



Émilie GANNE

[emilie.ganne@administrateur-inet.org](mailto:emilie.ganne@administrateur-inet.org)



Mylène JOSEPH-FILIN

[mylene.joseph-filin@administrateur-inet.org](mailto:mylene.joseph-filin@administrateur-inet.org)



Anne Lise LEMAIRE

[anne-lise.lemaire@administrateur-inet.org](mailto:anne-lise.lemaire@administrateur-inet.org)



Jérôme MIGLIANICO

[jerome.miglianico@administrateur-inet.org](mailto:jerome.miglianico@administrateur-inet.org)

**CAISSE DES DÉPÔTS  
ET CONSIGNATIONS**



**RÉGÉNÉRER LES  
ZONES D'ACTIVITÉS  
ÉCONOMIQUES : DEUX  
TERRITOIRES PILOTES,  
LE GRAND TARBES ET  
LA VILLE DE MIRAMAS**

---

**Tuteurs au sein de la collectivité :**

---

→ **Gwenola MARTIN**

Responsable Service Ingénierie et Expertises Territoriales  
Département Appui aux Territoires Direction du Réseau et des Territoires

---

→ **Michel-François DELANNOY**

Expert Projets Territoriaux Complexes  
Coordonnateur du dispositif « Centres Villes de Demain »

---

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) doit, selon Pierre-René Lemas, son directeur général, redevenir la « Caisse des Dépôts des territoires », en apportant des solutions adaptées à leurs nouveaux besoins et en renforçant l'appui aux acteurs locaux. Les prêts et les investissements sur fonds propres de la CDC répondent à cet objectif de soutien à l'investissement local, tout comme l'ingénierie territoriale proposée aux élus.

La Direction du Réseau et des Territoires a créé un Service Ingénierie et Expertises Territoriales (SIET) dont la mission est d'appuyer les directions régionales dans l'accompagnement amont des projets des collectivités et la réalisation de conventions territoriales pluriannuelles, de diffuser les bonnes pratiques et d'accompagner des expérimentations locales.

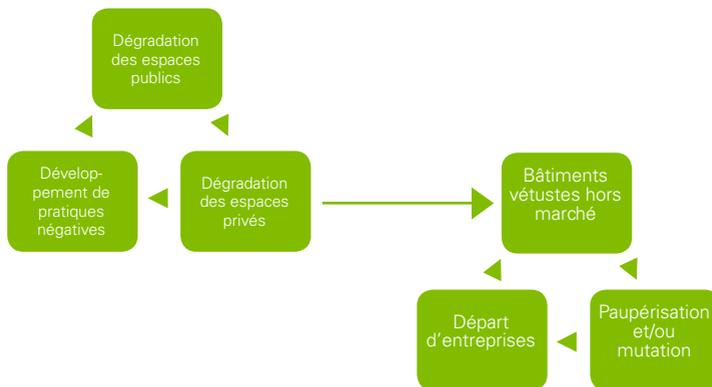
Le SIET a identifié la régénération des zones d'activités économiques (ZA) comme un enjeu majeur pour les territoires, les collectivités locales et leurs populations. Son objectif est d'identifier les pistes d'action contre le phénomène de dégénérescence des zones d'activités (ZA).

Afin que cette analyse s’ancre véritablement dans les territoires, le SIET a associé deux sites à sa réflexion: le Grand Tarbes (Communauté d’agglomération des Hautes-Pyrénées) et la Ville de Miramas, commune membre de la Métropole Marseille-Aix-Provence.

## Un commanditaire, la CDC, et deux territoires pilotes

Une zone d’activités économiques peut être définie comme une concentration d’activités artisanales, tertiaires, industrielles ou logistiques sur un espace aménagé dans le cadre d’une opération réalisée par un maître d’ouvrage public ou par des promoteurs/ investisseurs privés qui vont céder ou louer les terrains et les bâtiments à des entreprises pour qu’elles exercent leur activité économique. Le nombre de ZA oscillerait en France entre 24 000 et 32 000.

Le phénomène de dégénérescence des ZA est un phénomène complexe qui combine la dégradation des espaces publics, celle des espaces privés et le développement de pratiques négatives. Les bâtiments vétustes deviennent hors marché et les entreprises quittent ces sites qui mutent et se paupérissent.



La CDC cherche à déterminer dans quelle mesure son offre peut évoluer pour répondre aux collectivités territoriales confrontées à la dégénérescence de leurs ZA.

## UNE MISSION POUR LA CDC ET DANS DEUX TERRITOIRES, LE GRAND TARBES ET MIRAMAS

Cette mission s'est déroulée en deux étapes. La première, à Paris, a consisté en un travail de collecte d'informations par la conduite d'entretiens, non seulement au sein de la CDC mais également auprès de différents partenaires institutionnels (FNAU, AdCF, Fédération des SCOT, Association des EPF locaux...), de chercheurs en économie, et d'entreprises engagées notamment dans le champ de la dépollution. Cette première approche a permis de cerner les contours de la mission car la régénération des zones d'activités touche à la fois des sujets de développement économique, d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

De nombreuses études existent sur le champ des zones d'activités mais les informations restent parcellaires, du fait notamment de l'absence de définition juridique d'une zone d'activités. Ces données sont très spécialisées car abordées sous l'angle de l'urbanisme opérationnel, ou sous l'angle juridique (à la suite du transfert des zones aux intercommunalités), ou encore sous l'angle économique. Or, la CDC a souhaité disposer d'une vision à 360° des différents enjeux liés à la régénération des zones.

La seconde étape a été réalisée dans les deux sites pilotes. La mission sur le territoire du Grand Tarbes, devenu au 1er janvier 2017 la communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées, a porté sur l'étude de l'ensemble des zones d'activités de l'agglomération, en s'appuyant sur un diagnostic réalisé auparavant des friches industrielles et commerciales (150 000 m<sup>2</sup>).

La mission à Miramas s'est concentrée sur l'étude de la zone d'activités des Molières, située à proximité de deux nouvelles implantations: un village des marques et une halle d'athlétisme. Les attentes de la commune pour la régénération de cette zone devaient également tenir compte du nouveau contexte institutionnel de la métropole Aix-Marseille-Provence.

Les différentes zones d'activités ont été arpentées et des entretiens ont été réalisés avec de nombreux représentants des collectivités

territoriales (commune, intercommunalité, département, région), des directions régionales de la CDC, des entrepreneurs, des représentants des chambres de commerce et d'industrie, des agences d'urbanisme et des établissements publics fonciers.

Cette seconde partie a permis de concrétiser la notion de cycle de vie des zones d'activités, de prendre la mesure de l'effet métropole et de constater les différences de stratégies en matière de développement économique. Surtout, l'étude de ces deux territoires a souligné les fractures territoriales à l'œuvre entre un département en « déprise » économique et démographique et un autre valorisé par une métropole en expansion.

Les deux temps de cette mission ont été validés par des points d'étape avec la CDC. Dans chacun des sites pilotes, des représentants des collectivités se sont rendus disponibles et ont permis de rencontrer les interlocuteurs pertinents. Au final, l'équipe projet a réalisé 60 entretiens et rencontré près de 80 personnes. Une restitution finale a été réalisée synthétisant les éléments du diagnostic et proposant des préconisations pour la CDC et chacun des deux sites pilotes.

## **UNE NÉCESSAIRE PRISE DE CONSCIENCE, UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À INVENTER ET DES PARTENARIATS À MOBILISER**

### **Une prise de conscience écologique contrariée par les enjeux économiques**

La régénération des zones d'activités est au cœur de la tension entre les enjeux d'environnement et de développement économique. Malgré un corpus législatif et réglementaire foisonnant pour prendre en compte le développement durable, ses effets ne sont pas encore à la hauteur des attentes. Les outils disponibles sont sous-utilisés et les priorités en matière de développement économique et d'emploi, souvent à court terme, s'opposent à la volonté de préserver l'environnement. Les collectivités territoriales se livrent en outre à une forte concurrence pour maintenir l'emploi.

Les conséquences sont nombreuses: poursuite de l'artificialisation des sols et de l'étalement urbain, sites pollués, laissés à l'abandon, générant des risques pour les personnes et les biens.

Le coût de remise en état des sites constitue un obstacle majeur à leur revitalisation. Dans certains cas, il s'agit d'une simple opération de réhabilitation ou de requalification dont les coûts sont aisément maîtrisables. Dans d'autres, notamment si la pollution est importante ou si aucune régénération ne peut être envisagée en raison de risques naturels par exemple, seul l'intérêt général peut motiver une action qui devra alors être portée par les pouvoirs publics.

### Un modèle économique à trouver dans lequel les collectivités territoriales et la CDC sont partenaires

La régénération des zones d'activités requiert la définition d'un modèle économique-financier spécifique. Trois cas de figure ont été identifiés: le privé intervient seul, une participation conjointe public-privé est nécessaire ou enfin, dans les cas les plus difficiles, seule l'intervention publique permet d'envisager la régénération des zones.

Les préconisations soulignent la nécessité tant pour les collectivités territoriales que pour la CDC d'engager une dynamique le plus en amont possible.

Les collectivités territoriales peuvent agir. Ainsi, dans le cas de zones d'activités obsolètes ou pour anticiper, les collectivités inciteront les propriétaires fonciers à la réhabilitation de leur patrimoine par des outils réglementaires, tels les PLU, ou contractuels, tels les cahiers des charges.

Pour les accompagner financièrement, des interventions thématiques en fonction des objectifs recherchés devront être instituées ou mobilisées. Enfin, les collectivités favoriseront l'émergence de moyens de financements privés en lançant des appels à projet sur des sites au potentiel identifié.

Les collectivités peuvent être utilement accompagnées par la CDC, si elle renforce les outils existants :

- **intégrer l'analyse des zones d'activités limitrophes** aux études de redynamisation des centres-villes. La définition d'une vision globale de l'espace et de ses usages devrait conduire à un aménagement harmonieux et à une continuité urbaine incluant les entrées de villes.
- **proposer une offre d'ingénierie** pour accompagner les collectivités, voire les Établissements Publics Fonciers, dans la régénération de zones d'activités prioritaires.
- **Impulser une dynamique** à l'implication encore balbutiante des Établissements Publics Fonciers sur les zones d'activités (En PACA par exemple, seuls 20 % environ des projets d'investissements de l'EPF sont fléchés vers les zones d'activités).
- promouvoir la visibilité des sociétés Brownfields et Ginkgo, actives dans le domaine de la dépollution des sites, afin d'accroître leur « force de frappe ».

Certaines solutions requièrent une évolution de la réglementation :

- créer un montage financier ou un outil d'intervention associant la CDC, les collectivités territoriales et les intercommunalités pour inciter les EPF à intervenir sur les parcelles nécessitant de lourds investissements ;
- instaurer la participation de la CDC au 1 % paysage ;
- mettre en œuvre un pendant au système de compensation de CDC-Biodiversité pour les actions de dépollution et retour à la nature ;
- rendre éligibles les projets de régénération de zones d'activités aux prêts sur fonds d'épargne.

Enfin, la création d'un fonds pour le retour à la nature de certains sites et d'une assurance pour le risque des opérations de régénération/dépollution devront compléter le dispositif de financement.

## LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UNE POLITIQUE DE RÉGÉNÉRATION DES ZONES D'ACTIVITÉS

### Définir une vision stratégique de développement économique

Établir une stratégie de développement économique à l'échelle des nouvelles intercommunalités est un préalable indispensable pour maîtriser le développement des différents secteurs économiques (artisanat, commerce, industrie, tertiaire, tourisme, agriculture) et articuler les politiques sectorielles du territoire (déplacements, logement, équipements etc.).

Il s'agit d'intégrer la régénération des ZA dans une stratégie de développement économique et d'accueil des entreprises, de développer une feuille de route de l'action publique à court et moyen termes. Cette stratégie fait encore souvent défaut, notamment dans les intercommunalités constituées sans accord politique local.

### Organiser un schéma intercommunal des ZA et fédérer leur régénération autour d'un binôme stratégique EPCI – commune

La loi NOTRe généralise le transfert des zones d'activités aux communautés de communes et communautés d'agglomération favorisant ainsi la définition de schémas cohérents sur les nouveaux périmètres intercommunaux. Les entretiens ont permis de mesurer combien le développement économique s'inscrit dans le territoire au sens géographique d'un « espace vécu ».

Si les ZA relèvent désormais de l'intercommunalité, le travail de requalification voire de régénération doit tenir compte de la commune d'implantation qui garde des marges d'action, notamment dans le domaine du soutien au commerce local.

## Réorienter l'action des sociétés d'économie mixte (SEM) et des établissements publics fonciers (EPF)

Les sociétés d'économie mixte ont été créées et développées après la Seconde Guerre mondiale pour faire face à un besoin massif d'aménagements sur le territoire français. Aujourd'hui, les besoins ont évolué et le modèle des SEM doit s'adapter. Elles pourraient s'impliquer davantage dans la régénération des ZA. Or, il s'agit d'un métier différent de leur métier traditionnel consistant à acquérir du foncier, à l'aménager et à le commercialiser.

De même, le rôle des établissements publics fonciers, locaux ou d'État, est certainement à redéfinir à l'aune des enjeux de la régénération des ZA. Il leur faut, par exemple, s'impliquer plus fortement dans la dépollution des terrains dont ils assurent le portage.

## Reconnaître la zone d'activités comme lieu de vie et l'animer

Le rôle de développeur économique évolue : il s'agit moins d'offrir du foncier aux entreprises à des prix préférentiels que de s'engager dans la gestion et l'animation renouvelées des espaces d'activités économiques.

Les ZA sont des lieux de vie qui abritent de nombreux acteurs (entreprises, salariés, propriétaires, voisins etc.). Leur survie passe par une véritable animation qui permettra de multiplier les liens entre les acteurs et de développer une croissance endogène. Pour assurer ce rôle et garantir les liens entre les acteurs, il est indispensable de désigner une personne expressément en charge de l'animation et du déploiement de services mutualisés. La ZA renforcera alors sa légitimité auprès des entreprises pour mieux les ancrer dans le territoire.