

LES SCHÉMAS DE ZONES D'ACTIVITÉS : UNE VISION DYNAMIQUE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES

INSET d'Angers

Mardi 22 mai 2012



En introduction à cette journée, Jean-François Vallès a rappelé les enjeux, pour les territoires, d'élaborer une stratégie de développement économique et de la traduire dans des documents d'orientation et des documents d'urbanisme :

- **la temporalité des programmations, que les SCoT planifient sur le long terme alors que le monde économique se transforme très rapidement pour faire face à la crise;**
- **le passage d'une approche quantitative, où la santé et le développement d'un territoire se traduisaient par le nombre d'hectares disponibles, à une appréhension plus qualitative, à travers la gestion, l'animation, la performance durable des zones d'activités;**
- **l'évolution des attentes des entreprises, qui ne portent plus forcément sur une offre foncière, mais immobilière...**

LES VISIONS DYNAMIQUES DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

■ LA CONTRIBUTION DES SCOT AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Pour évaluer la contribution des SCoT au développement économique, Sylvain Baudet, chargé de mission « développement économique » au sein du centre de ressources ETD (Entreprises / Territoires et développement), s'est appuyé sur les résultats d'une étude réalisée en 2010 et 2011 sur une dizaine de SCoT représentatifs de la diversité des territoires. Cette étude révèle que l'intégration du développement économique dans les réflexions en matière d'urbanisme est une préoccupation de tous les SCoT, mais est difficile à concrétiser, pour plusieurs raisons :

- **l'appréhension du champ économique par la seule logique de planification de l'offre. Le niveau de la demande et des typologies d'activités est aléatoire et difficilement prévisible;**
- **l'imprécision du code de l'urbanisme, qui énonce que « le SCoT a une fonction prévisionnelle fondée sur la conjoncture et les besoins », sans indiquer lesquels ni comment procéder;**
- **la diversité des approches, tributaires du contexte et de la spécialisation du territoire;**
- **La nécessité de prendre en compte les autres réflexions et documents à caractère économique;**



- **un pilotage de la réflexion guidé par l'aval, avec une tendance à limiter la portée du document à ce qui peut être inscrit dans les PLU;**
- **les différences de temporalité, difficiles à mettre en cohérence. Le planificateur, dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, raisonne à un horizon de dix à quinze ans, l'aménageur, de trois à dix ans selon le type d'opération et l'entrepreneur, de six mois à deux ans.;**
- **l'absence de « démarche-outil » de planification pour le développement économique, du type PLH pour l'habitat ou PLD pour les déplacements. La mise en œuvre des orientations économiques du SCoT dépend du volontarisme des acteurs.**

Au regard de ces difficultés, les acteurs qui travaillent à l'élaboration des SCoT conjuguent deux modalités opérationnelles pour prendre en compte la dimension économique.

La première est l'approche quantitative de planification de l'offre et de limitation des risques. Dans les territoires où les tensions foncières sont faibles et où l'on considère qu'il n'est pas nécessaire de conserver de terrains pour l'accueil d'activités économiques, elle se traduit dans le SCoT de façon non prescriptive en termes d'hectares à consommer. Dans les territoires où les activités économiques risquent d'être évincées au profit de l'habitat sur le plan foncier, le SCoT est plus prescriptif et définit des offres foncières. C'est souvent le cas des territoires portés par un seul EPCI, où les arbitrages ont pu être effectués en amont.

Plusieurs méthodes de calibrage sont possibles :

- **le prolongement des tendances, qui s'appuie sur l'historique de la consommation foncière et anticipe les besoins des résidents, au détriment de l'économie productive et exportatrice;**
- **l'approche prospective, qui s'appuie sur l'énoncé de scénarios. Elle est parfois affichée mais rarement mise en œuvre;**
- **l'approche programmatique, qui conjugue exigences d'anticipation et volonté de limiter les risques liés aux aléas de la demande en fixant des conditions à l'ouverture des zones d'activités.**

L'autre entrée est l'approche qualitative et intégrée du développement économique dans le projet de territoire, où l'on peut décliner trois niveaux d'ambition. Le premier vise la cohérence des aménagements et leur insertion dans l'armature urbaine. Mais les prescriptions pour une montée en gamme qualitative des espaces d'accueil d'activités sont rares. Le deuxième niveau vise à définir une offre économique hiérarchisée pour mettre l'offre territoriale en cohérence et déterminer des vocations de zones d'activités. Mais l'inscription d'éléments précis en termes de spécification des zones d'activités n'est pas fréquente. Le projet peut aussi être décliné sur des thématiques et des orientations de développement par la valorisation des ressources matérielles et immatérielles du territoire. Peu de SCoT le font. Le troisième niveau, l'intégration



du développement économique dans une logique d'attractivité globale du territoire, est le plus ambitieux mais le moins pratiqué. Il suppose une lecture systémique et décloisonnée pour interroger les autres dimensions du projet.

Les points marquants de l'étude sont les suivants :

- **un cadre juridique ouvert, mais un pilotage de la réflexion fortement déterminé par l'aval et qui définit des approches plutôt orientées vers l'aspect spatial;**
- **une culture du « zoning » qui cantonne la réflexion économique aux seules zones d'activités, soit un tiers seulement de l'activité économique, qui se fait essentiellement en milieu urbain;**
- **une logique qui reste surtout quantitative et qui s'attache à gérer la rareté en modulant l'offre, modèle adapté pour le logement ou pour le commerce, mais moins pour l'activité économique;**
- **la définition d'une politique économique qui reste en creux et se contente de limiter les risques, sans prendre en compte les effets de levier spécifiques à la proximité;**
- **un modèle d'urbanisme extensif, monofonctionnel et peu tourné vers le développement durable.**
- **Interrogé par Jean-François Vallès à l'issue de son exposé sur la pertinence du SCoT comme outil de développement économique des territoires, Sylvain Baudet s'est dit convaincu que compte tenu du contexte de réforme fiscale et des problématiques environnementales qui impactent les territoires, les questions économiques devront faire partie des réflexions du SCoT, dans une approche différente.**

■ LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE AU SEIN DES OUTILS DE PLANIFICATION URBAINE

En tant que responsable de mission « stratégies de territoire » à l'Agence pour le développement durable de la région nazairienne, Claude Maillère a apporté au débat une pointe de provocation en affirmant que le SCoT n'était pas porteur d'un projet économique sur le territoire mais un outil de planification du foncier qui n'intègre pas de réflexion sur la finalité, pour le territoire, d'avoir du foncier économique, sur les entreprises qu'il veut cibler, sur la logique d'accueil des entreprises. Le principal argument qui motive la création de zones d'activités est la création d'emplois. Or, elles ne représentent qu'un tiers ou un quart des emplois. Les cœurs de l'emploi demeurent les pôles urbains. Autre argument : il faut créer des zones d'activités en péri-urbain pour accompagner l'étalement urbain. Ce discours est contraire à l'essence même du SCoT. La problématique du recentrage de la zone d'activités et de son intégration à l'urbain est essentielle. Les zones d'activités des années 1970-1980 étaient des zones péri-urbaines. Elles sont aujourd'hui rattrapées par la ville et gagnent en densité et en optimisation en raison



de l'augmentation du coût du foncier. Cette évolution amène des interrogations qui touchent l'urbain sur les services à associer en termes de déplacements, de mobilité, de flux, de services aux entreprises, aux salariés. Les SCoT vont aussi devoir intégrer les dispositions du Grenelle en termes de consommation d'espace, notamment sur les zones d'activités. Or, l'appréciation de la densité et la qualité des zones d'activités est difficile s'apprécie différemment selon qu'il s'agit d'activités de logistique ou tertiaires, de milieu rural ou de milieu urbain.

L'enjeu de la mixité des activités est également prégnant. Pendant un temps, on a voulu tout intégrer dans les tissus urbains, mais ce n'est pas souhaitable ni possible pour de nombreuses activités. Une logique d'« hyper-zoning », voire de spécialisation des zones d'activités a également prévalu, qui a montré ses limites. L'approche actuelle des problématiques de localisation des activités est plus globalisante. Le dialogue entre l'urbain et l'économique doit être recherché. Des exemples de réussite d'intégration existent à l'étranger. Le SCoT et le PLU sont des outils qui peuvent très bien gérer ces mixités dès lors que le choix en a été fait. Au-delà de planifier du foncier, un SCoT peut traiter les choix de développement, la hiérarchisation des zones, les services proposés, les polarisations, les stratégies d'accueil, les conditions de l'ouverture à l'urbanisation des zones d'activités, qui peut être suspendue à la desserte en transport collectif ou à des équipements associés. Le PLU peut aussi élargir ses prescriptions et gérer la densité, l'alignement, le rapport entre espaces bâtis et non bâtis, l'aménagement paysager et la végétalisation... Tout cela existe dans la loi, il suffit de s'en saisir. Mais il faut avoir l'ingénierie pour accompagner les élus dans leurs choix politiques et leurs choix d'aménagement.

La transversalité est également nécessaire. L'agence d'urbanisme a pour ambition de créer du lien entre les partenaires, les collectivités et les acteurs pour fabriquer la ville ensemble le mieux possible. Elle sait identifier les problématiques et si elle n'a pas vocation à utiliser des outils opérationnels, elle peut rappeler qu'ils existent, cibler les personnes capables de les mobiliser et les accompagner. Dans un premier temps, il faut définir collectivement un projet de développement économique. Le schéma d'accueil des entreprises est un bon vecteur pour préparer le terrain à l'élaboration d'un SCoT ou sa révision car c'est un espace de partage non réglementaire. Il est aussi essentiel d'élargir le tour de table pour approfondir le dialogue entre les élus, les consultants, les aménageurs, les entreprises et leurs usagers, c'est-à-dire les salariés.

Mais la préparation en amont d'un projet économique et des zones qui répondent à ce projet ne suffit pas. La qualité de l'interface urbain / zone d'activités réside aussi dans la gestion de l'aval. La zone d'activités ne doit pas être un livrable urbain clé en main, avec lequel les relations cessent une fois la livraison effectuée. Elle doit vivre, connaître une dynamique. Il convient d'être à l'écoute des entreprises sur l'évolution des services dont elles ont besoin. Les managers de zones d'activités peuvent jouer ce rôle d'interface entre le monde économique, le monde des élus et le monde des gestionnaires de zones. Le service après-vente de la zone d'activités, de sa qualité, le fait de garantir son prolongement urbain constituent un volet essentiel du projet économique. Il doit être traité dans une logique de gouvernance qui s'étale sur du long terme, avec des outils adaptés et dans un espace de dialogue permanent.



■ LA LOGIQUE DES SCHÉMAS DE ZONES D'ACTIVITÉS

Une fois établie la nécessité d'établir un projet de territoire que le SCoT, compte tenu de ses limites, peut difficilement prendre en charge, Pierre-Cécil Brasseur, directeur associé du cabinet de conseil en urbanisme et développement territorial Synopter, a présenté l'intérêt de la démarche d'élaboration d'un schéma. Qu'il s'agisse de « schéma d'accueil économique », de « schéma d'accueil des entreprises », de « schéma de développement territorial » ou de « schéma territorial de zones d'activités », le schéma n'est pas contraint réglementairement, ce qui offre liberté et souplesse. C'est un outil stratégique, qui permet de fixer des objectifs politiques et de faire le lien entre un territoire, son projet de développement et les modalités pour y intégrer l'accueil et le développement des activités. Ce n'est pas un document de planification figé ni un document de programmation qui délimite uniquement une somme d'actions, mais un processus qui a des effets d'entraînement, des effets levier, des liens, des conditionnalités entre chacune des actions.

La démarche d'élaboration d'un schéma repose sur plusieurs éléments. Il faut :

- **bien identifier l'existant, tous les sites en capacité d'accueillir des activités économiques – zones d'activités, pôles urbains, immobilier, diffus – et ne pas s'appuyer sur des simulations;**
- **réfléchir à la façon dont on va faire fonctionner cette offre en termes d'accompagnement du développement pour répondre aux besoins et aux attentes des entreprises;**
- **penser le développement de cette offre, c'est-à-dire réorganiser les sites, les restructurer, les redimensionner, les étendre, en créer de nouveaux...**
- **encadrer ces actions par des « règles du jeu » qui s'imposent à l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet de développement économique pour veiller à ce que les objectifs politiques soient toujours respectés;**
- **élaborer un programme d'actions sur l'ensemble du territoire, pour chaque type d'accueil et à plusieurs échelle : parcelle, site d'accueil, commune, EPCI, SCoT, voire département et Région.**

Le schéma présente de multiples intérêts. Il permet :

- **de construire ou consolider le projet politique de développement économique du territoire : pourquoi accueillir des entreprises et de quelle manière ? Comment anticiper les mutations économiques ? Comment organiser un développement économique durable ?**
- **de structurer l'offre d'accueil dans le territoire pour pouvoir en permanence accueillir au mieux chaque type d'entreprise, en s'interrogeant sur la typologie des sites, le parcours d'entreprise, le maillage territorial;**



- **d'organiser la gouvernance économique locale et de favoriser les démarches collaboratives entre acteurs économiques et acteurs publics;**
- **de s'inscrire dans un processus dynamique d'amélioration et donc, d'évaluation ;**
- **de produire un outil d'aide à la décision pour les élus.**

L'élaboration du schéma est assez simple et se déroule sur un ou deux ans. Elle commence par l'établissement d'un diagnostic et l'identification des problématiques et enjeux. L'élément essentiel est la construction du projet de développement et des objectifs politiques, que l'on décline ensuite sous la forme d'une stratégie d'intervention où l'on inventorie tous les leviers mobilisables répondant à ces objectifs, y compris ceux qui ne relèvent pas du champ économique. On élabore ensuite un processus de développement et l'on définit les règles du jeu qui vont l'encadrer. Enfin, on peut formaliser le schéma sous la forme d'un document à diffuser, qui doit être clair et compact.

- **Le recul met en évidence un certain nombre de conditions de réussite :**
- **une bonne connaissance du territoire et de son tissu économique;**
- **Un portage politique fort. Ceci nécessite de définir quelle sera la structure décisionnelle;**
- **L'implication du monde économique, c'est-à-dire les entreprises dans leur globalité;**
- **Des temps de concertation pour élaborer le schéma qui sera adapté au territoire;**
- **La pédagogie. Il faut privilégier les échanges pour s'inspirer de l'expérience des autres.**

La qualité d'un schéma dépend de la capacité à « faire ensemble », pour prendre en compte les besoins de tous les usagers de chaque site, qu'il s'agisse des salariés, des chefs d'entreprise ou des prestataires de services.



ECHANGES

Le schéma est-il l'outil idéal du développement économique ?

Pour Sylvain Baudet, le schéma se heurte aux mêmes écueils que le SCoT, à savoir la difficulté de la démarche d'impliquer les entreprises dans une réflexion portant sur le tissu entrepreneurial en tant que tel. D'autres modalités comme les démarches de réflexion prospective ou les outils des Zac peuvent aussi utilement être mises en œuvre. Claude Maillère considère le schéma comme un outil intéressant et complémentaire au SCoT car les acteurs se mobilisent



plus facilement hors d'un cadre réglementaire et peuvent rechercher un consensus sur un projet de développement économique qui sera ensuite transcrit dans le SCoT avec un portage politique plus fort et un niveau d'ambition plus haut. Par ailleurs, le schéma n'est que le premier élément d'un processus de longue haleine ; il doit avoir une vie et se prolonger dans le temps, ce qui implique des engagements fermes. Pierre-Cécil Brasseur insiste sur la nécessité de penser le développement endogène du tissu économique déjà présent sur le territoire dans sa vision prospective, mais aussi d'encadrer son développement exogène en définissant à quelles conditions on pourra créer un nouveau site et consommer du foncier pour éviter le contournement des règles et la rupture de confiance avec le monde économique.

Vaut-il mieux élaborer d'abord le schéma ou le SCoT ?

C'est une question d'opportunité et de maturité des élus, observe Claude Maillère, mais les deux outils sont complémentaires et mobilisent des jeux d'acteurs différenciés. Sylvain Baudet constate souvent une dynamique d'entraînement entre les deux démarches, dans un ordre ou dans l'autre ; parfois aussi, le SCoT n'intègre pas les réflexions produites dans le cadre de l'élaboration antérieure d'un schéma et l'articulation des deux démarches n'est pas bonne.

Une fois la stratégie d'accueil élaborée, comment dire « non » à une entreprise qui souhaite s'implanter et qui ne correspond pas aux critères définis ?

Pierre-Cécil Brasseur distingue trois situations. Pour les entreprises dont on sait qu'elles vont générer des nuisances mais qui sont nécessaires pour le fonctionnement économique du territoire, il faut évaluer la pertinence de l'accueillir en amont, dans le schéma. S'il s'agit d'une entreprise dont on sait qu'a priori, elle ne respectera pas les règles et qu'elle ne s'insérera pas dans le territoire de la manière souhaitée, il n'est pas possible de lui interdire de s'implanter dans un espace privé. Mais on peut inciter les entreprises à créer dans leur site des chartes de bonnes pratiques que tout nouvel entrant sera contraint par ses voisins de respecter, dans la logique de servitude privée. S'il s'agit d'une entreprise qui n'a aucun intérêt stratégique ou économique à venir s'implanter sur le site, il faut accompagner le porteur de projet en lui proposant d'autres localisations plus adaptées. Mais sans travail en amont dans le schéma ni projet défini, il est très difficile pour un élu de refuser l'implantation d'une entreprise qui fait valoir la création d'emplois. Le schéma doit lui fournir les arguments pour faire évoluer le projet de l'entreprise.

Quelle est l'échelle d'intervention la plus pertinente pour la planification ?

Selon Claude Maillère, la bonne échelle est celle du bassin de vie ou d'emploi, mais elle se superpose rarement au périmètre d'un SCoT ou d'une intercommunalité. D'où un problème de gouvernance et l'apparition des inter-SCoT et des PLU communautaires. Pour Sylvain Baudet, l'échelle pertinente est celle que les acteurs ont la volonté de mettre en œuvre. Mais les schémas sont moins ambitieux lorsque les démarches de SCoT portent sur des périmètres recouvrant une multiplicité d'intercommunalités. Le développement économique recouvre aussi des ressources financières. Il est difficile d'intégrer ces aspects dans une perspective de stratégie commune qui définit des arbitrages à l'échelle du SCoT. Pierre-Cécil Brasseur ajoute



que monter un document stratégique et un projet politique est plus simple pour les EPCI qui ont la compétence du développement économique. .

LES SCHÉMAS, UN « PROJET POLITIQUE »

À ces témoignages de « techniciens » a succédé celui de l' élu, Jean-Pierre Coudrais, vice-président de la communauté de communes de la Vallée de Clisson et maire de Clisson, où schéma de réserves foncières a été réalisé en 2005-2006. Mais certaines zones de proximité qui avaient été créées restaient vides : l' offre de mètres carrés ne suffisait pas pour attirer les entreprises. L' EPCI a engagé une réflexion avec le cabinet Synopter, qui a permis d' établir plusieurs constats. D' abord, celui de l' isolement des chefs d' entreprise et donc, de la nécessité d' animer les zones d' activités. Mais aussi le constat que si Clisson avait l' image d' une ville où il faisait bon vivre, elle n' était pas attractive pour y entreprendre. Il fallait donc modifier cette image.

L' intercommunalité a entrepris d' élaborer un schéma des zones d' activités économiques, qui a été voté à l' unanimité. La démarche a produit beaucoup d' éléments positifs. Elle a été menée de façon transversale sur le territoire dans le cadre d' un comité de pilotage élargi, composé de représentants des chambres consulaires, de membres de la commission d' aménagement du territoire et de celle du développement économique et d' élus communautaires, mais non des maires – sauf deux – car ils ont tendance à défendre leur espace. Le cabinet a rencontré une quarantaine de chefs d' entreprise pour connaître leurs attentes, qui ont nourri la réflexion. La participation de tiers diminuait les rivalités entre élus. Les zones d' activités ont été hiérarchisées en sous-ensembles, offrant une vision nouvelle et différente de l' organisation économique du territoire. Les échanges ont permis aux élus d' exprimer comment ils percevaient leur rôle en matière de développement économique.

Trois conditions sont nécessaires pour garantir la pérennité de la démarche : développer l' animation dans les zones d' activités avec les chefs d' entreprise, faire vivre le comité de pilotage, qui comprendra un élu de chaque commune, et assurer un suivi par l' intermédiaire d' une instance comprenant un référent par sous-ensemble sur le territoire. Ces structures doivent fonctionner de manière régulière, pour que les échanges continuent même si les élections amènent de nouveaux élus. Selon Jean-Pierre Coudrais, les maires ne sont pas forcément les plus indiqués pour représenter les communes pour des questions de temps, parfois aussi de compétence et également parce qu' il n' est pas souhaitable qu' ils concentrent tous les pouvoirs.

La préservation de la qualité de vie a été un choix collectif de la gouvernance. La hiérarchisation des zones et l' accompagnement des entrepreneurs qui souhaitent s' implanter devrait permettre de les orienter vers la localisation la plus adaptée. La participation des chambres consulaires et d' un club d' entreprises sera un élément facilitateur. Le développement économique ne relève pas seulement de la responsabilité des élus, mais de la responsabilité de chacun. Le meilleur ambassadeur d' une zone d' activités



est l'entrepreneur lui-même, qui, par ses réseaux, peut faciliter les aménagements ou l'arrivée d'autres entreprises.

La démarche a renforcé les élus dans l'idée d'un territoire doté d'une identité, à proximité d'une grande métropole, Nantes, avec laquelle il y a une complémentarité à jouer et non pas une opposition ou une crainte. L'inter-SCoT a là une vraie importance.

La communauté de communes est en avance par rapport aux autres intercommunalités du territoire dans plusieurs domaines et produit sur elles un effet d'entraînement. Le travail mené dans le cadre de l'élaboration du schéma enrichira la réflexion globale qui va être engagée pour réviser le SCoT, qui intégrera probablement davantage le développement économique. S'inspirer des expériences d'autres territoires est très instructif.

L'enjeu réside désormais dans la mise en œuvre du schéma. Il faut que tous les élus tiennent le même discours. Mais Jean-Pierre Coudrais est confiant : même si cela prend parfois du temps, on avance quand les idées sont justes et que les gens perçoivent l'intérêt à long terme.

La compétence économique sur les zones d'activités est exercée par l'intercommunalité. Il faut néanmoins donner un rôle aux communes dans ce domaine : elles ont le souci d'offrir des services de proximité à leurs habitants. Mais pour des activités importantes, il est compréhensible que l'on hiérarchise les décisions et que l'on traite collectivement l'ensemble des sujets dans leur globalité.

Les limites administratives sont un problème pour ce territoire, qui jouxte trois départements. Mais les SCoT commencent à dialoguer entre eux pour éviter le mitage, éviter les tiraillements en matière de développement économique et obtenir des conseils généraux les infrastructures routières nécessaires au développement du territoire.



ECHANGES

Y a-t-il, dans l'expérience des intervenants, des démarches intéressantes sur le plan des échanges entre territoires ?

Dans les démarches de SCoT analysées par Sylvain Baudet, comme d'ailleurs dans toutes les démarches de réflexion territoriale –, les interactions avec les territoires voisins n'étaient pas prises en compte. Dans l'agglomération nazairienne, des dialogues transfrontaliers commencent à apparaître par des entrées thématiques comme l'éolien offshore, le foncier rétro-portuaire, les politiques touristiques... Jean-Pierre Coudrais suggère que la Région et le conseil général, au lieu de réaliser chacun leurs propres diagnostics, fassent des diagnostics partagés avec les territoires limitrophes, ce qui leur permettrait de débattre de leur stratégie de développement.



Comment les schémas intègrent-ils les pôles urbains, sachant que la compétence du développement commercial n'est pas spécifiquement à l'échelle de l'intercommunalité ?

Pour sa part, la communauté de communes de la Vallée de Clisson a pris la compétence commerciale sur les zones périphériques et l'exerce à travers une charte commerciale. Pierre-Cécil Brasseur indique que certains EPCI créent une concurrence dans les zones d'activités à l'extérieur pour empêcher les communes de traiter la question de la mixité d'activités dans leur centre urbain. Beaucoup de territoires sont en train de vider les centres bourg de leurs services, de leurs commerces et d'activités tout à fait compatibles avec l'urbain. Les schémas doivent permettre aux communes de favoriser l'accueil de toutes les activités qui n'ont pas vocation à aller en zone d'activités. L'EPCI peut apporter une connaissance ou une vision territoriale des types de programme à développer dans l'espace urbain, et la commune a la capacité d'intégrer cette programmation dans son propre projet urbain à travers le PLU. Le renouvellement urbain et la reconquête des friches peuvent permettre de retrouver la mixité. Avec cependant une limite, précise Jean-Pierre Coudrais : dans les petites villes, la place de la voiture réduit les choix en matière d'urbanisme et les possibilités de développer l'activité économique au cœur de la ville..

MISE EN ŒUVRE D'UN SCHÉMA DE ZONES D'ACTIVITÉS

Après une première table ronde consacrée aux outils, aux enjeux et à la réflexion, cette deuxième table ronde traitait du volet opérationnel.

■ PANORAMA DES ACTIONS ENGAGÉES EN ILLE-ET-VILAINE / APPORT POUR L'ATTRACTIVITÉ DU TERRITOIRE

Le premier retour d'expériences était celui d'Adrien Savary, qui a livré sa vision et sa connaissance territoriale de responsable du pôle « territoires » de l'agence Idéa 35, issues de l'accompagnement des collectivités locales dans leurs réflexions en matière de développement économique et de projets d'immobilier d'entreprise ou de zones d'activités.

Le schéma de zones est un outil précieux pour les élus et pour les techniciens. En Ile-et-Vilaine, sept ou huit EPCI s'en sont dotés et Idéa 35 s'efforce d'encourager son développement. D'abord simple outil de programmation de foncier, le schéma a élargi son champ à l'accueil d'entreprises puis à l'animation d'entreprises sur le territoire. Aujourd'hui, il interroge plus en profondeur la volonté politique et les ambitions stratégiques du territoire. L'agence intervient à la demande des collectivités locales ou propose ses services lorsqu'elle sait que le terrain est favorable. Elle leur fournit des informations sur leur propre territoire et sur leurs voisins. Elle anime et promeut par ailleurs un dispositif régional, Bretagne Qualiparc, qui s'appuie sur un référentiel dont l'un des objectifs est d'évaluer la pertinence d'un projet de création de zone



d'activités et qui invite pour cela à se servir d'outils stratégiques comme le SCoT ou le schéma de zones d'activités. Adrien Savary cite plusieurs exemples pour illustrer, par défaut, la valeur ajoutée d'un schéma.

Le premier est celui d'un EPCI dépourvu de schéma, qui décide de profiter d'une opportunité pour implanter près d'un échangeur une zone industrielle sans réflexion préalable, dans un secteur dont il constate ensuite qu'il n'est pas desservi par l'assainissement. Or, la commune vient de se doter d'un équipement neuf, mais il n'est pas dimensionné pour desservir la zone, parce qu'elle ignorait les intentions de l'intercommunalité. Sans assainissement collectif, la zone est peu attractive et le coût de la réalisation d'un équipement spécifique amènera un prix de foncier exorbitant, guère plus attractif. Un schéma de zones aurait permis de partager ces informations et les ambitions entre communes et intercommunalité, d'anticiper plutôt que de réagir par opportunisme.

Deuxième exemple : dans le cadre d'une réflexion sur les zones d'activités d'une communauté de communes elle aussi dépourvue de schéma, il s'avère que non seulement, il y a une zone que même le vice-président en charge de l'économie ne connaissait pas, mais que les élus ne connaissent ni les noms, ni les périmètres, ni la nature des activités de leurs propres zones.

Le dernier exemple est celui d'un EPCI auquel Idéa avait demandé s'il disposait d'un lieu d'implantation pour une entreprise demandeuse, en précisant ses attentes. Ce territoire avait envie de répondre au projet. Il n'avait jamais anticipé la question du foncier et n'avait donc jamais pu prévoir qui il voulait accueillir ni quelle offre il voulait mettre en face, d'où un problème d'attractivité. Le territoire proposé cumulait tous les défauts et n'était absolument pas adapté au projet.

Les ambitions sont un élément important et peuvent être définies dans le cadre du schéma. Elles doivent remplir des objectifs. Le premier objectif auquel pensent les élus est la création d'emplois. Or sur une nouvelle zone, la majeure partie des emplois ne sont pas créés, mais délocalisés. Mais les objectifs peuvent cibler les vocations, la politique de développement durable du territoire, la maîtrise de la consommation du foncier, le dimensionnement des équipements et leur coût.

Une fois que l'on a un SCoT et un schéma de zones, il faut travailler à l'échelle du projet de zone, en réalisant des études d'opportunité pour définir précisément quel type d'activité l'on veut accueillir, le lieu d'implantation sur le territoire, et actualiser le schéma de zones par rapport aux disponibilités foncières du territoire et des territoires voisins.

■ PRINCIPAUX APPRENTISSAGES ET ÉVOLUTIONS LIÉS À UNE RÉVISION DE SCHÉMA DES ZONES D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

En complément de la présentation de l'élu Jean-Pierre Coudrais, Christophe Martin, responsable du développement économique de la même communauté de communes de la Vallée de Clisson, a exposé son expérience de technicien sur la révision du schéma de



Synthèse

cette intercommunalité, élaboré pour fédérer les élus autour d'un projet communautaire dans un territoire à la géographie compliquée. Voté en conseil communautaire en juin 2005, ce schéma ambitieux a été approuvé par chaque conseil municipal pour approbation. Il a permis de changer de culture et de s'interroger sur l'offre de produits dont le territoire voulait se doter et pour quel type d'entreprise. Il a aussi permis de faire admettre aux maires des douze communes une hiérarchie des zones d'activités, qui n'avaient pas le même rayonnement ni la même ambition. Le schéma portait sur une durée de trente ans, à raison 7 ha d'aménagement par an. En 2010, l'objectif quantitatif était atteint mais les élus ont décidé de le réviser pour développer l'aspect relationnel et l'animation et prendre en compte les évolutions liées à la création du SCoT, aux recommandations des Grenelle et à l'apparition de friches industrielles, mais aussi au changement d'échelle des réflexions.

La révision s'est faite avec l'aide de prestataires. Il ne s'agissait pas de repartir à zéro mais d'adapter le premier document. Le bilan tiré par le cabinet a mis plusieurs éléments en évidence :

- **la concurrence de projets extracommunautaires positionnés sur l'industrie et la logistique, très bien desservis en termes d'axes routiers ;**
- **la nécessité de créer des pôles gare pour renforcer l'attractivité du territoire ;**
- **Le caractère hypothétique des infrastructures escomptées dans le premier schéma ;**
- **la prédominance de l'économie résidentielle sur le territoire.**

Les études ont confirmé le rôle structurant de zones d'activités à dominante industrielle et artisanale et l'existence de pôles ou parcs d'activités d'équilibre, ainsi que la nécessité d'intégrer le projet du conseil général de créer une zone d'intérêt départemental de 150 ha. Le comité d'expansion économique participait au comité de pilotage, ce qui était un atout.

La nouveauté du schéma révisé réside dans l'apparition de la notion de quartiers d'activités dans l'agglomération de Clisson, où les mouvements d'entreprises ont laissé des espaces à développer.

Quatre familles d'offre foncière sont identifiées :

- **le pôle industriel et logistique, sous maîtrise d'ouvrage départementale, dont la communauté de communes a pour objectif d'être partenaire au côté du département ;**
- **les pôles d'équilibre, mission centrale de l'intercommunalité. Il s'agit de parcs d'activités de 15 à 20 ha, qui ciblent des entreprises industrielles ou des PME, avec des parcelles d'au moins 5 000 m² et où il est possible de développer du lien inter-entreprises ou du service ;**
- **les zones d'activités de proximité, qui ne couvrent parfois que 5 000 m², où les attentes des entreprises ne sont pas les mêmes et doivent trouver une réponse ;**



- **les quartiers économiques, avec une offre plutôt immobilière, dédiée au tertiaire ou à l'activité de service, dans une optique de mixité urbaine.**

Quatre entités – ou sous-ensembles géographiques – ont été définies, articulées autour de parcs industriels majeurs. Chaque sous-ensemble doit pouvoir proposer une offre commerciale, artisanale ou industrielle.

En matière de gestion, d'animation et de services, le nouveau schéma a redonné une place aux communes, qui étaient effacées dans le précédent : l'intercommunalité s'occupait de tout. Chaque commune sera représentée par un élu au sein du comité de pilotage. Dans les zones d'activités, les entreprises préfèrent avoir un élu local comme interlocuteur. Dans les parcs d'activités d'équilibre, c'est la communauté de communes qui est en prise directe.

Sept années de recul permettent de dégager des pistes de réflexion intéressantes :

- **rien n'est plus aléatoire que l'économie : apparition brutale des premières friches industrielles, impact de la crise de 2008 sur les décisions des investisseurs et des collectivités... Le contexte est devenu incertain ;**
- **le processus est long et dynamique. Il a fallu intégrer de nouveaux élus dans la démarche et les convaincre de l'intérêt de celle-ci ;**
- **les élus et le service économique de l'intercommunalité doivent connaître précisément les flux de création et de disparition d'entreprises sur leur territoire et les consultants doivent bien connaître les jeux d'acteurs ;**
- **entre élus et développeur, chacun doit être bien à sa place. Aux élus de bien définir le cahier des charges, qui est la commande politique ; aux services de le mettre en musique. Le choix des prestataires par les élus est également important : il faut qu'une relation de confiance s'installe. Enfin, le développeur doit savoir ce que les élus attendent prioritairement de lui : il peut y avoir une distorsion par rapport aux priorités des entreprises.**

Quatre éléments sont essentiels pour qu'un schéma soit utile à un territoire :

- **il faut voir large et convaincre les élus d'aborder d'autres champs comme l'urbanisme, l'aménagement, les transports...**
- **il faut voir loin, tenir compte des échéances et se projeter sur le moyen et le long terme. En l'occurrence, le deuxième schéma porte sur 2012-2020, en deux séquences ;**
- **il faut voir longtemps : la volonté politique est nécessaire pour tenir le projet dans le temps ;**



- **il faut être lucide : un projet est un acte politique d'intention, mais avec les élections de 2014, il devra peut-être être adapté ou sera remis en cause par les instances nouvellement élues.**

■ **D'UN SCHÉMA D'ACCUEIL DES ENTREPRISES À UNE STRATÉGIE GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE**

C'est un autre type de cheminement qu'a présenté Thibault Largy, responsable du développement économique au sein de la communauté d'agglomération Cap Atlantique. Le territoire, voisin d'un gros bassin industriel, se caractérise par une identité touristique marquée, une certaine richesse environnementale et de fortes variations démographiques saisonnières. Sa faible tradition économique explique la modestie des ambitions de son SCoT en la matière, qui visent à limiter la prise de risques au niveau foncier et commercial. Le SCoT a néanmoins programmé l'élaboration d'un schéma d'accueil des entreprises. Le diagnostic réalisé dans ce cadre a mis en évidence la rareté du foncier, mais aussi la nécessité de répondre à des demandes d'implantation à retombées positives pour le territoire. Des objectifs opérationnels ont été fixés, d'abord urbanistiques : densification des sites d'activités, optimisation de l'offre d'accueil, optimisation des parcs d'activités avec les entreprises dans une logique de maillage du territoire et de typologie des parcs d'activités. Compte tenu de l'insuffisance de l'offre, deux autres objectifs ont été retenus : la valorisation du tissu économique à travers l'établissement d'une hiérarchie dans les projets que le territoire voulait accueillir, et la maîtrise du foncier. Ces objectifs opérationnels ont conduit à la définition d'une stratégie plus durable à travers trois démarches :

- **s'inscrire dans l'existant, partir des besoins et projets des communes et de la réalité des sites ;**
- **élargir le paradigme du développement en réfléchissant à la pertinence de l'offre ainsi qu'à la structuration et à la diversification du tissu économique ;**
- **renforcer les dynamiques locales, les complémentarités entre les parcs à l'échelle du territoire et l'ouverture sur l'économie métropolitaine.**

Un schéma d'accueil des entreprises a été élaboré, pensé comme un processus opérationnel à partir d'un projet politique et dans une logique d'amélioration continue. Il reposait sur :

- **une typologie par l'activité, avec une distinction entre parcs d'équilibre – les pôles majeurs, vitrines du territoire –, parcs de proximité, en réponse aux besoins des communes, parcs d'activités dédiés, quartiers économiques et équipements économiques dédiés ;**
- **une armature appuyée sur un maillage du territoire pour équilibrer l'offre entre communes ;**



- **le développement de filières locales en fonction des spécificités du territoire pour accueillir des entreprises exogènes.**

Des règles du jeu ont été établies, qui permettront de définir un programme d'actions inscrites dans une logique d'amélioration, auxquelles est adjoind un volet communication, promotion, observation et suivi. Il s'agit de passer d'une simple approche de réponse foncière à une démarche globale d'optimisation des capacités d'accueil, de gestion des parcs d'activités, d'accompagnement des entreprises, en croisant cette volonté avec celle des partenaires du territoire, des entreprises et autres acteurs institutionnels – département, chambres consulaires...

Le schéma d'accueil est un processus. Il faut le faire vivre. Sa mise en œuvre repose sur une offre différenciée, une gouvernance réactive et adaptable et la mobilisation de compétences en interne. Sur le territoire de Cap Atlantique, il a fallu déterminer qui portait la création des nouveaux sites. La communauté d'agglomération ne gère que quatre parcs d'activités sur 25. Il a été décidé que tout nouveau site serait porté par la communauté d'agglomération s'il y a une demande avérée et qu'elle n'est pas en concurrence avec un autre parc d'activités. Les extensions ne pourront être engagées que si l'on engage une démarche de requalification de l'existant – la répartition du financement des requalifications a donné lieu à débat. Cap Atlantique reprendra également la gestion de l'ensemble des sites existants une fois que leur requalification aura été étudiée.

Au départ, les élus entendaient faire un « schéma d'accueil des entreprises ». Ils parlent aujourd'hui de « stratégie d'animation économique ». Cela traduit la mutation qui est intervenue. Le caractère non réglementaire du schéma a facilité ce changement : c'est d'abord une stratégie et une vision partagée du développement. La durée du schéma d'accueil n'est pas fixée. Il a vocation à évoluer et à être régulièrement adapté. Cette vision prospective a peu de chances de se réaliser telle quelle, mais les échanges et les relations de confiance entre les communes et l'EPCI doivent permettre aux acteurs économiques privés d'y adhérer.

■ AU-DELÀ D'UN SCHÉMA, FAIRE VIVRE LES ZONES D'ACTIVITÉS

Ce troisième retour d'expérience, présenté par Nathalie Lambert, chargée de mission « économie durable » au sein de la communauté urbaine de Nantes Métropole, illustre une démarche encore différente, preuve que les schémas sont bien des processus et non des modèles figés.

À la création de la communauté urbaine, les zones d'activités en cours d'aménagement et de commercialisation lui ont été transférées. Les zones existantes sur lesquelles il n'y avait plus de procédure ni d'aménageur étaient dans l'espace public. Pour travailler sur un schéma des zones d'activités, il a fallu commencer par dresser un état des lieux. En 2006, une programmation des zones d'activités a été réalisée avec bureau extérieur, prévoyant des surfaces à sortir tous les



ans. Cette une projection par vocation courait jusqu'en 2010. Des réflexions étaient menées en parallèle sur d'autres préoccupations : où localiser les activités industrielles nuisantes ? Comment rendre de tels projets acceptables par les élus et la population ? Comment améliorer la qualité des zones d'activités projetées et la manière dont les entreprises industrielles s'installent sur le territoire ? Nantes Métropole a une particularité très précieuse : une cellule opérationnelle de prévention des risques qui emploie cinq personnes spécialisées dans la prévention et le traitement des pollutions, expertes en matière d'ICPE et qui ont d'excellents rapports avec la DREAL...

Le schéma de localisation des activités industrielles n'a jamais été validé par le conseil communautaire, faute de portage politique assez fort, mais il constitue la base de la démarche actuelle de l'agglomération en matière de développement économique durable.

En 2009 a été établie une nouvelle cartographie des consommations qui avaient été réalisées depuis le début des commercialisations, de ce qui restait à commercialiser et des projets qui pouvaient être développés. Le territoire de l'agglomération a été réétudié pour envisager de nouvelles possibilités d'implantation ou l'abandon d'autres projets, en intégrant des considérations issues du SCoT, du plan de déplacements urbains et de la notion de renouvellement urbain dans les secteurs d'activités afin de requalifier certaines zones. Mais les moyens financiers pour engager des travaux de requalification lourds des espaces d'activités vieillissants font défaut. L'idée du renouvellement urbain des zones d'activités s'accompagne progressivement de celle de re-densification d'espaces surdimensionnés par rapport aux besoins réels des entreprises.

Une nouvelle mise à jour du schéma est en cours. De nombreux facteurs vont permettre de sortir de la simple proposition de localisation et de quantification des espaces à vocation économique :

- **des données qui avaient été laissées de côté doivent être prises en compte ;**
- **d'importants projets sont en gestation, comme la relocalisation du CHU, qui va nécessiter le déménagement du Marché d'intérêt national ;**
- **Une grande zone fait l'objet d'un contentieux et prive pour un temps l'agglomération de cette réserve foncière qu'elle destinait aux PME et qui faisait l'objet d'une proposition inscrite dans le développement durable, avec une prise en compte de l'environnement ;**
- **les schémas dédiés par vocation – le schéma sur les implantations et extensions commerciales, celui sur l'offre foncière et immobilière pour l'artisanat et le schéma tertiaire – doivent être mis en cohérence dans le cadre de l'offre foncière globale de l'agglomération ;**
- **certains projets ont été repoussés parce qu'il fallait restreindre le montant des investissements : il faudra parvenir à densifier avant de développer de nouveaux espaces.**
- **certaines zones ont vieilli et nécessitent d'être réaménagées.**



Parallèlement, dans le cadre du plan climat – énergie territorial, Nantes Métropole mène une réflexion avec les clubs d'entreprises, les chambres consulaires et l'ADEME pour démultiplier sur le territoire l'action engagée en matière de réduction des gaz à effet de serre. La collectivité offrira à des clubs d'entreprises une boîte à outils où puiser de l'assistance technique et éventuellement financière pour mettre en œuvre des actions collectives sur le terrain et se charger de l'animation.



ÉCHANGES

Y a-t-il des astuces pour faire réussir la démarche et des dispositifs qui peuvent la freiner ?

Thibault Largy recommande une gestion du foncier comme un flux, dans une approche économique et non comme un stock, dans une approche purement urbanistique, ainsi qu'une relation tripartite entre le maire ou son représentant, l'entreprise et l'animateur économique, plutôt que le guichet unique, qui n'empêche pas les jeux d'acteurs. Pour Adrien Savary, le travail collectif est plus constructif s'il associe une diversité de techniciens, qui permet de traiter tous les sujets corollaires au développement économique et d'éviter le cloisonnement, et une diversité d'élus, notamment des maires, qui permet de débattre des sujets, d'argumenter, de prendre des décisions partagées et donc, d'assurer une adhésion qui facilite la mise en œuvre. Il préconise aussi la production d'outils pour les techniciens (tableaux, listes...) De son expérience, Christophe Martin a tiré plusieurs leçons : il faut déterminer qui, de l'intercommunalité ou de la commune, achète quand une vente privée a lieu sur un secteur zoné potentiellement dans le futur schéma, éviter de spatialiser les projets et laisser aux communes le soin de la localisation à l'échelle de la parcelle afin d'impliquer et de responsabiliser les maires. Il relève l'effet positif lié à l'instauration d'un comité de suivi qui soit l'instance politique de discussion permanente des consultants pendant la révision du schéma, mais aussi la nécessité que le rôle des instances (comité de pilotage et comité de suivi) soit clairement défini. Il insiste sur la clarté de la commande : la précision du cahier des charges et sa validation politique favorisent le soutien et l'implication des élus. Il souligne aussi le bénéfice d'amener les élus à se déplacer ensemble dans d'autres territoires : ils s'écoutent et partagent entre eux dans un contexte convivial, découvrent ce qui se fait ailleurs et portent ensuite un regard différent sur leur propre territoire. Thibault Largy considère de son côté que trop de précision dans le cahier des charges peut effrayer les élus et limiter l'étendue de la réflexion et la portée de la démarche. Nathalie Lambert évoque l'impossibilité d'empêcher le maire d'une commune de vouloir développer un projet quand un promoteur ou une entreprise lui en souffle l'idée. À Nantes Métropole, de nouvelles zones d'activités sont ainsi créées en dehors du schéma qui avait été vu et validé par les élus. Alain Savary cite l'exemple d'une intercommunalité qui, au contraire, a intégré un foncier qui ne figurait pas dans son schéma. Sa vocation a été déterminée, la programmation a été redéfinie et le schéma actualisé. Il évoque par ailleurs l'importance de définir dès le départ les règles qui déterminent le caractère communautaire ou non communautaire d'une zone.



Quelle est la pertinence du PLU intercommunal ?

Les retours d'expérience sont rares, mais Jean-François Vallès y voit l'intérêt d'une vraie réflexion commune sur le projet de développement pour le territoire. Par ailleurs, dans l'élaboration d'un schéma, le PLUI permet d'avoir une vision globale. Un point de vue que partage Adrien Savary, qui souligne le long travail que représente l'épluchage de chaque PLU, au cas par cas. Autre avantage, souligné par Christophe Martin : pouvoir s'appuyer sur un schéma ou un PLUI permet aux représentants de l'intercommunalité d'avoir un avis clair et d'être plus écoutés dans les réunions de PPA d'élaboration des PLU.

Comment un schéma peut-il être mis en œuvre sans traduction réglementaire, notamment dans les documents d'urbanisme locaux et communaux ?

Christophe Martin cite le cas d'une commune dont le PLU est en cours de finalisation et où le schéma s'est traduit concrètement par des propositions de zonage et de déclassement de terrains. Cap Atlantique intervient de la même façon dans les PLU en s'appuyant sur son schéma. Le dialogue et la réflexion des acteurs lors de l'élaboration du schéma ont même mis en évidence une contradiction dans une orientation du SCoT, qui sera retouchée dans le prochain SCoT. Nantes Métropole revisite régulièrement ses zonages de PLU pour la constitution de réserves foncières et procède aussi à des dézonages et à des élargissements de zones futures d'aménagement. Jean-François Vallès invoque la force de la validation, par les conseils municipaux, des orientations retenues pour le schéma : elle responsabilise les élus, qui traduisent ces orientations dans leur PLU. Nantes Métropole rencontre néanmoins des difficultés sur des secteurs en renouvellement urbain classés en zone économique dans le PLU, qui peuvent donc accueillir tout type d'activité.

Comment le schéma peut-il être respecté en cas de dumping sur le prix du foncier au sein d'un même territoire ?

Lorsqu'une zone d'activités est mise sur le marché, c'est le président de l'intercommunalité qui signe l'acte de vente. Le prix de vente est en lien avec le taux d'effort de la collectivité. C'est à cette échelle que se décide la cohérence des prix de vente, selon Christophe Martin. Le dumping existe aussi entre les territoires. Nathalie Lambert se réfère à une zone particulière où Nantes Métropole essaie de compenser un prix de foncier plus élevé par rapport à une zone voisine en offrant des services. L'expérience de Cap Atlantique, où le terrain est plus cher que dans les territoires voisins, montre que le service et l'attractivité globale du territoire pèsent davantage que le prix du foncier dans la décision d'investissement d'une entreprise. Christophe Martin observe sur son territoire que du fait de la diminution de leurs ressources, les intercommunalités du vignoble ont réduit leur taux d'effort sur les opérations d'aménagement, d'où une hausse des prix de vente et une réduction des écarts entre les intercommunalités. Les schémas ne permettront pas de résoudre les nombreuses problématiques liées aux zones d'activités, conclut Jean-François Vallès en rappelant les principaux apports de la journée : l'importance de la gouvernance, l'intérêt d'associer les différentes parties prenantes et les partenaires du développement d'un territoire, l'absence de schéma type : le schéma est un outil qui résulte d'un processus d'élaboration, une démarche qui se construit avec le territoire, avec ses composantes et avec ses élus.

**Les schémas de zones d'activités :
une vision dynamique
du développement économique des territoires**

Edité par l'INSET, rue du Nid de Pie, BP 62020, 49016 Angers Cedex
www.inset-angers.cnfpt.fr

Directeur de publication : **Patrick DEBUT**, Directeur de l'INSET d'Angers
Chef de projet : **Marie TAVERNIER**, Conseiller formation
Communication - diffusion : **Laurence RABASSE**, Responsable de communication
Assistante : **Fabienne HOUEMON**
Couverture de l'évènement et conception-rédaction : **Résumémo**

© Mai 2012 CNFPT/ INSET D'ANGERS -