avec l'appui déterminant du réseau préfectoral, des services déconcentrés et des opérateurs de l'Etat. L'objectif sera de faciliter très concrètement la création ou l'extension d'implantations industrielles et logistiques associées dans le cadre d'une planification foncière partagée, ainsi que de mieux anticiper les besoins futurs.

Les impératifs d'aménagement du territoire doivent être pleinement intégrés dans les décisions publiques afin de mobiliser toutes les forces créatrices du pays et éviter de nouvelles fractures. Il s'agit notamment, tout en soutenant le rôle moteur des sites stratégiques d'intérêt national, de (re)créer aussi des emplois dans la diversité de nos territoires; les récentes décisions d'implantations étrangères annoncées lors du sommet « Choose France » vont y contribuer. Notre tissu industriel, constitué de grandes entités mais surtout de nombreuses PME-PMI, qui représentent l'essentiel des besoins en foncier, pourra opportunément s'appuyer sur une « alliance des territoires » permettant de tisser des liens créatifs à tous les niveaux et faire revenir dans les petites et moyennes villes, touchées par la désindustrialisation de ces dernières décennies, les populations actives nécessaires au rebond. A cet égard, les attractivités économique et résidentielle sont étroitement liées, comme Action Cœur de Ville l'a démontré.

Enfin, la question de l'acceptabilité locale est prégnante, ce qui suppose de mieux soutenir et accompagner les territoires qui contribuent à cette priorité nationale dans leurs choix d'aménagement, tout en répondant aux aspirations des habitants.

C'est donc un changement d'échelle et de manière de faire que notre contribution préconise pour produire, via des solutions concrètes et innovantes, le foncier nécessaire à la réindustrialisation dont la réussite permettra un développement équilibré des territoires et la soutenabilité de notre modèle social.

SOMMAIRE

Liste des préconisations.....	4
Introduction.....	7
1. Objectiver les besoins fonciers nécessaires pour la réindustrialisation.....	8
1.1. Le contexte de sobriété foncière	8
1.2. L'industrie en France et ses besoins en foncier	8
1.3. Le besoin spécifique en très grands terrains (évaluation et méthode)	9
1.4. Planification foncière	10
2. Mieux connaître le foncier pouvant accompagner le développement des activités industrielles.....	11
2.1. La multitude de dispositifs nécessite une mise en cohérence et de qualification des informations	11
2.2. La création de deux portails nationaux afin d'améliorer la connaissance du foncier économique	12
2.3. Mieux connaître les friches	14
3. Optimiser le foncier existant.....	15
3.1. L'intensification de l'utilisation des locaux existants et des machines	15
3.2. La densification et préservation des zones industrielles existantes	15
3.3. La modernisation des zones industrielles	17
3.4. La mobilisation du foncier « caché »	18
3.5. La réhabilitation de friches pour accueillir de nouvelles activités industrielles et logistiques	19
4. Adapter la gestion du ZAN à la réindustrialisation.....	20
4.1. Une évaluation sommaire des besoins en foncier nouveau	20
4.2. Les enjeux du ZAN pour l'industrie et sa logistique inféodée	22
4.3. Déterminer et mettre en œuvre des réponses adaptées à chaque échelle	23
5. Maîtriser le foncier économique dans la durée et anticiper les besoins futurs... 	24
5.1. Acquérir	24
5.2. Garder et gérer	25
5.3. Anticiper et constituer un réservoir national de terrains	26
5.4. Sites naturels de restauration et de renaturation	28
5.5. Financer	29
Une organisation clarifiée mettant en œuvre la Stratégie nationale de mobilisation par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques.....	31
Organisation et gouvernance	31
Feuilles de routes locales	32

Annexes

- I. Evaluer le besoin en foncier industriel et logistique associée
- II. Lettre de mission
- III. Liste des déplacements effectués
- IV. Liste des entités rencontrées

Fiches

- A. Sites France 2030
- B. Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts
- C. Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches
- D. Densification et intensification des zones industrielles
- E. Mobilisation du foncier caché public et privé
- F. Gestion adaptée du ZAN en fonction des besoins de foncier industriel
- G. Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels
- H. Sécuriser les compensations environnementales

Liste des préconisations

La mission estime le besoin pour le développement de l'industrie dans nos territoires à l'horizon 2030 à 22 000 hectares*, ainsi répartis :

- 3 500 ha en densification,
- 10 000 ha en réhabilitation de friches,
- 8 500 ha en artificialisation.

* dont 10 % pour la logistique inféodée à l'industrie.

Pour mobiliser ce foncier, il faut changer d'échelle et de manière de faire, sachant que la France a le potentiel foncier pour accélérer la réindustrialisation, vecteur de solutions concrètes pour réussir la transition écologique et garantir la soutenabilité de notre modèle social.

- 1 Réserver 6 à 7 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie en cours à l'industrie et à la logistique inféodée.
- 2 Préparer la reconstitution en continu d'un stock d'une dizaine de grands terrains clés en main.
- 3 Mettre en place une interopérabilité des outils de recensement du foncier disponible existants dans les territoires qui restent, aujourd'hui, encore très hétérogènes.
- 4 Déployer et gérer séparément le portail national du foncier et le « Dataviz Sites clés en main ».
- 5 Préserver, notamment juridiquement, les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour l'environnement (ICPE).
- 6 Généraliser la mesure facilitant le transfert des autorisations d'équipement commercial à toutes les opérations de restructuration de zones d'activité.
- 7 Elargir la revue interministérielle des fonciers publics pour le logement à l'industrie, déléguée aux préfets de région et menée en coordination étroite avec les régions.
- 8 Engager le traitement rapide d'un premier stock de terrains issus de friches (2 000 ha environ), choisies en fonction de leur intérêt stratégique et/ou de leurs coûts maîtrisés de remise en état.
- 9 Conserver une enveloppe de ZAN d'environ 100 à 200 ha par an pour les projets industriels d'envergure nationale, soit une réserve mutualisée au niveau national de 1 500 ha pour dix ans.
- 10 Définir les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels dans les documents de planification à l'échelle des régions, des territoires de SCoT et des EPCI, dans un rapport de compatibilité effective.
- 11 Faciliter l'acquisition, même coercitive, du foncier économique par les collectivités : préemption renforcée, intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), SEM, SPL.

- 12 Faire évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme, à ne pas brader les très grands terrains et à contrer la spéculation foncière.
- 13 Garantir pendant 5 ans la stabilité des règles environnementales opposables aux projets par la création d'un certificat environnemental.
- 14 Assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de renaturation et de restauration, dont le modèle écologique et économique doit être sécurisé, dans la zone écologique cohérente de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

Introduction

Afin de répondre à l'objectif de réindustrialisation s'inscrivant dans la trajectoire nationale de sobriété foncière, la mission propose l'adoption d'une Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel, avec pour méthode d'application la co-construction de Feuilles de route opérationnelles avec les collectivités locales et les acteurs économiques, avec l'engagement facilitateur du réseau préfectoral, des services déconcentrés de l'Etat et de ses opérateurs. Dans un univers très éclaté, elle vise à mettre en place les moyens d'intervention et de gouvernance nécessaires pour garantir, dans les choix d'aménagement, la place devant être donnée au foncier économique et, en particulier, industriel et logistique. Cette stratégie nationale volontariste pour la mobilisation du foncier industriel s'adresse à tous les territoires sans négliger la spécificité de certains d'entre eux et des Outre-mer en particulier.

Pour développer cette stratégie, il nous faut mieux connaître et optimiser le stock, dégager du flux avec notamment un « plan friches » ambitieux et mobiliser le foncier « caché » des entreprises publiques et privées, dans une approche globale et cohérente d'attractivité (deserte, réseaux, bassin d'emplois, logements, équipements publics, etc.). L'adaptation de la gestion du ZAN à la réindustrialisation est requise. Enfin, il est indispensable de maîtriser le foncier économique dans la durée afin d'anticiper les besoins futurs et de développer les nouveaux modes de gestion permettant de le conserver.

La réindustrialisation de la France est une politique prioritaire du Gouvernement qui concerne tout le pays. Aussi, une action volontariste d'aménagement du territoire sera nécessaire pour éviter de nouvelles fractures territoriales et contribuer à un développement économique durable et harmonieux, dans et avec tous les territoires.

1. Objectiver les besoins fonciers nécessaires pour la réindustrialisation

1.1. Le contexte de sobriété foncière

La loi Climat et résilience a fixé l'objectif de réduction progressive du rythme d'artificialisation des sols, jusqu'au « Zéro Artificialisation Nette » en 2050. Elle a également établi un premier objectif intermédiaire de réduction de moitié du rythme de la consommation d'espaces dans les dix prochaines années (2021 – 2031).

Aujourd'hui, près de 10 % du territoire national est considéré comme artificialisé. Au cours de la dernière décennie (2011-2020), environ 25 000 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) ont été consommés chaque année. L'objectif de réduction de 50 % aboutit donc à une enveloppe moyenne de 12 500 ha par an pour la décennie 2021-2030. La décélération de la consommation d'ENAF va bien sûr être progressive.

1.2. L'industrie en France et ses besoins en foncier

Selon l'INSEE, l'industrie représente 13,1 % du PIB en 2021 (dont 10 % pour l'industrie manufacturière). L'industrie occupe 3,1 millions d'emplois directs¹ et induit 4,5 millions d'emplois indirects. Environ trois quarts de ces emplois se trouvent dans les TPE, PME ou ETI, le plus souvent implantées dans des villes de moins de 20 000 habitants et les zones périurbaines. Les activités industrielles représentent une faible part dans le total des sols artificialisés en France en comparaison avec le secteur du logement ou des infrastructures. L'industrie occupe 277 561 ha, représentant environ 4,5 % des surfaces artificialisées. La contribution de l'industrie et de la logistique à l'étalement urbain (artificialisation de terrains en dehors des zones déjà urbanisées) a été évaluée à un peu plus de 5 % de l'artificialisation par une étude détaillée portant sur la période 2005-2013².

La réindustrialisation de la France, cette « ardente obligation », pourrait se traduire d'ici 10 ans par une augmentation – ambitieuse mais réaliste - de la part de l'industrie dans le PIB français de deux points de pourcentage, soit une augmentation de 50 milliards d'euros de la valeur ajoutée du secteur. Ces deux points de PIB représenteraient 465 000 emplois (à productivité relative constante). **La mission estime le besoin en foncier à 19 500 hectares pour le développement de l'industrie dans nos territoires, plus 2 500 hectares pour la logistique inféodée, soit 22 000 ha à l'horizon 2030.** Ce besoin en foncier pourra être satisfait majoritairement par la densification accrue des sites industriels et une importante réhabilitation des friches et, quand nécessaire, par l'artificialisation, selon la répartition suivante :

Tableau 1 : mobilisation du foncier par source
Source : mission

	Industrie	Logistique inféodée	Total
Densification	3 000	500	3 500
Réhabilitation de friches	9 000	1 000	10 000
Artificialisation	7 500	1 000	8 500
TOTAL	19 500	2 500	22 000

¹ Y compris 300 000 emplois intérimaires environ

² Par ailleurs, fin de la période de déclin de l'industrie.

Dans un contexte d'ambition commune en matière de transition écologique et de sobriété foncière, le développement industriel ne nécessitera donc plus d'être conduit uniquement en extensions urbaines.

Prenant acte des efforts déjà engagés - qu'il faudra amplifier - d'intensification dans les usines existantes, de densification des zones d'activités économiques existantes et de réutilisation de friches industrielles, la mission estime donc le besoin en foncier industriel nouveau à 8 500 hectares sur la présente décennie, France entière, logistique inféodée incluse.

Préconisation 1

Réserver 6 à 7 % de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie en cours à l'industrie et à la logistique inféodée.

1.3. Le besoin spécifique en très grands terrains (évaluation et méthode)

La réindustrialisation de la France passera – et passe déjà - par l'accueil de *gigafactories* et d'industries qui ont des besoins spécifiques en grandes surfaces. On peut évoquer la fabrication de batteries. Business France a accompagné 14 projets d'usines de batteries entre juillet 2021 et juillet 2022. Deux décisions favorables ont été prises : Verkor et ProLogium en cours d'implantation à Dunkerque. Chacune de ces usines mobilisera près de 150 ha à l'achèvement des dernières phases, à la fin de la décennie. Quatre projets seraient encore actifs. Il convient de noter que les surfaces finalement mobilisées ou réservées sont significativement inférieures aux premières demandes et que des projets stratégiques peuvent être sobres en terrains ; l'usine de batteries d'ACC à Douvrin n'occupe que 34 ha (cf. Fiche A – Sites France 2030).

La mission estime donc qu'il convient de prévoir la consommation effective de 100 à 200 ha chaque année pour ces *gigafactories*, soit une enveloppe de 1 500 ha pour dix ans, qui pourra pour partie être trouvée par reconquête de friches.

Toutefois, les besoins des différentes entreprises sont toujours très particuliers et les industriels mettent en compétition les sites. Il faut donc disposer en permanence de plusieurs sites réellement clés en main et préparer la reconstitution permanente de ce stock national. Cette démarche doit être intégrée dans celle des sites France 2030, les sites proposant des tènements de cette taille étant naturellement stratégiques. Les principales étapes sont les suivantes :

- identification par les biais de la revue interministérielle du foncier et les contacts directs des intercommunalités qui connaissent ces grandes emprises,
- études de faisabilité, d'accord partie entre la collectivité, le propriétaire et l'Etat, débouchant sur la mise au point de la démarche d'aménagement et le choix d'un aménageur,
- mise au point du projet, du plan d'affaires et du plan de financement, probablement cadrés par un protocole d'accord.

Préconisation 2

Préparer la reconstitution en continu d'un stock d'une dizaine de grands terrains clés en main.

1.4. Planification foncière

Aujourd'hui, la nécessité d'établir une véritable planification du foncier industriel s'impose. Il faut prévoir, d'une part, des moyens juridiques et financiers nouveaux et, d'autre part, une gouvernance adaptée regroupant toutes les parties prenantes.

Une attention particulière devra être portée aux terrains stratégiques. Un portage financier et juridique adéquat sera nécessaire afin de sanctuariser ces terrains d'une superficie de plus de 100 hectares ou détenant des caractéristiques particulières avantageuses pour les industriels. Ils devront absolument être réservés pour des implantations futures à des utilisateurs qui valorisent leurs atouts.

Ces besoins risquent d'ailleurs d'être plus importants en début de période. En premier lieu, la mobilisation des friches et les résultats de la densification des zones industrielles et commerciales existantes ne donneront leurs pleins résultats qu'à l'issue d'une montée en puissance. En second lieu, le foncier nécessaire à l'installation des nouvelles usines de l'industrie verte et à la décarbonation des usines existantes ne sera « compensé » que plus tard par la fermeture des installations des industries et installations carbonées. Une marge d'adaptation est donc à prévoir pendant cette période de transition d'ici 2035.

Par ailleurs, une forte reprise de l'activité pour la construction de locaux industriels (+11,9 %) et logistiques (+24,2 %) a d'ores et déjà été constatée pour l'année 2022

*
* *

Le défi à relever pour cette stratégie étant objectivé, nous proposons d'y répondre avec des mesures concrètes et opérationnelles permettant à toutes les parties prenantes d'agir, dans la durée et de manière plus cohérente, sur tous les paramètres fonciers. Pour cela, nous formulons des préconisations visant à mieux connaître le foncier existant, l'optimiser via notamment une action très volontariste sur les friches et adapter la gestion du ZAN aux activités industrielles et logistiques.

Il s'agit de répondre à la fois aux besoins identifiés mais également à ceux à venir dans une véritable démarche d'anticipation afin de constituer des « réserves foncières » mobilisables. Ces défis de production foncière en continu doivent être relevés dans une démarche de co-construction et de coopération avec les territoires et l'ensemble des parties prenantes, cela aux différents niveaux de gouvernance.

2. Mieux connaître le foncier pouvant accompagner le développement des activités industrielles

2.1. La multitude de dispositifs nécessite une mise en cohérence et de qualification des informations

La connaissance du foncier est un préalable à tout projet de territoire ou projet d'aménagement.

De nombreuses démarches d'inventaires et de mises à disposition de l'information ont été engagées ces dernières années afin de répondre au besoin de connaissances. En imposant aux intercommunalités un inventaire de leurs zones d'activités économiques, la loi Climat et Résilience de 2021 a accéléré ces démarches de connaissance du foncier disponible, de l'état des terrains, de leur propriété et de leur utilisation effective.

Si l'échéance d'août 2023 prévue par la loi pour l'achèvement de ces inventaires des zones d'activité ne sera pas tenue, la majorité des EPCI - notamment les plus importants - ont d'ores et déjà engagé leurs démarches, avec notamment l'appui du réseau des agences d'urbanisme et le concours de la Banque des territoires et du CEREMA. Cet inventaire sera un outil essentiel pour concilier développement économique et sobriété foncière.

Ces démarches locales sont soutenues par des bases de données et des systèmes d'information géographique à l'échelle des intercommunalités (tel que l'Atlas des zones d'activités économiques de Bordeaux Métropole) et des régions (tels que la démarche Star'Est créée par la Région Grand Est qui vise à identifier les réserves foncières exemplaires, l'Observatoire de l'obsolescence des ZAE de l'Institut Paris Région ou encore l'outil d'observation créé par l'Agence Economique Régionale Bourgogne Franche-Comté).

Des observatoires spécifiques à la logistique sont également mis en œuvre. Ainsi, l'Observatoire logistique Paris Seine Normandie, animé par la CCI Normandie, HAROPA et les acteurs locaux du développement économique, a pour objectif de préserver des capacités d'accueil pour le secteur de la logistique à proximité des nœuds intermodaux et des sites de production. En effet, conserver des sites pour la logistique est un important enjeu de gain d'attractivité et de compétitivité pour de nombreux territoires portuaires et industriels. De plus, la logistique industrielle, lorsque bien située, apporte sa contribution à la transition écologique en favorisant les circuits courts et en limitant les nuisances liées au transport de marchandises.

Par ailleurs, le CEREMA accompagne les collectivités en matière de foncier avec des outils mis à leur disposition tels que Cartofriches (recensement des friches) et UrbanSimul (stratégie de sobriété foncière du territoire).

Cartofriches est un dispositif conçu pour recenser les friches (industrielles, commerciales, d'habitat...) afin d'aider les collectivités et l'ensemble des porteurs de projets à localiser et définir les caractéristiques des friches pour les réutiliser et s'inscrire dans une stratégie de sobriété foncière à l'échelle du territoire. La base de données est alimentée via les observatoires locaux et les sites candidats aux appels à projets régionaux du fonds friches dans le cadre du Fonds vert. Plus de 8 300 sites y sont aujourd'hui recensés (cf. fiche B – Améliorer la connaissance du foncier industriel par la création de deux portails distincts).

Quant à Urbansimul, il s'agit d'un outil d'évaluation et de cartographie des espaces potentiellement constructibles à destination des acteurs publics français. La plateforme recueille les informations géographiques et foncières disponibles sur les 5 millions de parcelles cadastrales de la France métropolitaine et propose une analyse dynamique du foncier disponible à l'échelle des unités foncières. De nombreuses sources de données foncières sont croisées telles que les fichiers fonciers, les logements vacants (Lovac), les friches existantes (Carto-friches), les valeurs foncières et mutations immobilières (DV3F), les gisements potentiels, l'évolution du bâti, les documents d'urbanisme (PLU, PLUi) et les niveaux d'enjeux et de contraintes du territoire (cf. fiche B).

De son côté, Business France a développé avec la Banque des Territoires un outil cartographique, l'outil « Dataviz sites clés en main », afin d'aider les investisseurs étrangers à trouver du foncier rapidement disponible pour leurs grandes implantations industrielles.

Il faut aussi noter le relatif échec des processus descendants par « appel à manifestation d'intérêt » (AMI). De nombreux terrains potentiellement « clés en main » n'ont pas été identifiés par l'AMI « Sites industriels clés en main » de 2020. Cinq réponses seulement ont été apportées à l'AMI « Grands sites industriels » lancé en 2022, dont les résultats ne sont d'ailleurs pas encore partagés. Toutefois, une mise en lumière de ces grands sites industriels pré-équipés et disponibles pourrait s'avérer précieuse. En effet, les sites ayant répondu à l'AMI ne figurent pas tous dans l'outil « Dataviz sites clés en main ».

Préconisation 3

Mettre en place une interopérabilité des outils de recensement du foncier disponible existants dans les territoires qui restent, aujourd'hui, encore très hétérogènes.

2.2. La création de deux portails nationaux afin d'améliorer la connaissance du foncier économique

Le CEREMA et la Banque des Territoires travaillent, dans le cadre d'une mission parallèle confiée par les ministres de la transition écologique et de la cohésion des territoires et de l'industrie, sur un portail national valorisant les disponibilités foncières et immobilières à vocation productive. Afin de s'adresser à la fois aux collectivités et opérateurs et aux entreprises et investisseurs, la mission préconise une distinction des portails.

- Un portail « dataviz »³ amélioré à destination des investisseurs afin d'être la vitrine de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement, sans chercher à assurer la présentation agrégée de tous les terrains, souvent petits et commercialisés directement par les aménageurs et les commercialisateurs privés.
- Un portail national pour structurer l'écosystème de connaissance du foncier industriel du pays, orienté vers les collectivités territoriales et les opérateurs pour la réalisation des inventaires des zones d'activités prévus par la loi Climat et résilience et l'évaluation des potentiels de densification. Plus largement, il s'agirait de développer une observation permanente des fonciers industriels et de conduire une réelle stratégie foncière par les territoires.

³ La démonstration commerciale de ce portail reste à trouver.

Le Dataviz Sites France 2030

L'actuel « Dataviz Sites clés en main » a pour principal objectif de permettre aux investisseurs industriels étrangers de disposer d'informations sur le foncier industriel disponible en France. Développé par Business France et la Banque des Territoires à la suite de l'appel à propositions "Sites industriels clés en main" lancé en janvier 2020, l'outil présente succinctement 94 sites offrant des terrains prêts à construire : purge des procédures d'archéologie préventive et environnementales et, pour la plupart, pré-aménagement réalisé. Après sa mise en service en 2022, une version enrichie a été présentée lors du Sommet « Choose France », le 15 mai 2023, sur quatre sujets prioritaires : 5G, proximité d'un pôle de compétitivité, formation et bassin d'emploi.

Le portail « dataviz » amélioré est une vitrine nationale de la richesse et de la diversité de l'offre foncière nationale disponible immédiatement. Cette offre reprendrait les sites France 2030 véritablement clés en main pour lesquels toutes les procédures relatives à l'urbanisme, à l'archéologie préventive et à l'environnement auront été anticipées. Cette vitrine de l'offre française génère des prises de contact de la part d'investisseurs étrangers avec Business France (cf. fiche B). Elle doit cependant être significativement améliorée sur plusieurs points :

- caractéristiques techniques : vitesse de chargement, présentation des fiches (notamment cartes), référencement internet, traduction du contenu du site ;
- liste et qualité des informations communiquées : desserte ferrée, proximité d'un centre routier, puissance électrique disponible à 18 mois, ressources en eau, compensation, etc.
- cartographie simplifiée des sites présentés⁴ permettant de repérer les principales parcelles disponibles dans les sites labellisés mais aussi les terrains disponibles contigus quand il y en a ;
- inclusion des terrains disponibles non repérés lors de l'AMI précité mais connus des agences régionales et territoriales de développement ou des représentants locaux de l'Etat. Il faut étoffer le « portefeuille » foncier à destination des investisseurs industriels ;
- amélioration de la fluidité des échanges d'informations avec les partenaires, visant notamment à la mise à jour et l'enrichissement permanent de la vitrine, ce qui nécessitera d'ailleurs un travail consistant.

⁴ Périmètre du site et des principales parcelles sur un fond Google Earth

Le portail national sur le foncier économique

Ce portail a pour premier objectif de fournir aux collectivités des outils méthodologiques (guides, foires aux questions, conseils...) et des informations prétraitées issues des bases de données nationales. Il comprendrait ainsi des données sur les zones d'activité, le foncier (avec l'idée de reconstituer le parcellaire fonctionnel à partir du cadastre), les infrastructures et leur état (voiries, énergies, télécommunications...). Des informations d'intérêt local pourraient aussi être produites, par exemple sur les services à proximité (écoles, supermarchés, restaurants...) mais également des informations plus techniques comme la typologie des toitures qui peut être repérée par des analyses d'images nationales réalisées sur tout le territoire. Symétriquement, ce dispositif doit permettre de collationner les informations existantes localement sur le foncier économique, utiles pour le pilotage régional et national de la mobilisation pour le foncier industriel.

Enfin, la mise à disposition d'un outil information au profit des EPCI qui ne sont pas déjà équipés (en interne ou via leur agence d'urbanisme ou de développement) pour la réalisation de leurs inventaires de ZAE facilitera les consolidations.

Le sujet émergent des prix du foncier immobilier à vocation industrielle et logistique dans certains territoires attaqués par des positionnements spéculatifs (cf. 4.1 ci-après) n'est pas actuellement suivi. Aussi, l'ajout de cette fonctionnalité dans les observatoires locaux, soutenus par le portail national, devrait être prévu dès que possible. Ce portail devrait également être interfacé avec le portail « Dataviz sites clés en main », facilitant ainsi les mises à jour de l'outil.

En termes de délais et d'efficacité, il est recommandé d'adopter un référentiel partagé, de concevoir une architecture numérique partant des sites déjà existants et de prévoir une interopérabilité utile à tous les détenteurs de données.

Préconisation 4

Déployer et gérer séparément le portail national sur le foncier économique et le « Dataviz Sites clés en main ».

2.3. Mieux connaître les friches

La connaissance des friches est encore parcellaire malgré les efforts engagés par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) et par certaines collectivités (Star'Est en région Grand Est par exemple ou la plateforme CASSIUS de l'Institut Paris Région qui vise à faciliter l'appariement entre les friches et les usages possibles). Le réseau des inventaires territoriaux de friches (AMF, Intercommunalités de France, ADEME, BRGM, BdT, ANCT, CEREMA) a récemment été chargé de l'animation au sein du CNIG (Conseil national de l'information géolocalisée) d'un groupe de travail dédié à l'élaboration d'un référentiel de données, permettant de décrire de façon cohérente la localisation et les caractéristiques des friches tant pour les besoins nationaux que pour les porteurs d'inventaires locaux.

Par ailleurs, l'inventaire national Cartofriches développé par le CEREMA présente plus de 8 300 friches urbaines, industrielles, militaires et autres, repérées par divers canaux (base des sites pollués, inventaires des établissements publics fonciers et autres travaux locaux, etc.). L'alimentation de la base se poursuit.

Le ministère précité estime quant à lui à 2 400 le nombre de friches spécifiquement industrielles quand d'autres acteurs avancent des chiffres bien plus élevés (4 000 à 10 000). Néanmoins, la majorité des spécialistes s'accorde sur une surface totale comprise entre 90 000 (sites pollués) et 170 000 hectares. La part des sites industriels n'est cependant pas chiffrée.

3. Optimiser le foncier existant

L'espace nécessaire pour accueillir la croissance de l'activité et de l'emploi industriel peut partiellement se trouver en optimisant le foncier existant par l'intensification de l'utilisation de locaux et machines existants, la densification des zones industrielles, la mobilisation du foncier « caché » et le traitement volontariste de friches.

3.1. L'intensification de l'utilisation des locaux existants et des machines

Il est possible d'optimiser les espaces au sein des sites de production pour réduire *in fine* leur emprise foncière. Le premier moteur de cette évolution est le progrès technique (efficacité et compacité des machines, méthodes de conception, *process* de fabrication...). Les démarches telles que celles du *Lean Management*, lorsqu'elles prennent explicitement en compte les questions d'optimisation des espaces, permettent aussi de gagner en mètres carrés, temps de parcours et durée du cycle de production. Ces gains permettent de développer la production sans investissement immobilier supplémentaire. Ces réflexions peuvent porter sur l'implantation des lignes de production et l'organisation des postes de travail, le besoin de stockage réellement nécessaire à l'entreprise, la transformation des processus ou encore à l'optimisation des espaces administratifs. Des gains importants d'espaces peuvent être dégagés, d'après les retours d'expérience.

Des guides de bonnes pratiques commencent à être diffusés - tel que celui de l'agence de développement en Alsace (ADIRA) - complétés par des accompagnements spécifiques.

3.2. La densification et préservation des zones industrielles existantes

Documentée depuis la fin des années 1990, la disponibilité de foncier résiduel dans les zones d'activités est l'objet de nombreux travaux et démarches de collectivités locales, soucieuses de sobriété foncière mais aussi de réduction des charges de gestion de l'espace public.

Les premiers inventaires de zones industrielles existantes confirment les données issues d'études variées sur l'étendue des marges de densification : parcelles restées vacantes, réserves foncières constituées pour des extensions futures d'une activité mais jamais utilisées, voies de circulation, stationnements et aires de manœuvre, mutualisation de services support, construction plus compactes et/ou en hauteur, etc. Il convient donc de s'assurer de l'occupation maximale des zones industrielles existantes, en lien avec les autres usages nécessaires (renaturation, mutations, etc.).

La mission recommande également que les zones industrielles ayant hébergé ou hébergeant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soient préservées, notamment sur le plan juridique, pour éviter le mitage urbain. Il faut en effet pouvoir continuer

à accueillir de nouvelles unités de ce type eu égard à leurs caractéristiques foncières, au savoir-faire des collectivités, des agents et des services publics qui connaissent bien ces sites et à l'acceptabilité locale. Des dispositifs constructifs innovants devraient permettre d'adapter certaines règles de prospect au titre de la sécurité entre les bâtiments industriels.

Des projets plus récents démontrent aussi la possibilité de densifier le bâti par des constructions innovantes d'usines en « vertical » (exemple de H2 de Hoffman Green à Bournezeau en Vendée ou ZEISS à La Rochelle) et de logistique verticale (projet Goodman à Gennevilliers).

La mobilisation de ces réserves foncières – qui peuvent atteindre 30 % de la surface des zones d'activité existantes – nécessite une action volontariste de la collectivité, appuyée par un opérateur d'aménagement compétent. Des territoires sont déjà fortement engagés tels que l'agglomération de Saint-Nazaire qui a intégré une sous-destination pour l'industrie dans son PLUi qui recouvre les constructions destinées à l'activité extractive et manufacturière du secteur primaire, les constructions destinées à l'activité industrielle du secteur secondaire ainsi que les constructions artisanales du secteur de la construction ou de l'industrie, ou encore la métropole de Rennes qui a pour objectif une production foncière supplémentaire de 60 % issue de la densification d'ici 2035 (cf. fiche D – Densification et intensification des zones industrielles). La mission propose donc un accompagnement soutenu de ces démarches vertueuses afin d'amplifier et d'accélérer leur généralisation.

La construction mutualisée permet également d'importantes économies foncières et financières. L'emprise foncière peut ainsi être diminuée de 30 % comparée à une construction individuelle classique. Il faudrait appuyer davantage ces démarches vertueuses pour faciliter leur généralisation.

Par ailleurs, une adaptation du droit de préemption urbain est nécessaire afin de passer aujourd'hui d'une logique juridique liée à un projet défini à une politique de création de réserves foncières pour le développement économique futur du territoire.

La mission préconise l'élargissement à toutes les opérations de restructuration de zones industrielles ou d'activité, quelle que soit la procédure utilisée, de la procédure proposée dans le projet de loi Industrie verte (art. 11) de faciliter le déplacement de surfaces commerciales existantes. Cette mesure dispense d'obtention d'une nouvelle Autorisation d'Équipement Commercial (AEC) les commerces ainsi déplacés. Le projet de loi limite cette mesure aux opérations menées dans le cadre d'une Grande Opération d'Urbanisme (GOU). La mission note que cette question de la restructuration économique est générale et se pose avec acuité partout, ce qui a notamment justifié la création des opérations de revitalisation de territoire (ORT) et l'extension de leurs secteurs d'intervention aux entrées de ville (lois ELAN puis 3DS).

En l'absence d'évaluation globale, la mission retient une capacité de mobilisation de l'ordre de 1 à 1,5 % du foncier actuellement occupé par l'industrie sur les dix ans à venir. La mobilisation des acteurs pour initier ces opérations et la montée en puissance des projets ne seront pas immédiats.

Préconisation 5

Préserver, notamment juridiquement, les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour l'environnement (ICPE).

Préconisation 6

Généraliser la mesure facilitant le transfert des autorisations d'équipement commercial à toutes les opérations de restructuration de zones d'activité.

3.3. La modernisation des zones industrielles

La modernisation des zones industrielles vise à les faire monter en qualité et donc en attractivité, y compris en y développant les services aux entreprises et aux salariés, et ainsi réorienter la demande vers les zones existantes.

Quelques exemples ont permis de dégager des bonnes pratiques.

Le CEREMA réalise actuellement des fiches pratiques sur l'état des lieux, le diagnostic du foncier et du bâti mobilisables, l'aménagement et le renouvellement urbain, la commercialisation et les outils financiers et fiscaux. Un Livre blanc en matière d'aménagement et de gestion du foncier économique à destination des collectivités locales est également en préparation sous l'égide de la DTI/ANCT.

Cette dynamique de densification et de modernisation des zones industrielles nous amène vers une nouvelle conception de l'aménagement urbain. La démarche REZI (« Réinventer les zones industrielles ») devrait être rapidement lancée par la DTI pour soutenir la conception de démonstrateurs de la « zone industrielle de demain ». Le parc urbain d'activités Techn'hom à Belfort - Montbéliard pourrait en être un exemple type (cf. fiche D – Densification et intensification des zones industrielles). Un soutien en ingénierie et en investissement de France 2030 doit être garanti (décarbonation combinée à l'écologie industrielle).

Plus généralement, les zones industrielles engagées dans une démarche de modernisation et d'optimisation de leur foncier pourraient devenir, sous le pilotage de la DTI, des « Territoires démonstrateurs de développement économique sobre en foncier » (optimisation des fonciers délaissés, recyclage de friches, réduction d'emprises des sites industriels, coactivité, bâti dense, usines verticales, mutualisation d'équipements, requalification de zones, énergie partagée, etc.), à l'instar de la démarche Action Cœur de Ville (ACV) « Territoires pilotes en sobriété foncière » qui a créé des véritables synergies locales amplifiées par un effet réseau.

Le dispositif ZIBaC (« Zones industrielles bas carbone »), aujourd'hui concentré sur 3-4 grandes zones industrielles très intensives en émissions (les grands ports), gagnerait à être élargi à des zones de taille intermédiaire.

Par ailleurs, il est primordial que les activités tertiaires, y compris par exemple les cliniques et les maisons médicales, développent leurs activités en ville. La réaffectation systématique des activités tertiaires hors des zones industrielles permettra de libérer du foncier pour des industries ne pouvant s'implanter au sein de la ville, contribuera à la redynamisation des centres-villes et réduira l'utilisation des transports nécessaires pour exercer l'activité et y accueillir les visiteurs.

3.4. La mobilisation du foncier « caché »

Cette dénomination de foncier « caché » désigne les terrains non utilisés, propriété des administrations, d'entreprises privées ou d'opérateurs publics (SNCF, EDF, etc.) qui ne sont pas mis sur le marché. Il s'agit de réserves foncières, de friches ou d'actifs récupérés lors d'acquisitions d'autres entreprises ou de restructurations (Ministère des Armées). Outre les raisons financières ou comptables, les difficultés à déclasser partiellement une emprise industrielle, ou autre, expliquent une partie de ces gels.

Les tentatives de repérage national ne s'avèrent pas très concluantes⁵ à ce stade ; le traitement de cette question au niveau local, permettant des accords globaux incluant l'optimisation foncière dans l'ensemble des accompagnements apportés aux industriels par la collectivité, paraît en revanche plus prometteur.

Cette préoccupation est récente et n'a pas encore fait l'objet d'évaluations, si ce n'est des exemples comme la politique de Stellantis de « compacter » ses usines (Sochaux, Mulhouse, Rennes, Douvrin, etc.), politique à laquelle les collectivités sont associées pour la valorisation des sites libérés, avec une préoccupation industrielle permettant, dans plusieurs cas, l'accueil de sous-traitants (cf. fiche E – Mobilisation du foncier caché public et privé).

De nombreuses pistes de travail sont évoquées pour promouvoir une gestion plus dynamique de ces fonciers cachés, sans nécessairement imposer une cession :

- faciliter la libération partielle d'emprises industrielles⁶ ;
- restructurer le foncier dans le cadre de projets d'ensemble (cf. point précédent) ;
- encourager et faciliter la mise à disposition de locaux à des *startup*, le cas échéant parrainées, dont les besoins fonciers en phase de démarrage sont faibles et orientés vers des locaux existants (63 % de la demande⁷).

En effet, le potentiel de densification et de remembrement des ZAE représente un des gisements majeurs d'accueil d'entreprises.

Pour la mobilisation du foncier public, la mission propose d'engager une revue interministérielle du foncier public à vocation industrielle, à l'instar de ce qui a déjà été fait pour le logement. Il ne semble pas judicieux de mettre en place un dispositif de décote particulier pour ces acquisitions, ce qui dispense de mesures législatives ou réglementaires. Par contre, l'affectation industrielle de ces terrains justifie qu'ils soient évalués en conséquence ; le classement en zone industrielle stricte dans le plan local d'urbanisme devra d'ailleurs être recherché. Cette revue, pilotée au niveau national, devrait être confiée aux préfets de région, afin que les éventuels arbitrages entre des affectations « logements » et « industries » puisse être fait avec une bonne connaissance des enjeux locaux.

Enfin, pour ce qui concerne les entreprises dans lesquelles l'Etat est actionnaire, l'Agence des Participations de l'Etat (APE) devrait ajouter un objectif de responsabilité territoriale, sociale

⁵ Enquête en cours de France Industrie, avec un faible taux de retour.

⁶ Les dispositions envisagées à l'article 4 du projet de loi industrie verte relative à la possibilité de réduire le périmètre d'une ICPE et à obtenir les attestations de cessation d'activité pour des parties de sites visent à traiter cette difficulté.

⁷ Etude menée par Territoires d'industrie non publiée.

et environnementale relatif à la bonne gestion du foncier dans son pilotage des entreprises, pour prévenir des contradictions préjudiciables au foncier industriel durable (exemple : Renault Flins).

Préconisation 7

Élargir la revue interministérielle des fonciers publics pour le logement à l'industrie, déléguée aux préfets de région et menée en coordination étroite avec les régions.

3.5. La réhabilitation de friches pour accueillir de nouvelles activités industrielles et logistiques

Le stock de friches est estimé entre 90 000 et 170 000 ha⁸ en France. Ces friches de toute nature sont inégalement réparties entre les territoires et présentent des caractéristiques très hétérogènes (taille, insertion urbaine, pollution, servitudes...). En sus, les territoires les mieux « dotés » ne sont pas les plus demandés, du moins à court terme, par les investisseurs.

La mission préconise de mobiliser environ 10 000 hectares sur 10 ans (de l'ordre de 6 à 10 % du stock de friches en France, selon l'estimation retenue), soit 45 % du besoin en foncier pour la réindustrialisation. Pour atteindre cet objectif, cela nécessitera une action très volontariste et intensive, tant sur les friches industrielles réutilisables pour l'industrie que les zones commerciales en déprise, dont la localisation et la structure viaire permettraient de répondre assez facilement à la demande de la plupart des entreprises (une grande majorité des demandes porte d'ailleurs sur des terrains de moins de 1 ha).

Les mesures proposées dans le cadre du Projet de loi « Industrie verte » visant à accélérer la dépollution des terrains industriels et à repenser les garanties financières pour les dépolluer apportent une réponse très attendue. D'après une exploitation par le Cerema des dossiers soumis au fonds friche, les coûts d'opérations moyen des projets de proto-aménagement et d'aménagement de friches, en vue d'une affectation à des activités économiques (industrie, logistique, artisanat) sont de 1,65 M€/ha. Sur cette somme, les coûts de travaux de remise en état (dépollution, désamiantage et démolition) s'élèvent à 252 k€/ha. Globalement, la mobilisation de friches industrielles sans changement d'affectation est deux fois moins chère que la mobilisation avec changement d'usage.

La réhabilitation des friches se heurte cependant à une impasse de financement. Aussi, une enveloppe spécifique devra être prévue pour le proto-aménagement (traitement de la pollution, désamiantage, déconstruction, traitement d'attente, pré-équipement) des friches à destination d'implantations industrielles (là où le marché à lui seul ne peut équilibrer les opérations) et faciliter la reconstitution de réserves foncières de qualité. En effet, il est indispensable de garantir la destination industrielle du foncier puisque le nombre de projets industriels ayant bénéficié du fonds friches est très marginal (seuls 164 projets sur plus de 1 000 financés sur les trois vagues intègrent partiellement des projets de reconversion à vocation

⁸ Les friches industrielles représentent environ 87 000 ha à reconquérir et valoriser selon les bases de données de référence BASIAS et BASOL du BRGM.

industrielle ou artisanale⁹), la plupart du fonds ayant servi à des opérations à vocation résidentielle ou d'équipements publics.

Ce financement pourrait être couplé à l'aide apporté par de nombreux acteurs locaux (plan friches en région Ile-de-France, soutien financier à la résorption des friches en région Grand Est...). Il ne se substitue pas aux financements mobilisables pour la création et le développement d'un projet industriel.

L'objectif décennal étant d'ampleur, l'activation sans délai d'une première enveloppe de friches est une condition essentielle de réussite de la stratégie de mobilisation du foncier. En effet, il convient de réalimenter rapidement l'offre tout en limitant la pression sur l'artificialisation. D'après les analyses des premiers programmes du fonds friches, une part des terrains sont peu pollués et relativement faciles à remettre en marché. Ce programme d'urgence devrait être engagé dès la fin de l'année, permettant de mettre les premiers terrains à disposition dès 2025. Sur la base des évaluations faites par le CEREMA des coûts des opérations financées lors des trois levées du fonds friches, ce plan de 2 000 ha nécessitera la mobilisation de 1 milliard d'euros (30 % de subvention d'équilibre pour un coût de traitement global de 1,65 M d'euros par ha).

Dans cet objectif, la liste devrait être définie dès le second semestre 2023, dans chaque région, pour action prioritaire. Ce plan global de mobilisation pour la réhabilitation des friches à vocation industrielle devra être coconstruit avec les territoires et cela, tant dans le choix des friches que dans celui de la méthodologie. Les Régions volontaires seraient étroitement associées par le préfet de région au pilotage du fonds dédié à cette politique.

Sur un autre plan, il est nécessaire de préciser la responsabilité limitée du dernier exploitant qui aurait acquis un ancien site industriel et ne saurait être mis en responsabilité, lorsqu'il cessera lui-même son activité, de traiter les pollutions anciennes si un autre usage qu'industriel était alors envisagé.

Préconisation 8

Engager le traitement rapide d'un premier stock de terrains issus de friches (2 000 ha environ), choisies en fonction de leur intérêt stratégique et/ou de leurs coûts maîtrisés de remise en état.

4. Adapter la gestion du ZAN à la réindustrialisation

4.1. Une évaluation sommaire des besoins en foncier nouveau

Augmenter de deux points la part de PIB de l'industrie correspond à environ 465 000 emplois supplémentaires. L'industrie retrouverait ainsi le niveau qu'elle avait dans l'économie en 2010. La répartition de ces emplois entre les différents segments de l'industrie n'a pas fait l'objet de prospective approfondie. Cependant, plusieurs spécialistes évoquent l'importance des entreprises (ou plutôt des nouveaux établissements) de taille intermédiaire (250

⁹ Dans le cadre de la 3^{ème} vague, 23 ha seulement ont été réhabilités pour une vocation industrielle.

salariés) dans ce mouvement, avec un objectif de 800 unités, soit 200 000 emplois environ. De telles usines nécessitent des terrains de 10 ha environ.

Les *gigafactories* constituent un autre fer de lance de la Stratégie nationale. Ces usines sont stratégiques par leur rôle structurant dans les chaînes de sous-traitance. Avec un investissement unitaire de plus de 1 milliard d'euros, elles nécessitent des emprises importantes, à partir de 80 ha et jusqu'à 300, même si une partie de ces terrains sont des réserves pour extensions futures (à l'instar de l'usine de batteries Verkor à Dunkerque).

Alors que la France n'a pas accueilli d'investissement d'une telle ampleur depuis l'ouverture de l'usine Toyota à Onnaing au tournant du siècle, il convient de sécuriser la disponibilité d'une dizaine de grands terrains pour les dix prochaines années, laissant ainsi des possibilités de choix répartis sur tout le territoire

Dans un raisonnement plus global, la mission a procédé à une évaluation sommaire de la ventilation des nouveaux emplois induits par une augmentation de 2 points de la part de PIB de l'industrie :

- intensification dans les usines existantes : 30 à 60 000 emplois, sans besoin supplémentaire en foncier bien entendu ;
- densification des zones industrielles : 50 à 100 000 emplois, soit 2 000 à 3 500 ha récupérés (de l'ordre du pourcent de la surface totale des zones d'industrielle) ;
- recyclage de friches : 170 à 240 000 emplois sur 8 à 10 000 ha.

Un scénario d'optimisation maximale sur tous ces compartiments est peu vraisemblable pour la décennie en cours, ne serait-ce que du fait de l'inertie. Il conduirait à accueillir 65 000 emplois sur 4 000 ha en artificialisation. La mission retient un scénario d'optimisation plus réaliste qui nécessiterait 9 500 ha en artificialisation pour près de 170 000 emplois, soit 40 % de la croissance visée. Ce scénario inclut 2 500 ha environ pour l'accueil de la logistique directement induite par la relocalisation de ces usines, a priori à proximité immédiate.

La décarbonation des industries les plus polluantes et le développement de l'industrie verte nécessiteront structurellement plus de foncier, pendant la période de transition, d'où la nécessité de se doter de marges de manœuvre. Toutefois, plus la constitution d'un stock de friches réhabilitées pour l'industrie sera consistant et mis en œuvre rapidement, moins la nécessité d'artificialiser sera importante (cf. fiche C – Connaissance et dispositif de réhabilitation des friches).

La mission estime le besoin pour le développement de l'industrie dans nos territoires à l'horizon 2030 à 22 000 hectares*, ainsi répartis :

- 3 500 ha en densification,
- 10 000 ha en réhabilitation de friches,
- 8 500 ha en artificialisation.

* dont 10 % pour la logistique inféodée à l'industrie.

4.2. Les enjeux du ZAN pour l'industrie et sa logistique inféodée

L'objectif du « Zéro artificialisation nette » doit être atteint en 2050. La loi Climat et résilience a défini deux étapes pour atteindre cet objectif : une première de 10 ans vise à réduire par deux l'étalement urbain (2021 – 2031), puis une seconde pour atteindre un objectif très qualitatif de « protection des sols vivants, y compris dans les espaces déjà urbanisés ». L'artificialisation de nouveaux espaces sera alors conditionnée à une renaturation à proportion égale des espaces artificialisés.

L'objectif ZAN exacerbe le conflit d'affectation des sols entre le logement, les services, les équipements, les infrastructures et l'industrie. La mission estime indispensable de garantir la place de l'industrie dans les trajectoires territoriales de réduction de la consommation foncière, notamment dans les documents de planification locaux (SRADDET, SCoT et PLUi), comme cela l'est pour la logistique dans le SRADDET¹⁰. De nombreuses régions portent cette préoccupation et la mission préconise d'élargir ainsi les objectifs des documents de planification régionaux par des engagements en matière industrielle, tel que cela est porté dans le projet de loi « Industrie verte ». A l'instar du SDRIF, il est aussi important que les SRADDET puissent trouver une manière permettant d'identifier des localisations préférentielles.

En effet, selon une étude, le zonage par sous destination dans les ZAE n'est mobilisé que par 29 % des intercommunalités alors même que deux tiers de celles-ci (67 %) ont été confrontées à un refus d'implantation ou à un départ d'entreprise industrielle, faute de disponibilités foncières suffisantes.¹¹ Celles-ci sont dès lors sujettes au jeu du marché qui tend à privilégier le commerce au détriment de l'industrie et de la logistique. La mission préconise aux collectivités territoriales compétentes qu'à la première procédure de modification ou révision de PLU(i) soit ajouté un zonage par sous-destination.

La modification des règles d'urbanisme dans les PLU(i) afin de faciliter la densification des ZI est à privilégier. S'il est possible de réduire la consommation de foncier supplémentaire en utilisant des espaces déjà urbanisés, en optimisant le besoin et en mutualisant les ressources, il s'agit également de corriger les réglementations qui peuvent avoir des effets négatifs sur la densification des zones industrielles. Par exemple, dépasser les notions strictes d'espaces de stationnement liés à la surface du bâtiment pour s'attacher à l'organisation de l'entreprise ou encore assouplir la réglementation sur les branchements concessionnaires, comme préconisé par l'ADIRA (un point de raccordement par propriétaire ne devrait pas être nécessaire pour des entreprises en copropriété), permettrait de moduler plus facilement les zones industrielles. Par ailleurs, la diffusion d'un Guide de bonnes pratiques pourrait participer à une meilleure acceptabilité sociale de la densification.

Enfin, il conviendrait d'intégrer le fait que l'attractivité industrielle va de pair avec l'attractivité résidentielle (logements, équipements, services à la population, etc.) avec ses espaces nécessaires. Par exemple, la communauté de communes de Loudéac Communauté Bretagne Centre a fait l'acquisition de logements à destination des salariés des entreprises présentes sur le territoire afin de gagner en attractivité.

¹⁰ SRADDET et tout autre document de planification régionale

¹¹ Enquête d'Intercommunalités de France,

4.3. Déterminer et mettre en œuvre des réponses adaptées à chaque échelle

Projets d'envergure européenne et nationale

L'évolution rapide des enjeux et de l'organisation de l'industrie ne permet pas de prévoir toutes les configurations foncières qui pourraient s'avérer stratégiques dans quelques années pour poursuivre l'effort de réindustrialisation et de souveraineté nationale. La mission préconise que l'Etat puisse, par une procédure allégée tel que prévu dans son amendement à la proposition de loi ZAN, faire bénéficier des projets d'implantations d'intérêt national d'une prise en compte par l'Etat au titre de la mise en œuvre du ZAN.

Toutefois, pour que cette stratégie de réindustrialisation soit bénéfique pour le développement des territoires et de ses habitants actuels et futurs, celle-ci doit se mettre en œuvre dans une approche globale d'attractivité économique et résidentielle. La création d'un nombre important d'emplois ne peut se faire sans une politique volontariste de l'habitat et une mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés à l'échelle du territoire.

Préconisation 9

Conserver une enveloppe de ZAN d'environ 100 à 200 ha par an pour les projets industriels d'envergure nationale, soit une réserve mutualisée au niveau national de 1 500 ha pour dix ans.

Sites d'intérêt régional

Plusieurs régions travaillent sur une notion de « réserve régionale » permettant de traiter les projets d'infrastructure et d'équipement structurants mais aussi d'abonder les dotations des territoires pour la réalisation de projets logistiques ou industriels de grande surface, moyennant des dispositions qualitatives (localisation, desserte, densité, sobriété des autres usages, etc.). La mission préconise, après sécurisation juridique, leur généralisation et souligne l'importance du respect des affectations ZAN aux besoins des industriels dans les politiques locales d'aménagement.

Comme indiqué ci-avant, ces démarches devraient être confortées par un ajustement des dispositions de l'article L4251-1 du CGCT qui définit les objectifs des documents de planification régionaux.

Le développement de ces sites repérés ou identifiés au fur et à mesure par les régions comme bénéficiaires de ces dispositions de mutualisation devrait être également accompagné par l'Etat et ses opérateurs. L'objectif est naturellement que ces sites puissent rapidement répondre à une demande identifiée ou être qualifiés de sites industriels clés en main.

En échange de cette prise en compte régionale, le territoire bénéficiaire s'engagerait dans une démarche de développement urbain sobre et durable (réhabilitation de friches et de bureaux, utilisation du BIMBY¹², diminution de la surface des lots pour les maisons indivi-

¹² *Build in My Back Yard*, littéralement « construire dans mon jardin », signifiant la découpe dans un terrain déjà bâti d'un ou plusieurs nouveaux lots à bâtir.

duelles, augmentation de la rapidité de délivrance des permis de rénover des bâtiments agricoles et industriels, etc.), comme le préconise par exemple l'agglomération de Vitré en « contere partie » du développement de sa zone industrielle (contrats évoqués en dernière partie).

Sites d'intérêt local

L'organisation et l'accélération de l'accompagnement des collectivités dans la réalisation de leurs inventaires de ZAE et l'évaluation de leurs potentiels de densification, afin de constituer un socle commun d'informations de base, est nécessaire. La mission préconise que les périmètres d'urbanisation futurs et les projets d'aménagement ne soient pas strictement limités à l'enveloppe ZAN du PLU(i) afin de conserver la flexibilité nécessaire à l'accueil des projets.

Préconisation 10

Définir les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels dans les documents de planification à l'échelle des régions, des territoires de SCoT et des EPCI, dans un rapport de compatibilité effective.

5. Maîtriser le foncier économique dans la durée et anticiper les besoins futurs

De nombreux territoires sont confrontés à moyen terme (3 à 5 ans) à une pénurie de terrains sous maîtrise publique, prêts à l'emploi, pour accueillir des entreprises industrielles. Au-delà de cette échéance, il convient de soutenir le déploiement d'outils permettant de garantir dans la durée l'affectation industrielle des terrains spécialement aménagés et équipés pour ce faire.

5.1. Acquérir

De nombreux témoignages signalent des achats spéculatifs aboutissant à un renchérissement, décorrélés du marché du foncier économique et susceptibles d'entraîner soit de la rétention pour faire monter les enchères, soit de la vente à la découpe pour des gains rapides. Ces pressions rendent plus difficile l'adoption d'une planification foncière cohérente pour l'accueil de nouvelles activités industrielles. Le coût compétitif des terrains en France, tout comme celui de l'électricité, ont constitué un avantage comparatif significatif de notre pays en Europe. Un suivi documenté par des études de parangonnage à l'échelle de l'Union européenne devrait être initié, sous l'égide de Business France.

Le droit de préemption renforcé des opérations de revitalisation de territoire (ORT) pourrait être opportunément activé et étendu. La généralisation des EPF demeure à cet égard indispensable et, le cas échéant, leur recapitalisation afin de permettre l'élargissement effectif de leur objet, initialement centré sur le logement, et davantage de visibilité pluriannuelle des tutelles. A cet égard, la convention d'anticipation foncière à vocation économique entre l'EPF PACA et la métropole d'Aix-Marseille-Provence est une démarche intéressante.

Par ailleurs, l'usage plus systématique d'un sous-zonage « industrie » du zonage des zones d'activités dans les plans locaux d'urbanisme contribuerait à limiter l'envolée des prix du foncier industriel.

Une attention particulière devrait être également apportée aux cessions immobilières et foncières par les liquidateurs, lors de la liquidation d'entreprises, afin de raccourcir les délais procéduraux (souvent de longues années) et de prendre en compte l'utilité publique de récupérer un foncier utile pour le développement économique local.

Enfin, même si certains établissements publics fonciers ont une activité importante de production de foncier économique, souvent pour des raisons historiques, la mission principale de ces établissements est de produire du foncier pour le logement. Leur mobilisation en amont est indispensable pour gérer plus efficacement les phases de maîtrise des terrains et la couverture d'une partie des dépenses de préparation par mobilisation de la taxe spéciale d'équipement. Cette mobilisation doit être traitée à toutes les étapes : mise à jour de la mission sociale, association d'acteurs du développement économique à la gouvernance (tutelle, conseil d'administration), mobilisation des ressources financières et notamment de la taxe spéciale d'équipement, etc.

L'augmentation de l'investissement public et parapublic et l'engagement des partenaires habituels dans l'aménagement local dans les structures de portage foncier permettrait la concrétisation de cet objectif.

Préconisation 11

Faciliter l'acquisition, même coercitive, du foncier économique par les collectivités : préemption renforcée, intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), SEM, SPL.

5.2. Garder et gérer

Il convient de libérer des fonciers pour les besoins immédiats mais aussi de préparer ceux qui seront nécessaires demain. La gestion foncière de long terme nécessite la mise en place d'outils dédiés. Aussi, des dispositions juridiques, contractuelles et financières sont indispensables pour encourager les collectivités et propriétaires publics à ne pas brader les très grands terrains et contrer la spéculation foncière sur des terrains susceptibles d'accueillir des entreprises industrielles ou de grande logistique. Il s'agit d'engager une réflexion collective pour permettre le développement et l'appropriation par l'ensemble de la filière des montages immobiliers dissociant le foncier du bâti.

Plus généralement, les collectivités sont de plus en plus enclines à conserver la propriété publique de leur foncier industriel, le cas échéant des bâtiments, à moyen et long terme, avec des outils juridiques variés : bail à construction, bail emphytéotique, construction/location de locaux, etc. La décorrélation entre la propriété des murs et la propriété du sol telle que prévue par le bail réel solidaire d'activité (BRSA) est d'ailleurs déjà mise en œuvre par certains territoires (EPT Grand Orly Seine Bièvre, Métropole du Genevois Français). Toutefois, les investisseurs nous ont fait part de souhaits d'améliorations, notamment pour éviter les effets pervers de l'échéance du contrat (cf. Fiche G – Faciliter l'acquisition, le portage et la gestion des fonciers et immobiliers industriels).

L'ensemble des acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) sont concernés pour assurer le portage à long terme des terrains, permettant leur mise à disposition par les outils cités ci-dessus. Outre le portage direct, toujours possible, la mobilisation des opérateurs d'aménagement (Etablissements publics fonciers, sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales, Etablissements publics d'aménagement) devrait rester la solution la plus courante. Conformément aux bonnes pratiques de gestion de risques très différents, les modalités de constitutions de filiales ad hoc pour assurer ce portage et la gestion des contrats de mise à disposition doit être facilitée. Le modèle économique souvent court termiste doit évoluer. Etat comme collectivités doivent pouvoir conserver le foncier à vocation économique, acquis souvent après de longues procédures, beaucoup d'efforts et d'argent public.

Pour rappel, les zones industrielles hébergeant, ou ayant hébergé, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) doivent être préservées. Cela nécessite donc un réel soutien financier et technique aux collectivités afin d'éviter la vente à la découpe de ces terrains ou l'arrivée de nouveaux services accueillant un public sensible à proximité de ces sites.

Par ailleurs, la mission préconise de réintégrer dans les dépenses éligibles au FCTVA les acquisitions foncières et les travaux d'aménagement des collectivités ainsi que les participations aux équipements qu'elles versent dans les concessions d'aménagement.

Plus généralement, il convient que les territoires accueillant des activités industrielles puissent bénéficier des retombées fiscales engendrées par celles-ci ; c'est l'objet de la mission « flash » IGA/IGF relative à la territorialisation de la compensation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Ses travaux, chargés d'identifier les critères de répartition susceptibles de garantir la territorialisation de la dynamique de TVA liée à l'attractivité économique locale, sont particulièrement attendus.

Préconisation 12

Faire évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme, à ne pas brader les très grands terrains et à contrer la spéculation foncière.

5.3. Anticiper et constituer un réservoir national de terrains

Afin de répondre aux besoins des industriels dans les délais de développement de leurs projets d'envergure nationale, il est nécessaire de disposer d'un réservoir national de terrains et d'organiser son renouvellement permanent. En complément de la disponibilité physique de terrains aménagés et équipés, il convient de répondre à la préoccupation des industriels, mais aussi des territoires, de disposer d'une réelle stabilité des réglementations applicables et une meilleure lisibilité des obligations.

Il s'agit donc d'agir simultanément et en cohérence sur tous les points nécessaires pour constituer à moyen terme les fonciers indispensables aux activités industrielles.

- Adapter les procédures et améliorer le financement des opérations de dépollution, notamment en cas de cessation partielle d'activité, de tiers détenteur, etc.

- Promouvoir une meilleure efficacité administrative (cf. autorisation rapide d'une usine Clarins sur un terrain de 13ha dans l'agglomération de Troyes).
- Garantir une stabilisation des règles environnementales pendant une durée de 5 ans afin de sécuriser les projets s'installant dans un site « clés en main » ou équivalent au regard des obligations environnementales. Les industriels ainsi que les territoires demandent une indispensable stabilité des réglementations applicables, une meilleure lisibilité de leurs obligations et la simplification des dossiers à produire. La mission préconise la création d'un certificat environnemental valable 5 ans. La convention de partenariat relatif à la ZAC Port-Jérôme 2 signée en 2019 par Caux Seine Agglomération avec le préfet de région pour la poursuite de l'aménagement de la ZAC n'a pas été appliquée suite une évolution des règles édictées par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Seine Normandie notamment. Ce contre-exemple invite à imaginer rapidement des solutions globales et pérennes dont la mise en œuvre pourrait reposer sur des chartes de bonne gestion intermédiaire des sites.
- Mobiliser les grands services publics pour préparer la réalisation des compléments de réseau, voire anticiper certains investissements ; on peut penser à la réalisation par RTE de cellules de départ dans les postes de transformation desservant des zones susceptibles d'accueillir des industries électro-intensives.
- Préparer une cinquantaine de sites France 2030 incluant des sites déjà clés en main, répondant à la diversité des demandes industrielles et, d'autre part, mettre en place un processus assurant la gestion de ce stock et son renouvellement. Les sites France 2030 sont des terrains stratégiques pour l'implantation ou l'extension d'usines par leurs caractéristiques rares : très grands terrains, desserte tri-modale, très forte puissance électrique disponible, possibilité d'accès à de très gros débit d'eau, proximité voire accès direct à des équipements mutualisés (laser haute puissance, installations d'essai...), écosystème industriel et de recherche, voire technopôle (plastic valley). Ces sites doivent être gérés par un aménageur ayant purgé les procédures et réalisé pré-aménagement et pré-équipement correspondant aux besoins des entreprises visées.
- Constituer des réserves foncières pour que les collectivités puissent inscrire leur développement économique et notamment industriel dans une démarche de long terme. Pour les sites France 2030, la propriété publique est particulièrement pertinente pour maîtriser leur remise à niveau et leur préparation à l'accueil des nouvelles implantations industrielles des décennies à venir.

Préconisation 13

Garantir pendant 5 ans la stabilité des règles environnementales opposables aux projets par la création d'un certificat environnemental.

5.4. Sites naturels de restauration et de renaturation

Le dispositif des sites naturels de restauration et de renaturation est également à enrichir et élargir afin d'offrir aux aménageurs et aux porteurs de projet la possibilité de se « libérer », par anticipation de leurs obligations de reconstitution de la biodiversité impactée¹³. A cet égard, avoir aujourd'hui un seul site national agréé (géré par CdC Biodiversité) est insuffisant (cf. fiche H – Sécuriser les compensations environnementales).

La mission recommande que le dispositif des sites naturels de compensation¹⁴ soit fortement promu, avec l'objectif de couvrir le territoire national d'un réseau de tels sites ; a minima, les zones écologiques cohérentes des principaux territoires industriels devront être dotés d'un tel site. Le programme de CDC Biodiversité de créer 7 nouveaux sites est un premier pas dans cette direction mais il n'est pas suffisant. La sécurisation de ces compensations est aussi urgente.

Des opérateurs, par exemple dans la région Occitanie et dans le département des Yvelines, voient le jour afin de s'emparer du sujet à l'échelle locale. Ainsi, l'OPERCO (Opérateur Eviter Réduire Compenser en Occitanie) est l'opérateur régional dédié à la compensation écologique des projets d'aménagement. Il accompagne les porteurs de projets dans la mise en œuvre des mesures de compensation environnementale liées à leur projet d'aménagement et de construction.

De son côté, le département des Yvelines a été précurseur dans la création d'un dispositif « clé en main » de compensation écologique avant même le vote de la loi Biodiversité de 2016. Le département des Yvelines, le département des Hauts-de-Seine, la communauté urbaine Grand Paris Seine et Oise, l'Etablissement public d'aménagement du Mantois Seine Aval (EPAMSA), l'entreprise Lafarge et l'Association des Naturalistes se sont par la suite réunis dans un Groupement d'Intérêt Public (GIP) afin de développer collectivement (acteurs publics et privés) un accompagnement pour les porteurs de projets sur le territoire.

Il convient donc dès à présent d'évaluer les besoins quantitatifs de compensation ainsi que d'élargir la notion de « proximité géographique ». La création, en nombre, de ces sites de compensation est une priorité. La mission recommande que l'Etat se préoccupe d'assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de restauration dans « l'aire de service » de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

Dans ce contexte, la mission considère que la sécurisation du modèle écologique et économique du processus est urgente.

La mission recommande aussi de permettre d'acheter par anticipation (par l'aménageur) ou réserver des unités de renaturation ou de restauration. Elle soutient aussi l'idée de consignation visant à assurer l'industriel pour les travaux complémentaires qui seraient jugés ultérieurement nécessaires. Enfin, la possibilité de compléter le financement de ces sites par des contributions volontaires serait intéressante.

¹³ Les dispositions de l'article 6 du projet de loi « Industrie verte » constituent un progrès important sur ce sujet, sans l'épuiser.

¹⁴ Le projet de loi « Industrie verte » comprend des dispositions visant à améliorer ce dispositif, qui serait renommé « sites de renaturation et de restauration », dispositions que la mission estime tout à fait positives.

La mission préconise enfin qu'une réflexion soit menée afin que certaines compensations puissent permettre aux aménageurs et investisseurs de satisfaire leurs obligations en contribuant à des projets d'envergure comme des réserves nationales de biodiversité de grande dimension ou d'adaptation au changement climatique (par exemple, la création d'une réserve biologique forestière de plusieurs milliers d'hectares ou de restauration de zones humides majeures).

Préconisation 14

Assurer rapidement un maillage du territoire permettant de trouver un site de renaturation et de restauration, dont le modèle écologique et économique doit être sécurisé, dans la zone écologique cohérente de chacun des grands bassins industriels (plusieurs dizaines).

5.5 Financer

Le fonds friches (intégré désormais au « fonds vert ») est un formidable outil d'aide à la requalification de terrains vacants déjà artificialisés ; néanmoins, il s'avère que peu de projets retenus visent à préparer de nouvelles implantations économiques, a fortiori industrielles. Il convient de corriger cette distorsion, sans affecter la capacité à nettoyer les friches insérées dans le tissu urbain dont la requalification est indispensable pour satisfaire les besoins en logements et équipements. Comme vu supra, les friches recèlent un potentiel foncier considérable. Une enveloppe d'environ 1 milliard d'euros nous paraît une estimation minimale d'ici 2030 afin de faciliter la reconstitution et le pré-équipement de réserves foncières ainsi que la requalification de ces terrains, généralement bien situés, à destination d'implantations industrielles et logistiques.

Ce plan d'intervention pour le foncier industriel serait adossé au fonds vert, pourquoi pas sous la forme d'un compartiment additionnel ; les Régions intéressées pour le compléter seraient pleinement associées à son pilotage par le préfet de région. Plus globalement, l'ensemble des parties prenantes à la réindustrialisation pourraient être consultées en amont sur les orientations de sa gestion déconcentrée. Pour aller vite, il faudrait prévoir aussi des procédures globales et des règles allégées étant donné la destination spécifique de ces terrains. Ce chantier central nécessiterait dès à présent une mobilisation nationale et locale afin de traiter les friches les plus adaptées aux activités industrielles et logistiques associées.

Un milliard d'euros pour amorcer le plan de traitement des friches

Un amorçage est nécessaire pour accélérer la mobilisation de friches au profit de l'industrie. Le financement d'un premier programme de 2 000 hectares, identifiés dès la fin de l'année 2023, coûterait 3,3 milliards d'euros (2 000 ha à 1,65 M€/ha). Sur la base des constats tirés de l'analyse du fonds friche, le plan de financement pourrait être le suivant :

- recettes de cession : 1 milliard d'euros (30 %),
- contributions des collectivités locales et fonds propres maîtres d'ouvrage : 1,3 milliard (40 %)
- subventions d'équilibre du fonds friche : 1 milliard d'euros (30 %).

cf. annexe C – Connaissance et dispositif de réhabilitation de friches

Par ailleurs, comme indiqué ci-avant, il convient de sécuriser le financement à long terme du foncier que la puissance publique doit conserver en portefeuille. C'est la mission des EPF dont la (re)capitalisation parfois nécessaire devrait permettre d'améliorer la durée et les conditions de portage. De son côté, la Banque des Territoires travaille sur des outils de financement liés à cet objectif, notamment par le biais de filiales communes avec les établissements publics fonciers et/ou les sociétés publiques locales. La mission considère que ces démarches sont essentielles. Elles devraient être consolidées et ouvertes à toutes les collectivités et leurs opérateurs locaux qui interviennent en ce sens (cf. l'action des entreprises publiques locales de Nord Franche-Comté, soutenues par la Banque des Territoires et la Caisse d'Épargne Bourgogne – Franche-Comté).

*

*

*

Une organisation clarifiée mettant en œuvre la Stratégie nationale de mobilisation par des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques

La mission est frappée par la multiplicité d'institutions et organismes intervenant sur le foncier industriel, au risque de confusion des responsabilités, d'un manque de lisibilité des priorités et d'une insuffisante fluidité entre les parties prenantes, à tous niveaux. Des injonctions contradictoires handicapent parfois le soutien nécessaire à la préparation ou la libération du foncier pour l'industrie et la grande logistique. Le risque est de décourager les meilleures volontés locales et de rendre plus difficile l'acceptation de nouvelles implantations voire la poursuite de certaines d'entre elles par les populations, après plusieurs décennies d'accoutumance à la désindustrialisation. La complexité juridique favorise par ailleurs de nombreux recours dilatoires ou, à tout le moins, l'empilement et l'allongement des procédures.

Organisation et gouvernance

En termes d'organisation, la mission préconise les mesures suivantes.

Créer un Comité interministériel de la réindustrialisation et de la logistique qui permettrait d'impliquer tous les ministères concernés et de s'assurer de la mise en œuvre cohérente des priorités fixées par l'Etat stratège. La programmation de l'investissement public en faveur de la réindustrialisation avec son effet levier pour les investisseurs privés ainsi que le cadrage dans le temps de la requalification des friches y seraient traités. Il conviendrait également de prévoir le cadre des travaux à mener avec les associations nationales d'élus locaux.

Garantir, sous l'autorité des préfets, la réponse coordonnée de tous les services de l'Etat impliqués, quel que soit leur niveau, pour les très grands projets comme pour les petits projets industriels du quotidien, tant sur les aspects liés à l'aménagement et l'urbanisme (délais fouilles archéologiques, procédures environnementales, prévention des risques naturels et technologiques, permis de construire, etc.) que résidentiels (logements, services essentiels à la population, transports, etc.). Une Lettre de mission spécifique aux préfets pour les secteurs à enjeux (cf. infra) serait utile afin de conforter notamment leurs pouvoirs d'adaptation et de dérogation quand nécessaire.

Conforter les régions et les intercommunalités dans leurs responsabilités confiées par la loi.

- Ajouter l'enjeu du foncier « industriel » aux actuelles Conférences régionales pour la logistique, en complément de l'élargissement thématique du SRADDET, afin d'inciter les acteurs économiques et territoriaux à définir, en liaison avec l'Etat déconcentré et les intercommunalités les implantations stratégiques tout en ne multipliant pas les instances prospectives.
- Depuis la loi NOTRE, les régions sont compétentes en matière de développement économique (SRDEII¹⁵). Il s'agit toutefois d'une compétence partagée entre l'Etat, les Régions et les EPCI pour laquelle les régions ont été désignées comme chef de file. Elles doivent donc se charger de coordonner les différents acteurs publics tout

¹⁵ Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation

en veillant aux équilibres sociaux et territoriaux. Pour cela, les régions peuvent s'appuyer sur le SRADDET pour définir leurs stratégies industrielles en concertation avec les EPCI (et les communes pour les facteurs d'attractivité résidentielle). Enfin, les régions peuvent être une porte d'entrée pour les industriels sur le territoire lorsqu'elles sont bien identifiées. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine a, par exemple, initié en 2014 un programme « Usine du Futur » afin de conseiller, accompagner et proposer un diagnostic de performance opérationnelle et d'optimisation des ressources pris en charge à 100 % par la Région et par l'Etat.

- Les intercommunalités sont notamment chargées du foncier économique et, plus largement de compétences liées à l'urbanisme, à l'aménagement et aux mobilités. C'est l'espace opérationnel où se construisent les projets et s'élaborent les solutions, avec l'ensemble des communes pour tout ce qui touche au cadre de vie, au logement et aux équipements publics. La bonne articulation des politiques nationales et locales à cette échelle est la condition de l'acceptabilité de la réindustrialisation.

Au-delà des mesures techniques, il conviendrait de renforcer, pour mieux la partager, une culture administrative intégrant les enjeux de transition écologique avec ceux de la réindustrialisation avec ceux. Par exemple, les trois chambres consulaires régionales (CCI, CMA, CA) des Pays de la Loire ont organisé un colloque afin de sensibiliser le plus grand nombre d'acteurs de l'aménagement à la possible conciliation entre développement économique et sobriété foncière. Des exemples concrets ont ainsi permis de définir un cadre de référence commun et une approche partagée autour de ces enjeux. De nombreuses publications répondent aussi à ce besoin mais il en faut démultiplier leur appropriation (effet réseau).

Dans ce cadre partenarial, clarifié et négocié, la Stratégie nationale de mobilisation trouverait sa traduction locale via des Feuilles de route opérationnelles coconstruites avec les collectivités territoriales et les opérateurs économiques.

Feuilles de routes locales

Les solutions opérationnelles pour accompagner la politique volontariste de réindustrialisation impulsée par le gouvernement ne seront trouvées que par une action résolue et coordonnée de toutes les parties prenantes au premier rang desquelles le réseau déconcentré de l'Etat et les collectivités territoriales compétentes.

Ces Feuilles de route locales pourraient notamment prévoir ou faciliter les éléments suivants.

- Partager les données, études et diagnostics nécessaires à l'élaboration de la Feuille de route ; à cet égard, les travaux menés par la Région Grand Est avec l'Etat et ses opérateurs constituent le socle possible d'une stratégie partagée. Plus généralement, il faut assurer un partage fluide des informations entre services de l'Etat et entre l'Etat, les collectivités et les agences de développement. On peut citer l'initiative intéressante du sous-préfet d'Istres de créer un « Laboratoire territorial Etang de Berre-Fos » pour définir avec les élus, les industriels, les associations et les syndicats une « ligne d'horizon » partagée entre le développement économique et industriel et la préservation de la qualité de vie, de la santé et de l'environnement.

- S’inspirer de la procédure « Grand chantier » pour confier au sous-préfet territorialement compétent, sous l’autorité du préfet, le suivi actif d’un projet d’implantation industriel majeur (exemple : sous-préfet de Dunkerque pour l’implantation des grandes usines de batteries).
- Sélectionner d’ici fin 2023 les Territoires stratégiques pour la réindustrialisation et la transition écologique qui bénéficieraient d’une contractualisation globale traitant tous les sujets d’attractivité foncière (réseaux, dessertes, aménités, multimodalité, etc.), économique (bassin d’emploi et formation) et résidentielle (logements, équipements, etc.). Les questions de ZAN et de compensation naturelle feraient l’objet d’une approche globale adaptée comme indiqué supra, avec ses contreparties de sobriété. Par pragmatisme, les outils contractuels existants seraient privilégiés et laissés au choix des préfets et collectivités locales, au premier rang desquels les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) passés avec les EPCI (devenant alors « Contrat de réindustrialisation et de transition écologique »), les ORT, les contrats de sites, etc. La phase 2 de Territoires d’industrie procure l’opportunité de mener ce travail d’identification, de périmètre opérationnel et de gouvernance sous le pilotage de DTI.
- Développer, dans ce cadre, une approche écosystémique des projets par les services de l’Etat et veiller à leur cohérence avec la politique foncière mise en place (les projets sont trop souvent appréhendés par des avis isolés par thématique ou à une échelle parcellaire); pour cela, le renforcement d’une ingénierie opérationnelle auprès des préfets et dans les services déconcentrés concernés est plus que jamais indispensable pour mettre en place les nouvelles priorités.
- Comme le préconise Laurent GUILLOT dans son rapport¹⁶, organiser la désignation, pour chaque investisseur, d’un « correspondant unique local » au sein des services de l’un des partenaires (EPCI, agences de développement, région, Etat déconcentré...) coordonnant les réponses à apporter par toutes les parties prenantes afin de faciliter le bon aboutissement des procédures (le projet de loi « Industrie verte » prévoit à cet égard de simplifier plusieurs d’entre elles).

L’investissement humain est la condition de la réussite. Il faut donc former les agents publics (nationaux comme locaux) aux impératifs de la réindustrialisation et son lien avec la réussite de la transition écologique. La mission a repéré l’initiative de la Direction départementale des territoires de l’Oise (DDT 60) avec le Centre de valorisation des ressources humaines (CVRH)¹⁷ des Hauts de France pour la sensibilisation et la formation des agents publics, ainsi que les programmes de formation développés par le Fédération des agences d’attractivité, de développement et d’innovation (CNER).

Changer d’échelle et de manière de faire, via des solutions concrètes et innovantes, pour réussir la transition écologique, assurer un développement économique équilibré des territoires et garantir la soutenabilité de notre modèle social.

¹⁶ Rapport Guillot, « Simplifier et accélérer les implantations d’activités économiques en France » du 17 mars 2022. La proposition de la mission élargit le recrutement du correspondant unique aux acteurs locaux, ce qui permettra de mieux répondre aux besoins des projets petits et moyens.

¹⁷ Les centre de valorisation des ressources humaines constituent le réseau de formation du ministère de la transition écologique – ils offres des formations ouvertes à tous les acteurs publics dans les domaines de compétence du ministère.

