

Foncier industriel : le gouvernement veut faire rimer industrie avec ZAN



La "Stratégie nationale de mobilisation pour le foncier industriel", élaborée par le préfet Rollon Mouchel-Blaisot, a été rendue publique à la fin du mois de juillet par le gouvernement. Le rapport a été publié dans la foulée de l'adoption de la loi sur la mise en place du zéro artificialisation nette (ZAN), qui aura un impact sur le développement économique des collectivités.

Il était très attendu par les élus locaux. Le rapport du préfet Rollon Mouchel-Blaisot chargé d'une mission interministérielle de mobilisation pour le foncier industriel a été remis, à la fin du mois de juillet, à Christophe Béchu et Roland Lescure, respectivement ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et ministre délégué chargé de l'Industrie. Il va servir sans nul doute de base de travail à la construction d'un plan d'action en faveur du foncier industriel à l'aune de la nouvelle donne induite par la mise en place du zéro artificialisation nette (ZAN), adopté par le Parlement à la fin du mois de juin.

Pour les élus locaux, l'interrogation réside sur leur capacité à pouvoir accueillir de nouveaux projets industriels avec la mise en place du ZAN. Dès l'avant-propos, le nouveau préfet de la Somme se veut rassurant : « J'ai la conviction que notre pays peut parfaitement concilier accélération de la réindustrialisation et trajectoire nationale de sobriété foncière et démontrer que ces deux enjeux sont non seulement compatibles mais complémentaires ».

Au congrès de Villes de France, qui s'est tenu les 6 et 7 juillet dernier au Creusot, le préfet Rollon Mouchel-Blaisot avait déjà esquissé les prémices des conclusions de la mission qu'il a conduite. La Gazette en avait rendu compte dans un article du 7 juillet dernier.

Objectiver la situation

Parmi les principaux enseignements à retenir de ce rapport, il formule avant tout l'injonction aux élus de « d'abord objectiver la situation » et de cartographier le foncier disponible, alors que nombre de territoires n'ont pas encore recensé leurs surfaces artificialisées durant les dix dernières années.

Ce recensement est pourtant nécessaire a rappelé le préfet au début de l'été devant les maires des villes moyennes, puisqu'il doit ensuite servir de référence pour calculer la réserve foncière mobilisable dans le respect du ZAN d'ici 2050, conformément à la loi Climat et résilience de 2021. « Ce n'est pas simple, reconnaissait Rollon Mouchel-Blaisot, car le foncier n'est pas inerte, il y a le stock, le flux et le caché ».

La mission estime le besoin de foncier à 22 000 hectares : 19 500 hectares pour le développement de l'industrie et 2 500 hectares pour la logistique inféodée. Pour lever ce frein de la disponibilité du foncier, le préfet Rollon Mouchel-Blaisot formule dans son rapport un total de 14 préconisations. Il mise, en particulier, sur « une densification accrue des sites industriels (3500 hectares) « en vertical » mais aussi en mobilisant les terrains inoccupés dans les zones industrielles, en optimisant certains espaces extérieurs (stationnement, aires de manœuvre et de stockage, etc.), en mutualisant des services aux salariés, en réduisant des espaces perdus du fait des règles d'urbanisme...

Il prône aussi une importante réhabilitation des friches (10 000 hectares) » en engageant le traitement rapide d'un premier stock de terrains issus de friches (2000 ha environ), choisies en fonction de leur intérêt stratégique et/ou de leurs coûts maîtrisés de remise en état ». Il pointe une « impasse de financement ». Il évalue au minimum à 1 milliard d'euros l'enveloppe nécessaire pour la réhabilitation des friches d'ici 2030 et soumet l'idée d'associer les régions au financement et au pilotage de cette première salve de réhabilitation qui doit démarrer selon lui « dès la fin de l'année ».

Le foncier n'est pas un « plafond de verre »

Mais ces efforts ne suffiront pas sans l'artificialisation de nouveaux terrains. Il chiffre le besoin sur 10 ans à 8 500 nouveaux hectares pour l'industrie, en réservant notamment « 6 à 7% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour la décennie en cours à l'industrie et à la logistique inféodée ». Le préfet suggère aussi « d'élargir la revue interministérielle des fonciers publics pour le logement à l'industrie, déléguée aux préfets de région et menée en coordination étroite avec les régions ».

« Le foncier fait indéniablement partie des freins à notre réindustrialisation, toutefois je ne pense qu'il y ait un de plafond de verre, même avec la zéro artificialisation nette » confirme Olivier Lluansi, associé Strategy&, l'entité de conseil de PwC, co-créateur de Territoires d'industrie et membre du comité d'orientation de la Fabrique de l'industrie. « On peut jouer aussi sur les compensations », ajoute-t-il.

Sur la répartition des rôles entre les différents acteurs, l'ancien directeur général de l'Association des maires de France (AMF) s'attarde particulièrement sur les collectivités car il estime qu'elles ont un rôle central à jouer. Il préconise de définir les surfaces nécessaires à l'industrie et la localisation des sites industriels dans les documents de planification à l'échelle des régions, des territoires de SCoT et des EPCI, dans un rapport de compatibilité effective. « A l'instar du SDRIF, il est important que les SRADDET puissent trouver une manière d'identifier des localisations préférentielles », écrit-il dans ses préconisations.

De nouveaux outils pour les collectivités

Avec l'évolution législative induite par le ZAN et les nouveaux enjeux environnementaux, le préfet fait le constat que de nombreux territoires seront confrontés à moyen terme (3 à 5 ans) à une pénurie de terrains sous maîtrise publique. Il suggère donc de faciliter l'acquisition par les collectivités, « même coercitive », du foncier économique avec plusieurs outils, notamment la « préemption renforcée » ou par l'intervention des établissements publics fonciers (EPF) et d'aménagement (EPA), de sociétés d'économie mixte (SEM) ou de sociétés publiques locales (SPL).

Une proposition qui devrait réjouir certaines collectivités qui font face à de nombreux recours devant la justice. Il incite aussi le gouvernement à faire « évoluer les outils juridiques, contractuels et financiers indispensables pour encourager collectivités et propriétaires publics à conserver la maîtrise de leur foncier à moyen-terme », et notamment pour aussi « ne pas brader les très grands terrains » et « contrer la spéculation foncière ».

Au chapitre financier quasi absent de ce rapport, il souligne tout de même le « besoin de retombées fiscales » pour les collectivités qui accueillent des activités industrielles après la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Une enveloppe de ZAN pour les grands projets

Pour favoriser l'installation de grands projets, le rapport souffle l'idée de « reconstituer en continu un stock d'une dizaine de grands terrains clés en main » et de « conserver une enveloppe de ZAN d'environ 100 à 200 ha par an pour les projets industriels d'envergure nationale », soit une réserve mutualisée au niveau national de 1 500 ha pour dix ans.

Une bonne idée pour Olivier Lluansi même si le consultant prévient : "Les grands projets se comptent sur les doigts de la main. Ils sont très puissants symboliquement mais économiquement ils ne vont pas faire notre réindustrialisation." Il les estime à seulement « 5% des créations d'emplois industriels nécessaires au niveau national et ce dans une dizaine de territoire seulement ».

Pour Olivier Lluansi, l'enjeu est plutôt celui de l'anticipation des besoins des industriels. « Il faudrait que le temps économique, de 10 à 15 mois pour le lancement d'un projet, soit compatible avec le temps administratif. Aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Nous ne sommes pas parvenus à beaucoup simplifier la complexité des procédures. Ce n'est pas faute d'avoir essayé. »

La solution se trouvera peut-être dans la possibilité de conduire plusieurs procédures en parallèle, une mesure présente dans le projet de loi industrie verte. « Mais pour cela il faudra que l'Etat et les collectivités travaillent en confiance », prévient Olivier Lluansi. Rollon Mouchel-Blaisot suggère aussi de donner de la visibilité aux industriels en « garantissant pendant 5 ans la stabilité des règles environnementales opposables aux projets par la création d'un certificat environnemental ».

Le besoin d'une clarification des rôles

Il appelle, enfin, à une meilleure coopération entre l'ensemble des acteurs : Etat déconcentré, régions, EPCI, acteurs économiques, opérateurs etc. à travers la création d'un comité interministériel de la réindustrialisation et de la logistique.

Le rapport incite à établir une stratégie globale de mobilisation nationale pour le foncier industriel en la déclinant par « des feuilles de route opérationnelles co-construites par les territoires et les acteurs économiques ». Mais pour Olivier Lluansi c'est la faiblesse de ce rapport : « La clarification du rôle des différents niveaux administratifs doit être approfondie. En 2019, l'Etat a restructuré son administration déconcentrée d'aide au développement économique sans transférer clairement les responsabilités et les moyens aux collectivités locales. La responsabilité opérationnelle première devrait être celle de l'EPCI. Avec une régulation au niveau des régions, l'Etat aurait plutôt un rôle de superviseur/régulateur (sauf pour les très grands dossiers) ».

Il rappelle que selon une étude de 2019 de la Fabrique de l'industrie, 40% des facteurs de succès de nos PMI et ETI sont locaux (fonciers, bassin d'emploi, coopération, procédures...). Un véritable changement de paradigme en somme.

Publié le 18/08/2023 – La gazette des communes

Romain Gaspar Yann Chérel Mariné