

Le cas de Métropole Savoie

Des politiques d'aménagement aux politiques de maîtrise foncière

L'action foncière conduite au bénéfice du développement économique (aménagement de zones et de parcs d'activité, de ZAC économiques, etc.)¹, constitue l'un des leviers les plus anciens des politiques foncières puisqu'elle existe depuis près de 50 ans. Interroger les effets de la maîtrise publique du foncier économique conduit à se placer à l'interface de l'urbanisme et du développement.

¹ AD CF, *Regards sur les stratégies et les actions économiques locales. Montée en puissance et diversification des compétences intercommunales*. ADCF, Caisse des dépôts et consignations, 2015.

Nicolas Gillio
Directeur d'études au Cerema

La valeur foncière d'un terrain destiné à accueillir des activités économiques découle de mécanismes classiques de création de valeur liés à l'urbanisme et au fonctionnement du marché local du foncier urbanisé ou à urbaniser. La valeur découle aussi des mécanismes du développement économique liés aux filières et aux stratégies de développement des entreprises qui contribuent au développement du territoire ou qui s'ancrent sur ce territoire. Pour comprendre ces mécanismes il faut analyser les modalités d'aménagement et de production foncière sur certains territoires. Le foncier n'est pas « autonome » : sa valeur dépend de l'usage attendu par les activités économiques concernées, lesquelles dégagent une valeur ajoutée très variable que l'on peut d'ailleurs identifier à travers les taux de marge brute.

L'exemple de Métropole Savoie montre que les politiques d'aménagement contribuent à la valorisation des activités économiques implantées sur un territoire à travers la mise en œuvre d'une maîtrise foncière des terrains d'activité.

Les logiques traditionnelles Interventions² sous forme de mise à disposition de terrains et de locaux

Les mises à disposition de foncier à des

² Pour approfondir, voir *L'Intervention des collectivités locales en immobilier d'entreprise* de Pierre Bejjaji (2013). « Dossier d'experts », Territorial Éditions, Voiron, 60 p.

prix inférieurs à ceux du marché afin de développer l'emploi, constituent depuis les années 1980 le mode principal de développement pour les communes et intercommunalités. La décentralisation leur a offert un puissant levier avec la clause de compétence générale³ étendue en 1982, puis avec la loi sur les intercommunalités en 1999.

Leurs interventions consistent en l'aménagement de terrains et la construction de bâtiments pour l'implantation et l'extension des entreprises. Cela passe par l'utilisation des possibilités qu'offre le droit de l'urbanisme en matière de planification de l'usage des sols et de réalisation d'opérations d'aménagement (article 300-1 du code de l'urbanisme : « *organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques* »). Les aides publiques se traduisent alors souvent par la mise à disposition de terrains et de bâtiments à des conditions financières attractives, plus favorables que celles du marché. Les formes juridiques de mises à disposition de terrains et de bâtiments sont variées, allant de la location à la vente, en passant par des formes de combinaison des deux. →

³ La clause générale de compétence signifie qu'il est accordé à la collectivité qui en est bénéficiaire une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de ses attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales. Depuis la *loi NOTRe* du 7 août 2015, elle concerne à nouveau uniquement les communes.



Parc d'activités de Savoie Technolac : aménagements aux abords de l'INES.

© N. Gillio

➔ Il existe en effet une variété de formules de la location : bail commercial, crédit bail immobilier, atelier relais, pépinière d'entreprises, etc. À chacune de ces formules correspond un montage technique et juridique particulier qui offre des conditions d'accès au foncier et à l'immobilier aux entreprises selon le type d'activité ou de maturité de l'activité économique. Le bail commercial est conclu pour une durée minimale de 9 ans ou avec une promesse de vente au preneur (avec clauses de garantie et délais, et prix de vente ferme). Dans le cas du crédit bail immobilier, la collectivité finance la réalisation d'un immeuble à usage industriel ou commercial, après quoi elle fixe un montant de loyer basé sur les annuités d'emprunt supportées par la collectivité, et des garanties d'un coût inférieures à celui d'un organisme bancaire. Cela est positif pour l'entreprise. La collectivité conserve la propriété du bien jusqu'à sa vente. L'avantage procuré est l'absence de bail commercial et le fait que le bien soit exclu du bilan de l'entreprise en cas de faillite. Mais la collectivité ne possédant pas le statut d'établissement de crédit nécessaire et en principe à l'exercice de crédit-bailleur immobilier, son usage est délicat du point de vue juridique. Une variante du cré-

dit bail immobilier permet de contourner cette difficulté : la cession-bail, contrat de location à caractère temporaire destiné à accueillir des entreprises aux caractéristiques particulières.

Les usines et ateliers-relais sont des bâtiments monofonctionnels susceptibles de s'adapter à de multiples activités industrielles ou artisanales, construits par les collectivités. Ils sont loués successivement à différentes entreprises pour de courtes durées selon une formule qui remonte au début des années soixante. Une convention d'occupation précaire est alors conclue pour deux ans maximum, mais il peut aussi être prévu une possible acquisition du bâtiment par l'entreprise, même si ce n'est pas la vocation première de telles opérations.

Les pépinières d'entreprises (pas de cadre législatif et réglementaire spécifique mais existence d'une norme NF) sont des structures d'accueil temporaire et de jeunes entreprises (PME ou TPE) leur permettant de bénéficier des infrastructures et des services nécessaires à leur bon fonctionnement (locaux aménagés en bureau ou atelier, soutien individuel en GRH, etc.). Il existe plusieurs modes de gestion d'une pépinière : sous forme d'une gestion directe par la collectivité avec régie simple ou régie

dotée d'une autonomie financière, ou sous la forme d'une gestion déléguée soit publique avec une régie personnalisée dotée d'une personnalité morale, soit privée.

Les pépinières comportent des charges d'investissement liées à l'acquisition de terrains, à la réalisation des travaux de VRD et à l'aménagement des immeubles, et des charges de fonctionnement liées à la commercialisation de ce produit et aux paiements d'annuités de remboursement des emprunts souscrits, à l'entretien des locaux et aux frais de personnel.

Les ressources sont tirées des loyers, des prestations de services, voire d'activités complémentaires de conseil et de prestations à des entreprises extérieures. Les investissements réalisés peuvent bénéficier de subventions mais cela ne suffit souvent pas à assurer l'équilibre financier de la pépinière qui doit être atteint en 3 à 5 ans. Les séjours des entreprises en pépinière sont généralement limités à deux ans. Deux types de contrat peuvent être conclus : la convention d'occupation précaire (lorsque le début d'activité de l'entreprise est réussi ou qu'une autre entreprise a besoin d'une place ; la précarité est compensée par un loyer moindre, inférieur au prix du marché) ; le bail de courte durée (24 mois, reconductible mais avec renonciation du preneur à bénéficier du statut des baux commerciaux).

Un système de prix préférentiels accordés aux entreprises

Outre la location, l'aménagement de foncier pour les entreprises peut donner lieu à la vente. L'entreprise vient alors propriétaire d'un terrain dont les abords sont aménagés par la collectivité mais le nouvel acquéreur devient propriétaire d'un sol qu'il peut bâtir ou conserver pour une construction ultérieure selon le rythme de développement de l'entreprise. Le paiement des terrains s'opère au comptant ou avec paiement échelonné (avec des garanties si l'acquéreur devait faire faillite avant l'échéance des paiements). Lorsque la vente ou la location se réalise dans des conditions financières préférentielles (inférieures aux prix de marché) alors la collectivité doit faire figurer au contrat une clause stipulant que l'acquéreur s'engage en contrepartie à créer un nombre d'emplois précis et que faute de respect de cet engagement il devra rembourser l'avantage perçu. En effet, dans de nombreux cas, les collectivités vendent ces terrains à des prix inférieurs au marché pour favoriser l'implantation d'entreprises et d'emplois sur leur territoire. Ce type de politique revient souvent à mettre les territoires en concurrence pour la création d'emplois.

Les possibilités de rabais sur les prix des terrains et bâtiments, accordés par les collectivités locales, sont normalement encadrées par des décisions du Conseil d'État et par des arrêts du Conseil constitutionnel, mais en dépit de ces tentatives de régulation, les interventions publiques représentent des sources de dépenses importantes. Or, il n'existe aucune évaluation rigoureuse des impacts socio-économiques de ces instruments de développement économique fondés essentiellement sur la production de foncier aménagé par les collectivités territoriales et l'État ou sur le développement de programmes immobiliers en propre pour le compte des collectivités ou des entreprises. L'argument fondé sur la dépense publique locale (aménagement de terrain, construction de bâtiments) ou sur des prix préférentiels accordés (location de surfaces utiles, prix de vente des terrains), ces modes d'aménagement et de production foncière semblent de moins en moins adaptés aux mutations socio-économiques qui s'opèrent sur les territoires.

L'essoufflement des logiques traditionnelles

Ces pratiques d'aménagement d'espaces dédiés aux activités économiques ont per-

mis d'accroître les ressources fiscales des collectivités territoriales à l'aide de la taxe professionnelle assise à la fois sur la masse salariale (jusqu'en 2001) et sur la valeur des immobilisations des établissements. Cet « enrichissement » relatif des collectivités leur a permis un financement dynamique de leurs équipements et a mis en évidence un lien direct entre les activités économiques localisées sur leur territoire et les ressources fiscales générées pour le territoire. En revanche, la TP puis la TPU ont aussi entraîné des effets de concurrence territoriale par abaissement de la fiscalité alors que les effets de ces baisses sont limités⁴.

Depuis 2010, la réforme de la fiscalité économique locale remet en cause ces modes de financement, car la cotisation économique territoriale fournit moins de ressources fiscales aux collectivités⁵ pour financer l'aménagement économique. Les activités économiques sont moins connectées aux ressources fiscales générées en raison des mécanismes de calcul de la cotisation économique territoriale composée d'une cotisation foncière sur les entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les bases de la contribution foncière des entreprises (CFE) sur les établissements industriels sont réduites de 30%. La CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), calculée à partir de tranches de chiffre d'affaires profite surtout aux collectivités disposant d'une concentration d'activités tertiaires. Seule, la CFE conserve une relation directe au territoire (emprise foncière de l'établissement). La TP était fortement évolutive, c'est moins le cas aujourd'hui puisque la CFE reste stable. De plus dans un contexte de crise, la CVAE génère moins de rentrées fiscales, et les collectivités font face à de nouveaux problèmes, d'ordre financier.

Ces faits sont-ils à l'origine d'une évolution des politiques publiques et du regard porté sur la valeur foncière ? Il est encore trop tôt pour l'affirmer, mais d'autres facteurs de compréhension de la valeur foncière émergent et mettent davantage en avant les politiques de coordination (offre de services sur le parc d'activité, offres diversifiées de locaux pour les entreprises, actions collec-

tives de R&D, etc.) comme source de création de valeur qui intègre le foncier : offrir du terrain aux entreprises par des politiques de subvention ne suffit plus à créer les conditions de l'attractivité économique du territoire.

Dans un premier temps, ces pratiques différentes mais pas totalement nouvelles, soulignent le rôle de la ressource foncière. Elles mobilisent souvent la maîtrise publique du foncier économique mais une maîtrise privée reste envisageable. Les pratiques et les politiques décrites précédemment ont perdu de leur pertinence et les collectivités recherchent des solutions et expérimentent des modes d'intervention pour allier ancrage territorial des activités économiques, sobriété foncière et rendement fiscal.

Vers d'autres facteurs de compréhension de la valeur foncière des terrains à vocation économique : un autre « regard » sur la valeur foncière

L'affirmation d'autres pratiques fondées sur la spécification de la ressource foncière

Avec « l'épuisement » encore tout récent des politiques d'aménagement économique traditionnel, d'autres types de pratiques émergent progressivement et donnent une définition de la valeur foncière. Celle-ci peut être liée à l'usage, mais elle s'accompagne aussi d'une spécification du foncier économique en allant au-delà de la mise à disposition de terrains par vente à prix préférentiel ou par location de locaux d'activité.

Parmi les nouvelles pratiques, la maîtrise publique du foncier économique tend à se renforcer et désigne à la fois les politiques foncières locales d'acquisitions de terrains en tant que réserves foncières en prévision d'aménagement futur, et les outils foncières de démembrement du foncier (par mise en œuvre d'une politique de baux longue durée) ou des interventions qui permettent de « contrôler » le devenir d'un territoire (urbanisation future, secteurs stratégiques, souhaits de maintiens de certaines activités). Bien qu'il n'existe pas de données objectives sur le nombre d'opérations sous maîtrise publique, les entrepreneurs plusieurs responsables du développement économique ou du foncier et de l'urbanisme en collectivités montrent que les mentalités et les pratiques ont nettement évolué (plusieurs exemples ont été présentés →

4 Madiot Yves et Gousseau Jean-Louis, *Collectivités locales et développement économique*, éditions de l'Imprimerie nationale, Dexia, 2002. Voir aussi les travaux de Thierry Madiot sur la concurrence fiscale et territoriale des collectivités (1999, 2001).

5 *Les zones d'activité économique de périphérie : les enjeux de la requalification*, Cerema, 2015.

→ ou analysés dans la presse spécialisée et à l'occasion de conférences récentes⁶ : Savoie technolac, Parc d'activités de Rovaltain dans la Drôme, projet de la Plaine Saint-Exupéry, C.C Cœur d'estuaires en Loire Atlantique, etc.).

Ces instruments forment un ensemble d'interventions que les collectivités « découvrent » aujourd'hui en se préoccupant de l'ancrage territorial des activités économiques, de sobriété foncière, de rendement fiscal. Il importe que l'aménagement pour activités économiques devienne plus économe en foncier et puisse éventuellement proposer des solutions de recyclage foncier. Ces nouveaux enjeux concernent aussi la crise des finances publiques qui contraint les collectivités à investir moins et à réutiliser les espaces existants, la crise économique limitant les ressources fiscales des collectivités.

Aujourd'hui, les pratiques se développent autour d'outils différents mais déjà « disponibles » depuis plusieurs décennies dans la « boîte à outils » des politiques foncières locales⁷. Les montages du type « bail emphytéotique » fonctionnent dans le cas de territoires où les friches sont aisément mutables en nouveaux fonciers avec ventes des charges foncières et droits à bâtir sur des sites attractifs. Les collectivités proposent davantage de location de bâtiments dont elles sont devenues propriétaires ou qu'elles ont fait construire. Plusieurs cas de figure existent : la location par la collectivité (exemple du conseil départemental du Rhône avec 60 immeubles en propre mis en location), ou l'externalisation des locaux à une SEM patrimoniale ou à une filiale de la CDC. Ces projets concernent le plus souvent



Parc d'activités Savoie Technolac : surfaces occupées et projet d'extension.

des entreprises innovantes.

Les dispositifs nouveaux sont nombreux : un emprunt fléché tel que celui proposé par la CDC, la concession des locaux à l'aménageur qui supporte le coût du portage, le bail à long terme comme condition d'aide ou de majoration des aides régionales (en Rhône-Alpes ou à La Réunion). Ces pratiques connaissent un essor dans la plupart des collectivités interrogées et dans le cas bien sûr de Métropole Savoie, territoire illustratif des mutations en cours et de ces pratiques. Elles indiquent également une valorisation de la ressource foncière à travers sa spécification. L'essor de ces outils ou dispositifs nécessitent un degré de coopération élevée entre acteurs privés et collectivités.

Des pratiques de valorisation fondées sur la coopération public-privé

La valorisation du foncier économique

réside aussi dans la capacité des acteurs publics à faire émerger des orientations stratégiques pour le foncier économique et à susciter l'adhésion et la coopération d'acteurs privés (investisseurs, promoteurs, utilisateurs).

Les orientations définies de manière plus ou moins explicite par les acteurs publics à travers la formalisation et la mise en œuvre de leur stratégie territoriale, permettent de préciser l'usage qui sera fait d'un foncier économique. Dans le cas des espaces économiques aménagés pour accueillir les entreprises sur le territoire de Métropole Savoie, l'usage se définit par la vocation du foncier dans les documents d'urbanisme d'une part, et, par la destination finale du foncier (industrie, commerce, tertiaire) dans un périmètre élargi tenant compte des concurrence territoriales et des instruments adoptés par les acteurs publics pour maîtriser le foncier économique, d'autre part. L'efficacité de ces instruments dépend fortement de l'adhésion des acteurs privés (banques, entreprises PME-PMI) qui les ont peu expérimentés en tant que financeur, promoteur, commercialisateur, propriétaire ou utilisateur. Les

investisseurs d'envergure internationale ont eu plus souvent l'occasion d'en tester la validité et les qualités dans des pays (Suisse, Grande-Bretagne) où la dissociation entre propriété et location est nettement plus répandue qu'en France.

À travers l'utilisation de nouveaux outils, des formes de coopération entre acteurs publics et privés peuvent apparaître. Cette coopération permet aussi à la collectivité de contrôler les mutations successives des entreprises qui occupent les locaux et les espaces dédiés aux activités économiques. Elle assure un niveau stable des prix de l'immobilier (loyers versés pour des locaux neufs/m²) et renforce la fonction économique et urbaine de pôles d'activités très typés.

Pour apprécier la stabilité des prix fonciers et des prix de l'immobilier, les sources de données sont rares et manquent de fiabilité :

⁶ Les conférences Aradel en 2012, Certu en 2013 ou CERF Rhône-Alpes en 2014 ont mis en évidence des modes d'action publique jusque-là peu diffusés mais aussi en cours de développement dans les territoires concernés.

⁷ Persyn N., thèse de doctorat en géographie, aménagement de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sous la direction de Francis Beaucire et Xavier Desjardins. « Mobiliser et maîtriser le foncier pour le logement : outils et pratiques en agglomérations moyennes », novembre, 2014.

les collectivités ne souhaitent pas forcément « afficher » les terrains et secteurs qu'elles inscrivent dans leur objectif d'acquisition afin d'éviter des comportements spéculatifs à la hausse. Les professionnels de la vente (agences immobilières, commerçants) préfèrent assurer à leurs transactions une discrétion suffisante afin de garantir la confidentialité des négociations à leurs clients (investisseurs, entreprises en compte propre) et « protéger » des marchés sur lesquels d'autres professionnels pourraient exercer une concurrence. La consultation des notes annuelles sur l'état du marché de l'immobilier d'entreprise sur les cinq dernières années de la société

de commercialisation CB Richard Ellis Axite implantée à Chambéry montre que les loyers par mètre carré (hors charges et par an) n'ont quasiment pas progressé sur la période 2010-2015 pour les bureaux ou les locaux d'activité. Par ailleurs, la consultation des bases de transactions immobilières sur les locaux d'activité issues des enregistrements d'actes de vente par les offices notariaux offrent une source imparfaite car partielle de ce marché. Il s'agit de la base « Locaux » de Perval⁸ utilisée pour le territoire de Métropole Savoie et de Savoie Technolac en particulier.

L'expérience du parc d'activité de Savoie Technolac, montre que l'utilisation du bail à construction favorise la patrimonialisation du foncier et valorise le territoire. La collectivité n'est pas privée de recettes financières pour autant. En effet, le modèle économique mis en place par le syndicat mixte de gestion du parc d'activité (Sippartec) consiste à percevoir à la signature du bail la totalité des loyers dus par le preneur sur la durée de celui-ci (99 ans dans le cas présent). La somme des loyers correspond à la valeur vénale du terrain s'il devait être mis en vente auprès d'un investisseur. Lors de la signature du bail⁹, la collectivité récupère son investissement sans avoir à attendre le

⁸ Perval est la base de données dans laquelle les notaires doivent enregistrer les transactions foncières et immobilières réalisées par leur office notarial. Il existe une base spécifique pour les locaux d'activités.

⁹ Ce choix opéré par Sippartec et accepté par les investisseurs est propre à Savoie Technolac. En effet, le contrat élaboré est propre à chaque bail signé : les clauses de durée, de prix et d'engagements respectifs du bailleur et du preneur sont rédigées différemment d'un territoire à l'autre.

versement annuel des loyers par le preneur.

L'évolution du territoire de Métropole Savoie (dans lequel est situé Savoie Technolac) depuis une vingtaine d'années a peu à peu « dessiné » les caractéristiques du foncier économique comme une ressource redéployable (un foncier à usage militaire passant à un usage économique) et à l'interface d'autres ressources (économiques, énergétiques, urbaines). Les orientations de politique publique en Savoie et sur le périmètre de Métropole Savoie ont fixé un cadre qui précise l'usage du foncier destiné aux entreprises à travers la notion de pôle

“ Le foncier d'activité n'est plus produit à travers l'aménagement de zones spécifiques en périphérie. ”

d'équilibre territorial et aboutissent à une hiérarchisation des zones d'activités. Malgré les nouvelles contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités et le renforcement de la fiscalité économique locale qui s'effondre, la ressource foncière territoriale révélée sur Métropole Savoie fonctionne comme une « garantie » (label) pour les entreprises déjà implantées. L'enjeu réside peut-être dans la diffusion du modèle patrimonial de Savoie Technolac à d'autres pôles d'activité de Métropole Savoie.

Parmi ces contraintes, il est possible d'identifier : les moindres besoins en foncier économique pour les entreprises, les contraintes réglementaires liées aux enjeux climatiques et énergétiques, les mutations socio-économiques qui affectent des territoires métropolisés du sillon alpin.

Le foncier dédié aux activités économiques n'est plus « autonome ». Il ne peut plus être produit de façon traditionnelle à travers l'aménagement d'espaces et de zones spécifiques souvent périphériques. Son rendement financier et fiscal a baissé nettement pour les collectivités territoriales et son efficacité en matière de développement économique est affectée par les mutations socio-économiques. La mise à disposition de terrains et de locaux de façon préférentielle ne peut plus tenir lieu de politiques de développement économique local.

La valeur du foncier dédié aux entreprises et aux activités industrielles et tertiaires notamment s'organise de plus en plus en spécifiant les caractéristiques du foncier économique à partir du contexte territorial et des enjeux propres au territoire. À Métropole Savoie et sur quelques parcs d'activité, le foncier est resté sous maîtrise publique (par démembrement). De leur côté, les

entreprises « choisissent » davantage leur implantation en fonction de l'accessibilité en transport collectif pour les salariés et des services communs proposés sur le territoire.

Sur la plupart des territoires enquêtés, se pose la question de la maîtrise publique du foncier économique selon les étapes différentes de mobilisation du foncier : constitution de réserves foncières pour le développement économique sur des territoires qui ont du mal à en constituer, portage de terrains bâtis en attendant la concrétisation de nouveaux projets immobiliers, maîtrise publique du foncier économique sur longue période (entre 18 et 99 ans pour les baux longue durée). Dans cette perspective, la maîtrise publique garantirait un processus d'émergence de la ressource foncière territoriale faisant du foncier une ressource redéployable et en créant à partir du foncier économique une fonction d'interface entre mobilité, emploi et habitat dans un espace urbain en recomposition fréquente. Les politiques publiques locales analysées à travers les instruments d'action foncière semblent aujourd'hui guidées par le besoin de faire émerger des avantages de localisation fondés sur des spécificités attachées au territoire plutôt que sur une offre foncière de terrains d'activité accompagnée d'une politique d'aménagement coûteuse pour la collectivité et aux résultats incertains en matière d'emplois. ■

¹⁰ Colletis Gabriel, « Proximities and Productive Encounters: The Case of Development Dynamics in the Region of Toulouse », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXXII: 2 (summer/été 2009), 151-166.