

# DENSITÉ, MIXITÉ, QUALITÉ EN ZONE D'ACTIVITÉS : OBSTACLES ET OUTILS

82

OCTOBRE 2012

↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ↖ ↗ ↘ ↙ ↕ ÉCONOMIE / ENVIRONNEMENT / FONCIER



Face aux besoins de développement économique du territoire et à la rareté croissante du foncier, la question de la gestion de l'espace en zone d'activités apparaît comme un enjeu de plus en plus prégnant dans les choix d'aménagement des collectivités.

Comment optimiser/densifier les zones d'activités existantes ? Quels modes de production de nouvelles zones ? Quel potentiel de mixité au sein du tissu urbain et dans les zones d'activités ? Comment mieux intégrer ces zones dans le fonctionnement urbain ?

Appréhender la question des zones d'activités sous l'angle du foncier est alors l'occasion de repenser

ces espaces d'accueil à travers une logique de valeur ajoutée et de sens donné au développement économique.

Il s'agit également de voir comment tirer parti de cette évolution pour repenser la conception, l'aménagement et le développement de nouvelles zones.

Les travaux réalisés synthétisent une réflexion partenariale lancée en 2010 en vue d'apporter des premiers éléments de réponse à travers benchmark et rencontres d'experts dans la production de zones d'activités.

# Des constats généraux

## Une faible optimisation des espaces économiques ?

La densité des zones d'activités est souvent analysée sous un angle économique en terme de nombre d'emplois à l'hectare. Ces données, très variables selon la spécialisation des sites d'accueil d'activités (tertiaire, commerces, industrie, logistique...), ne sont cependant pas suffisantes pour apprécier l'optimisation du foncier dans ces zones du point de vue du bâti et de l'usage des sols.

Les approches quantitatives et qualitatives de la gestion de l'espace en zones d'activités sont beaucoup plus rares. Les études menées sur le territoire national concluent à **une faible densité moyenne des surfaces bâties sur les zones d'activités**, a fortiori en comparaison de la **forte proportion prise par les espaces artificialisés** et ce quelque soit le type de zone étudié. Ce constat est à mettre en lien avec la logique attractive « automobile » qui a guidé ces trente dernières années la conception des zones d'activités (recherche d'une bonne accessibilité routière et d'une facilité/gratuité du stationnement).

On observe par ailleurs fréquemment **une sous-exploitation du potentiel constructible** offert par les règlements d'urbanisme, en termes de hauteur des bâtiments notamment, ce à quoi s'ajoute une **perception de faible densité** en lien avec les surfaces dédiées aux espaces verts d'agrément, les surfaces de circulation et de stationnement faisant partie intégrante de l'outil d'exploitation de certaines activités (logistique par exemple) et les réserves foncières non exploitées.

Dans le cas des zones conçues sous le concept de parc ou de campus vert, c'est le règlement d'aménagement de la zone lui-même qui a pu limiter les possibilités constructibles à travers le cumul des différentes règles (proportion d'espaces verts, droits à construire...). La révision des documents d'urbanisme et l'évolution des pratiques (non recours systématique à l'usage d'un Coefficient d'Occupation des Sols) représentent alors une opportunité d'assouplissement de ce cadre réglementaire.

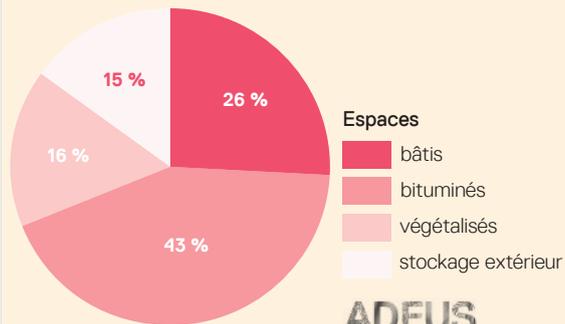


### UN EXEMPLE D'ÉVALUATION DE LA DENSITÉ DANS LES ZONES D'ACTIVITÉS

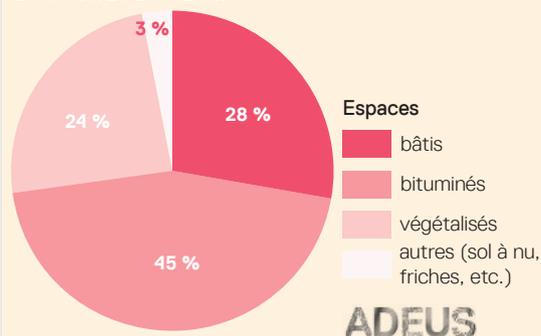
Dans le cadre de l'évaluation des SCoT et des schémas de secteurs, l'Agence d'urbanisme de Saint-Nazaire, à laquelle s'est associé le Syndicat mixte de la métropole Nantes/Saint-Nazaire, a réalisé une étude en vue d'appréhender la notion de densité et d'étudier la qualité de sites témoins représentatifs des espaces à vocation économique de la Carene et de Cap Atlantique.

L'analyse du rapport à l'espace (usage des sols) met en évidence une faible densité moyenne des espaces bâtis au regard de la forte proportion d'espaces imperméables, quelle que soit l'activité dominante.

#### DENSITÉ DU PÔLE AUTOMOBILE DE LA ZONE D'ACTIVITÉS D'OCÉANIS



#### DENSITÉ DU PÔLE TERTIAIRE DE LA ZONE D'ACTIVITÉS D'OCÉANIS



Au-delà du rapport à l'espace, l'étude appréhende la notion de densité par site par le nombre d'emplois à l'hectare, un indicateur élevé étant un argument pour le développement de services urbains adaptés (desserte en transports collectifs, équipements collectifs, services aux entreprises, etc.).

Source : La densité et la qualité des zones d'activités, Carene et Cap Atlantique, ADDR.N, Mars 2009

## Des contraintes intrinsèques à l'activité économique

Selon les différents acteurs locaux intervenant dans la production du foncier économique, cette **densification non optimum des zones d'activités est également liée** :

- à des **difficultés techniques** ne permettant pas de densifier certaines activités : process industriel spécifique, question de sécurité/accessibilité ou contraintes réglementaires de l'activité ;
- aux **stratégies des entreprises** : nécessité de disposer de réserves foncières pour d'éventuelles extensions, réticence à s'implanter sur plusieurs niveaux ou partager des locaux pour des questions d'image et de visibilité ;
- à des **contraintes de marchés** qui ne permettent pas un portage privé de produits spécifiques (bâtiments innovants, de grande dimension ou mixtes) en lien avec les risques encourus trop importants (commercialisation longue voire offre inadaptée, absence de rentabilité...) ;
- au fait que les entreprises sont souvent propriétaires de leur foncier (difficulté d'intervention).

## Une faible performance des zones d'activités

Le constat fait aussi apparaître au niveau national une « **faible performance** » de ces territoires du point de vue économique, social et environnemental :

- offre foncière et immobilière parfois non adaptée aux besoins des entreprises et dégradation de la qualité et de l'attractivité des zones dans le temps (bâtiments obsolètes, mauvaise connectivité, absence de nouvelles technologies...)
- demande grandissante de prise en compte des besoins des usagers (amélioration de la desserte des zones par les transports en commun, de la qualité de vie, de l'animation et de l'intégration des zones dans le fonctionnement urbain environnant) ;
- nouvelles exigences qualitatives en termes de gestion économe du foncier, de maîtrise des déplacements, de limitation des impacts sur les écosystèmes ;

concluant ainsi à la nécessité de revoir la conception, le fonctionnement et l'évolution des zones d'activités, dans une recherche de valeur ajoutée offerte aux entreprises en contrepartie d'objectifs de densité/qualité imposés.



### PAROLES D'ACTEURS

La question de la requalification ou redynamisation se pose pour un certain nombre d'anciennes zones d'activités de la CUS qui présentent une dégradation de leur qualité et de leur attractivité en lien avec de faibles fonctionnalités et une non-maîtrise des implantations successives (exemple de la zone industrielle de Bischheim-Hoenheim).

L'Espace Européen de l'Entreprise est une opération récente de « parc tertiaire » en cours de finalisation qui a eu beaucoup de succès auprès des entreprises grâce à la recherche d'un aménagement de qualité. La présence d'activités de services (restaurants, hôtels, projets d'implantation de services médicaux) joue un rôle important dans l'animation de la zone.

La desserte par les transports en commun connaîtra quant à elle des améliorations à court/moyen terme.

Source : rencontre d'experts ADEUS du 19 mai 2010

# Des leviers

## Élargir les échelles spatiale et temporelle de réflexion pour gérer la rareté du foncier

Une zone d'activités est un outil parmi d'autres de mise en œuvre du projet politique et économique d'un territoire : sa pertinence est à interroger dans le cadre d'une approche macro-économique.

La conception et l'aménagement d'une zone d'activités dans un territoire devrait ainsi s'inscrire dans **un schéma de développement des zones d'activités qui permette de flécher les implantations et de diversifier l'offre non plus à l'échelle d'une zone mais d'un territoire**. Cette planification permettrait :

- d'identifier les territoires d'implantation privilégiés des entreprises,
- de mettre en place une gouvernance favorisant une appropriation de la démarche par les élus des communes,
- de vérifier la disponibilité sur le territoire d'une offre foncière et immobilière permettant aux entreprises d'y réaliser leur « parcours résidentiel ».

Peut s'en suivre une **spécialisation fonctionnelle** de certaines zones dans une recherche de valeur ajoutée et d'attractivité. Le recours à un système d'agrément permet alors de garantir la vocation de la zone. Cette spécialisation implique toutefois **la capacité de la collectivité à porter financièrement la zone d'activités dans un temps long** (en raison d'une commercialisation plus longue).

**L'exercice de planification se heurte toutefois à plusieurs difficultés :**

- vision courte sur l'économie et ses tendances d'évolution en comparaison d'une mise en œuvre très longue des zones d'activités,
- évolution récente de la fiscalité pouvant entraîner la réticence de certains territoires à accueillir de nouvelles implantations (diminution des rentrées fiscales),
- réglementation très évolutive de certaines activités (Seveso par exemple).

### LES DÉMARCHES DE PLANIFICATION ÉCONOMIQUE À L'ŒUVRE SUR NOTRE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN

- Schéma d'organisation des zones d'activités du Bas-Rhin - 1997, accompagnée depuis 2010 d'une Charte du développement durable signée entre le Conseil Général du Bas-Rhin et le maître d'ouvrage.
- Stratégie d'implantation des zones d'activités inscrite au Schéma de Cohérence Territoriale de la Région de Strasbourg (SCoTERS) - 2006.
- Travaux relatifs à l'élaboration du Document d'Aménagement Commercial dans le cadre de la grenellisation du SCoTERS - en cours.
- Etude de positionnement des zones d'accueil pour de l'activité économique de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS) en vue d'asseoir la stratégie de développement économique - 2012.

A noter également le développement d'outils d'observation du foncier économique tels que l'Observatoire des zones d'activités du Bas-Rhin, en cours de réalisation



### EXEMPLES DE SPÉCIALISATION FONCTIONNELLE

En France, les exemples de spécialisation des zones concernent généralement les fonctions commerciales, logistiques ou tertiaires métropolitaines.

On citera notamment celui de Savoie Technolac (80 ha, 200 entreprises innovantes, 20 laboratoires de recherche, plus de 3 000 salariés) dont l'objectif clair de création a permis la mise en œuvre d'une stratégie de développement adaptée en vue d'organiser un technopôle attractif autour de trois plateformes à forte valeur ajoutée, au service des entreprises, centres de recherche et établissements d'enseignement supérieur.

Sur notre territoire métropolitain, le Parc d'Innovation d'Illkirch-Graffenstaden, né en 1985 sous l'idée d'un cluster rapprochant des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des entreprises privées, dispose d'un comité de pilotage et d'un règlement d'urbanisme qui ciblent les activités autorisées à s'implanter. 25 ans après sa création, son taux de remplissage est de moitié.

Source : rencontres d'experts ADEUS du 19 mai et du 10 décembre 2010

## Maîtriser le foncier

Dans de nombreux pays, les initiateurs des projets de développement des zones d'activités restent **propriétaires du foncier afin d'assurer la qualité du projet dans le long terme**. Cette stratégie foncière permet de contrôler les implantations et d'éviter les mutations successives incontrôlées, de gérer de façon optimale les réserves foncières (louées dans l'attente d'un développement des activités), ainsi que de lutter contre la spéculation foncière (recours au bail emphytéotique ou à construction par exemple).

Toutefois, si certaines entreprises sont plus enclines à investir dans leur outil de production que dans le foncier ou l'immobilier, d'autres favorisent une gestion patrimoniale de leur foncier et souhaitent être propriétaires.

Le contrôle public du foncier pourra quant à lui être privilégié sur des zones ou parcelles à forts enjeux au regard de la stratégie de développement économique de la collectivité (vocation à renforcer, présence d'un embranchement fer par exemple...).

## Mettre en oeuvre une gestion adaptée au niveau de performance souhaitée

La question de la gestion, de la gouvernance et des moyens associés est également un point essentiel du développement d'une zone d'activités : la mise en place d'un gestionnaire identifiable permet d'accompagner les entreprises, de garantir une qualité pérenne et d'organiser un panel de services mutualisés et de fonctionnalités adaptés aux besoins des entreprises et des usagers, rendant une zone attractive malgré des contraintes architecturales ou de densité imposées lors de l'implantation.

En matière d'offre de services, les réflexions engagées par le Conseil Général du Bas-Rhin et l'ADIRA, pour mettre en oeuvre des « carrés de services » sur les plateformes départementales de Dambach-La-Ville et de Brumath, pointent la difficulté liée à l'identification et le dimensionnement de ces services avant l'implantation des entreprises et la nécessité d'une masse critique de clients pour garantir leur rentabilité.

Aux côtés du gestionnaire de zone, les associations d'entreprises se révèlent également être des acteurs clés pour assurer la mise en oeuvre de services et d'opérations collectives permettant d'accroître la compétitivité des zones (mise en place par exemple du Plan de déplacements Entreprises du Port de Strasbourg (PEPS) avec la forte implication du Groupement des Usagers des Ports de Strasbourg).



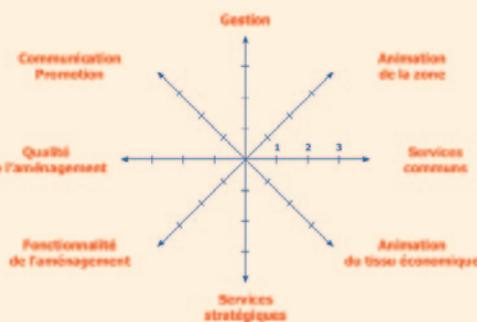
### LA GESTION FONCIÈRE DU PORT AUTONOME DE STRASBOURG

Le PAS, propriétaire foncier, garde le contrôle des activités qui s'implantent sur la zone portuaire à travers des contrats d'amodiation mettant à disposition sur de longues durées (18 à 50 ans environ) le terrain sur lequel l'entreprise réalise des installations dont elle sera propriétaire.

L'entreprise a l'obligation contractuelle, si elle ne renouvelle pas son contrat, de remettre le terrain en l'état initial, c'est-à-dire vierge de construction et de toute pollution du sol. Ce mode de gestion du foncier portuaire permet notamment de reconstituer une offre foncière qualitative en traitant sur le long terme la problématique des friches et en recomposant le parcellaire au gré des besoins.

Source : rencontre d'experts ADEUS du 10 décembre 2010

### EXEMPLE D'OUTIL : LE RÉFÉRENTIEL RADAR MED ZONE



L'évaluation de la performance durable d'une zone d'activités nécessite de s'intéresser à de nombreuses thématiques qui vont de la gestion à la mise en oeuvre de services en passant par l'animation et la qualité de l'aménagement.

Cette représentation traduit bien la nécessité de trouver un équilibre entre les différentes thématiques étudiées et d'adapter la performance aux besoins des entreprises. Dans ce sens, des référentiels types ont été élaborés pour chacune des vocations de zone d'activités.

Source : Med Zones, Pour une performance durable des zones d'activités en Méditerranée, CCIMP, Invest In Med, juin 2010

## Promouvoir de nouvelles formes urbaines

Enfin, outre la recherche de densité au sein même des outils d'exploitation (les entrepôts de logistique ont ainsi progressé en hauteur grâce à l'évolution technologique des moyens de levage et de manutention), l'optimisation des espaces économiques passe par le **développement de formes urbaines plus denses** telles que :

- les villages d'entreprises avec un découpage par trame des bâtiments et une mutualisation de certains espaces,
- les hôtels d'activités, comme le BIOPARC et ses bâtiments R+4 implantés dans le Parc d'innovation d'Illkirch ou Euratechnologies à Lille avec la réhabilitation d'anciens bâtiments industriels au cœur d'un futur quartier mixte.

Ces formes urbaines présentent des performances intéressantes mais leur mise en œuvre exige une politique volontariste des collectivités et des montages financiers intégrant des aides publiques.

La **mutualisation de certains équipements et services** (aires de manœuvre, stationnement, salles de réunions, restauration, gestion des déchets et des eaux pluviales...) se révèle une des marges de manœuvre intéressantes pour rationaliser l'usage de l'espace. Leur gestion mutualisée pose toutefois la question de leur portage public ou privé et de l'impact potentiel sur le prix des terrains cessibles.

Au-delà des zones d'activités, qui ne concentrent en 2009 sur le territoire de la CUS qu'un établissement sur six et quatre emplois sur dix, le développement de formes innovantes est également à rechercher en cœur de tissu, en associant notamment économie résidentielle et logements.

**La question de la mixité fonctionnelle** activités/habitat, activités/équipements ou plusieurs typologies d'activités - semble quant à elle ne pas être applicable en n'importe quel lieu du territoire. Elle nécessite de bien identifier les effets sociaux et économiques escomptés et effectivement générés afin de ne pas réduire le niveau de performance global de la zone.

### INDUSPARK, CASABLANCA, MAROC : UN EXEMPLE RÉUSSI DE DENSIFICATION DE L'ACCUEIL DES ENTREPRISES

- 2 ha, 24 000 m<sup>2</sup> dédiés à l'activité en vue de valoriser le foncier non exploité d'un groupe industriel,
- un ensemble immobilier clos constitué de 6 plateaux de bureaux en façade, 16 entrepôts, 2 parkings en sous-sol pour véhicules légers et 1 parking pour semi-remorque,
- mutualisation des espaces de manœuvre des camions au centre du parc et stationnement des véhicules légers en sous-sol avec accès individuel à l'entrée de chaque module,
- offre locative (bail à 3 ans).



Entrée du parc



Centre du parc



Trame d'un entrepôt

Source : Med Zones, Pour une performance durable des zones d'activités en Méditerranée, CCIMP, Invest In Med, juin 2010

La mixité des fonctions gagne à être réfléchie au-delà du périmètre de la zone d'activités en vue d'améliorer les fonctionnalités et l'animation de tout un « bout de ville » (masse critique nécessaire pour développer un transport en commun et de nouveaux services et équipements de proximité, nouvelle offre d'aménités...).

## QUID DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE ?

Le concept de zone d'activités a été créé pour l'implantation d'activités économiques incompatibles avec un environnement urbain (impacts environnementaux, contraintes de sécurité fortes...). Les zones ont alors vocation à accueillir des activités « sorties » des villes en raison de leurs nuisances.

Les zones d'activités se voient toutefois aujourd'hui rattrapées par le développement de l'urbanisation et des parcs initialement créés en périphérie se retrouvent à une échelle plus large dans des secteurs destinés à moyen long terme dans les documents de planification à devenir de véritables pôles de développement urbain.

Par ailleurs, les objectifs de densification et de diminution des obligations de déplacement (« ville des courtes distances ») portés par les documents d'urbanisme tendent à remettre en cause le principe de séparation des fonctions au profit d'une recherche de mixité fonctionnelle et de mise en synergie des territoires, permettant notamment le développement de modes de déplacement alternatifs au tout automobile et d'une ville de proximité.

Dès lors, se posent un certain nombre de questions :

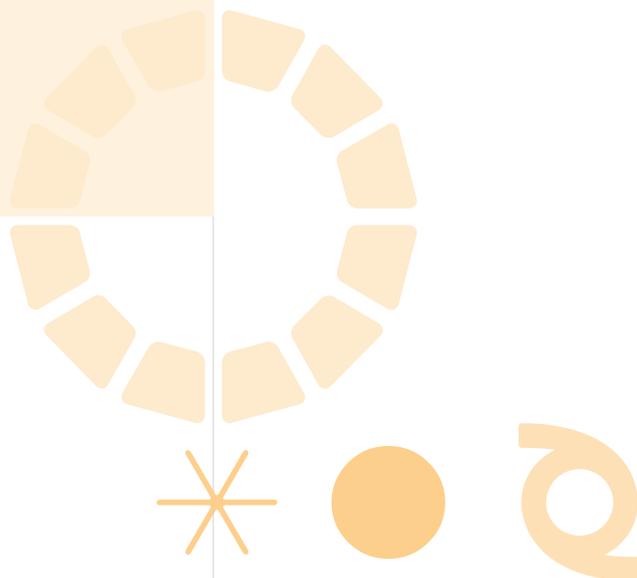
- comment mieux gérer l'interface entre zones d'activités « nuisantes » et tissu urbain ?
- la mutation de certaines zones d'activités ou de leurs franges au profit de la production de logements est-elle nécessaire/pertinente/possible ?
- quelle évolution de certains parcs d'activités accueillant des activités non nuisantes, dont une implantation en cœur de tissu, permettrait également de répondre aux besoins des entreprises ?

Au regard des échanges avec les différents

acteurs du monde économique, la mixité des fonctions est une question à apprécier au regard de la fonction économique de la zone en veillant à ne pas regrouper des activités/ usages dont les exigences ne sont pas les mêmes et de risquer, en conséquence, de réduire le niveau de performance global de la zone et de générer certains conflits. Une mixité non adaptée peut notamment aboutir à la mise en place de fonctionnalités à minima, au niveau du « plus petit dénominateur commun » des différentes fonctions économiques en présence.

Certaines difficultés opérationnelles sont par ailleurs évoquées dans la mise en œuvre de cette mixité, tant à l'échelle d'un bâtiment (difficulté de trouver des opérateurs/investisseurs pour réaliser ce type de produit immobilier) qu'à celle d'un îlot (le différentiel de valeur foncière et de revenus très important entre commerce et habitat/artisanat rend par exemple difficile la mutation du tissu d'activités commerciales). La mutation des zones s'accompagne quant à elle de la difficulté à faire déménager les entreprises (coût, discussion sociétale).

La mixité des fonctions pose également une question d'échelle qui doit s'apprécier, au-delà du périmètre de la zone, à celle du territoire. Elle fait appel à une logique d'ensemble : la juxtaposition de fonctions différentes ne suffit pas à créer une véritable mixité ; il faut également créer des liens et synergies entre ces différentes fonctions.



# Conclusion

## Passer d'une logique foncière à une gestion durable des zones d'activités

Les évolutions récentes marquent le passage :

- d'une logique « foncière », dans laquelle le faible coût du foncier et la proximité d'infrastructures de transports structurantes étaient considérés comme constituant la valeur ajoutée d'une zone d'activités,
- à une logique de « site d'accueil », qui implique également une réflexion sur les fonctionnalités de la zone à poursuivre au-delà de l'étape de commercialisation.

Le constat global de faible performance des zones d'activités nécessite en effet de rendre les zones d'activités attractives (fonctionnalités, animation, insertion) de façon pérenne pour que, dans un contexte de concurrence territoriale accrue, le territoire soit en capacité de « capter » les entreprises et de leur imposer des contraintes de densité/qualité.

S'il est difficile de généraliser des règles et des enjeux de densité/mixité/qualité, en lien notamment avec les spécificités de chaque zone et chaque filière économique, des marges de manoeuvre existent pour optimiser la gestion de l'espace en zone d'activités : rationalisation des usages de l'espace par la mutualisation, « montée » des constructions...

En parallèle de l'inscription dans les SCoT et les PLU d'une planification à moyen/long terme des stratégies portées par les collectivités (Schéma d'organisation des zones d'activités du Bas-Rhin, Strasbourg ECO2020...) et de l'organisation de la rareté du foncier, l'intervention de la puissance publique (portage financier, ingénierie territoriale) et la recherche de partenariat public-privé semblent indispensables au développement d'une culture commune et de formes urbaines plus denses.



## ONT ALIMENTÉ CETTE RÉFLEXION PARTENARIALE :

Deux rencontres d'experts autour de l'analyse de zones d'activités existantes à partir de leurs conditions de production, usages et vécu :  
 - les zones tertiaires de PII et E3 le 19 mai 2010  
 - la zone industrielle et logistique du PAS le 10 décembre 2010

Une matinée formation sur la gestion durable des zones d'activités assurée par JF. Vallès, expert conseil chez SYNOPTER, le 10 décembre 2010.

Une rencontre avec le Club de l'Immobilier d'Entreprise de Strasbourg et du Bas-Rhin le 17 février 2012

## POUR ALLER PLUS LOIN

**Benchmarking des formes urbaines pour l'accueil d'activités**, Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise, novembre 2011

**Mixité fonctionnelle et flexibilité programmatique**, Frédéric MIALET, PUCA, octobre 2011

**Guide méthodologique d'aménagement durable des zones d'activités**, Conseil Général du Bas-Rhin, 2010

**Med Zones. Pour une performance durable des zones d'activités en Méditerranée**, CCIMP, Invest In Med, Juin 2010

**La densité et la qualité des zones d'activités, Carene et Cap Atlantique**, Agence pour le développement durable de la région nazairienne, Mars 2009

**La gestion durable des zones d'activités**, ARENE Ile-de-France, 2008



L'Agence  
de Développement  
et d'Urbanisme  
de l'Agglomération  
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, directrice générale de l'ADEUS**  
 Equipe projet : **Mélanie Pous (chef de projet), Colette Koenig, Camille Massé, Virginie Muzart et Fabienne Vigneron**  
 Photos et mise en page : **Jean Isenmann**

© ADEUS - Numéro ISSN : 2109-0149  
 Note et les Actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS [www.adeus.org](http://www.adeus.org)