



PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



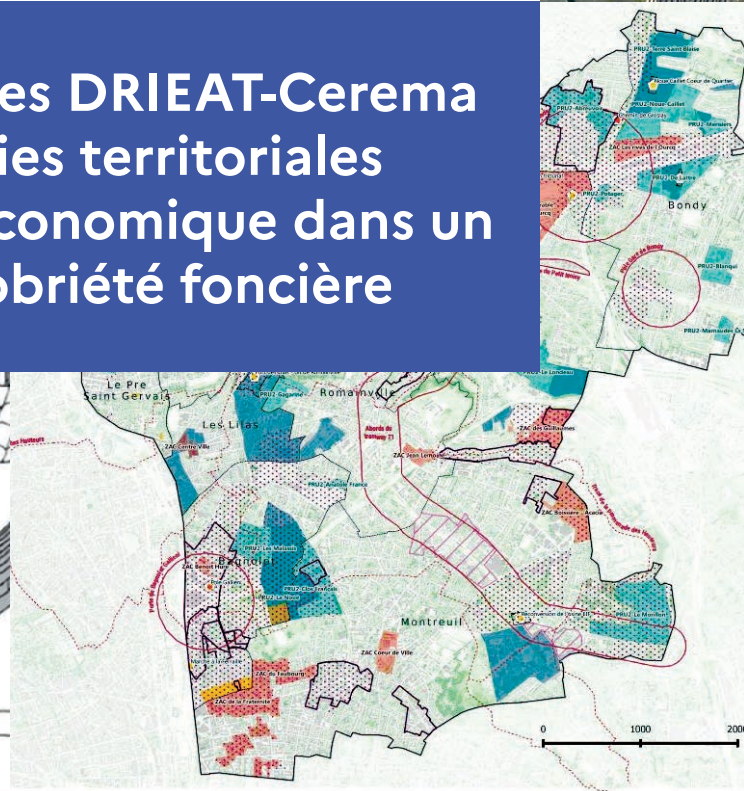
Cerema
CLIMAT & TERRITOIRES DE DEMAIN



Quelle gouvernance locale au service de villes et territoires productifs, actifs et mixtes ?



Cycle de séminaires DRIEAT-Cerema sur les stratégies territoriales d'aménagement économique dans un contexte de sobriété foncière



Octobre 2022

Synthèse du séminaire du 12 avril 2022

Le Cerema Île-de-France a été missionné par la DRIEAT pour concevoir et animer un cycle de quatre séminaires sur les stratégies territoriales d'aménagement économique dans un contexte de sobriété foncière. Trois séminaires se sont tenus en 2021 pour présenter la démarche et échanger sur les différents enjeux, en ciblant plus particulièrement deux problématiques : celle de la place des activités productives dans les villes et les territoires franciliens, et celle de la place des activités économiques dans et pour des villes et territoires animés et durables.

Le séminaire 4 était consacré **aux questions de gouvernance locale au service de villes et territoires productifs, actifs et mixtes**. La gouvernance locale est ici entendue au sens du jeu d'acteurs qui permet de coordonner les interventions au service du développement du territoire mais aussi de la complémentarité et de la solidarité entre territoires voisins et/ou interdépendants. Lors de la première séquence, des représentants de trois

intercommunalités et d'une commune ont témoigné des méthodes et des outils qu'ils ont mis en place pour coordonner leur action entre eux et avec les acteurs du territoire pour élaborer et mettre en œuvre leurs stratégies d'aménagement économique. La deuxième séquence a permis aux acteurs du portage foncier et du financement des opérations d'aménagement de présenter les dispositifs de gouvernance instaurés pour mobiliser leurs outils au service des stratégies territoriales. La troisième et dernière séquence a exploré deux manières de construire et de mettre en œuvre une stratégie partenariale de gestion et d'animation des espaces d'activités économiques d'un territoire.

1 Quels acteurs mobiliser pour définir et mettre en œuvre une stratégie d'aménagement économique ?

INTERVENTIONS

- Cœur d'Essonne agglomération - Christophe BRERAT, directeur général adjoint
- EPT Boucle Nord de Seine - Anaïs KOT, directrice développement territorial
- Ville de Gennevilliers - Françoise HILAIRE, responsable service économique
- EPT Plaine Commune - Tristan BODIN, directeur de la stratégie opérationnelle

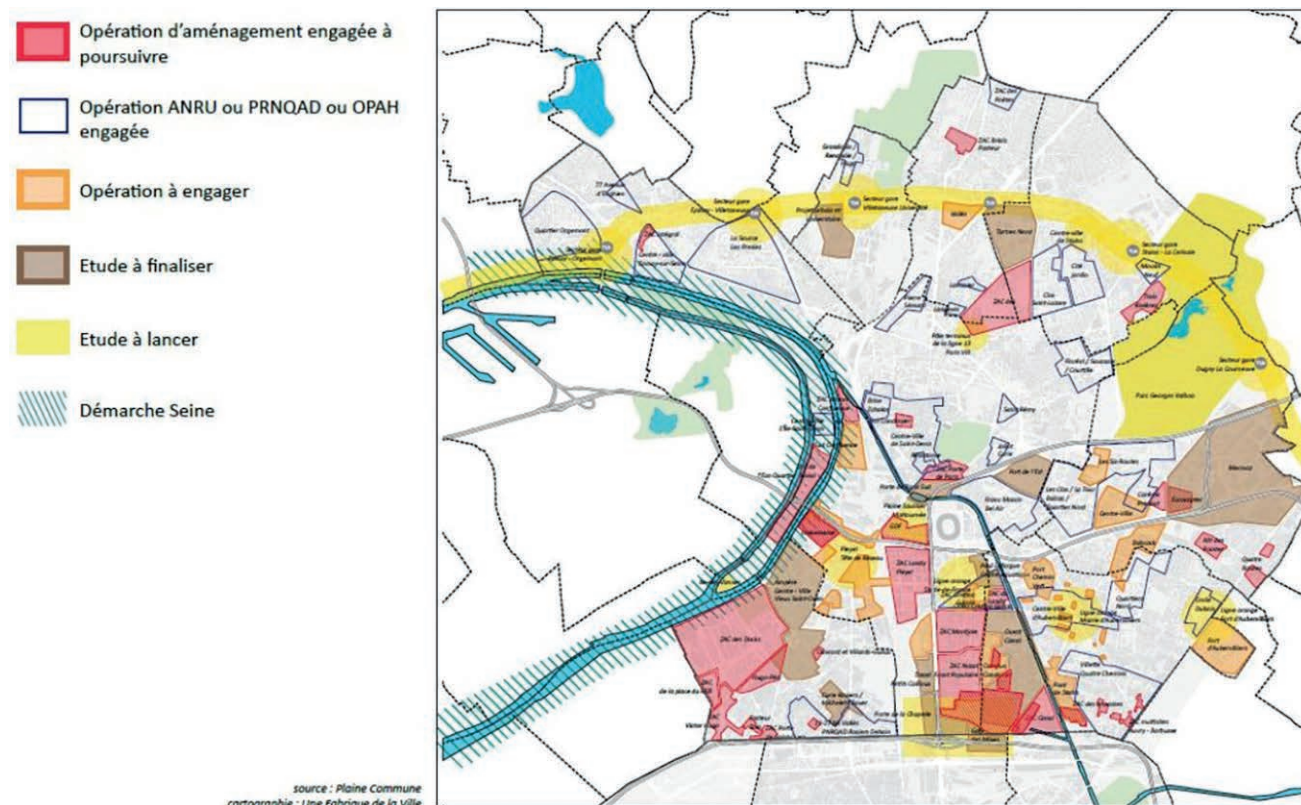
Le prérequis pour définir et mettre en œuvre une stratégie d'aménagement économique intercommunale consiste à clarifier le projet de territoire, en concertation avec les communes et les autres acteurs du territoire, notamment les entreprises, et en coordonnant les différents services de l'intercommunalité.

Dans cette optique, Cœur d'Essonne agglomération cherche à organiser un territoire de proximité au service de ses habitants pour faire face à l'influence de ses voisins, Paris-Saclay à l'Ouest, Évry-Grand-Paris-Sud à l'Est et la métropole du Grand Paris au Nord, et dans une logique globale de sobriété foncière. Pour y parvenir, elle s'appuie sur plusieurs leviers : celui de l'emploi de proximité pour fixer les populations et limiter les déplacements pendulaires, celui des infrastructures de transport pour désengorger le territoire, ou encore celui de la revitalisation du commerce de centre-ville et de la maîtrise du commerce de périphérie.

Desoncôté, l'EPT Boucle Nord de Seine, qui ne peut pas s'appuyer sur une tradition intercommunale, fédère ses communes en travaillant avec elles à identifier les causes communes et les complémentarités à mettre en avant. Ce diagnostic partagé a permis de mettre en place une double gouvernance politique et technique et de construire un plan d'actions territorial pluriannuel.

Dans le cas de l'EPT Plaine Commune, c'est le contrat de développement territorial (CDT) de 2014 qui a mis la stratégie foncière au service du projet de territoire. La mise en place d'un accompagnement des futurs quartiers de gares du Grand Paris a permis de recenser l'ensemble des projets sur le territoire. Ce projet de territoire, qui guide l'ensemble des politiques de l'EPT, est actuellement en cours de réinterrogation et de mise à jour suite au renouvellement des exécutifs communaux et intercommunal et dans un contexte d'essoufflement du modèle économique qui privilégiait le tertiaire. L'accent est maintenant mis sur les besoins et le fonctionnement du territoire, notamment en matière de logistique urbaine et de métabolisme urbain.

Figure 1 - Synthèse du contrat de développement territorial Plaine commune de 2014



Une fois le projet de territoire défini, **toute une palette d'outils peut être mobilisée pour mettre en œuvre la stratégie d'aménagement.**

Sur le territoire de Cœur d'Essonne, une **opération de revitalisation du territoire (ORT)** multisites a été ciblée sur six polarités, dont deux sont lauréates du programme Action cœur de ville et une du programme Petites villes de demain. Cette ORT est déclinée à travers plusieurs outils, parmi lesquels une convention stratégique avec l'EPFIF, un document d'aménagement artisanal, commercial et de logistique (DAACL) et une Foncière commerce (en projet). Une charte commerciale a également été signée avec le territoire voisin de Grand Paris Sud pour limiter l'expansion des grandes surfaces périphériques.

Pour Boucle Nord de Seine, outre le **plan d'actions territorial 2021-2023** décliné en sept axes, la labellisation **Territoires d'industrie**, initialement obtenue par deux communes (Gennevilliers et Argenteuil), a été étendue à l'ensemble du territoire de l'EPT. Deux priorités d'action ont été définies : la mise en place d'un schéma d'accueil des entreprises et la requalification des parcs d'activité.

Pour Plaine Commune, le projet de territoire du CDT a été décliné dans le **PLUi** et dans le **PCAET** ; ces trois documents ont permis de coordonner l'ensemble de l'action des services de l'EPT, au-delà de la seule politique d'aménagement. Dans un territoire caractérisé par une présence forte des propriétaires publics, des secteurs d'intervention foncière mais aussi des secteurs plus vastes de veille foncière permettent d'agir très en amont des opérations d'aménagement.

Figure 2 - Port de Gennevilliers



Photo : Ville d'Argenteuil

2 Quelle gouvernance pour assurer un portage foncier et financier de la stratégie ?

INTERVENTIONS

- EPFIF - Olivier DENERT, directeur stratégie, partenariats et expertises, Nathalie TESSIER, directrice de la Foncière commune et de la Foncière publique Île-de-France
- SEM Île-de-France Investissements et Territoires - Olivier PAGEZY, directeur général

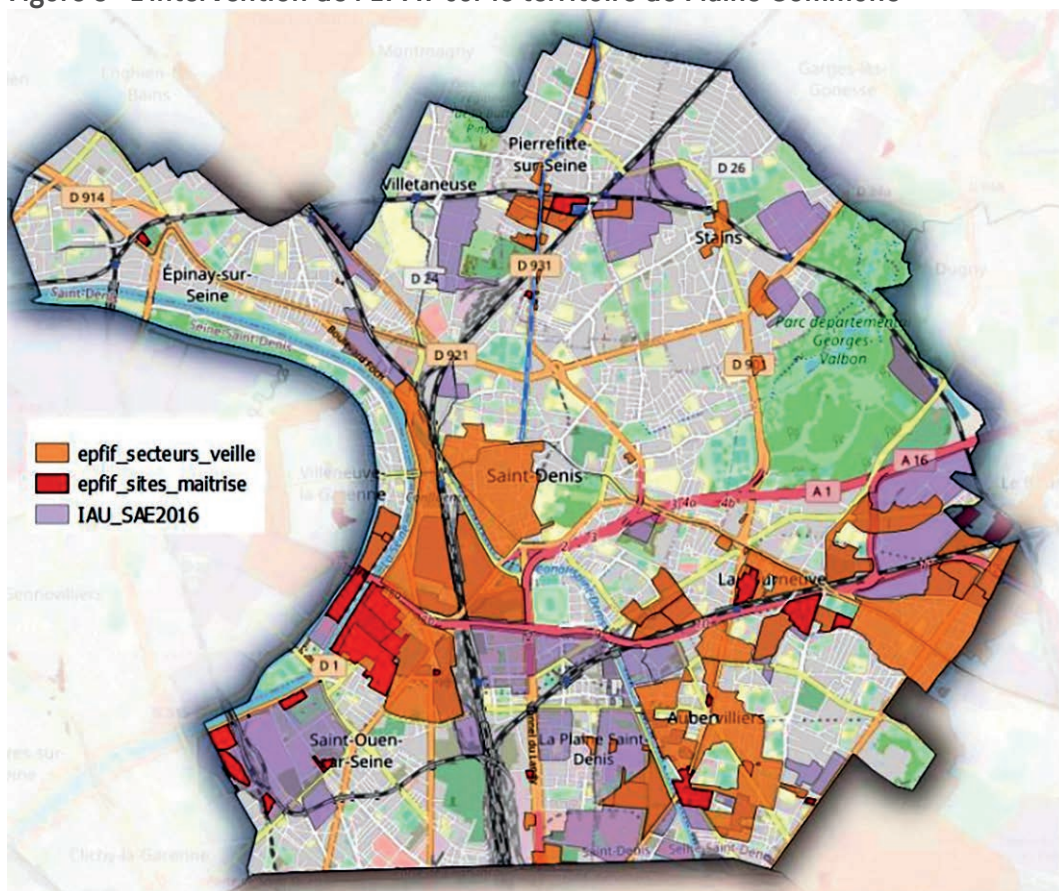
Le rôle historique de l'EPFIF est d'appuyer les collectivités locales en matière de maîtrise foncière pour leur permettre de mettre en œuvre leurs politiques d'aménagement : par le biais de conventions d'actions foncières, il assure le portage foncier à court terme (moins de huit ans) avant de revendre à la collectivité ou à l'aménageur qu'elle aura désigné. Il intervient aux deux tiers en recyclage foncier contre un tiers en extension, sur des opérations de taille très variable allant de 50 à quelques centaines de milliers de m².

Ces dernières années, 20 % de ses interventions concernaient du foncier économique. Ses interventions sont guidées par une feuille de route stratégique organisée autour de cinq objectifs, parmi lesquels la relance économique

et la réindustrialisation, et l'appui aux collectivités pour la définition de leurs stratégies foncières. Ce dernier objectif passe par la signature de conventions stratégiques qui permettent également le financement d'études pré-opérationnelles.

L'action de l'EPFIF prend également d'autres formes : il intervient comme « levier d'affaires » auprès du monde économique afin de faciliter les opérations de déconstruction et de dépollution ou pour sécuriser juridiquement les opérations. Enfin, il contribue à la définition des stratégies de développement économique et d'aménagement des différentes collectivités à l'amélioration de la connaissance foncière et à l'identification des fonciers stratégiques.

Figure 3 - L'intervention de l'EPFIF sur le territoire de Plaine Commune



Afin de compléter son action en matière de portage foncier, l'EPFIF développe depuis quelques années avec les collectivités territoriales de nouveaux outils improprement appelés « foncières » : il s'agit non pas d'acquérir des biens pour les revendre rapidement

aux collectivités, mais de faire du portage foncier sur longue période (au-delà de huit ans), afin de limiter la spéculation foncière sur des secteurs en devenir en attendant la maturation des projets d'aménagement.

Il en existe deux : la **Foncière publique d'Île-de-France**, soutenue par la Banque des territoires, et la **Foncière commune**, en partenariat avec la SEM Plaine commune. Ce sont des sociétés de droit privé à capitaux publics, dont toutes les décisions sont contrôlées par les collectivités locales. Elles interviennent surtout en petite couronne en acquérant à l'amiable des biens immobiliers loués ou facilement relouables et en les revendant à terme avec une marge minimale de rémunération des fonds propres. Ces acquisitions sont financées par effet de levier, avec 40 % de fonds propres et 60 % d'emprunts hypothécaires.

Ce dispositif permet de **devancer les prises de position spéculatives des acteurs privés**, notamment dans les secteurs des futures gares. Il nécessite cependant une réflexion de la collectivité en amont pour peser les risques financiers des acquisitions.

LA SEM Île-de-France Investissements et Territoires a été créée par la Région Île-de-France dans le but d'appuyer ses politiques de développement économique et touristique, mais aussi

d'aménagement du territoire, particulièrement en grande couronne. Elle n'est ni un aménageur ni un promoteur, mais un pur **investisseur**. Elle est complémentaire du marché, en **intervenant sur des fonciers économiques dans des secteurs moins tendus de moyenne et grande couronne**, couverts par des dispositifs d'intervention nationaux (Action cœur de ville, Territoires d'industrie, etc.) ou régionaux (fonds friches, Sites clés en main, etc.). Elle s'articule également avec l'action de l'EPFIF, en proposant un débouché en sortie de portage lorsqu'une entreprise est intéressée.

Son action est ciblée sur des opérations complexes, sobres en foncier et en carbone, pour produire des locaux d'activité (hors commerce et logistique), mais aussi des locaux de recherche, d'enseignement et de formation, des maisons de santé et des équipements touristiques et culturels privés. Le démarrage de son activité a été assez rapide, avec une quinzaine de projets initiés en moins de deux ans. Elle se positionne également en matière de conseil.

Figure 4 - L'écosystème de partenaires de la SEM IdF Investissements et territoires



Selon le directeur de la SEM Île-de-France, 4 facteurs-clés conditionnent la réussite d'une gouvernance foncière :

- disposer d'une vision étendue et partagée des gisements fonciers stratégiques ;
- construire une stratégie foncière et immobilière régionale ;
- accélérer les procédures administratives ;
- mobiliser des acteurs puissants sur l'ensemble de la chaîne de valeur, aussi bien privés que publics, notamment dans le recyclage de friches.

3 Quelle gestion et animation des espaces d'activités économiques ?

INTERVENTIONS

- CCI Normandie - Laurent LESIMPLE, responsable département appui aux territoires
- Ville de Houdan - Jean-Marie TETART, Maire

Une **gouvernance élargie** apparaît comme une solution particulièrement adaptée pour la gestion et l'animation des espaces d'activités économiques.

Dans le cas du schéma départemental des zones d'activités économiques (ZAE) du département de l'Eure, c'est la CCI qui vient en appui aux EPCI en établissant un dialogue avec les occupants des ZAE et les autres acteurs concernés (chambre d'agriculture, chambre des métiers, État, collectivités) et en construisant une **connaissance partagée et une vision stratégique**. Dans ce département, les ZAE ne représentent que 0,7 % de la superficie, mais 11 % des

entreprises et 50 % des emplois. Le transfert de la compétence développement économique aux EPCI imposé par la loi NOTRe en 2018 a été l'occasion de réinterroger leur devenir, et de renoncer à aménager 600 ha de terres.

L'objectif est de réserver les ZAE aux activités qui ne peuvent pas se localiser à proximité de l'habitat : flux de véhicules, nuisances, risques. L'optimisation des ZAE permise par ce schéma doit permettre de limiter la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers au strict minimum, en mobilisant la séquence éviter, réduire et compenser.

Figure 5 - L'accompagnement du parcours résidentiel des entreprises par la CCI Normandie



Crédit : CCI Normandie

Dans le cas du Pays houdanais, ce sont la **commune-centre et l'EPCI qui s'entendent pour définir une stratégie commerciale dans un équilibre centre-périphérie**. De son côté, la commune dialogue avec les commerçants pour permettre l'animation du centre-ville sans aggraver les nuisances et la congestion.

Créée en 1997, la communauté de communes du Pays houdanais a rapidement mis en place des **zones d'activités communautaires et une taxe professionnelle unique**. En concertation avec les autres communes de l'intercommunalité, un PLU « protectionniste » a permis à Houdan d'un côté d'interdire le commerce de détail dans les zones d'activités commerciales périphériques, et de réguler le développement de ces zones sans transformer les abords de la RN12 en barreau commercial, et sans affecter l'animation du centre-bourg par le petit commerce, avec une armature renforcée de 130 Pas-de-porte, tenus par des indépendants, sans aucune franchise.

Le **dialogue étroit entre la mairie et les commerçants** du centre-bourg permet de maîtriser le trafic et le stationnement tout en permettant l'organisation régulière de manifestations culturelles et touristiques.

Figure 6 - Place et terrasse en cœur de ville d'Houdan



Photo : Ville de Houdan