

Le rapport d'information

DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU FONCIER ÉCONOMIQUE : L'ENTREPRISE À TERRE ?

présenté par *Christian Klinger et Michel Masset*

Alertée par les chefs d'entreprises sur les difficultés grandissantes d'accès au foncier qu'ils rencontrent, mettant en péril la création d'entreprise et la croissance des PME et ETI françaises, la délégation sénatoriale aux Entreprises a lancé, en octobre 2023, **une mission d'information « flash » confiée aux sénateurs Christian Klinger et Michel Masset.**

Les travaux de la délégation mettent en évidence une **difficulté croissante des collectivités territoriales et de l'État à répondre aux besoins fonciers exprimés par les entreprises**, aboutissant à de nombreux abandons de projets. C'est une **perte nette pour l'emploi, l'économie et l'aménagement du territoire** dans notre pays, car les activités productives sont une source de richesse à de multiples points de vue.

Une réglementation de plus en plus complexe et, parfois, contradictoire, vient encore réduire les chances de faire aboutir les projets, exposant les entreprises à un **risque juridique** parmi les plus élevés d'Europe et pénalisant particulièrement les petites et moyennes entreprises. **Le temps administratif correspond de moins en moins au temps économique.**

Pourtant, **il n'y aura ni réindustrialisation, ni transition environnementale si les sites de production ne sont pas en mesure de se réorganiser, de se rénover, de se repenser.**

À l'issue de leurs travaux, nourris par les témoignages concrets de dizaines d'entreprises, les rapporteurs formulent 15 recommandations visant notamment à accentuer l'accompagnement des projets d'implantation des entreprises, à les intégrer à la planification foncière, à soutenir et financer la transformation des zones d'activité, et à simplifier la réglementation et l'organisation de l'administration.

15 propositions pour...



Mesurer l'impact économique réel des difficultés d'accès au foncier



Préserver, rénover, repenser le foncier économique



Anticiper et accompagner les projets des entreprises à toutes les étapes



Limiter le risque juridique qui pèse sur les entreprises



Accompagner l'évolution vers des modèles durables d'aménagement économique

1. UN FONCIER QUI SE RARÉFIE, DES IMPLANTATIONS DE PLUS EN PLUS DIFFICILES : VA-T-ON VERS UNE « FRANCE SANS USINES » ?

Les grandes transitions numériques et environnementales, ainsi que le besoin renouvelé de souveraineté, bouleversent l'économie mondiale et réorientent les politiques économiques. **Dépassé le mythe de la « France sans usines » : le mot d'ordre est la réindustrialisation**, et l'objectif est la croissance des PME et ETI françaises, pour renouer avec la production de nos biens stratégiques et rapatrier l'activité et l'emploi.

Si les stratégies économiques des dernières années ont fait la part belle à l'allègement de la fiscalité de production et aux réformes du droit du travail, **elles ne se sont pas encore attaquées à un obstacle majeur au développement des entreprises françaises : la difficulté d'accès au foncier économique.**

Pour les chefs d'entreprises, il est aujourd'hui de plus en plus difficile de mener à bien un projet d'ouverture de site, de déménagement, voire même d'extension. Avec l'accès aux compétences et la hausse des coûts des matières premières, le manque de foncier est cité parmi les risques les plus importants pesant sur l'activité. **Faute de foncier pour implanter les activités économiques, courrons-nous aujourd'hui encore le risque d'une « France sans usines » ?**

A. Un foncier économique plus rare, en voie d'obsolescence et moins accessible : un obstacle sérieux au développement de l'activité et de l'emploi

La raréfaction du foncier économique disponible

De nombreux territoires français connaissent aujourd'hui une **forte tension sur le foncier économique** : malgré des variations selon les bassins géographiques, **la situation générale se dégrade** et les emplacements dédiés à l'activité se raréfient. **Trois facteurs** se conjuguent pour expliquer cette tension accrue :



Une **impulsion réglementaire** plus nette en matière de sobriété foncière, notamment par les objectifs de zéro artificialisation nette, ou « **ZAN** », adoptés en 2021 et qui sont en passe d'être traduits dans chaque territoire, amenant certaines collectivités à reconsidérer les projets d'aménagement de foncier économique ;

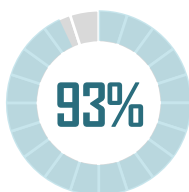


Les **mécanismes de marché**, qui orientent le foncier disponible vers des projets jugés plus rentables et moins risqués que les activités productives (logement, activité commerciale, *data centers*...) ;

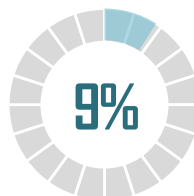


Des **arbitrages politiques** moins souvent favorables à l'activité économique, en lien avec les difficultés d'acceptabilité des projets, et l'urgence de la crise du logement.

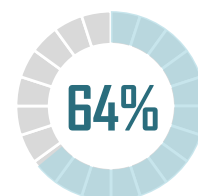
Entreprises comme élus locaux anticipent une nette aggravation de la situation à court terme, alors que la demande foncière s'accroît dans un contexte propice à la réindustrialisation, que le « ZAN » n'a pas encore produit tous ses effets, et que les gisements de foncier seront progressivement consommés.



des intercommunalités estiment que leur parc d'activité sera saturé en 2030, dont 44% dès 2025 (enquête Interco. de France, Cerema, ANCT, Territoires d'Industrie, septembre 2022)



des intercommunalités ne sont déjà plus en mesure de libérer des sites d'une surface inférieure à 10 hectares (enquête Intercommunalités de France, Cerema, ANCT, Territoires d'Industrie, septembre 2022)



des entreprises craignent que le manque de foncier ne les amène à renoncer à des projets dans les années à venir (enquête de la CCI Ile-et-Vilaine, septembre 2023)

La raréfaction des terrains disponibles se traduit déjà par une hausse des prix du foncier économique, parfois amplifiée par des phénomènes de rétention.

+50 %
↑

de hausse des prix du foncier situé en zone d'activité économique dans certaines régions en dix ans
(Mouvement des entreprises de taille intermédiaire)

« Avec les prix qui montent, on passe d'une compétition entre petits, arbitrée par les élus locaux, à une guerre des gros »

Dans certains cas, c'est même la **réglementation** en vigueur qui accentue la hausse des prix.

PAROLES
D'ENTREPRISES

Une entreprise industrielle cherche un nouveau terrain sur la zone d'activité où elle est déjà implantée, afin d'étendre son activité. Apprenant la liquidation judiciaire d'une entreprise voisine, elle exprime le souhait d'acquérir le terrain ainsi libéré.

Toutefois, dans le cadre d'une liquidation judiciaire, la vente doit obligatoirement se faire à l'acheteur le plus offrant : une autre offre d'implantation commerciale, au prix supérieur, l'a emporté. L'entreprise n'a pas pu réaliser son projet pourtant cohérent.

L'**évacuation de l'activité économique** en dehors des centres-villes, mais aussi en dehors des zones qui lui étaient auparavant dédiées (zones industrielles, zones commerciales), est déjà à l'œuvre, et la **concurrence des usages** joue à plein régime.

L'évacuation par la hausse des prix : un phénomène qui touche aussi le commerce de proximité et l'artisanat

Dans certains centres-villes dynamiques, la densification des centres-villes, la tension sur l'offre de locaux et la hausse des prix de l'immobilier a conduit à l'évacuation des entreprises commerciales, artisanales ou de services.

Selon CCI France, dans de nombreux secteurs, la croissance des loyers ne permet pas l'installation ou le maintien de l'activité en zone urbaine. CMA France relève aussi que la capacité financière des entreprises artisanales se retrouve en décalage croissant avec les prix pratiqués sur le marché. Selon une enquête de la CMA Centre-Val-de-Loire (2022), un artisan sur dix envisage un déménagement hors du centre-ville dans un avenir proche, dont 33% afin de diminuer le coût du loyer.

Il ne faut pas oublier que certains types d'activités artisanales partagent certaines caractéristiques des activités industrielles (besoin de surface et de hauteur sous plafond, besoin de desserte en poids lourds, éventuels impacts sonores...) qui font qu'ils ne peuvent pas s'implanter au cœur des villes.

Or, dans le même temps, l'offre de foncier dans les zones d'activités se réduit rapidement. La priorité donnée au logement ou aux bureaux dans le cadre de la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'extension urbaine ne permet plus aux artisans et commerçants de trouver une offre foncière ou immobilière adaptée à leurs besoins.

Une offre
obsolète ou
inadaptée

Même lorsqu'une offre foncière existe, elle n'est pas toujours adaptée aux besoins des entreprises.

Le bassin d'emploi doit disposer des **compétences** nécessaires et du **logement** destiné aux salariés ; l'aménagement du site doit être adapté en termes de **raccordement** électrique, d'infrastructures de transport, de services ; et l'état de **pollution** du site doit être compatible.

Or, les **délais de mise à niveau ou de réhabilitation** des entreprises, en particulier en cas de pollution, peuvent être dissuasifs, surtout dans les secteurs économiques soumis à forte concurrence : **le foncier n'est alors que théoriquement disponible** pour les besoins des entreprises françaises.

PAROLES
D'ENTREPRISES

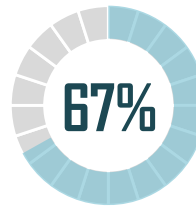
En 2020, une entreprise cherchant à s'implanter a identifié un site adéquat. Son activité nécessite un raccordement au réseau électrique et la fourniture d'une puissance significative.

Après avoir contacté le gestionnaire du réseau, on l'informe que le raccordement de l'emprise foncière à la puissance électrique nécessaire ne pourra pas être réalisé avant l'année 2027.

L'entreprise n'est pas certaine de pouvoir poursuivre son projet dans ces conditions.

Y compris dans les régions disposant déjà d'une forte empreinte économique et d'importants gisements fonciers, **l'évolution des besoins et les exigences normatives accrues accélèrent l'obsolescence des parcs**, et impliquent le renouvellement du foncier et des locaux d'activité : c'est le cas par exemple des obligations de performance énergétique liées au « **décret tertiaire** » pour les bâtiments de bureaux, ou encore des besoins nouveaux en matière de desserte en réseaux des anciens parcs d'activité.

Dans un contexte de tension foncière, les propriétaires des terrains d'activité peuvent être réticents à les céder ou préférer la location. Or, **assurer la propriété de leur entreprise reste encore une condition importante pour les entreprises**, notamment industrielles, car elle offre davantage de garanties à long-terme.



des entreprises recherchent la propriété foncière plutôt que la location de leur entreprise (GCE, novembre 2023)

PAROLES
D'ENTREPRISES

Une entreprise implantée dans un territoire français était locataire, pour le terrain sur lequel elle exerçait son activité depuis de nombreuses années, d'un grand groupe français de transport ferroviaire. Ce groupe leur a annoncé soudainement souhaiter résilier le bail, afin de le transférer à l'une de ses filiales.

Or, aucun autre terrain n'était disponible sur le même territoire. Elle a envisagé de déménager, mais a finalement pu se maintenir à la faveur de l'abandon du projet par le groupe bailleur.

Des
procédures
d'accès
longues,
complexes
et risquées

L'implantation d'une entreprise sur un site est soumise à **un empilement de législations et de réglementations** ayant trait à l'urbanisme, à la protection de l'environnement, de l'eau, de la faune et de la flore, aux risques industriels, aux autorisations commerciales...

Malgré les récentes tentatives de simplification (lois dites « ASAP », « 3DS », « Industrie verte »), **la situation reste extrêmement complexe** pour les entreprises, en particulier les plus petites, moins outillées pour y faire face.

« En France, la complexité administrative est tout autant un obstacle que la disponibilité de foncier elle-même ! »

Les services et autorités chargés de ces autorisations souffrent d'un **manque de moyens et de réactivité chronique, qui aggravent les délais d'instruction** et entraînent l'abandon de projets.

« Le temps administratif est de moins en moins compatible avec le temps économique »

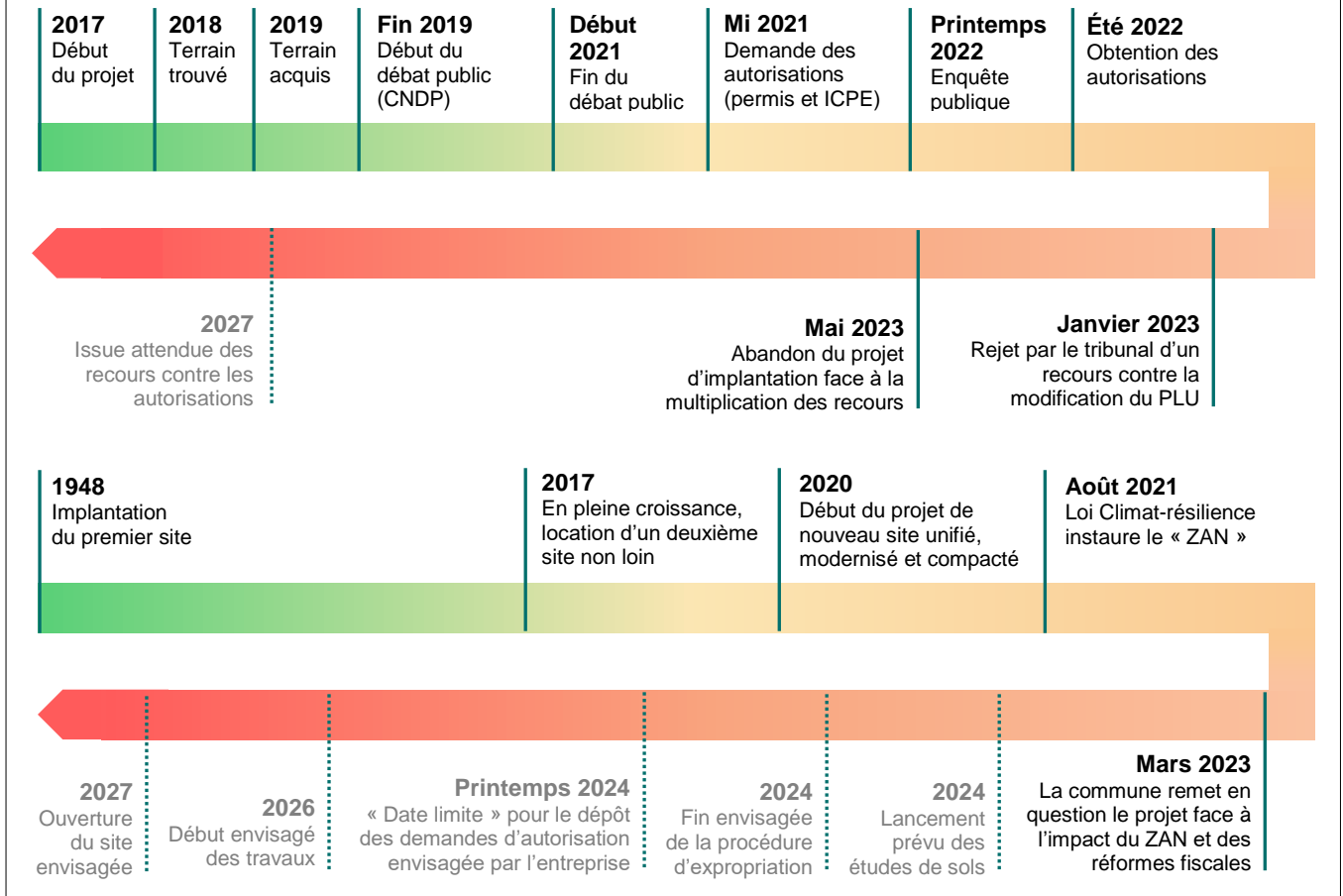
La pluralité de régimes et de décisions nécessaires à chaque projet **démultiplie aussi les risques contentieux**, chaque étape pouvant faire l'objet d'une contestation devant le juge. Les entreprises témoignent d'un réel **problème d'acceptabilité des projets**, ceux-ci souffrant d'une « présomption de nuisances » souvent erronée.

PAROLES
D'ENTREPRISES

La délégation a par exemple recueilli le témoignage de deux entreprises porteuses de projets d'implantation d'activité, dont les procédures d'autorisation se sont étendues sur plusieurs années. L'accumulation des étapes administratives et des différents régimes d'autorisation, ainsi que les délais liés aux différents échelons de contentieux, est un véritable obstacle.

L'une a renoncé à son projet, l'autre tente de le faire aboutir mais pourrait être contrainte de l'abandonner s'il n'aboutit pas dans les mois à venir. Les deux chronologies ci-dessous retracent les étapes de ces deux projets.

Chronologies du « découragement foncier » des entreprises : deux exemples recueillis lors des auditions

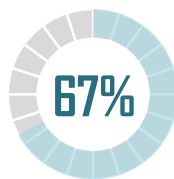


B. L'impact économique global des échecs et abandons de projets d'implantation est encore trop peu appréhendé

Si certaines entreprises sont en mesure d'adapter leurs projets ou leurs attentes pour surmonter les obstacles décrits plus haut, celles qui ne peuvent le faire sont contraintes à **l'abandon de leurs projets, voire au déménagement de leurs activités hors de France. C'est une perte nette pour l'économie française.**



environ des projets soutenus au cours des dernières cinq années ont été abandonnés, clôturés ou refusés (Cabinet Ancoris)



des intercommunalités ont été confrontées à un échec d'implantation ou à un départ d'entreprise faute de foncier disponible (enquête Intercommunalités de France, Cerema, ANCT, Territoires d'Industrie, septembre 2022)

1 sur 2

part des entreprises interrogées en Ile-et-Vilaine ayant déjà renoncé à des projets de développement de l'entreprise faute de foncier disponible (étude de la CCI Ile-et-Vilaine, septembre 2023)

Or, ces projets, notamment industriels, **visent aujourd'hui en majorité des territoires ruraux et des villes moyennes** : ils pourraient représenter un véritable levier de dynamisme économique et d'aménagement du territoire, y compris en dehors des grandes métropoles.

« La majeure partie de la demande en foncier économique est endogène : elle provient de PME et TPE très ancrées dans la vie économique de leur territoire ».

Même les entreprises qui parviennent à faire aboutir leurs projets font face à des procédures et des délais supérieurs à ceux qui s'appliquent à leurs homologues européennes ou américaines : **de manière croissante, les difficultés d'accès au foncier représentent un désavantage compétitif pour les entreprises françaises.** C'est aussi un coût supplémentaire : pour une PME française, le MEDEF estime que le surcoût lié aux procédures et délais peut être chiffré jusqu'à **700 000 euros pour un projet d'investissement de 10 millions d'euros, soit jusqu'à 7% du coût total.**

Si l'enjeu du foncier économique a fait l'objet d'une véritable prise de conscience pour les entreprises, pour qui il figure au rang des préoccupations principales, **il n'est pas encore suffisamment identifié au plus haut niveau de l'État.**

« Il faudrait que l'État prenne conscience du nombre important d'échecs de projets, mais il ne consolide aucune donnée en la matière ».

L'administration ne collecte pas, à ce jour, de données qui permettraient de mesurer l'ampleur réelle du phénomène d'abandon de projets face aux obstacles liés à l'accès au foncier économique. Seuls certains cas emblématiques, largement relayés par la presse, ont permis au grand public et aux autorités d'en prendre connaissance.



1 projet sur 5

soutenu dans le cadre du programme « Territoires d'Industrie » concerne les enjeux liés au foncier (Territoires d'Industrie)

La délégation recommande...

... que l'administration centrale collecte annuellement des données relatives au nombre de projets d'implantation d'activités économiques refusés ou abandonnés en France.

2. MIEUX ACCOMPAGNER L'ÉVOLUTION DES BESOINS FONCIERS DES ENTREPRISES À TOUTES LES ÉTAPES DE LEUR DÉVELOPPEMENT

A. Promouvoir l'association des acteurs économiques à la planification en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme

Le **dialogue avec les acteurs économiques**, notamment les entreprises, est **insuffisamment ancré dans la culture** administrative française. Il en résulte des **défauts d'anticipation** problématiques, les délais de mobilisation du foncier économique restant particulièrement longs.

Pis, cela peut entraîner des **décisions dommageables** pour des entreprises déjà implantées, faute d'appréhension concrète des situations ou de consultation préalable : certains **chefs d'entreprise ont déploré le manque de contact direct avec les responsables à l'échelon local**, en particulier lorsque des évolutions prescrites affectent leurs implantations ou leurs projets.

PAROLES
D'ENTREPRISES

Une entreprise avait acquis il y a plus de vingt ans deux terrains contigus à vocation économique, alors constructibles. Elle s'était implantée sur le premier terrain, réservant le second à une extension dès que la croissance de son activité et ses capacités d'investissement le permettraient.

En 2023, alors qu'elle contacte la collectivité pour lancer le projet d'extension, elle apprend que le plan local d'urbanisme a évolué et que, sans qu'elle n'en soit avertie ou qu'elle ait été consultée à ce sujet, le deuxième terrain a été classé inconstructible.

L'entreprise est dans l'incapacité d'étendre son activité comme cela était pourtant prévu depuis plusieurs années. Une révision du PLU durerait environ 4 ans et il n'est pas certain que la commune accède à sa demande de révision, en particulier dans le contexte du « ZAN ».

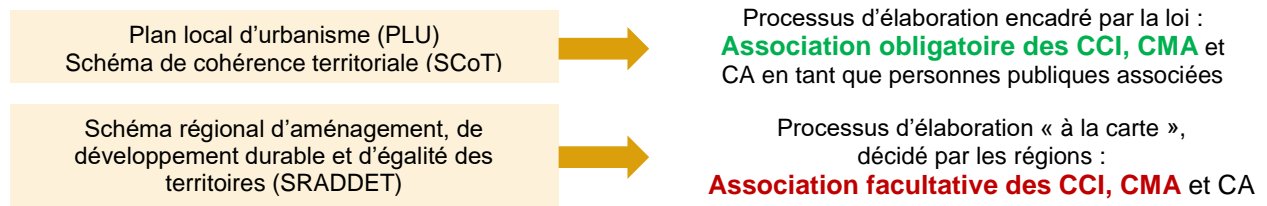
Des **évolutions législatives** sont intervenues récemment (loi Climat-résilience, loi Industrie verte) afin de renforcer les volets industriel et logistique de la planification de l'aménagement dans les SCoT et SRADDET.

Mais ces obligations nouvelles n'interviendront pas avant 2027 pour certaines : or, il faut enclencher dès maintenant une nouvelle dynamique.

2027

date limite pour l'adoption des « nouveaux SRADDET » comportant des volets de planification industrielle et logistique (lois Industrie verte et Climat-résilience)

De plus, la **loi n'impose aujourd'hui que dans certains cas** l'association des chambres de commerce et d'industrie (CCI), des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et des chambres d'agriculture à l'élaboration des documents de planification. La montée en puissance des SRADDET, et le rôle central des régions qui l'élaborent, justifierait une association systématique.



PAROLES D'ENTREPRISES

Le MEDEF a alerté la délégation sur l'absence d'évaluation précise des dispositions du nouveau PLU « bioclimatique » de la ville de Paris : « aucune étude d'ensemble ou analyse de marché n'a été réalisée pour mesurer les conséquences de ce nouveau document, et les entreprises ne peuvent pas se projeter ».

Au total, 450 sursis à statuer pour des projets auraient été opposés depuis que le projet a été arrêté en juin dernier, avec entre 200 et 400 000 emplois en jeu.

Certaines des personnes entendues ont avancé l'idée de systématiser la **réalisation « d'études de marché » autour des besoins des entreprises et de l'adéquation des zones d'activité** réservées dans les documents d'urbanisme, au moment de leur élaboration. Certaines chambres consulaires réalisent d'ores et déjà ces études et seraient en mesure de participer à une meilleure information des élus si elles étaient plus systématiquement associées.

« Il arrive trop fréquemment que les collectivités se demandent pourquoi un programme artisanal ne trouve pas preneur, et que l'on se rende compte qu'il existe un problème de prix, de surface, ou de caractéristiques bâties non adaptées aux activités ciblées »

Au-delà des obligations légales et des aspects formels, la délégation appelle à un changement de paradigme, en **associant plus régulièrement et plus qualitativement les acteurs économiques à la conception des projets de territoire.**

Un tel dialogue permanent sera essentiel pour **anticiper correctement les besoins** en matière d'aménagement économique au sein de chaque territoire, et pour **fixer des objectifs partagés** concourant à une meilleure acceptabilité des projets d'activité économique.

« Si les schémas abordent bien l'offre en foncier et immobilier d'entreprise, la demande actuelle et future des entreprises, elle, n'est pas systématiquement évaluée, qualifiée et intégrée »

La délégation recommande...

... de veiller à l'association des acteurs économiques à l'élaboration des documents de planification, notamment en systématisant l'association des CCI et CMA à l'élaboration des SRADDET.

B. Améliorer la qualité et la disponibilité de l'information aux entreprises relative aux sites disponibles

Certaines collectivités territoriales, en lien avec les agences de développement économique, ont déployé des solutions innovantes pour **améliorer la qualité et la disponibilité de l'information relative au foncier économique** disponible sur leur périmètre.

Un exemple de mobilisation générale en faveur de la connaissance du foncier économique : l'application « Sud Foncier Eco » développée par la région Sud

En 2017, la région Sud a lancé les travaux visant à disposer d'une vision « en un clic » du foncier économique régional. Ont été associés à ces travaux les réseaux consulaires (CCI et CMA), les services déconcentrés de l'Etat, l'établissement public foncier, l'agence de développement économique risingSud, l'agence régionale de la biodiversité et de l'environnement et les agences d'urbanisme.

Mise à jour annuellement, l'application (disponible en ligne) permet de visualiser l'ensemble des zones d'activité et établissements. Elle met notamment en valeur le foncier théoriquement disponible, en lien avec l'outil UrbanSimul du Cerema, ainsi que les friches. À chaque zone identifiée est associée une fiche d'information détaillée présentant les réseaux, les transports, le nombre d'entreprises implantées, le foncier disponible, le nombre d'emplois...



En parallèle, l'agence de développement économique risingSud a développé un site Internet dédié aux entreprises cherchant à s'implanter dans la région, qui propose notamment des offres de foncier à l'achat ou à la location, avec une fiche détaillée pour chaque site identifié.

Certaines **chambres de commerce et d'industrie** ont mis en œuvre des « bourses aux locaux d'entreprises », ou des prestations d'accompagnement des entreprises cherchant à s'implanter.

Ces initiatives, nombreuses mais disparates, **doivent être soutenues, articulées entre elles, financées et évaluées dans la durée** : elles sont essentielles pour identifier des gisements fonciers et pouvoir trouver rapidement des solutions d'accueil pour les projets. Mais elles se heurtent encore à une **tendance au travail en silo** et au **manque d'outils communs**.

Parmi les obstacles relevés par la délégation figure la difficulté rencontrée par beaucoup de collectivités territoriales pour **réaliser l'inventaire des zones d'activités économiques (ZAE)** prévu par la loi Climat-résilience, **faute de moyens** (humains comme techniques) **et d'ingénierie**.



des EPCI ne sont pas certains de pouvoir mener à bien l'inventaire des ZAE qui devait être conclu en août 2023 (Cerema)

Les données transmises par l'État dans le cadre de l'exercice de recensement de la vacance sont très complexes à utiliser par les collectivités, tel le fichier LocomVacX, considéré par de nombreux interlocuteurs comme illisible.

Au niveau national, seul l'outil « DataViz Sites clés en main », **orienté vers les investisseurs étrangers** et ne concernant qu'une centaine de sites environ, existe pour l'instant.



*Financement
consacré par l'État au
portail national du
foncier économique
en 2023*

Le Cerema et la Banque des Territoires travaillent à **l'élaboration d'un portail national du foncier économique**, dont la mise en œuvre prévue en 2023 a néanmoins **pris du retard**. Entendu par les rapporteurs, le Cerema a notamment souligné le **manque de moyens financiers** pour développer les outils nécessaires, et la difficile coordination des nombreux acteurs impliqués. A été soulignée **l'absence de participation financière quelconque de l'État** aux travaux autour du portail national en 2023.

Plus généralement, **la délégation appelle à veiller à la disponibilité directe de l'information au profit des entreprises**, concernant les sites d'implantation possibles pour leurs activités. La création de nouveaux outils de connaissance du territoire pilotés par les acteurs publics est une première étape indispensable, qui devra dans un second temps bénéficier à l'ensemble des acteurs du territoire, collectivités, entreprises et citoyens. Les **agences de développement économique** et les **réseaux consulaires**, notamment, ont un rôle important à jouer dans ce cadre.

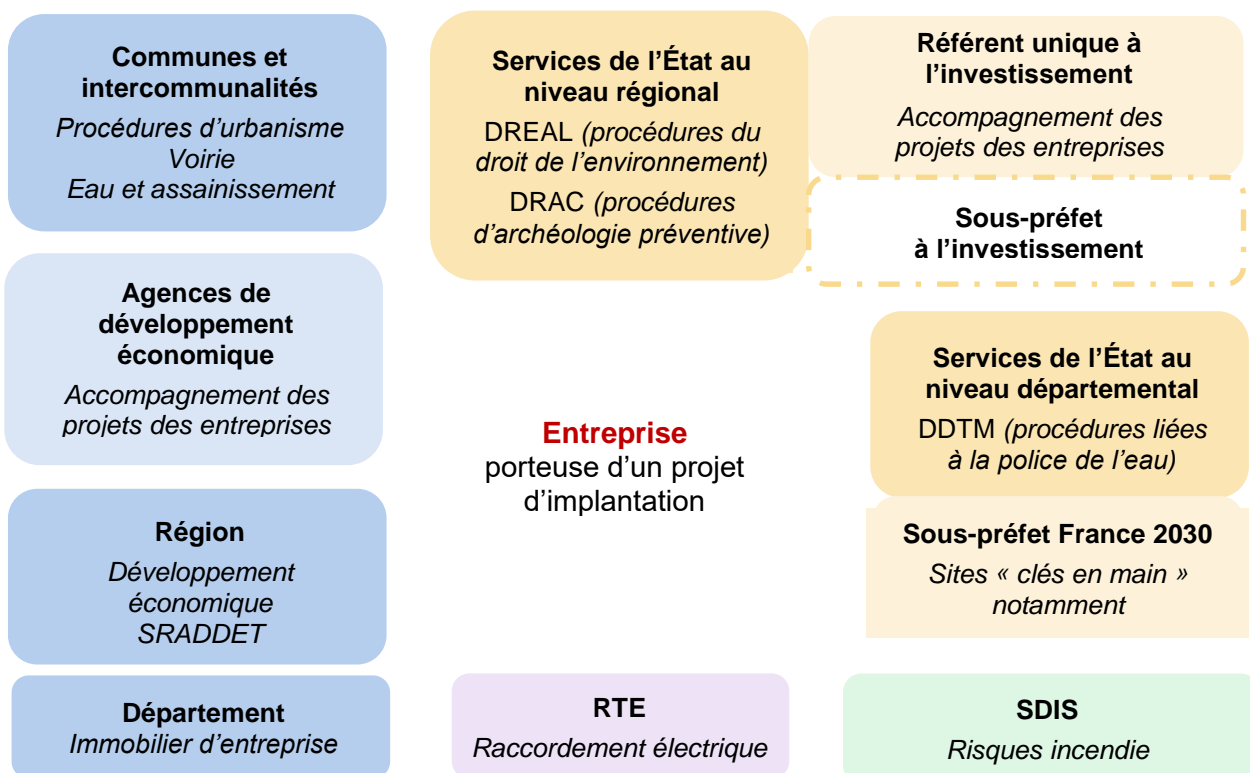
➔ La délégation recommande...

... de sécuriser le financement des efforts d'identification du foncier économique en veillant à leur complémentarité au niveau national comme local ; et assurer la disponibilité de l'information au profit des acteurs économiques des territoires.

C. Favoriser la mise en place d'interlocuteurs privilégiés pour les entreprises aux niveaux local comme national, y compris pour les petits projets

L'ensemble des personnes entendues a insisté sur le **caractère indispensable du « travail d'équipe » autour des projets d'implantation**, et sur la nécessaire coopération entre acteurs.

Mais la **multiplicité d'intervenants est source de complexité pour les chefs d'entreprises**, notamment de PME, ignorant parfois la répartition des rôles au sein des administrations et ne disposant pas en interne de moyens humains suffisants. Selon les territoires, l'organisation des acteurs publics et leur « doctrine » en matière de projets d'implantation peut varier de manière considérable, générant incompréhension et frustration pour les entreprises.



Or, les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre semblent aujourd'hui insuffisants.

- Les « référents uniques aux investissements » (RUI) placés auprès des préfets de région, ne semblent pas jouer pleinement leur rôle. **Il manque toujours un animateur, un facilitateur au sein des services de l'État.** La mise en place de « **sous-préfets régionaux à l'investissement et à l'attractivité** », déjà préconisée par le rapport Guillot en 2022, n'est pas effective, et est à nouveau recommandée par député Charles Rodwell, auteur d'un rapport remis en décembre 2023. La **formation des équipes déconcentrées** aux enjeux économiques et à l'accompagnement des projets est insuffisante.

La majorité des dirigeants d'entreprise entendus par la délégation estime que **l'échelon à privilégier pour mettre en place un accompagnement cohérent, articulé, et une « animation » du projet est celui du bassin d'emploi**, correspondant à l'échelon intercommunal, voire celui de plusieurs intercommunalités (par exemple le périmètre SCoT).

➤ La délégation recommande...

... au niveau du bassin d'emploi, de veiller à une répartition claire des rôles des acteurs publics en matière de projets d'implantation, par exemple en identifiant de manière concertée un interlocuteur privilégié à l'échelle de chaque intercommunalité ou de chaque SCoT.

- L'action des agences de développement économique est saluée par les entreprises, celles-ci offrant une information structurée et permettant d'orienter les porteurs de projet vers les interlocuteurs appropriés. Il n'en reste pas moins que **les entreprises envisageant plusieurs territoires d'implantation doivent se tourner vers une multiplicité d'agences** régionales voire intercommunales ;
- Tandis qu'un accompagnement renforcé et un pilotage unique est assuré par Business France pour les entreprises étrangères souhaitant s'implanter en France, **il n'existe pas d'équivalent pour les projets d'implantation des entreprises françaises.**

« Business France accompagne très bien les entreprises étrangères, alors que les entreprises françaises n'ont pas vraiment de porte d'entrée et doivent aller frapper auprès de chaque agence de développement économique »

En vue d'accompagner les **grands projets industriels** (visés par la loi Industrie verte), le Gouvernement semble avoir acté la mise en place d'une « **task force** » **administrative nationale**. **Mais celle-ci ne concernerait qu'un nombre très limité d'implantations** : elle ne changera pas la situation des PME et ETI françaises actives sur d'autres segments d'activité ou pour des projets d'ampleur plus restreinte.



Pour ne pas oublier les projets de plus petite ampleur ou d'autres secteurs d'activité, il conviendrait donc **de mettre en place une « porte d'entrée » ou un interlocuteur privilégié au niveau national** pour l'ensemble des porteurs de projets concernant potentiellement plusieurs territoires, chargé de les orienter vers les bons interlocuteurs et de garantir l'avancée des démarches.

🔄 La délégation recommande...

... de mettre en place, sur le modèle de Business France pour les investisseurs étrangers, un interlocuteur privilégié au niveau national pour l'ensemble des entreprises françaises portant un projet d'implantation pouvant potentiellement concerner plusieurs territoires.

D. Doter les administrations déconcentrées de moyens à la hauteur de leurs missions d'instruction et d'accompagnement

Au-delà de l'enjeu d'orientation des porteurs de projets vers les bons interlocuteurs, et d'animation du dialogue entre différentes autorités, les personnes entendues par la délégation ont souligné un **manque chronique de moyens humains au sein des administrations déconcentrées chargées de l'instruction des projets**, en particulier les **DREAL** (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

« Pour réduire les délais, le travail a été fait en ce qui concerne la réglementation.
L'obstacle aujourd'hui, ce sont les moyens de l'administration »

Leur rôle est pourtant déterminant, mais la saturation des services et **l'allongement des délais de réaction des DREAL est aujourd'hui perçu comme l'une des principales sources de retards dans la réalisation des projets.**

PAROLES
D'ENTREPRISES

Une entreprise a relaté que l'absence non remplacée d'un agent de la DREAL, chargé de l'instruction et du suivi d'un projet d'implantation, a mis à l'arrêt pendant plusieurs mois le dossier, entraînant d'important délais et surcoûts.

Dans un autre cas, le manque de réactivité de la DREAL a conduit à la péremption de l'étude « faune-flore » qui avait été réalisée par le porteur de projet. Ce dernier a été contraint de la faire une nouvelle fois réaliser à ses frais.

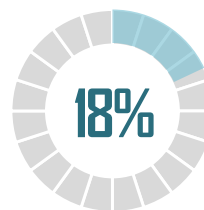
🔄 La délégation recommande...

... d'acter, dans le cadre des prochaines lois de finances, un effort financier significatif et durable en faveur des effectifs de l'administration déconcentrée chargés de l'instruction des projets.

3. PRÉSERVER, RÉNOVER ET REPENSER LE FONCIER ÉCONOMIQUE

A. Préserver le potentiel économique de la France, c'est d'abord préserver le foncier productif

À l'issue de quarante ans de désindustrialisation, **une très faible part du territoire français est aujourd'hui consacrée aux activités productives.** L'industrie, par exemple, représente environ 4 à 5% de l'artificialisation ancienne et nouvelle, alors qu'elle compte pour 13,1% du PIB.



de l'artificialisation en France (en stock) est le fait d'activités économiques (hors agriculture et services), soit moins de **2% du territoire national** (Cerema)

Alors que la crise du logement s'aggrave et que le foncier se raréfie, l'activité économique pourrait être sacrifiée au profit de projets jugés plus urgents ou rentables. Or, **préserver le potentiel économique de la France, et donc la création d'emplois et de richesses, implique de protéger le foncier économique** et de lutter contre l'effet d'éviction des activités productives.

Comment la France se situe-t-elle en matière de consommation de foncier économique ?

Entre 2009 et 2018, la France est l'un des rares pays de l'Union européenne à avoir consommé de l'espace au profit des activités manufacturières, selon les données d'Eurostat.

Mais cela s'explique en partie par le fait que la part du territoire national déjà artificialisée pour l'activité économique est plus faible qu'ailleurs, reflétant une moindre industrialisation : il existe moins de sites et moins de friches à vocation économique. Ainsi, en France, 4% des surfaces seulement sont consacrées à l'activité industrielle, 14% aux surfaces commerciales et économiques ; contre 42% à l'habitat ou 28% aux transports par exemple. La consommation nouvelle de foncier est, elle aussi, très majoritairement portée par l'habitat.

De plus, **le foncier à vocation économique est soumis à des contraintes plus fortes** : il est souvent contraint par la loi ou le règlement à des distances minimales d'éloignement des zones habitées, ou doit prendre en compte les enjeux de raccordement et de desserte.

Une fois la vocation économique d'une emprise perdue, par exemple lorsqu'une zone d'activité est remplacée par des programmes de logement, **il est souvent difficile de retrouver ailleurs des sites permettant d'accueillir une activité productive similaire**. C'est particulièrement le cas pour les installations ICPE (classées pour la protection de l'environnement) ou logistiques.

PAROLES D'ENTREPRISES

Une zone industrielle, présentant des avantages intéressants en termes de desserte ferroviaire, et répondant à la réglementation applicable aux sites « Seveso », est implantée de longue date à bonne distance de l'agglomération.

Mais l'extension progressive de la ville, et notamment de récents quartiers de logements, a fortement réduit la distance entre ce site et les habitations. Face à l'opposition des nouveaux riverains et en raison des contraintes de leur activité, les entreprises de la zone vont devoir déménager et retrouver des zones d'implantation compatibles avec la réglementation applicable, plus en dehors de la ville. De telles zones n'existent pas aujourd'hui.

Les entreprises sont prises dans un étau, entre l'amenuisement des surfaces déjà artificialisées dédiées au foncier économique, et les objectifs de « ZAN » qui contraignent l'extension nouvelle.

« Les évolutions des documents d'urbanisme liées au ZAN pourront rendre brusquement inconstructibles des terrains mis en réserve depuis longtemps pour des extensions industrielles des PME et ETI locales »

Alors qu'il existe pour le logement ou pour les terres agricoles des dispositifs juridiques visant à protéger les emprises (emplacements réservés, préemption par les collectivités compétentes ou par la SAFER), **il n'existe aucun mécanisme protecteur pour le foncier économique, qui est entièrement soumis aux règles du marché.**

« Il y a un vrai retard dans la prise en compte des besoins de l'activité économique dans la répartition des enveloppes foncières entre territoires »

La planification de l'urbanisme et de l'aménagement doit tenir compte de cette double contrainte, et **tendre à préserver les emprises existantes** à vocation économique, pour lutter contre la concurrence des usages, qui joue bien souvent en défaveur des entreprises. La **réhabilitation des zones d'activité** vieillissantes, mais aussi **celle des friches**, doivent donc être encouragées.

PAROLES D'ENTREPRISES

Une entreprise artisanale du secteur du BTP est implantée de longue date sur un site éloigné du centre-ville. Avec l'extension des zones d'habitation, elle acquiert de nouveaux riverains.

Faisant l'objet de plaintes pour nuisances, bien qu'implantée antérieurement, l'entreprise est priée de déménager. Face à son refus, la collectivité classe son terrain d'installation comme inconstructible, afin d'empêcher tout développement de l'activité et de la contraindre à un départ de la zone.

Préserver le foncier économique à vocation industrielle signifie aussi **amplifier l'effort de revitalisation des centres-villes et l'utilisation du tissu urbain**, afin que puisse s'y implanter à nouveau et en priorité l'activité commerciale et artisanale, soumise à moins de contraintes urbanistiques. Déjà, certaines collectivités entendues ont fait le choix d'interdire toute implantation commerciale dans les zones d'activité, pour les réserver en priorité aux activités productives.

Les **besoins logistiques** engendrés par la réindustrialisation et la recomposition des chaînes de valeur sont importants, et ce dans l'ensemble des secteurs d'activité productifs. Or, l'acceptabilité des projets logistiques est aujourd'hui très faible. Cela pose question quant à la capacité de l'entreprise de demain à organiser son approvisionnement et celle de notre pays à déployer le réseau d'infrastructure nécessaire.

La logistique : des projets particulièrement touchés par le manque d'acceptabilité

Dans le secteur de la logistique, le nombre de projets autorisés marque une forte baisse depuis environ cinq ans. De l'avis des personnes entendues, les difficultés à faire émerger des projets dans le secteur de la logistique relèvent principalement d'un manque d'acceptabilité auprès des riverains, ceux-ci craignant nuisances et circulation routière, mais aussi de la société en général, vis-à-vis de projets perçus comme consommateurs d'espace et à faible plus-value économique.

Pourtant, les besoins sont importants, évalués à 2500 hectares d'ici 2030 seulement par le rapport Mouchel-Blaisot. Le parc actuel est vieillissant, avec plus d'un quart des installations ayant plus de vingt ans. Les besoins devraient augmenter à moyen-terme, à hauteur de 12% supplémentaires de flux de marchandises d'ici 2050 selon une étude du ministère des transports publiée en 2023. Les besoins sont aussi spécifiques, puisque les sites logistiques doivent s'implanter à des carrefours précis, desservis par plusieurs modes de transport et à proximité des pôles d'activité et des villes. Or, le secteur atteint déjà un niveau de saturation élevé, avec moins de 2% de vacance en moyenne en France.

Mettre en lumière la tension sur le foncier économique ne signifie pas renvoyer à l'arrière-plan l'enjeu majeur du logement, et notamment du **logement des salariés**. L'entreprise ne s'implante ni ne prospère sans bassin dynamique, au sein duquel les salariés peuvent facilement se loger à proximité de leur lieu de travail. À l'inverse, un territoire ne peut se développer sans développement économique, clef de voûte de l'emploi.

Pénurie de logement pour les salariés : le revers de la médaille

Tension sur le foncier économique et difficultés de logement des salariés vont souvent de pair : dans un contexte de crise du logement généralisée, les entreprises portent une attention particulière à la capacité d'accueil du territoire où ils s'implantent. En zone tendue, le défi est souvent double pour les chefs d'entreprise : certains se mobilisent désormais pour trouver eux-mêmes des solutions pour leurs salariés et saisonniers. La capacité d'action d'Action logement a, de surcroît, été largement obérée par les récentes ponctions sur ses ressources.

B. La réhabilitation des friches sera un levier essentiel, mais pas la réponse unique à l'ensemble des besoins

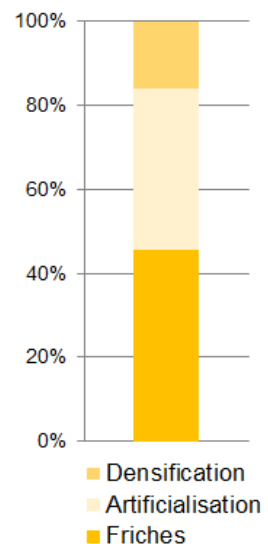
Pour autant, la revitalisation des zones d'activité économiques obsolètes et la réutilisation des friches industrielles **ne pourront pas, seules, pallier la forte tension sur le foncier économique.**

Les friches offrent un potentiel limité et inégal

Selon le rapport au Gouvernement remis par la préfet Rollon Mouchel-Blaisot, 10 000 ha pourraient être mobilisés d'ici 2030 grâce à la réhabilitation des friches : or, **le besoin est estimé à plus du double** pour l'industrie et la logistique d'ici là (22 000 ha).

De plus, le gisement de friches en France, qui ne fait pas l'objet d'estimations précises (elles varient entre 90 000 et 150 000 hectares environ), est très inégalement réparti sur le territoire : **la carte des besoins et celles du potentiel ne se superposent pas.**

Potentiel de réponse au besoin de foncier industriel d'ici 2030



Les aides publiques ne pallient pas le déséquilibre économique

Les personnes entendues par la délégation ont confirmé **qu'il n'existe pas, aujourd'hui, de modèle économique viable** pour la réhabilitation (et notamment la dépollution) des friches en vue de leur réutilisation pour de l'activité économique.

« *La réhabilitation des friches se heurte à une impasse de financement* »

Lancé en 2020, le **Fonds Friches**, dont la vocation était justement d'équilibrer les opérations de réhabilitation et de libérer ainsi des gisements fonciers, **n'a pas été utilisé au profit de projets d'implantation économique**.

Selon les professionnels entendus, les **taux de co-financement** des opérations soutenues par le Fonds **ne sont pas assez élevés** pour équilibrer les projets à vocation d'activité économique, et ont donc pour effet d'en exclure ce type de projets. Le pré-aménagement est aussi trop peu financé en vertu des règles actuelles du fonds.



seulement des projets financés par le Fonds friches ont visé, même partiellement, un projet d'activité industrielle ou artisanale (rapport Mouchel-Blaisot)

2,3 millions d'€

Déficit moyen d'une opération de recyclage de friches pour des opérations industrielles (DGALN)

➔ La délégation recommande...

... de sanctuariser une partie des financements du Fonds friches dans une enveloppe réservée au profit de projets d'activité économique, et d'adapter pour ce volet les règles de financement.

Des obstacles persistants

Il persiste encore des obstacles juridiques à la réhabilitation des friches, en dépit des efforts de simplification menés dans les lois Climat-résilience et Industrie verte. Par exemple :



Les mêmes règles et procédures (y compris fiscales) s'appliquent aux projets d'implantation visant une friche ou un terrain non artificialisé, ce qui signifie qu'il y a une **absence d'incitation à réutiliser les friches**, le coût des opérations étant pourtant bien supérieur ;



Au regard du **droit de l'environnement**, une **friche ancienne végétalisée est regardée comme un milieu naturel**, devant faire l'objet d'études de biodiversité ou de compensations, pouvant fonder des refus d'implantation, alors même qu'il s'agit d'un terrain ayant été préalablement artificialisé ;



La **durée supérieure** des travaux d'aménagement d'une friche et la complexité de l'instruction des projets peut entraîner parfois la caducité des études et autorisations déjà réalisées et obtenues. Un **manque de stabilité des règles applicables** est souvent relevé.

« *Du point de vue juridique, les friches sont un terrain extrêmement sensible, alors qu'elles sont la voie d'avenir : c'est contradictoire* »

PAROLES D'ENTREPRISES

Une entreprise prévoit de s'implanter sur une friche industrielle. Après avoir acquis le terrain, elle engage d'importants frais de dépollution, de désamiantage, et d'aménagement.

La qualification ultérieure de zone humide d'une partie de la friche, pourtant déjà artificialisée et ayant vocation économique, a mis fin au projet.

➔ La délégation recommande...

... d'adapter le degré d'exigence des textes français et européens, notamment en matière fiscale et environnementale, pour rendre plus incitative la réhabilitation des friches.

C. Rénover et restructurer les zones d'activités économiques, un angle mort des politiques publiques

L'effort de réhabilitation d'ensemble des zones d'activités économiques, lourd et coûteux, n'est aujourd'hui pas encore enclenché en France. De récentes études estiment que seul un quart des opérations de requalification de ZAE menées par les intercommunalités compétentes s'attellent à la requalification des sols et du bâti, les autres se concentrant sur des actions plus cosmétiques (signalisation, stationnement...).

32 000

Estimation haute du nombre de ZAE en France (étude d'impact de la loi Industrie verte)



des intercommunalités estiment que la majorité de leurs ZAE présentent des enjeux de requalification ou de redynamisation, et pour 10%, la quasi-totalité des ZAE

(enquête Intercommunalités de France, Cerema, ANCT, Territoires d'Industrie, septembre 2022)

Les 32 000 ZAE françaises représentent pourtant une surface de **près de 450 000 hectares, dont jusqu'à 30% serait insuffisamment exploitée.**

À la différence des politiques publiques ambitieuses lancées pour revitaliser le commerce et l'artisanat des centres-bourgs et centres-villes, grâce à la réfection des locaux et équipements et un effort d'attractivité, **il n'existe pas aujourd'hui de politique de réhabilitation pour les zones d'activités ou les emprises industrielles situées en périphérie des villes françaises.**

Une application limitée des programmes existants à la réhabilitation des zones d'activités

Les programmes « Action Cœur de ville » et les opérations de revitalisation de territoire (ORT), dotés d'outils urbanistiques, fiscaux et d'ingénierie spécifiques, visent principalement le commerce et l'artisanat de proximité implantés dans les centres-villes et centres-bourgs.

Les projets partenariaux d'aménagement (PPA) ne concernent quant à eux que d'importantes opérations d'aménagement réalisées en relation contractuelle avec l'État, et n'ont trouvé aujourd'hui que peu d'applications concrètes.

Ces deux dispositifs, qui dépendent en outre d'un dispositif contractuel entre l'État et les collectivités, n'ont donc pas vocation à être déployés à grande échelle au cœur des territoires pour la réhabilitation des zones d'activités économiques vieillissantes.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé le lancement d'un « programme de transformation des zones commerciales périphériques » en septembre 2023, consistant en une expérimentation dotée d'un budget de 24 millions d'euros, concernant une trentaine d'opérations environ. Il ne concerne toutefois que les activités commerciales.

Enfin, si la deuxième vague de « Territoires d'industrie » a pour notamment objectif de soutenir les actions de pré-aménagement et d'apporter une ingénierie supplémentaire aux collectivités sur les enjeux fonciers, elle ne concerne que 183 intercommunalités en France : de nombreux projets ne bénéficieront pas de cet appui, ni de ces aides financières, à hauteur de 100 millions d'euros issus du Fonds vert, pourtant pertinent.

Lancer un programme dédié de soutien à la rénovation et à la restructuration des zones d'activités économiques présenterait l'avantage de **pouvoir y adosser des outils nouveaux qui font aujourd'hui défaut**, notamment en matière de maîtrise foncière. Les établissements publics fonciers, traditionnellement concentrés sur le logement, et les aménageurs publics (SEM, SPL), pourraient aussi développer une **expertise accrue en matière d'aménagement économique.**



La délégation recommande...

... d'initier un programme de soutien dédié à la rénovation des zones d'activités économiques, ouvrant le bénéfice d'outils juridiques nouveaux en matière d'aménagement et de maîtrise foncière et prévoyant des aides financières dédiées.

De nouveaux modèles d'organisation des zones d'activités, ainsi que de nouveaux modèles de maîtrise foncière, émergent : ainsi, les **foncières** tournées vers les activités productives ou

l'immobilier d'entreprise se multiplient, à l'initiative des réseaux consulaires, des régions (en lien avec les établissements publics d'aménagement ou fonciers), ou via des opérateurs tels que la Banque des territoires. Le **portage public de l'aménagement** semble devoir être amené à prendre de l'ampleur dans les années qui viennent (voire une forme de **dissociation durable du foncier et du bâti** dans les ZAE), sans qu'il soit certain que ce modèle corresponde tout à fait aux besoins exprimés par les entreprises, qui privilégient encore la propriété de leurs emprises.

D. Anticiper les besoins et les procédures pour faciliter les implantations : élargir l'approche « clés en main » au bénéfice de toutes les entreprises françaises

Pour réduire les délais de réalisation des projets et faciliter les implantations, les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans la **préparation du foncier à vocation économique et l'anticipation des procédures d'autorisation** (désamiantage, dépollution, archéologie préventive, études environnementales, capacités de raccordement ferroviaire ou fluviale...).

Les documents d'urbanisme restent très rigides

Faciliter l'évolution des documents d'urbanisme reste un véritable enjeu pour débloquer plus rapidement les projets d'implantation. Les mesures de simplification sectorielle portées, notamment, par la loi Industrie verte, ne concerneront qu'un nombre réduit de projets, le plus souvent menés à l'initiative de l'État ou soutenus par lui.

Même lorsqu'un projet est soutenu par l'ensemble des acteurs locaux, par les élus comme par la population, il arrive que les documents d'urbanisme ne puissent pas être modifiés en temps utile : ainsi, **la révision d'un plan local d'urbanisme dure en général deux à trois ans** (voire plus en cas de document intercommunal). Ces délais s'ajoutent alors aux temps d'instruction des demandes d'autorisation et aux éventuels délais contentieux. Les modifications des documents sont elles-mêmes parfois attaquées en justice, ajoutant un échelon possible de recours.

2 à 3 ans

Durée moyenne pour la révision d'un plan local d'urbanisme (Cerema)

Il sera crucial de faciliter et d'accélérer la modification des documents d'urbanisme, à tous les échelons, pour permettre d'accueillir l'activité économique. En particulier, il doit être possible de **reconnaître plus facilement l'intérêt général des projets de nature économique**, lorsqu'ils sont significatifs pour l'emploi ou le dynamisme d'un territoire, et bénéficier de procédures simplifiées.

En l'état, les « sites clés en main » ne répondent pas aux besoins

L'un des programmes phares portés par le Gouvernement à partir de 2020 a été l'identification et la labellisation de 127 « **sites clés en main** », capables d'accueillir dans de brefs délais des activités économiques (notamment industrielles), grâce à l'anticipation et au **portage public de la réalisation d'un certain nombre d'actions et d'études préalables** (pré-aménagement, dépollution...).

Mais cette politique n'a offert que peu de résultats. Elle visait principalement de grands sites, orientés en priorité vers les investisseurs étrangers. Elle n'a pas apporté un accompagnement suffisant aux collectivités manquant d'ingénierie ou de ressources pour mettre en valeur leurs sites. La méthode de sélection des sites a été critiquée, et beaucoup de sites n'ont pas trouvé preneur.

« Les sites « clés en main » se sont souvent avérés n'être pas totalement apurés des démarches administratives et autorisations nécessaires »

Une deuxième vague de « nouveaux sites clés en main » a été annoncée par le Gouvernement en octobre 2023, en lien avec la loi Industrie verte. **Mais elle est à nouveau orientée vers 50 grands sites industriels d'ampleur nationale**, qui seront sélectionnés par appel à candidatures, représentant un total d'environ 2 000 hectares et mobilisables d'ici 2027.

Cette vision est trop restrictive à double titre. Le nombre de 50 sites est faible, au regard de la forte demande des collectivités et des entreprises (plus de 190 sites candidats ont été relevés). D'autre part, car **la réindustrialisation de la France ne passera pas uniquement pas des gigafactories, mais aussi par le développement des PME et ETI déjà implantées** au cœur des territoires et qui devront étendre leur activité.

35

nombre de sites « clés en main » de moins de 10 hectares soutenus depuis la création du programme
(Territoires d'Industrie)



seulement des besoins estimés en foncier industriel jusqu'à 2030 seraient couverts par les 50 grands sites « clés en main » identifiés
(Gouvernement)



La démarche d'anticipation et de soutien aux collectivités locales doit être élargie et appliquée, aussi, à **de petits sites à portée plus locale que nationale**. Pour cela, un **volet territorialisé des « sites clés en main »**, piloté par les régions et les EPCI, devrait être mis en place ;



Une **relève périodique des nouveaux sites candidats** doit être assurée, afin de proposer en permanence une offre nouvelle et d'éviter les « creux de la vague » pour les collectivités exprimant de nouveaux besoins ;



L'accompagnement, y compris financier, de la préparation des sites (études préalables, pré-aménagement) doit être intensifié et garanti dans le temps, tant par l'État que par les opérateurs concernés (Banque des Territoires) ;



Enfin, la **communication autour de ces sites** doit être assurée tant auprès des investisseurs internationaux que des entreprises françaises projetant de nouvelles implantations, en élargissant notamment l'outil DataViz.

➔ La délégation recommande...

... d'élargir le programme « sites clés en main » en créant et en finançant un volet territorialisé piloté par les régions et les EPCI, permettant d'accompagner les collectivités territoriales vers la mobilisation d'un plus grand nombre de sites.

À plus longue échéance, certaines des personnes entendues par la délégation ont plaidé pour la mise en place de **mécanismes pérennes de mutualisation ou de portage du coût des études préalables**, en vue d'inciter à leur réalisation anticipée et de réduire les délais d'implantation.

De nombreux travaux parlementaires récents ont avancé **l'idée d'un « certificat » visant à geler le droit applicable durant plusieurs années** – qui ne serait pas réservé qu'aux friches - afin de permettre aux projets de se réaliser dans un terrain juridique stabilisé. **Cependant, les récents textes d'initiative gouvernementale récents n'ont pas fait droit à ces demandes**, citant des obstacles liés au droit européen et aux limites du pouvoir réglementaire.

Ordonnance
(2014)
Certificat de
projet

Loi Climat-
Résilience
(2021)
Certificat de projet
en friches

Rapport
Mouchel-Blaisot
(2023)
Certificat
environnemental

Rapport
Rodwell
(2023)
Bouclier
réglementaire

4. EN FINIR AVEC UNE OPPOSITION INJUSTE ENTRE ENTREPRISES ET ENVIRONNEMENT, POUR PROMOUVOIR UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DURABLE ET RENOUER AVEC L'ACCEPTABILITÉ DES PROJETS

A. Les entreprises françaises joueront un rôle incontournable dans la conduite des grandes transitions

L'**acceptabilité des projets d'implantation de nature économique au sein des territoires est de plus en plus faible**. Si certains types d'activité, comme les entrepôts logistiques ou les activités classées pour la protection de l'environnement concentrent les oppositions, l'ensemble des projets est aujourd'hui concerné par la multiplication des recours.

« La perception des entreprises est qu'il est aujourd'hui impossible de faire sortir de terre un projet sans que celui-ci ne soit contesté ».

Ce sentiment de rejet croissant, et ce problème d'image, sont perçus comme extrêmement problématiques par les dirigeants d'entreprises, car ils **semblent nier la contribution importante des PME et ETI françaises à l'emploi et la croissance, mais surtout leur rôle incontournable dans les grandes transitions à venir**.



des intercommunalités interrogées considèrent l'acceptabilité environnementale comme un obstacle aux projets d'implantation industrielle sur leur territoire (enquête Intercommunalités de France, Cerema, ANCT, Territoires d'Industrie, septembre 2022)

La **modernisation des sites de production, vers des sites plus propres, moins consommateurs de ressources et organisés plus efficacement, passera, bien souvent par l'ouverture de nouveaux sites**. L'organisation de circuits d'approvisionnement et de distribution plus courts modifiera les flux et entraînera de nouveaux besoins logistiques. La mutation de la filière économique, des véhicules thermiques vers des véhicules électriques, ne pourra se faire sans l'ouverture de gigafactories de batteries sur le territoire européen.

Les objectifs de transition de la France et de l'Europe ne pourront être atteints sans la participation active et sans le développement des entreprises françaises : il faut réfuter le mythe d'une France sans usines, qui sous-traiterait sa pollution, délocaliserait son empreinte carbone et effacerait tout besoin de foncier économique nouveau. Sans économie dynamique, les ressources considérables nécessaires aux grandes transitions ne pourront être mobilisées.

La délégation estime qu'il est essentiel de **mieux sensibiliser**, à court-terme, le public et l'ensemble des acteurs à ce rôle essentiel des entreprises : **il faut cesser d'opposer injustement activité économique et environnement**. D'ailleurs, **le site d'activité d'aujourd'hui n'est plus celui d'hier** : de manière croissante, les entreprises se sont saisies de leurs engagements en matière de responsabilité sociale et environnementale.

B. Réduire le risque juridique qui pèse sur les projets est une priorité

Le **risque juridique**, notamment lié à la complexité du droit de l'environnement, est désormais perçu par les dirigeants d'entreprise comme **l'un des principaux obstacles aux projets d'implantation, qui accentue encore les difficultés d'accès au foncier économique**.

Alors que les entreprises engagées dans une démarche d'implantation déploient des efforts importants, notamment financiers (une étude d'impact pouvant coûter de plusieurs dizaines à plusieurs centaines de milliers d'euros par exemple), le risque et les délais liés au contentieux peuvent conduire certaines à renoncer à leurs projets.

Ce risque n'est plus à démontrer, ayant été souligné par l'ensemble des travaux parlementaires et gouvernementaux relatifs aux implantations d'activité au cours des dernières années (rapport Kasbarian, rapport Guillot, rapport Mouchel-Blaisot...). Pourtant, **seules des réformes à la marge ont été apportées, alors que le droit applicable est devenu de plus en plus lourd et complexe.**

Un contentieux désormais centré sur le droit de l'environnement, complexe et lourd

À l'impulsion du droit européen, **le droit de l'environnement** en particulier s'est fortement étoffé au cours des vingt dernières années. Complexe, il fait intervenir de nombreuses polices administratives et évolue en permanence.

« Du point de vue du droit, la situation s'aggrave : les règles sont de plus en plus complexes. »

De plus, lors de la transposition des directives européennes, **la France a opéré plusieurs choix pouvant s'apparenter à des surtranspositions**, par exemple en matière de contentieux pénal ou en matière de responsabilité du maître d'ouvrage pour les études d'impact.

Il en résulte que le **contentieux environnemental représente aujourd'hui la majeure partie des recours** dirigés contre les projets des entreprises, se cristallisant sur deux volets : la **dérogation à la protection des espèces protégées**, et la **qualité de l'étude d'impact**.

Les **études biodiversité**, notamment, sont perçues comme trop peu sécurisantes. **Aucun texte juridique ni réglementaire n'encadre leur contenu ou la méthode** présidant à leur établissement, conduisant dans les faits à des exigences très divergentes selon les territoires et les équipes des services déconcentrés.

+ 653%



Croissance du nombre d'articles du code de l'environnement entre 2002 et 2022 (Sénat)



environ des cas de contentieux relatifs aux implantations d'activité porteraient sur l'étude d'impact (Arnaud Gossement)

L'administration estime en général que les études doivent être réalisées sur une période d'au moins un an (quatre saisons), mais elles ne sont ensuite **valables que pour une durée de trois ans seulement** – régulièrement dépassée en raison des longueurs de procédures d'autorisation ou de recours contentieux.

Si le **Gouvernement s'est engagé à prolonger sa durée d'un an par voie réglementaire**, cette promesse n'a pas pour l'instant été suivie d'effet.

1 an

durée minimale de réalisation de l'étude « faune-flore » (biodiversité), portant sur quatre saisons

3 ans

durée de validité de l'étude « faune-flore » dans le cadre de la réalisation d'un projet selon la doctrine de l'administration

En outre, **les études d'impact ne sont jamais considérées comme complètes** : il n'existe ainsi aucune garantie pour le porteur de projet, y compris durant la période d'instruction. Elles peuvent devoir être complétées à tout moment en cas de nouvelles découvertes, engendrant d'importants impacts en matière de compensation.

S'assurer de la recevabilité des recours

À la différence d'autres types de contentieux, les recours dirigés contre les implantations d'activité sont souvent portés par des associations. Leur traitement est aussi plus long, et il est plus souvent fait usage de l'ensemble des échelons de recours.

La question de la recevabilité de certains recours, ou à l'inverse de leur caractère abusif, est donc fréquemment posée dans le cadre des travaux parlementaires et gouvernementaux, soulevant l'enjeu de l'équilibre entre droit légitime au recours et liberté d'entreprendre.

Elle est d'autant plus légitime que **seule une faible part des recours dirigés contre les projets d'implantation conduit à une annulation pure et simple**. Le contentieux est néanmoins **source de délais et de coûts** importants, ainsi que d'une insécurité juridique se traduisant souvent en **insécurité financière**, les investisseurs craignant de s'engager sans certitudes sur l'issue du projet.

*« Le recours contre un projet n'est pas suspensif en droit, mais il le devient dans les faits !
Tant que les recours ne sont pas purgés, les financements ne sont pas accordés et rien ne sort »*

La loi Industrie verte a tenté d'apporter une réponse en permettant au juge de condamner pour dommages et intérêts l'auteur de recours abusifs causant un préjudice au porteur de projet ; mais **certain appellent aussi à un contrôle plus rigoureux de la recevabilité des recours dès la première instance**, notamment via une procédure préalable d'admission des recours (comme elle existe déjà au stade de la cassation), à **supprimer un échelon de juridiction** pour ce type de contentieux, à rendre obligatoire le recours préalable à la **médiation**, ou à contrôler plus strictement les moyens invoqués.

Face à ces constats, de nombreuses mesures sectorielles ont été adoptées dans des précédentes lois, comme la suppression d'échelons de recours pour les énergies renouvelables ou le logement collectif, mais **aucune mesure spécifique à l'activité économique n'est venue appuyer l'objectif de réindustrialisation porté par le Gouvernement**.

18 mois

durée moyenne de procédure pour un échelon de recours en contentieux de l'environnement, contre 11 mois en général (Conseil d'État)

« Face à la complexité, on réagit par des dérogations spécifiques ou sectorielles et par du compromis juridique, qui sont finalement incompréhensibles et donc inappliqués »

➔ La délégation recommande...

... d'étudier la possibilité d'une procédure d'admission préalable des recours contre les projets d'implantation, dès la première instance de recours, visant à identifier plus tôt les recours présentant un caractère abusif.

**Muscler
l'accompagnement
juridique des
entreprises**

Les entreprises, notamment les plus petites, **ne disposent que rarement en interne de l'expertise juridique** applicable aux projets d'implantation. De nombreux acteurs sont mobilisés pour les accompagner et orienter leurs recherches (réseaux consulaires, agences de développement économiques), mais elles peuvent se trouver démunies face aux exigences juridiques des dossiers de demandes d'autorisation.

La qualité des prestations fournies en matière d'étude d'impact reste variable, dans un secteur encore jeune et peu encadré par la loi et le règlement. À l'inverse du secteur de la dépollution, au sein duquel les bureaux d'études font l'objet d'une certification et pour lequel il existe des normes précises, **les bureaux d'études en écologie, à qui les entreprises confient notamment la réalisation des études biodiversité, ne font l'objet d'aucune certification** et il n'existe aucune méthodologie unifiée. Cette situation est source de fragilité juridique pour les entreprises qui ont recours à ces bureaux et réduit la confiance en l'étude d'impact.

« Aujourd'hui, il y a un code de l'environnement par DREAL... »

↳ La délégation recommande...

... d'étudier l'option d'un encadrement des études d'impact biodiversité et d'une certification des bureaux d'études en écologie, pour garantir la qualité et la solidité juridique des études réalisées.

Diffuser la culture d'accompagnement au sein de l'administration

Débordée et ne disposant pas des moyens humains nécessaires, l'administration, notamment déconcentrée, est aujourd'hui incapable d'assurer un rôle de conseil ou d'accompagnement des porteurs de projets. Dans certains cas, l'incapacité de l'administration à instruire de manière appropriée les dossiers accroît le risque juridique.

« Le législateur n'a jamais établi clairement la mission de l'administration : contrôler ou accompagner ? Selon les territoires, l'interprétation est différente... »

PAROLES D'ENTREPRISES

Une entreprise portant un projet d'implantation sur un site a interrogé l'administration déconcentrée de son territoire sur le droit applicable au projet, notamment en matière d'espèces protégées.

L'administration a conseillé à l'entreprise de ne pas solliciter de dérogation à la législation espèces protégées, car ses services ne disposaient pas des moyens humains pour l'instruire dans les temps. Un recours a par la suite été déposé, conduisant à l'invalidation du projet pour défaut de sollicitation de dérogation.

↳ La délégation recommande...

... de confier explicitement à l'administration, dans les textes législatifs et réglementaires, le rôle d'information et d'accompagnement des porteurs de projets dans le cadre des procédures régissant l'implantation d'activité.

C. L'enjeu majeur de l'accès à la compensation foncière et environnementale

Au regard des objectifs de lutte contre l'artificialisation nette des sols et du renforcement du droit de l'environnement, **les mécanismes de compensation doivent impérativement être améliorés et rendus plus efficaces**. Ils seront déterminants pour l'implantation de nouveaux sites d'activité.

Faciliter la mise en œuvre de la compensation environnementale

Tous les projets ayant un impact sur la biodiversité n'ayant pu être évités ni réduits doivent faire l'objet d'une compensation environnementale. Dans les faits, elle est **souvent mise en œuvre de manière individuelle** par les porteurs de projets, qui **peinent à trouver des sites adaptés**.

« En 2023, l'offre de compensation biodiversité, nécessaire à quasiment tous les projets, est presque inexistante »

↑

Insuffisamment développés en France les **dispositifs collectifs de compensation** ont fait l'objet d'une tentative de rénovation dans le cadre de la loi Industrie verte. Mais le seul changement de régime juridique ne sera pas gage d'une offre plus importante de sites de compensation.

seul site naturel de compensation agréé existe en France en 2023 (Gouvernement)

Pour faciliter l'émergence de cette offre collective, les rapporteurs de la délégation appellent à **veiller au bon calibrage** du régime applicable à ces sites : **l'accès au dispositif doit notamment être garanti pour les porteurs de « petits » projets**, par des seuils surfaciques d'accès adéquats, et en évitant des obligations de suivi excessives. Les services déconcentrés devront aussi disposer des **moyens humains et techniques** nécessaires au suivi.

Certaines personnes entendues ont aussi appelé à **mieux proportionner les obligations de compensation selon l'état du foncier** : la réutilisation des friches pourrait ainsi faire l'objet d'obligations allégées, car elle est une alternative à la consommation de foncier non artificialisé.

Enfin, **la notion de proximité du site de compensation pourrait être assouplie**, afin d'offrir davantage d'options aux porteurs de projet, aujourd'hui très contraints dans leurs recherches. Une **information consolidée**, par exemple par le biais d'un registre des sites de compensation disponibles, pourrait être offerte.

Dans le cadre fixé par la politique de « zéro artificialisation nette », il sera aussi pertinent de **développer et de faciliter les opérations de renaturation**, visant les emprises ne pouvant être réutilisées pour d'autres usages, car elle pourra « compenser » l'impact d'autres opérations artificialisantes. **Les aides financières à la renaturation, prévues notamment par le Fonds friches, doivent donc être pérennisées.**



La délégation recommande...

... de veiller à l'accès des entreprises, notamment des PME, aux dispositifs de compensation environnementale, dans le cadre des mesures d'application de la loi Industrie verte.

Faciliter la mutualisation des projets au regard du « ZAN »

La logique de limitation de l'« artificialisation nette » portée par la loi Climat-résilience aura des impacts différents sur les territoires, selon qu'ils disposent de nombreuses emprises artificialisées, ou qu'ils soient au contraire majoritairement constitués d'espaces naturels et forestiers.

Il importe donc de mettre en place des souplesses réglementaires permettant de mutualiser l'artificialisation résultant des projets d'activité économique à l'échelle de plusieurs collectivités : les rapporteurs se félicitent donc des améliorations apportées par la proposition de loi d'origine sénatoriale adoptée le 20 juillet 2023, mais **appellent à poursuivre ce travail** d'anticipation et de solidarité foncière **au niveau local**, en ne négligeant pas les projets à nature économique.

12 500 ha

de « forfait » mutualisé pour les projets d'envergure nationale désignés par l'État et les régions (loi du 21 juillet 2023)

PAROLES
D'ENTREPRISES

Une entreprise prépare la réunion de ses deux sites de production obsolètes sur un site unique à proximité, plus dense et permettant diverses améliorations de sa performance environnementale. Ce projet, remontant à 6 ans, est soutenu de longue date par la collectivité, qui devait modifier en ce sens le document d'urbanisme.

Mais l'adoption du « ZAN » a gelé la situation, la commune hésitant à mobiliser son « enveloppe foncière décennale » au profit de ce projet à portée intercommunale, dès lors que son impact n'est pas mutualisé. L'adoption d'un document intercommunal ne serait pas compatible avec les délais du projet. L'entreprise envisage de déménager ses activités dans une autre région, sans certitude d'y trouver les compétences nécessaires.

D. Évoluer vers des modèles d'aménagement économique plus durables

Repenser l'organisation des sites d'activité

Bien que les bâtiments accueillant de l'activité économique soient soumis à des contraintes opérationnelles spécifiques (sécurité, poids des équipements, contraintes logistiques ou d'infrastructure), **il existe encore de nombreuses marges de manœuvre pour accroître l'efficacité foncière des implantations d'entreprises et leur intégration au sein des paysages urbains comme ruraux.**

Les rapporteurs appellent à poursuivre les efforts de sensibilisation des entreprises aux possibilités de **densification**, soit par la **mutualisation** de certains services à l'échelle d'une zone d'activité (parkings, espaces de restauration), soit par l'**optimisation** de certains sites (construction en hauteur, réduction des espaces « improductifs »). **Les entreprises françaises sont à l'origine d'initiatives inspirantes**, par exemple en vue de « compacter » d'anciennes emprises de production automobiles afin de libérer du foncier, ou par l'accueil de petites entreprises innovantes dans les locaux de grandes entreprises.

Il faut surtout lever les obstacles réglementaires à la densification et à l'adoption de formes plus durables de construction : certaines règles d'urbanisme fixées par d'anciens documents pourraient être révisées, comme celles relatives par exemple aux hauteurs maximales, aux obligations de parking ou aux surfaces minimales d'espaces verts. **Certaines exigences, parfois spécifiques à la France, conduisent à une surconsommation d'espace.**



de la surface des zones d'activité existantes pourrait être libérée via l'optimisation (rapport Mouchel-Blaisot)

Des **programmes d'accompagnement des entreprises et collectivités**, pilotés par le Cerema notamment, sont mis en place pour apporter l'ingénierie et les financements spécifiques en faveur de la transformation des zones d'activité vers des modèles plus durables. Ils doivent être élargis.

**PAROLES
D'ENTREPRISES**

Plusieurs entreprises ont cité l'exemple de certaines règles en matière de sécurité incendie, qui ont conduit à augmenter la surface de terrain nécessaire.

Par exemple, l'une a été contrainte de créer un grand bassin de rétention des eaux, alors même qu'elle avait équipé la totalité de son bâtiment en « sprinklers » (gicleurs automatiques).

Une autre entreprise a indiqué que les règles de sécurité l'ont contrainte à « écarter » les bâtiments les uns des autres, afin qu'il puisse en être fait le tour, alors qu'elle aurait pu compacter son installation et consommer ainsi moins de foncier.

Enfin, les règles applicables aux bâtiments à étage sont perçues comme particulièrement contraignantes et donc désincitatives aux projets « verticaux ».

Les nouveaux sites sont aussi plus performants en termes de RSE

Il ne faut pas opposer nouvelles implantations d'activités et environnement : bien souvent, la construction d'un nouveau site d'implantation **permet à l'entreprise d'intégrer l'ensemble des évolutions technologiques et organisationnelles** permettant d'atteindre un haut niveau de performance en matière de responsabilité sociétale et environnementale (RSE).

Nombre des entreprises entendues par les rapporteurs ont rappelé ce fait, soulignant l'exemplarité des nouveaux projets, qui rencontrent néanmoins des difficultés d'acceptabilité bien plus forte que les sites déjà en activité. **N'ouvrir aucun nouveau site d'activité en France, c'est condamner le pays à fonctionner avec un outil économique vieillissant, qui sera de moins en moins compatible avec nos engagements environnementaux.**

➡ La délégation recommande...

... de poursuivre la sensibilisation des acteurs économiques et des élus locaux aux modèles plus durables de zones et des bâtiments d'activité.

5. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION

À l'issue de leurs travaux, les rapporteurs formulent **quinze recommandations** ayant pour objectif :

DE MESURER L'IMPACT ECONOMIQUE REEL des difficultés d'accès au foncier :

1. Collecter annuellement, via l'administration centrale, des données relatives au nombre de projets d'implantation d'activité économique refusés ou abandonnés en France.

D'ANTICIPER ET D'ACCOMPAGNER LES PROJETS DES ENTREPRISES à toutes les étapes :

2. Veiller à l'association des acteurs économiques à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification, notamment en systématisant l'association des CCI et CMA à l'élaboration des SRADDET.
3. Sécuriser le financement des efforts d'identification du foncier économique en veillant à leur complémentarité au niveau national comme local ; et assurer la disponibilité de l'information au profit des acteurs économiques des territoires.
4. Au niveau local, veiller à une répartition claire des rôles des acteurs publics en matière de projets d'implantation, par exemple en identifiant de manière concertée un interlocuteur privilégié à l'échelle de chaque intercommunalité ou région.
5. Mettre en place, sur le modèle de Business France pour les investisseurs étrangers, un interlocuteur privilégié au niveau national pour l'ensemble des entreprises françaises portant un projet d'implantation pouvant potentiellement concerner plusieurs territoires.
6. Acter, dans le cadre des prochaines lois de finances, un effort financier significatif et durable en faveur des effectifs de l'administration déconcentrée chargés de l'instruction des projets d'implantation.

DE PRÉSERVER, RÉNOVER, REPENSER le foncier économique :

7. Sanctuariser une partie des financements du Fonds friches dans une enveloppe réservée au profit de projets d'activité économique, et d'adapter pour ce volet les règles de financement.
8. Adapter le degré d'exigence des textes français et, au besoin, européens, notamment en matière fiscale et environnementale, pour rendre plus incitative la réhabilitation des friches.
9. Initier un programme de soutien dédié à la rénovation des zones d'activités économiques, ouvrant le bénéfice d'outils juridiques nouveaux en matière d'aménagement et de maîtrise foncière et prévoyant des aides financières dédiées.
10. Élargir le programme « sites clés en main » en créant et en finançant un volet territorialisé piloté par les régions et les EPCI, permettant d'accompagner les collectivités territoriales vers la mobilisation d'un plus grand nombre de sites.

DE LIMITER LE RISQUE JURIDIQUE qui pèse sur les entreprises :

11. Étudier l'option d'un encadrement des études d'impact et d'une certification des bureaux d'études en écologie, afin de garantir la qualité et la solidité juridique des études réalisées dans le cadre des procédures d'implantation.
12. Étudier la possibilité d'une procédure d'admission préalable des recours contre les projets d'implantation, dès la première instance, visant à identifier les recours présentant un caractère abusif.
13. Confier explicitement à l'administration, dans les textes législatifs et réglementaires, le rôle d'information et d'accompagnement des porteurs de projets dans le cadre des procédures régissant l'implantation d'activité.

DE SOUTENIR L'ÉVOLUTION VERS DES MODÈLES DURABLES d'aménagement économique :

14. Veiller à l'accès des entreprises, notamment des PME, aux dispositifs de compensation environnementale, dans le cadre des mesures d'application de la loi Industrie verte.
15. Poursuivre la sensibilisation des acteurs économiques et des élus locaux aux modèles plus durables des zones et des bâtiments d'activités.

Glossaire

ANCT : agence nationale de la cohésion des territoires

CCI : chambres de commerce et d'industrie

CMA : chambres de métiers et de l'artisanat

CA : chambres d'agriculture

CNDP : commission nationale du débat public, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

Cerema : centre d'études et d'expertise sur les risques,

DGALN : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

DREAL : direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DRAC : direction régionale des affaires culturelles

DDTM : direction départementale des territoires et de la mer

ETI : entreprises de taille intermédiaire

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ICPE : installations classées pour la protection de l'environnement

PME : petites et moyennes entreprises

PLU : plan local d'urbanisme

RSE : Responsabilité sociétale des entreprises

RTE : réseau de transport d'électricité

RUI : référent unique aux investissements

SDIS : service départemental d'incendie et de secours

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SRADET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Seveso : directive européenne sur les risques industriels

SAFER : société d'aménagement foncier et d'établissement rural

SEM : société d'économie mixte

SPL : société publique locale

TPE : très petites entreprises

ZAN : zéro artificialisation nette

ZAE : zone d'activités économiques



Olivier Rietmann

Président

Sénateur (Les Républicains) de Haute-Saône



Délégation aux
ENTREPRISES

Délégation sénatoriale aux Entreprises

Téléphone : 01.42.34.28.96
delegation-entreprises@senat.fr



Christian Klingler

Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
du Haut-Rhin



Michel Masset

Rapporteur
Sénateur (Rassemblement
Démocratique et Social
Européen) de Lot-et-
Garonne

Consulter le site de la Délégation :

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/office-et-delegations/delegation-aux-entreprises.html>