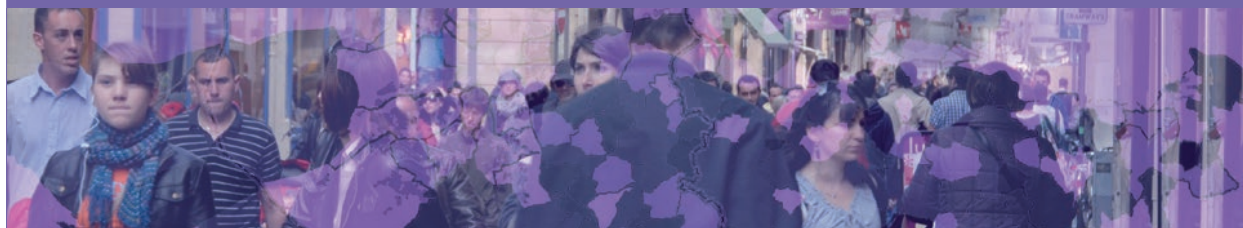


Observatoire de l'activité économique et de l'emploi



Les zones économiques dédiées : un foncier méconnu à optimiser

Quelles pistes d'amélioration de la qualité urbaine et fonctionnelle de ces espaces ?

note de synthèse

Partenaires de l'observatoire :
conseil régional d'Aquitaine
Cub
maison de l'emploi de la ville de
Bordeaux
ville de Bordeaux

Sous la direction de
Cécile Rasselet

Chef de projet
Emmanuelle Gaillard

© a'urba | mars 2014

Souvent pointées du doigt pour leur faible qualité architecturale et paysagère, les zones économiques dédiées sont considérées comme un mal nécessaire au fonctionnement des métropoles. Leur localisation en périphérie entraîne des difficultés liées à la faiblesse de l'offre en transport collectifs et à la congestion des infrastructures routières.

L'occupation foncière importante de ces zones (elles représentent, en France, 30 % des espaces urbanisés) conjuguée à leur développement expansif incite à la réflexion. Il est tentant de vouloir réduire leur nombre, d'éviter de nouvelles créations et de promouvoir la mixité fonctionnelle.

Pourtant, ces solutions apparaissent peu pertinentes pour les zones économiques périphériques qui accueillent toutes sortes d'entreprises, du bureau au local productif en passant par l'entrepôt. Ces activités, qui ne sauraient cohabiter avec des tissus résidentiels, sont nécessaires au fonctionnement métropolitain.

La requalification de ces morceaux de ville est une piste à envisager. Réputée impossible car trop coûteuse, elle permettrait pourtant de limiter la consommation foncière, d'augmenter l'attractivité des sites et d'améliorer leur insertion dans le paysage métropolitain.

Ce document de synthèse s'appuie sur la consultation d'acteurs impliqués dans la stratégie d'aménagement des zones d'activités¹ ainsi que sur l'ensemble des travaux menés par l'a-urba au cours de l'année 2012.

1. Liste des personnes consultées en fin de document.

Pourquoi s'intéresser au lien entre développement économique et urbanisme ?

Particulièrement visibles dans le paysage de l'agglomération, les zones économiques dédiées ne concentrent pourtant que 30 % de l'emploi total sur le territoire de la Cub. Ainsi, plus de deux tiers des emplois sont localisés dans les tissus urbains mixtes. Le phénomène est encore plus marqué sur la commune de Bordeaux dans laquelle près de 80 % de l'emploi est localisé en dehors des zones d'activités.

Les fonctions économiques les mieux intégrées au sein de la ville sont les services, l'administration et les commerces de proximité. La mixité fonctionnelle, ambition récurrente des documents d'urbanisme, existe de fait.

Si l'existence de zones dédiées ne peut être remise en cause, parce qu'elles sont indispensables au fonctionnement métropolitain, leur intégration urbaine représente un réel défi.

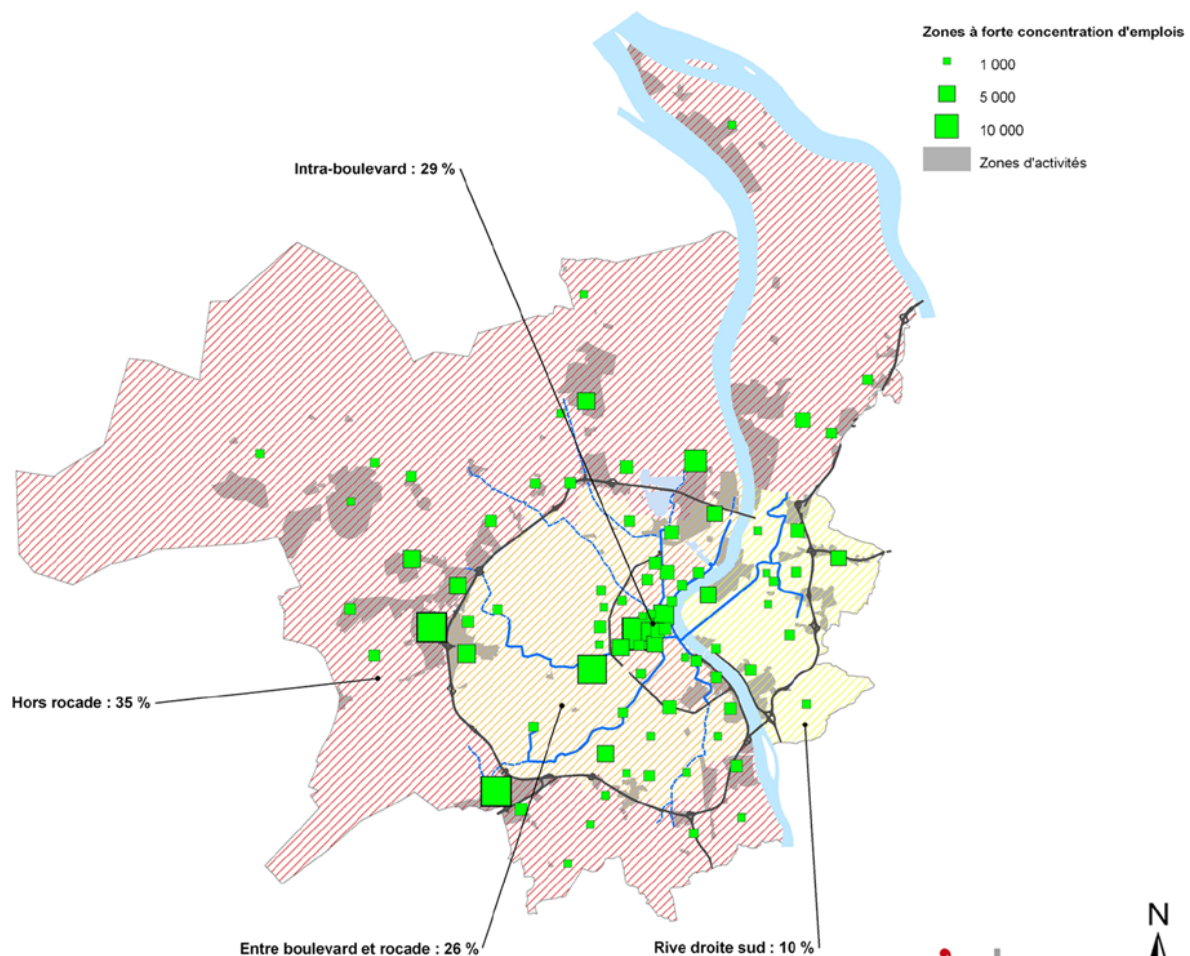
D'abord, ces sites localisés en périphérie engendrent une dépendance automobile très forte et pâtissent souvent de la congestion des infrastructures routières.

Ensuite, parce que leur qualité urbaine et paysagère est souvent minimale, ces espaces sont vécus comme des enclaves productives ou commerciales, en rupture avec les tissus constitués.

Enfin, les lois Grenelle mettent en avant l'importance du contrôle de l'extension urbaine. Le logement est souvent pointé du doigt dans l'artificialisation du sol mais le rôle des activités économiques dans le processus d'extension urbaine ne peut cependant pas être ignoré. En France, en 2008, les activités industrielles et de services occupaient 30 % des surfaces urbanisées (contre 50 % pour l'habitat) avec, de surcroît, une accélération du rythme entre 2006 et 2008. La Cub n'échappe pas à cette dynamique.

Quelle peut être la contribution des activités économiques à un effort collectif de gestion économe de l'espace ? Repenser les zones d'activités monofonctionnelles, souvent sous-occupées, devient alors un enjeu majeur.

Localisation de l'emploi salarié dans la Cub



- L'emploi salarié représente 91 % de l'emploi total en Gironde
- 122 066 emplois situés le long de la rocade soit 36 % de l'emploi salarié total

a'urba.
agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine



Fond de plan issu du SIG APIC, CUB
Insee, a-urba
Données Insee, CLAP 2008 à l'Iris
Exploitation : a-urba, mars 2012

Comment un document de planification peut-il améliorer les zones économiques dédiées ?

L'élaboration des documents d'urbanisme est l'occasion de s'interroger sur les outils à mobiliser ou à inventer pour répondre aux enjeux posés par les zones dédiées aux activités économiques.

Le Plan Local d'Urbanisme n'est pas un document de stratégie économique. Il doit être la traduction spatiale d'une stratégie définie par ailleurs.

À l'échelle de la communauté urbaine de Bordeaux, l'enjeu de la révision du PLU est bien de traduire

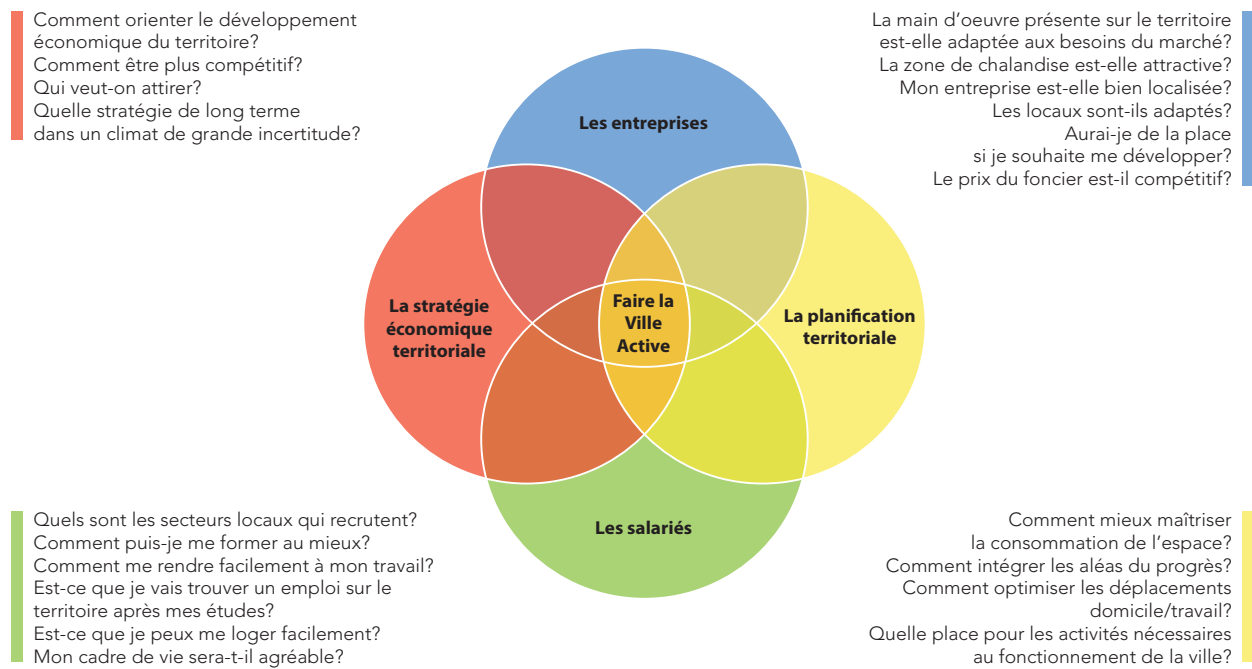
spatialement la stratégie communautaire définie notamment par le SMDE (Schéma métropolitain de développement économique).

Doté d'outils de régulation de l'occupation du sol, le PLU est un maillon indispensable dans la construction de l'armature économique. Il doit :

- définir l'enveloppe dédiée aux activités économiques ;
- définir les vocations des sites en s'appuyant sur une typologie du bâti (entrepôt, bureau, local d'activités, local commercial, industrie) et non sur des filières économiques.

L'approche systémique de l'élaboration d'une stratégie de développement local nécessite d'intégrer également les logiques des acteurs privés, entrepreneurs et salariés, qui participent aussi à la fabrication de la « Ville active ».

Trouver l'interface entre des logiques a priori divergentes pour fabriquer la « Ville active »



L'identification des besoins fonciers : traduction spatiale de la stratégie économique

Dans le cadre de la révision du PLU, la direction des Entreprises et de l'Attractivité (DEA) de la communauté urbaine de Bordeaux a engagé un travail d'identification des besoins fonciers, permettant de lier stratégie économique et procédure de planification.

La première phase a consisté à établir une typologie à partir de la nature du bâti. Les catégories suivantes ont été retenues :

- Logistique : bâtiments destinés aux activités de stockage, de distribution ou de reconditionnement.
- Locaux d'activités : bâtiments destinés aux activités liées à l'industrie légère, à l'artisanat, à la petite distribution, à la réparation, etc.
- Bureaux.
- Hôtellerie : bâtiments destinés à des activités d'hébergement (hôtels et résidences hôtelières).

- Activités en pied d'immeuble : bâtiments destinés à des activités de commerce, d'artisanat ou exercées dans un cadre libéral compatibles avec une implantation en rez-de-chaussée d'un immeuble résidentiel.

Le grand commerce, qui répond à des logiques de développement et de régulation particulières, n'est pas traité dans le cadre de ce travail.

Les espaces agricoles, ne relevant pas des marchés de l'immobilier d'entreprise, n'ont pas été étudiés non plus.

Pour chaque type d'activité, la DEA a ensuite calculé une demande estimée à l'horizon 2030 à l'échelle du territoire communautaire (à l'exception de la catégorie « logistique » pour laquelle le périmètre du SCoT de l'aire métropolitaine semble plus pertinent). Ce travail se fonde sur une projection de la construction neuve constatée sur la période 2006-2010.

Cette approche repose sur l'hypothèse d'une poursuite des tendances démographiques et économiques à l'œuvre sur cette période, conformément aux projections sur lesquelles se fonde le Projet métropolitain.

L'infléchissement de la construction neuve sur les années 2009 et 2010 est principalement imputable à la crise immobilière des subprimes, et ne constitue donc pas une évolution structurelle.

Enfin, l'offre immobilière à l'horizon 2030 a été estimée en distinguant :

- l'offre engagée : projet pour lequel est acquis soit un permis de construire, soit une opération d'aménagement, soit une maîtrise foncière ;
 - l'offre incertaine qui est évoquée mais non confirmée.
- La confrontation entre la demande projetée et l'offre connue permet l'identification des besoins à l'horizon 2030.

Voici les principaux enseignements en termes de besoins fonciers :

La logistique : un déficit considérable à l'échelle de la métropole

La communauté urbaine de Bordeaux souligne l'enjeu de réaliser les projets qui sont aujourd'hui incertains : Houcarde, Saint-Vincent-de-Paul et Axial-Walon.

La programmation de zones logistiques dans l'aire métropolitaine et la restructuration des zones logistiques existantes sont recommandées pour répondre aux besoins futurs.

Les locaux d'activités : un potentiel suffisant dans la Cub si...

- les conditions de réalisation de l'offre programmée (zonage, prix du foncier) sont compatibles avec les exigences des entreprises ;
- la programmation se confirme en cœur d'agglomération (250 000 m² idéalement situés) et sur le quadrant nord ;
- des sites nouveaux sont identifiés sur le quadrant sud (pénurie).

Les bureaux : une offre deux fois supérieure aux capacités d'absorption du marché

Les services communautaires mettent en avant un risque de surproduction notamment en cœur d'agglomération et préconisent de limiter la programmation tertiaire.

Le commerce de proximité : veiller à l'équilibre du marché

Selon la DEA, programmer plus de 2 m² de pied d'immeuble à vocation commerciale ou artisanale par nouvel habitant dans les opérations d'aménagement présente un risque élevé de vacance.

L'identification des besoins, en adéquation avec la stratégie communautaire, permet d'évaluer l'enveloppe foncière nécessaire à la réalisation de cette ambition économique.

Deux types de « produits » semblent donc en tension :

- La logistique, où la pénurie de zones dédiées est clairement exprimée à l'échelle de l'aire métropolitaine bordelaise.
- Les locaux d'activités, dont la réalisation de l'offre est en suspens.

Répondre aux besoins en foncier économique

L'un des principes avancé dans le cadre de la révision du PLU est de limiter les créations de nouvelles zones dans une logique de gestion plus économe de l'espace.

De plus, les réserves actuelles (zones 1AUE/I) seront considérablement amoindries par une prise en compte plus stricte du risque inondation.

Dans ce contexte, les zones existantes représentent une véritable variable d'ajustement. Aujourd'hui, il existe deux zonages économiques : UE (activités économiques diversifiées) et UI (industrie lourde, activités portuaires, ferroviaires et logistiques). Cette déclinaison ne permet pas d'orienter l'occupation des sites économiques aussi finement que le nécessiterait l'identification des besoins de la DEA.

Une première façon d'agir sur ces sites déjà constitués est d'affiner leur vocation au regard de l'approche différenciée des besoins déclinée ci-dessus.

Les fondements de cette déclinaison sont :

- limiter la constitution de nouvelles polarités tertiaires dans les zones d'activités dédiées ;
- identifier des pôles d'excellence métropolitains basés sur une logique de cluster, vitrines de l'économie à haute valeur ajoutée de la métropole ;
- réserver des sites dédiés aux activités émettrices de nuisances en attachant une attention particulière à leur insertion dans les tissus et milieux environnants ;
- créer des lieux privilégiés de développement des locaux d'activités. Ils doivent permettre l'essor de l'économie productive ;
- limiter le développement commercial aux polarités identifiées dans le SCoT.

La carte ci-après propose une typologie en quatre postes, traduction spatiale et opérationnelle, pour des vocations économiques plus fines :

• **Plateforme industrielle lourde et logistique** : site mono-fonctionnel accueillant des activités émettrices de nuisances et généralement soumises à des règlementation spécifique (ex : site SEVESO).

• **Parc d'activités dédié à l'artisanat et l'industrie légère** : site voué à accueillir des activités productives diverses, dont le point commun est le besoin d'un local d'activités adapté à leurs contraintes de production et leur caractéristiques économiques (hauteur du bâti suffisante, présence d'aires de retournement, coûts d'implantation modestes...).

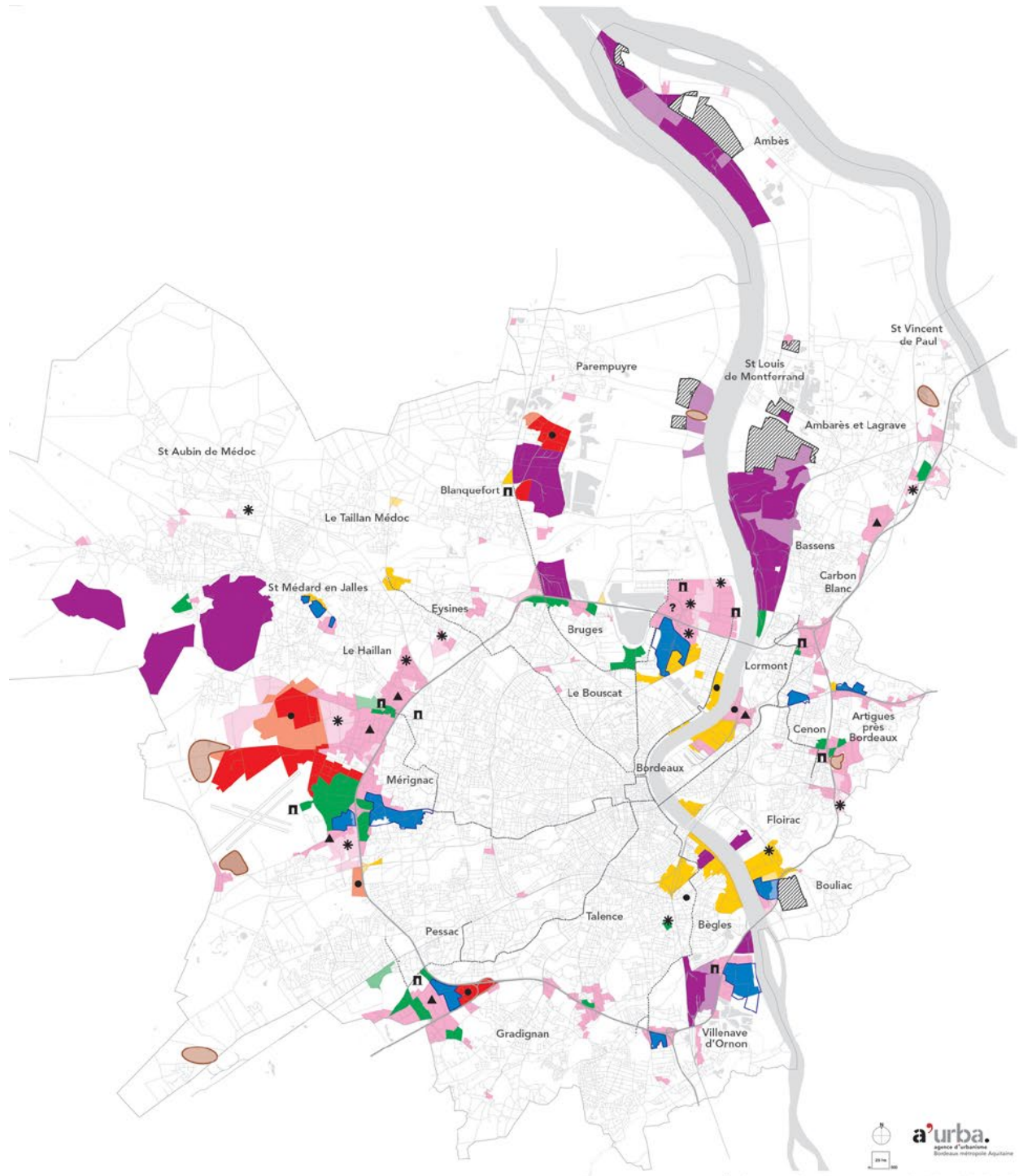
• **Pôle d'excellence métropolitain** : vitrine productive et technologique, il est destiné à accueillir les filières de pointe. Il doit être générateur d'un effet cluster en s'appuyant sur l'efficacité des voisinages.

• **Zone économique à composante tertiaire** : polarité de bureaux déjà constituée au sein des zones économiques, elle permet de flécher l'implantation tertiaire et ainsi de limiter la présence de bureaux dans le reste des zones économiques dédiées.

• **Pôle commercial** : en identifiant précisément l'emprise commerciale, il doit permettre de stabiliser l'offre en zone économique. En dehors de ces pôles, la présence de commerce doit se limiter à une logique servituelle destinée à améliorer la qualité de vie des salariés.

Proposition de stratégie pour les sites économiques de la Cub

Zonages UE, UI, 1AU/UE, AU/UI, 2AU, 2AUe identifiés par la 5e modification du PLU approuvé le 25 mars 2011



fonds topographiques en provenance de SIGMA SIG CUB ©
Traitement a'urba Oct. 2012

- U** **AU** (réserves foncières)
- I. Orientation productive du territoire**
- Plateforme industrielle lourde / Logistique
 - Parc d'activités dédié à l'artisanat et l'industrie légère
 - Pôle d'excellence métropolitain
 - Zone économique à composante tertiaire
 - Pôle commercial à requalifier (fait l'objet d'une ZACOM dans le cadre du SCoT)
 - ZACOM

- II. Enveloppe économique**
- Secteur de réflexion accueillant de l'habitat pour bâtir une Ville plus mixte
 - Zones économiques actuelles qui seront probablement déclassées dans le cadre de la révision du PLU en lien avec le risque inondation
 - Nouvelle zone économique mono-fonctionnelle identifiée dans l'enveloppe du SCoT à 2030
 - Cluster productif
 - Projet de nouveau parc d'activités inscrit dans le zonage économique actuel
 - Zone prioritaire de requalification

- III. Desserte des sites économiques**
- Porte d'entrée de la Ville active

Un diagnostic partagé

Les zones économiques sont-elles occupées de façon optimale ? Peut-on encourager leur densification ? Leur renouvellement ?

La consultation des acteurs locaux impliqués dans la stratégie d'aménagement des zones d'activités¹ a permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

Concernant l'état du foncier économique :

- Des parcs d'activités vieillissants.
- Une desserte en transport en commun insuffisante.
- Des espaces peu qualifiés d'un point de vue architectural et paysager.
- Des services et lieux de loisirs insuffisants.
- Des zones à l'écart des dynamiques urbaines.
- Un stationnement occupant en moyenne un quart des zones d'activités.

Concernant les logiques d'acteurs :

- Des zones indispensables au fonctionnement économique de la métropole soumises à la pression des tissus résidentiels.
- Une gouvernance opaque.
- Une déprise des locaux de seconde main entraînant une forte vacance et l'apparition de friches.
- Des espaces aux vocations très différentes (industrie, artisanat, bureaux, commerces) impliquant une adaptation des outils d'intervention et de réglementation.
- Un difficile croisement des enjeux entre aménageurs et entrepreneurs dû à des temporalités différentes.
- Des entreprises sensibles aux coûts d'implantation entraînant une forte concurrence entre les territoires d'accueil.

Ces enseignements, « à dire d'expert », viennent enrichir le diagnostic posé par l'a-urba² qui tente d'identifier le potentiel de densification/requalification permis par l'optimisation de l'existant.

L'optimisation du foncier existant par densification/requalification : une solution aux besoins en foncier économique ?

À l'échelle de la communauté urbaine de Bordeaux, la superficie totale des zones économiques dédiées avoisine les 7 700 hectares. Alors que le PLU limite à 60 % l'occupation du sol pour une parcelle, l'occupation moyenne est d'environ 20 %. Des potentialités de densification existent donc. L'analyse statistique a permis d'établir un plafond en dessous duquel les zones d'activités présentent un tel potentiel (foncier économique occupé à moins de 14 % de l'unité foncière). Un peu plus de 5 300 hectares de zones économiques dédiées occupées à moins de 14 % de l'unité foncière sont identifiées sur le territoire de la Cub (dont 1 492 hectares de foncier non bâti). Ce stock ne doit cependant pas être considéré comme un gisement foncier directement disponible. En effet, de nombreuses contraintes (servitudes du PLU, risque inondation, zone de protection de l'environnement...), lourdes ou légères, constituent des obstacles à une possible densification.

Au final, ce ne sont plus que 1 403 hectares de foncier occupé à moins de 14 % (dont 415 hectares de foncier non bâti) qui sont libres de toutes contraintes et présentent un réel potentiel de densification à court terme. Enfin, de l'analyse de la domanialité, il ressort que la Cub ne détient qu'une faible part du foncier peu occupé.

Les opportunités d'optimisation mises en évidence restent difficilement mobilisables à court terme. De plus, un complément indispensable à cette étude serait l'analyse du foncier non bâti. Quels sont les usages des surfaces nues ? Parking, aires de retournement, de chargement, de stockage : leur utilité doit être observée au cas par cas.

Les chiffres révélés ici ne sont qu'un préalable à une analyse plus poussée à l'échelle de chaque site. Ils permettent d'identifier les zones les plus malléables, celles le plus à même d'être le support d'un projet de renouvellement. Au regard de ces données et de l'analyse faite par les acteurs locaux, la nécessité de requalifier une partie des zones existantes se confirme.

1. Liste des personnes consultées à la fin de ce document

2. Atlas 2012 des zones économiques de la Cub.

Conditions de réussite pour la requalification des zones d'activités

Les exemples de requalification de zones d'activités à vocation industrielle, artisanale ou logistique sont rares. En général, leur renouvellement entraîne un changement de vocation vers de l'habitat ou du tertiaire. La rentabilité économique en est la première cause.

La seule façon de refaire la ville active sur elle-même serait alors une maîtrise foncière totale des collectivités locales qui supporteraient seules les coûts des opérations de renouvellement. Quelles modalités pour faciliter les opérations de renouvellement tout en limitant le coût pour les collectivités ?

Les réflexions sur le sujet sont encore modestes mais, associer les acteurs économiques dès la conception du projet semble indispensable. C'est à cette condition que les entreprises pourraient accepter de supporter une partie des coûts.

Aujourd'hui, parce qu'elles viennent « d'en haut », les logiques d'aménagement sont souvent perçues par les entreprises comme une contrainte supplémentaire dans un contexte économique déjà difficile. La tentation pour ces dernières de « faire marcher la concurrence territoriale » est forte.

Pourtant, si la volonté de minimiser les coûts d'implantation est une réalité, celle de créer un environnement de travail favorable l'est aussi. Pour des raisons fonctionnelles (locaux adaptés, bonne desserte, présence de services à proximité...) mais aussi d'image (recherche d'un effet vitrine, cadre de travail attractif pour les salariés), les entreprises ont intérêt à œuvrer pour une amélioration qualitative de leur site.

Pour le groupe Egis, spécialisé dans le montage de projet et l'ingénierie, le projet doit résulter « de la convergence entre les attentes des acteurs concernés (chefs d'entreprises, propriétaires fonciers et immobiliers), investisseurs du projet commun qu'ils élaborent ».

L'idée est d'inverser la logique d'intervention afin de générer l'adhésion et donc la mobilisation des parties prenantes.

Aujourd'hui, Egis est encore faiblement sollicité pour des projets de requalification de zones à vocation économique.

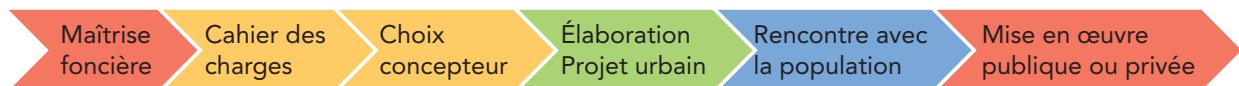
Si les contours de la problématique sont posés, les pistes d'actions sont encore embryonnaires. Les modes de faire restent à inventer, tester, valider.

Localement, l'expérimentation à l'échelle d'un site pourrait permettre de vérifier l'efficacité d'une telle démarche. En 2014, l'a-urba poursuivra cette réflexion en partenariat avec les acteurs locaux.

Inversion des logiques d'intervention

Source : EGIS France

Un projet public soumis aux habitants : un processus long, difficile et coûteux



inverser la logique d'intervention



Un projet co-construit et mis en œuvre par les habitants

Définition :

Les « zones économiques dédiées » correspondent aux zones UE (activités économiques diversifiées) et UI (industries lourdes, activités portuaires, ferroviaires et logistiques). Les zones 1AU/UE et 1AU/UI sont à urbaniser sous condition ; celles classées 2AUe et 2AUi sont à urbaniser à long terme.

Chiffres clés :

- La surface totale des zones économiques dédiées avoisine 7 700 hectares.

- Vocation actuelle des zones économiques (surface et part dans l'ensemble des zones dédiées) :

Bureau	618 ha	8 %
Commerce de détail	717 ha	9 %
Industrie	2 144 ha	28 %
Artisanat/petite industrie	192 ha	3 %
Logistique/commerce de gros	1 849 ha	24 %
Mixte	559 ha	7 %
Majorité de terrains libres	1 470 ha	19 %

- En 2011, seulement deux transactions de bureaux sur cinq avaient lieu dans une zone économique dédiée.

- Les zones économiques dédiées ne concentrent que 30 % de l'emploi communautaire.

- L'occupation au sol moyenne est de 20 % (à l'échelle de l'unité foncière) alors que le PLU autorise jusqu'à 60 %.

- En revanche, le foncier non-bâti libre de toutes contraintes, représentant le potentiel foncier le plus facilement mobilisable, atteint seulement 415 hectares.

Cette réflexion a été menée à partir des travaux de l'a-urba et de la consultation d'un groupe d'acteurs locaux réuni le 25 juin 2013 dans le cadre des rendez-vous de l'A2E. Sylvain Petit, directeur de la recherche d'EGIS France, est intervenu en qualité d'expert afin de présenter ses recherches sur la thématique du foncier économique.

Cécile Rasselet et Emmanuelle Gaillard ont animé les débats.

Les personnes suivantes ont livré leurs analyses :

- Julien Alibert, a'urba
- Julien Birgi, communauté Urbaine de Bordeaux
- Valery Carron, Observatoire de l'Immobilier de Bordeaux
- Emilie Congiu Balleste, conseil régional d'Aquitaine
- Pierre Coumat, Observatoire de l'Immobilier de Bordeaux
- Emmanuel Cunchinabe, ville de Bordeaux
- Anne-Laure Cuq, maison de l'emploi de Bordeaux
- Marie Demolin, conseil régional d'Aquitaine
- Sophie Domingo, Bordeaux Gironde Investissement
- Jean-François Gire, Aéroparc
- Corinne Langlois, a'urba
- Sophie Maubourguet, conseil général de la Gironde
- Aurélie Paquignon, conseil régional d'Aquitaine
- Carole Pourchez, direction départementale des Territoires et de la Mer de la Gironde
- Béatrice Secondy, chambre des métiers de la Gironde
- Aurélien Turc, communauté Urbaine de Bordeaux
- Camille Uri, a'urba
- Jacques VanCoppénole, Club des entreprises d'Artigues-près-Bordeaux
- Gilles de Wavrechin, maison de l'emploi de Bordeaux