

PROJET DE LOI
INDUSTRIE VERTE
PROPOSITIONS
D'INTERCOMMUNALITÉS
DE FRANCE





SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
LES PROPOSITIONS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE	4
I - INITIER UNE DYNAMIQUE DE DECARBONATION DU TISSU INDUSTRIEL EXISTANT	6
II - PRÉSERVER, OPTIMISER, ET VALORISER NOS SITES INDUSTRIELS	8
III - MOBILISER LES COLLECTIVITÉS POUR FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION ET L'INDUSTRIALISATION DE SOLUTIONS TECHNOLOGIQUES VERTES	12
ANNEXES	16

INTRO

A l'occasion de ses vœux, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique **Bruno Le Maire** a annoncé le lancement d'un chantier de réindustrialisation de la France, par l'accueil de nouvelles filières vertes et la décarbonation des activités productives existantes.

Cinq binômes ont été désignés pour travailler sur **cinq enjeux identifiés** : le foncier, la formation, la commande publique, la fiscalité, et le financement de l'industrie verte française. Guillaume Kasbarian, député d'Eure-et-Loir et président de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, a été missionné pour coordonner ces travaux, qui donneront lieu à un projet de loi sur l'industrie verte examiné à **partir du début de l'été 2023**.

Articuler stratégie nationale / régionale et actions locales ...

Intercommunalités de France est engagée depuis de nombreuses années en faveur de la réindustrialisation. Dès 2018, l'association a appelé à un nouveau pacte productif et participé à la création de Territoires d'industrie, un programme associant élus locaux et chefs d'entreprises, qui a su faire ses preuves avec 1800 projets de renforcement des tissus industriels.

L'association a plaidé à de nombreuses reprises, en particulier au cours du plan de Relance et lors du lancement de France 2030, pour que notre ambition de réindustrialisation s'appuie simultanément sur une stratégie nationale et sur une dynamique locale, incarnée par les Territoires d'industrie... Si des stratégies nationales sont essentielles pour cibler des filières d'intérêt prioritaire et porter une offre cohérente d'aides aux entreprises, le binôme intercommunalité-région ne saurait être oublié, parce qu'il constitue un interlocuteur de proximité des acteurs économiques. A leur échelle, grâce à leur compétence en matière d'aménagement et de gestion des zones d'activités économiques (ZAE), les intercommunalités ont une connaissance fine des écosystèmes industriels locaux, et sont à même d'accompagner les entreprises dans leurs projets de décarbonation.

... pour favoriser "une excellence d'accueil industrielle concrète"

La réindustrialisation de notre pays sur une base écologique soulève de nombreuses difficultés, dont la première est sans doute de trouver du foncier disponible, en quantité et surtout en qualité suffisante : en 2022 70 % des intercommunalités refusent des implantations ou font face à des départs d'entreprises faute de foncier économique disponible¹.

Intercommunalités de France propose dans cette note une série de pistes pour concilier réindustrialisation et transition écologique. Certaines propositions présentées appellent à des modifications législatives ou réglementaires, d'autres tiennent davantage à des changements culturels à insuffler. En effet, Intercommunalités de France souligne que l'avènement d'une culture de « l'excellence industrielle concrète » dans notre pays nécessite un consensus et une mobilisation politique élargie, au niveau local comme au niveau national.

Ainsi, l'association espère vivement que **l'ouverture au dialogue qui a marqué le début de ce projet de loi se traduira par la mise en place d'une cause nationale commune**, et surtout d'un dialogue toujours plus resserré entre les industriels, les salariés, l'Etat et les territoires.

¹ <https://www.intercommunalites.fr/publications/le-foncier-economique-a-lheure-de-la-sobriete-fonciere-etat-des-lieux-et-perspectives/>

LES PROPOSITIONS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

Dans le cadre des travaux préparatoires au projet de loi, Intercommunalités de France propose, tout d'abord, de **créer un groupe de travail dédié à l'accompagnement des entreprises d'ores et déjà implantées dans les territoires afin de favoriser leur décarbonation**. En s'appuyant sur les dispositifs déployés par les régions et les intercommunalités, ce groupe de travail pourrait repérer les freins aux projets de décarbonation des industriels, identifier des pistes d'accompagnement, ou valoriser des projets/dispositifs plébiscités par les entreprises. Il pourrait aussi clarifier la structuration de l'accompagnement des entreprises et le suivi de leurs projets, qu'ils soient endogènes ou exogènes, de façon à disposer d'une vision unifiée au niveau national des spécificités régionales en d'animation économique. La connaissance de cette animation faciliterait l'accompagnement des prospects à différents niveaux : national, régional, local.

De façon préliminaire, Intercommunalités de France plaide également pour **inscrire dans la loi une contractualisation État-collectivités** qui permette d'associer l'ensemble des partenaires techniques et financiers pour verdir l'industrie.

OUVRIER DES USINES, RÉHABILITER LES FRICHES, METTRE À DISPOSITION DES TERRAINS

- **Massifier le dispositif des sites "clefs en main" et le transformer en "parcours de montée en disponibilité et en gamme des sites"**, afin d'aider les collectivités à proposer des implantations industrielles rapides au sein d'écosystèmes plus attractifs (haute qualité environnementale, présence de compétences spécifiques, offre de services ou d'équipements partagés), avec un appui (ingénierie, valorisation) des régions, de Business France, et de la Délégation Territoires d'industrie ;
- Renforcer la sous-destination industrielle **des plans locaux d'urbanisme intercommunaux** et encourager leur généralisation ;
- Favoriser l'émergence **d'offices fonciers industriels** afin de sanctuariser le foncier productif et initier une densification continue du foncier grâce aux loyers ;
- **Confirmer les intercommunalités comme porte d'entrée et instance de suivi des implantations industrielles** :
 - * pour coordonner l'ensemble des parties prenantes, publiques et privées, liées aux projets d'implantation ;
 - * pour initier une optimisation et un recyclage des flux d'énergie et de matière, au travers d'une généralisation des Plans Climat Air Energie ;
 - * afin d'assurer dans la durée une animation et une anticipation des risques technologiques, sanitaires, climatiques, et environnementaux au travers d'un rapprochement des divers documents stratégiques existants à l'échelle du territoire.
- Créer un **"Bauhaus des sites industriels"** porté par des écoles d'ingénieur afin de faciliter l'innovation dans la construction et l'architecture industrielle, de manière à permettre une densification accrue du foncier bâti tout en renouvelant son esthétique ;

FORMER AUX MÉTIERS DE L'INDUSTRIE VERTE

- **Créer des académies industrielles dans les territoires** afin de proposer au plus près des lieux de production, des parcours de formation du « bac -3 » au doctorat, en lien avec les entreprises et acteurs technologiques du territoire ;
- Accompagner les collectivités dans la mise en place **d'une offre d'accueil et d'accompagnement des publics** en formation, y compris des mineurs en filière professionnelle (logement, mobilité, insertion sociale et culturelle) ;
- Initier un travail **d'amélioration qualitative des campus industriels dans les villes moyennes** en articulant Action Cœur de Villes et Territoires d'industrie autour de projets de réhabilitation de friches industrielles historiques.

PRODUIRE, COMMANDER, ACHETER EN FRANCE

- Aider les administrations territoriales à intégrer **des critères environnementaux dans la commande publique** au travers d'un accompagnement dédié, reposant sur des cellules partenariales Etat-région-intercommunalités ;
- Rapprocher l'offre (les entreprises) et la demande (les collectivités) de biens et services **en s'appuyant sur les réseaux régionaux de la commande publique**, en lien avec les cellules d'accompagnement citées précédemment;
- Mieux faire connaître la palette **des possibilités ouvertes par les achats publics dans le domaine de l'innovation** (décret n° 2021-1634 du 13 décembre 2021 relatif aux achats innovants et portant diverses autres dispositions en matière de commande publique). Remobiliser France Expérimentation à ce titre;
- Créer un **appel à manifestation d'intérêt de France 2030 dédié aux solutions innovantes en matière de commande publique**;
- **Rapprocher les collectivités des acteurs déconcentrés de l'innovation** tels que les Sociétés d'Accélération et de Transfert de Technologies (SATT) et les Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT).

FINANCER L'INDUSTRIE VERTE

- Soutenir la création de dispositifs assurantiels, de fonds ou **de provisions pour la dépollution et l'aménagement des sols** industriels pour concrétiser le principe de pollueur payeur;
- Créer une filière nationale pour baisser le coût des fouilles archéologiques et études environnementales liées au foncier industriel;
- **Soutenir la création de foncières** en mobilisant les fonds de la Caisse des Dépôts et Consignations pour racheter le foncier industriel, donnant aux entreprises la capacité financière d'investir dans leurs machines, leurs process, et dans la recherche et développement (tout en facilitant l'optimisation et le remembrement du foncier);
- Créer un **livret d'épargne populaire dédié au financement des projets industriels verts**, auxquels les intercommunalités, les régions, et les citoyens pourraient abonder pour soutenir les projets industriels leurs territoires.

TRANSFORMER LA FISCALITÉ POUR FAIRE GRANDIR L'INDUSTRIE VERTE

- Acter un **partage obligatoire de la taxe d'aménagement** entre communes et intercommunalités en ce qui concerne l'aménagement de zones d'activités économiques afin de mieux répartir les ressources au regard de l'effort réalisé pour accueillir d'industrie ;
- Mettre en œuvre une **taxation de la vacance des locaux industriels** ;
- Veiller à **conserver un lien entre dynamisme industriel et fiscalité** notamment grâce à des critères de territorialisation de la fraction de TVA remplaçant la CVAE prenant en compte la création d'emplois industriels.

I – INITIER UNE DYNAMIQUE DE DECARBONATION DU TISSU INDUSTRIEL EXISTANT

Créer un groupe de travail pour accompagner l'industrie existante dans son verdissement

Actuellement, la structuration des groupes de travail liés au projet de loi industrie verte ne fait pas apparaître clairement les deux piliers annoncés par le ministre Bruno Le Maire : l'émergence de nouvelles filières vertes et le verdissement de l'industrie existante.

Pour généraliser et massifier la transition écologique de l'industrie à l'échelle nationale, le projet de loi ne doit pas s'adresser qu'aux nouvelles filières, ou aux sites les plus émetteurs. Il doit **accompagner l'ensemble des activités industrielles, voire cibler les TPE-PME dans les territoires, qui pour nombre d'entre elles sont éloignées des dynamiques d'innovation métropolitaines**, échappent aux grandes filières nationales et souffrent d'un appareil de production carboné et vieillissant. Ceci remet en question leur capacité à rester sous-traitantes de grands groupes qui ont débuté leur démarche de décarbonation sur toute leur chaîne de valeur.

Pour repérer et assister ces entreprises, le gouvernement peut **compter sur les intercommunalités, dont 91 % disposent d'un service de développement économique**, mais aussi sur les régions et leurs différentes agences de développement et de soutien à l'innovation.

Il convient donc de **créer un nouveau groupe de travail dédié à l'accompagnement des entreprises dans leurs projets de décarbonation**, qui pourrait par exemple être porté par Intercommunalités de France et Régions de France.

Ce groupe de travail pourrait repérer les freins aux projets de décarbonation des industriels, identifier des pistes d'accompagnement, ou valoriser des projets/dispositifs plébiscités par les entreprises. Il pourrait aussi clarifier la structuration de l'accompagnement des entreprises et le suivi de leurs projets, qu'ils soient endogènes ou exogènes, de façon à **disposer d'une vision unifiée au niveau national des spécificités régionales en matière d'animation et de stratégie économique**.

Articuler industrie, transition écologique et adaptation au changement climatique en s'appuyant sur les stratégies territoriales

L'industrie ne peut se penser indépendamment des ressources naturelles qu'elle mobilise. Le foncier, l'eau, l'énergie, les matières premières reviennent au centre des activités de transformation. Ainsi, il apparaît qu'une certaine dose de transversalité devient toujours plus nécessaire dans la planification industrielle.

Or, celle-ci ne peut se faire qu'au niveau local via les intercommunalités et les régions. Pour observer et optimiser l'usage de ces ressources, les intercommunalités élaborent d'ores et déjà un certain nombre de documents dédiés à la planification foncière (PLUI), aux flux d'énergie et de matière (PCAET), à la gestion des déchets (PLPD-MA), à la gestion des risques industriels (PPRT). Les régions déploient aussi une série de documents (PRGPD, SRADDET, SRDEII) et les dispositifs d'aides associés.

L'État gagnerait à soutenir ces stratégies, en les généralisant (PLUI, PCAET), en facilitant leur élaboration (soutien à l'ingénierie), mais surtout en appuyant sa propre stratégie sur les plans d'action locaux, dans une logique *bottom up*. La réindustrialisation de l'économie française ne pourra pas se contenter d'appels à projets et de facilités réglementaires et fiscales: il faut un accompagnement et une action multiniveaux, qui capitalise sur le potentiel de planification, d'animation et d'impulsion des collectivités.

Initier une contractualisation de modernisation des sites industriels BÂTI + PROCÉDÉS

Rendu obligatoire par la loi Climat et Résilience d'ici juillet 2023, l'inventaire des ZAE doit permettre aux collectivités de disposer d'un état des lieux et **d'une connaissance fine des activités industrielles sur leur territoire, de leur localisation, et de leurs potentiels d'optimisation à un temps-t**. Cet état des lieux généralisé, plutôt qu'un catalogue de parcelles, peut devenir une approche à la fois transversale et concrète de la modernisation et de la décarbonation industrielle². Il s'agit, à l'heure de la crise énergétique, **d'accompagner chaque entreprise, chaque site industriel volontaire, au travers d'un dispositif visant à moderniser à la fois l'intérieur et l'extérieur des lieux de production : leur enveloppe bâtementaire, souvent vieillissante, et leurs processus de production (renouvellement du parc machine, décarbonation des processus de production, numérisation/robotisation des process via la 5 G notamment)**.

Cet accompagnement pourrait se faire de façon décentralisée **par une contractualisation intercommunales-région-État-opérateurs**. La mobilisation conjointe des financements actuels de la Banque des Territoires, de la BPI, et de l'ADEME permettrait de soutenir directement les entreprises, de façon unifiée et cohérente, en évitant la multiplication des appels à projets, et en articulant les guichets existants dans un même accompagnement intégré. **Cette contractualisation constituerait le volet économique et foncier des CRTE**. Ces contrats d'objectifs et de moyens seraient un outil de planification de l'accompagnement des entreprises, sur la base de l'inventaire des ZAE, en ciblant des sites industriels à moderniser de façon prioritaire.

Généraliser l'observation et l'animation des flux d'énergie et de matière

Ces **actions de décarbonation à destination d'entreprises « individuelles » peuvent s'accompagner d'actions collectives telles que les initiatives d'Écologie Industrielle Territoriale**.

Il s'agit ici de multiplier les réseaux d'écologie industrielle territoriale et d'économie circulaire afin d'optimiser, mutualiser et recycler les flux d'énergie et de matière à l'échelle d'un même site industriel. La connaissance par les collectivités et les entreprises de ces flux, sur plusieurs périmètres (sites d'activités, agglomération, bassin industriel infrarégional), est un préalable indispensable. Il est donc **nécessaire de généraliser l'analyse des flux d'énergie et de matière** (toiles industrielles, schémas énergétiques, schéma directeur des énergies) grâce à un soutien de l'ADEME, dans le cadre des PCAET.

En parallèle du volet « ingénierie d'étude », **ces démarches doivent vivre, être animées, générer du réseau** et de la confiance entre acteurs... de façon à générer des projets communs et créer une dynamique de décarbonation de long terme, en mobilisant les entreprises dans les territoires. Les objectifs des nouveaux chefs de projets Territoires d'industrie pourraient intégrer ces fonctions. Ailleurs, il serait possible de financer ces postes et les projets qu'il feraient émerger en favorisant **une surfiscalité sur la vacance du foncier industriel et/ou les activités industrielles « sur polluantes »** (par rapport à une moyenne nationale). A la main des collectivités, ces moyens serviraient le financement de projets et de postes dédiés à la décarbonation de l'industrie, l'adaptation au changement climatique, et la prévention des risques industriels.

Les collectivités pourraient aussi participer à ces boucles, établir des synergies avec les industriels, et mutualiser un certain nombre de services (ombrières photovoltaïques sur parking, réseaux de chaleur urbain...).

² <https://www.intercommunalites.fr/actualite/inventaire-des-zae-les-dernieres-actualites/>

II – PRESERVER, OPTIMISER, ET VALORISER NOS SITES INDUSTRIELS

Le foncier économique est à la croisée de deux transitions :

- Une **transition écologique, incarnée par le zéro artificialisation nette** (loi Climat et résilience du 22 août 2021) : les intercommunalités doivent réduire de moitié leur consommation foncière d’ici 2030, et atteindre le ZAN en 2050. Il faut donc concilier développement économique et sobriété foncière : reconverter les friches industrielles, limiter les dents creuses, mutualiser les espaces, densifier...
- Une **transition économique, liée à une mutation des besoins des entreprises**. Pour être attractif, un terrain doit non seulement être disponible, mais aussi permettre l’accès à une offre de services : mobilité, restauration, conciergerie, formation, incubateur... et avec un prix de sortie (à l’achat ou en location) qui soit acceptable y compris pour les TPE/PME

Ces facteurs mettent en tension le foncier économique et incitent à approfondir les politiques foncières, notamment des intercommunalités qui ont la responsabilité exclusive de la gestion du foncier économique. En effet, **deux tiers des intercommunalités font face à des départs d’entreprises faute de foncier économique disponible** (voir annexe). La moitié des besoins exprimés en foncier économique sont industriels.

Au-delà de la raréfaction du foncier vient le sujet de la qualité du foncier industriel. **Nombre de ZAE ne correspondent plus aux besoins actuels des industriels, ni aux impératifs écologiques** (densité, mobilité décarbonée, mixité des activités). A ces besoins de requalification et de modernisation s’ajoutent des délais d’implantations comparativement plus longs en France que dans un certain nombre d’autres pays européens, ce qui limite fortement l’attractivité industrielle de notre pays.

Ces délais d’implantations ont fait l’objet ces dernières années d’une intense activité parlementaire, avec notamment **deux rapports – Kasbarian (2019) et Guillot (2022) – et une loi (la loi d’accélération et de simplification de l’action publique, dite loi ASAP, de juin 2020) apportant un certain nombre de progrès indéniables**. Si quelques leviers complémentaires de simplification peuvent être trouvés, à l’instar de la parallélisation et du rapprochement des procédures, Intercommunalités de France souligne que ceux-ci demeurent limités, ou impliqueraient une révision à la baisse nos exigences environnementales, ce qui serait peu cohérent dans le cadre d’un projet de loi industriel Industrie verte (voire contre-productif du fait de la dégradation de l’image de l’industrie que cela entraînerait, alimentant dès lors les contestations et recours à l’égard des implantations industrielles).

Massifier le dispositif des sites “clefs en main” et le transformer en “parcours de montée en disponibilité et en gamme des sites”

En premier lieu, il faut souligner que la pénurie du foncier industriel disponible ne porte pas tant sur le **foncier industriel en général, mais plutôt sur le foncier industriel aménagé, optimisé, quasiment « prêt à l’emploi »** et dont les seules démarches restantes sont la demande permis de construire et les demandes d’autorisation ICPE. Avant d’interroger les délais d’instruction des procédures restant à réaliser lors de l’arrivée d’un prospect, il serait donc intéressant d’inciter les collectivités à anticiper un maximum les procédures et exigences réglementaires pouvant faire l’objet d’un traitement en amont, fouilles archéologiques et études faune-flore en tête. C’est l’idée des **« sites industriels clefs en main »**, inspirés par la Délégation Territoires d’Industrie puis mis en place suite au rapport Kasbarian, qui ont pour mérite de libérer au maximum les industriels des délais et procédures avant implantation.

L’anticipation en amont de ces procédures et leur réalisation par les collectivités sont cependant loin d’être gratuites pour celles-ci. Les intercommunalités connaissent une augmentation sensible des coûts liées aux études demandées, du fait de leur multiplication d’une part, et en raison d’une faible concurrence dans les territoires entre les prestataires d’autre part. Afin d’éviter que ces coûts n’obèrent l’essor des sites clefs en main, Intercommunalités de France propose trois solutions :

- à court terme, renforcer les aides aux collectivités destinées à l’étude, la réhabilitation et l’aménagement du foncier productif, à la manière du Fonds National pour l’Archéologie Préventive (FNAP) dédié au logement. Ces aides serviront en particulier à faire face aux coûts non-négligeables liés aux études archéologiques ;
- à moyen terme, consolider un réseau d’ingénierie foncière à l’échelle d’une ou de plusieurs intercommunalités. Ces réseaux souples pourront réaliser ces études pour le compte de leurs collectivités membres (en facturant au prix de revient) ;
- à long terme, constituer une filière nationale des études, de l’aménagement et de la réhabilitation visant à favoriser la concurrence entre acteurs et stimuler l’innovation par une recherche publique-privée faisant baisser les coûts ;
- à très long terme, créer un “Bauhaus des sites industriels” porté par des binômes d’écoles d’ingénieur et d’architecture afin de faciliter l’innovation dans la construction et l’architecture industrielle, de manière à rendre possible une densification accrue du foncier bâti tout en renouvelant son esthétique.

Reposant jusqu'ici sur des collectivités qui réalisent les études puis se font labéliser, **les sites clefs en main pourraient également revêtir une seconde dynamique, à savoir un accompagnement privilégié d'un certain nombre de sites jugés d'intérêts prioritaires** (proche d'une autoroute, dernier site existant, avoisinant une production énergétique pouvant être valorisée) par une intercommunalité et sa région, qui par la suite bénéficieraient d'un appui en ingénierie pour « faire advenir » un site industriel clef en main. S'ensuivrait un accompagnement dans la réalisation des études environnementales, archéologiques, voire à la dépollution/démolition lorsqu'il s'agirait d'opportunités de première importance, à l'instar des anciens sites d'activité de très grande taille d'un seul tenant, qui deviennent tout particulièrement rares.

Cette logique de parcours pourrait être associée à un **élargissement des critères de valorisation des sites**. Les délais d'implantation seraient un premier préalable, toutefois les administrations centrales et régionales pourraient valoriser **et faire émerger des avantages comparatifs telles qu'une haute qualité environnementale, la présence de compétences spécifiques, une offre de services ou d'équipements partagés**. Cette montée en gamme des sites permettrait à la France de jouir d'un nouvel avantage comparatif indéniable : une « excellence industrielle concrète » en matière d'accueil d'activités productives, renforçant notre attractivité et notre capacité à jouer la carte de la compétitivité hors prix.

Mobiliser la fiscalité et les documents d'urbanisme pour sanctuariser et densifier le foncier industriel

L'inventaire des ZAE cité précédemment peut être un moyen pour **les intercommunalités de muscler leurs outils de planification et d'intervention foncière**, par le biais d'une ingénierie renforcée (observation foncière généralisée, détaillée et en continu) et de documents d'urbanismes ordonnateurs (sanctuarisation du foncier industriel), étroitement élaborés en lien avec la stratégie économique territoriale (spécialisation des zones, renforcement de l'offre de services).

Ce renforcement de l'ingénierie passe par la consolidation des outils techniques et financiers à la main des collectivités mais aussi les moyens humains dédiés. Dans l'immédiat, le projet de loi industrie verte peut soutenir **trois mesures législatives** :

Tout d'abord, la généralisation des PLUI et le renforcement des zonages par sous-destination. Ce progrès faciliterait grandement la planification et la sanctuarisation du foncier industriel dans les documents d'urbanisme, notamment si ces derniers intègrent des sous-destinations industrielles évitant une éviction de l'industrie par d'autres activités (commerces, bureaux), et facilitant **la mutabilité entre du foncier commercial périphérique excédentaire vers un foncier industriel**. Cette gestion unifiée du foncier économique faciliterait également le parcours des entreprises, au sein d'une ZAE ou entre ZAE, selon leurs spécificités et besoins (taille, phase de développement, filières...).

Ensuite, la mise en œuvre d'un partage obligatoire de la taxe d'aménagement entre communes et intercommunalités via la conclusion de pactes fiscaux visant à mieux répartir les ressources au regard de l'effort conjoint réalisé pour accueillir d'industrie. Ce partage pourrait cibler plus spécifiquement les opérations portées par les intercommunalités, devenues seules responsables de la création, l'aménagement, et la gestion des ZAE suite à la loi NOTRe. Ce « retour fiscal » logique pour la collectivité investisseuse est d'autant plus nécessaire face aux volumes croissants de requalifications à mener dans le cadre du ZAN dans les ZAE existantes.

Enfin, la sanctuarisation des grands sites industriels (d'une superficie supérieure à 100 hectares) par la création des zones industrielles prioritaires, dérogeant à l'objectif ZAN du fait du caractère exceptionnel de leur surface (potentiellement une dizaine de sites en France). Ces derniers ne seraient pas toujours immédiatement disponibles (dépollution et aménagements préalables), mais constitueraient des « réserves industrielles d'envergure » pour des implantations à venir.

Confirmer les intercommunalités comme porte d'entrée et instance de suivi des implantations industrielles

Les améliorations des sites existants nécessitent une mobilisation élargie (intercommunalités, régions, opérateurs, administrations déconcentrées), qui serait l'occasion de favoriser un travail commun de repérage et de montée en gamme engendrant simultanément **une coordination entre acteurs publics favorisant un accompagnement harmonieux des prospects dans leurs projets d'implantations**.

Cet accompagnement harmonieux, s'il semble une évidence, reste pour l'heure loin de constituer une réalité expliquant en partie les délais d'implantation des activités industrielles.

Comme le souligne le rapport Guillot, la durée théorique des procédures d'implantation d'activités économiques en France (sur terrain « réellement » disponible donc pré-aménagé et étudié) est de neuf mois, ce qui est globalement comparable à nos voisins allemands et suédois. **La France se distingue par l'écart entre les délais théoriques et les délais réels de ses procédures, et notamment de l'autorisation environnementale – ICPE**. Le délai supplémentaire requis par les services déconcentrés pour son instruction s'échelonne en moyenne de quatre à huit mois (tandis que la demande de permis de construire instruite en parallèle par la commune voire l'intercommunalité demande toujours en moyenne trois mois).

Ces retards par rapport au calendrier théorique sont imputables d'une part aux demandes de pièces complémentaires lorsque les dossiers ne sont pas matures (40 % des écarts) et d'autre part à l'accumulation de délais entre chaque étape des procédures (40 % également). A l'inverse, lorsque le projet industriel fait l'objet d'un intérêt politique fort et d'un suivi particulier, les délais tendent à être respectés, voire à être inférieurs d'un mois à ceux de nos voisins européens.

En d'autres termes, comme dit précédemment **un certain nombre de leviers d'accélération des implantations relèvent davantage d'outils existants à mobiliser ou de pratiques administratives à adapter** : anticiper les implantations, accompagner les porteurs de projet, coordonner l'ensemble des parties prenantes publiques et privées liées aux projets d'implantation. Le renforcement de l'autorité préfectorale (coordinatrice des acteurs et accompagnatrice des projets d'implantation, des revues d'orientation des projets et chargés de la nomination de sous-préfets à l'investissement) permet des avancées, qui sont à compléter grâce à une coordination plus étroite vis-à-vis des services des intercommunalités.

Au regard de leurs compétences en matière d'urbanisme et de transition écologique, et de leur connaissance des porteurs de projets, les intercommunalités peuvent devenir un interlocuteur de premier plan, des procédures d'implantation. Ce suivi, tant en amont qu'en aval des projets d'implantations, permettrait **d'assurer un suivi et un accompagnement des industriels, de façon à améliorer les phases de pré-instruction des dossiers**. En se constituant comme interface entre les entreprises et les différentes administrations – à la manière des Territoires d'industrie, les intercommunalités pourraient – étroitement en lien avec leurs préfets de département – **coordonner les différentes procédures administratives liées à l'implantation des entreprises**.

Favoriser une culture territoriale de gestion du risque industriel, environnemental et climatique

Pour des raisons d'acceptabilité et d'adaptation au changement climatique, la réindustrialisation de notre pays doit pouvoir **compter sur la consolidation d'une forte culture du risque industriel, environnemental, et climatique**. En effet, un haut niveau d'exigences en matière de sécurité se veut triplement gagnant : pour le climat, pour l'acceptabilité de l'industrie, pour l'attractivité du site France.

La France compte environ 500 000 établissements, dont 25 000 relèvent du régime d'autorisation, 16 000 de l'enregistrement et le reste, soit la grande majorité, du régime de la déclaration. Parmi les installations soumises à autorisation, 1 312 sont classées Seveso. À l'heure actuelle l'instruction des dossiers d'implantation reste dans certains territoires le seul moment de diagnostic et de dialogue entre les différentes parties prenantes du risque industriel : entreprises, collectivités, services de l'Etat, citoyens, engendrant à termes un manque de suivi des implantations, et une méfiance vis-à-vis de l'industrie³.

Les intercommunalités pourraient, progressivement et pour celles qui le veulent, constituer **un tiers de confiance visant à promouvoir une lecture partagée des risques industriels à l'échelle locale**, tant en amont qu'en aval des procédures d'implantation, et dans l'objectif **d'assurer un suivi et un accompagnement des industriels**. Elles pourraient, en appui aux communes et aux préfets,

apporter une certaine connaissance des dossiers aux services instructeurs : expérience en matière d'urbanisme et de gestion des parcs d'activités, connaissance du porteur de projet, suivi des autres enjeux et risques territoriaux pouvant affecter l'activité industrielle.

Face à l'émergence de risques climatiques souvent multifactoriels, cette animation – en articulation avec les Comités de Suivi de Sites (CSS), serait l'occasion d'actualiser et de favoriser la mise en cohérence à l'échelle d'un territoire des documents de gestion des risques de toute nature, qu'ils soient technologiques (PPRT), climatiques (PCAET pour les risques liés au changement climatique et à la qualité de l'air), aquatiques (Gemapi pour le risque d'inondation). **Le rapprochement de ces différents documents à l'échelle du bassin de vie, favoriserait une prise en compte globale des risques**, qu'ils soient industriels, climatiques, ou sanitaires. Aussi, la présence de l'intercommunalité, à la manière des Territoires d'industrie, favoriserait une mobilisation transversale, partenariale, et public privée, autour de ces enjeux. De même, cette mobilisation pourrait être réalisée dans une logique de projets, de façon à construire sans atteindre une vague de projets de réduction de l'impact environnemental des activités industrielles.

Favoriser les outils à l'origine d'une meilleure maîtrise du foncier industriel par les collectivités

Le renforcement des capacités d'analyse et d'intervention foncière pose également la question de **la montée en puissance des outils de portage fonciers**, notamment dans un contexte de raréfaction accélérée du foncier industriel, voire de caducité du modèle traditionnel d'aménagement du foncier économique « aménagement-commercialisation/cession », tout particulièrement perturbé par le ZAN.

Jusqu'alors, les collectivités aménageaient majoritairement le foncier économique en artificialisant les sols. Les prix de sortie du foncier économique étaient faibles, mais les coûts d'aménagement l'étaient également. Malgré une sous-optimisation des sites, le foncier demeurait disponible.

Désormais, **la raréfaction du foncier conduit les collectivités à requalifier les sites économiques existants**, toutefois les montants élevés de réhabilitation (dépollution, démolition, aménagement) et les prix de sortie faibles conduisent les intercommunalités à vendre « à perte », notamment dans un objectif d'attractivité. **Cette politique de commercialisation n'est pas économiquement tenable à terme** (qui plus est avec un allègement progressif de la fiscalité économique locale). Surtout, elle fait obstacle à l'optimisation foncière, du fait du manque de contrôle des destinations des sols, majoritairement privés, engendrant une possible multiplication des phénomènes de spéculation et de rétention foncière.

³ https://www.senat.fr/rap/r19-480-1/r19-480-1_mono.html

En ce sens, le ZAN et la raréfaction du foncier changent la donne et constituent une opportunité. Les intercommunalités font face à une forte demande foncière, elles peuvent de plus en plus « choisir » les entreprises s’implantant sur leur territoire et poser leurs conditions. Elles peuvent adopter des outils de maîtrise tels que **les baux emphytéotiques/à construction, qui permettent de contrôler les destinations, mais aussi d’assurer un modèle économique viable pour la sobriété foncière.** En générant des loyers qui permettent de lisser les revenus et de réaliser une optimisation « en continu » du foncier économique. Ce modèle émerge pour la moitié des intercommunalités du grand urbain⁴. Il est également fortement diffusé en Angleterre, en Allemagne, et en Suisse, où la densité démographique est beaucoup plus forte que la France, incitant les administrations locales à adopter des modèles de gestion du foncier davantage interventionnistes.

Cette approche favoriserait **également le parcours résidentiel des entreprises et leur mobilité géographique.** Les collectivités auraient l’occasion de développer ou de favoriser différents types d’immobiliers locatifs publics ou privés : pépinières pour les start-ups industrielles, ateliers partagés pour l’artisanat et les TPE, baux pour les TPE et les ETI. Cette segmentation faciliterait la croissance industrielle endogène et l’ancrage des entreprises dans les territoires.

Autour de ces sites industriels pourraient **se développer un ensemble de services aux entreprises et à leurs salariés** : offre de formation, de mobilité, écologie industrielle, équipements de l’industrie du futur favorisant l’attractivité et la compétitivité du territoire, mais aussi restauration, services à la petite enfance, hébergement ponctuel lors de l’installation ou pour les stagiaires.

Ce « saut qualitatif » demande toutefois un important effort financier mais aussi d’ingénierie, ne pouvant être réalisé que dans le cadre d’une mobilisation collective, aux côtés des agences d’urbanisme et de développement, des établissements publics fonciers (EPF), des Régions, de l’État déconcentré. **Surtout, l’État, par le biais de la Caisse des dépôts et consignations, doit prendre des participations et proposer des enveloppes financières suffisantes** aux intercommunalités pour leur permettre de progressivement mieux « tenir » leur foncier (et ne pas le commercialiser), de se constituer un patrimoine, et à terme de financer leurs opérations au travers de loyers plutôt que de cessions.

Le développement de ce modèle permettrait aux entreprises qui acceptent de céder leur foncier à la collectivité de se constituer une trésorerie, qui servirait à moderniser leur parc machine. Cependant, la question de l’acceptabilité de cette cession du foncier par les petites entreprises reste un sujet à travailler avec les chambres consulaires notamment, et tout particulièrement lors des phases de cession/transmission, propices à ce changement de modèle. Il sera également l’occasion d’améliorer l’offre de services aux entreprises qui, devenues locataires, pourront bénéficier d’un contact privilégié avec les services de la collectivité, de services mutualisés, et donc autant d’économies ou d’avantages supplémentaires.

⁴ <https://www.intercommunalites.fr/publications/le-foncier-economique-a-lheure-de-la-sobriete-fonciere-etat-des-lieux-et-perspectives/>

III - MOBILISER LES COLLECTIVITÉS POUR FAVORISER L'EXPÉRIMENTATION ET L'INDUSTRIALISATION DE SOLUTIONS TECHNOLOGIQUES VERTES

Se saisir du verdissement de nos réglementations de la commande publique pour faire émerger de nouvelles filières industrielles

Les différentes aides publiques à la décarbonation de l'industrie et à l'émergence de filières vertes que pourraient apporter l'Union Européenne, l'Etat, et les régions seront sans aucun doute essentielles, à la fois pour rendre économiquement possible ces activités, mais aussi pour concurrencer les plans de soutiens américains et chinois. Toutefois pour l'heure, dans un contexte budgétaire contraint, l'industrie française devra compter sur les budgets et dépenses existantes.

Intercommunalités de France propose deux types de solutions:

- Mieux accompagner et organiser les acteurs de la commande publique
- Capitaliser sur cet accompagnement pour structurer des filières vertes nationales

Avec un volume total de 128,2 milliards d'euros en 2021 (hors marchés récurrents), la commande publique constitue un réel levier immédiatement mobilisable de soutien direct des tissus industriels⁵, et notamment des activités productives respectueuses de l'environnement et réalisées dans des conditions socialement et économiquement responsables.

Les collectivités territoriales portent plus de 35 % de ces dépenses (47,8 milliards d'euros). Par l'insertion de critères environnementaux et sociaux dans les marchés publics, la commande publique peut en effet intégrer un volet « développement économique local ». Par ailleurs, le développement de pratiques telles que le sourcing ou l'allotissement des marchés vise notamment à faciliter et améliorer l'accès de ces marchés publics aux petites et moyennes entreprises (TPE- PME) et aux entreprises porteuses de solutions innovantes. Elle peut constituer un effet de levier pour l'économie du territoire et la structuration des filières: déployer des projets d'énergies renouvelables, réduire les émissions de gaz à effet de serre des services techniques de l'intercommunalité et des entreprises, structurer des filières agricoles...

La troisième édition du Plan national pour des achats durables 2021-2025 (PNAD)⁶ fixe un double objectif : **d'ici 2025, 100 % des marchés publics notifiés doivent intégrer une considération environnementale** et 30 %

doivent intégrer une considération sociale. Or **en 2020, seul 17 % des marchés publics notifiés intégraient une considération environnementale** et 12 % intégraient une considération sociale.

Partant de ce constat, l'article 35 de la loi Climat et Résilience d'août 2021 inclut des mesures pour renforcer les critères environnementaux et sociaux dans la passation et l'exécution des contrats de la commande publique, dont les concessions. L'article **introduit l'obligation de retenir au moins un critère d'attribution prenant en compte les caractéristiques environnementales de l'offre**. En outre, **la loi supprime la possibilité de retenir le prix comme critère unique** identifiant l'offre la plus avantageuse. Ce changement va ainsi obliger et inciter les collectivités à raisonner sur la base du coût global de l'achat en s'appuyant sur le coût du cycle de vie du produit, afin d'intégrer les externalités négatives de l'achat (bilan carbone).

Intercommunalités France souligne que **ces nouvelles obligations sont une occasion unique de favoriser une commande publique servant directement la réindustrialisation verte** de notre pays, posant dès lors la question du lien à systématiser entre obligations environnementales et « critérisation » de la commande publique à des fins de décarbonation et de réindustrialisation.

En ce sens, ces mesures entreront en vigueur au plus tard en 2026, mais d'autres lois récentes participent d'ores-et-déjà au renforcement de ce lien. L'article 58 de la loi Anti-gaspillage pour une économie circulaire de février 2020 fixe pour les acheteurs publics des objectifs de recours aux biens issus du réemploi, de la réutilisation ou d'inclusion de matières recyclées. La loi ASAP a, quant à elle, assoupli le dispositif de réservation des marchés publics et permis de renforcer l'accès des TPE-PME aux marchés globaux.

⁵ <https://www.intercommunalites.fr/publications/commande-publique-responsable-un-levier-au-service-des-projets-de-territoire/>

⁶ Feuille de route nationale qui a pour vocation de fixer des objectifs et d'organiser des actions en faveur de l'achat public socialement et écologiquement responsable, mais aussi de fédérer tous les acteurs en charge de l'achat public

Accompagner les collectivités dans le déploiement d'une commande publique responsable pour encourager la constitution de nouvelles filières

Souvent évoqué comme un frein aux démarches d'achat responsable, la crainte engendrée par le cadre juridique des marchés publics mérite d'être nuancée. **Si l'expertise juridique est nécessaire, le déploiement des démarches d'achat responsable se heurte le plus souvent à des contraintes organisationnelles.** Loin de se limiter à une approche juridique, la commande publique responsable s'appuie en effet sur de nombreuses expertises métier et l'implication des acteurs du territoire. C'est en partant des besoins, et non de l'acte d'achat, que des solutions innovantes pourront être mises en place. Pour cela, un travail en transversalité est nécessaire afin que les différentes directions apportent leur expertise. La qualification du besoin et la technicité des problématiques environnementales et sociales soulèvent un enjeu d'ingénierie, dont beaucoup de collectivités manquent souvent.

Afin de permettre à chaque acteur de la commande publique de bénéficier d'un accompagnement, des **réseaux régionaux de la commande publique** se sont progressivement structurés. Ces derniers soutiennent et accompagnent localement les acheteurs par la mise à disposition d'outils, l'animation d'un réseau, la mise en place de formations, la diffusion d'information ou encore le partage de bonnes pratiques. Dans l'optique d'un verdissement de l'industrie, il est essentiel **d'assurer la montée en connaissances de ces réseaux sur le tissu industriel et de rapprocher les industriels de ces réseaux.**

Un enjeu majeur repose sur la **massification de ces marchés.** Des personnes morales de droit privé peuvent également être membre d'un **groupement de commandes** à condition que chacun des membres applique, pour les achats réalisés dans le cadre du groupement, les règles prévues par la commande publique⁷. Peu mobilisée car contraignante pour les industriels, cette faisabilité de groupements de commandes élargis ouvre des possibilités en matière de **massification du soutien à la réindustrialisation verte**, d'autant plus réelles que les intercommunalités sont régulièrement en contact avec les entreprises de leur territoire. Moins engageantes, une coordination souple, déclarative de la commande publique avec les autres acteurs économiques du territoire, peut également faire émerger des volumes d'achats plus conséquents (flottes, bornes de recharges, etc). Ici aussi, la mise en place de **groupements d'achats mutualisés associés aux filières vertes identifiées au niveau national, régional, et intercommunal faciliteraient ces rapprochements en créant des référentiels d'achats communs.**

A termes, ces groupements d'achats favoriseraient l'émergence de filières rendant possible une mise en conformité des collectivités au regard de la loi et de ses ambitions de transition écologique. En matière de commande publique, la **loi AGEC** a fixé d'ambitieux objectifs d'acquisition par les **marchés publics de biens issus du**

réemploi, de la réutilisation ou intégrant des matériaux biosourcés ou recyclés (de 20 à 100 % selon le type de produit). Toutefois, pour atteindre ces objectifs, les intercommunalités doivent souvent faire avec une offre peu structurée voire inexistante. À titre d'exemple, un taux de 20 % de réemploi ou de réutilisation est prévu pour les vêtements et chaussures de travail. Toutefois, l'offre est encore loin d'être suffisante pour permettre aux intercommunalités de répondre à ces objectifs, les filières étant encore en cours de structuration. Cette **inadéquation entre l'objectif fixé au niveau national et la réalité opérationnelle des industriels** serait un premier exemple pour lequel un travail multiniveau de structuration de filières pourrait être réalisé.

Afin de faciliter cette structuration et favoriser l'innovation en la matière, il serait intéressant de mieux faire **connaître la palette des possibilités ouvertes par les achats publics dans le domaine de l'innovation** (décret n° 2021-1634 du 13 décembre 2021 relatif aux achats innovants). Lancée en 2019, cette expérimentation permet aux acheteurs de passer des marchés de travaux, de fourniture ou de service sans publicité ni mise en concurrence jusqu'à 100 000 € lorsque l'achat présente un caractère innovant.

De même, la **remobilisation de France Expérimentation**, dispositif interministériel qui a pour objectif de lever des blocages juridiques entravant la réalisation de projets innovants, grâce à la mise en place de dérogations constitue un levier pertinent. Sa mobilisation consoliderait le rôle des collectivités dans les dynamiques d'innovation, au travers d'un accompagnement personnalisé des collectivités désireuses d'expérimenter des solutions innovantes et décarbonées dans l'exercice de leurs responsabilités, que ce soit en matière de mobilité, de construction du bâti, de chauffage urbain, de production énergétique...

Enfin, de façon à connecter et initier une dynamique entre industriels et réseaux de la commande publique, **un AMI de France 2030 spécifiquement dédié aux solutions innovantes en matière de commande publique** (flottes publiques décarbonées, nouvelles techniques de dépollution, d'aménagement, ou de construction, production énergétique locale...) serait bienvenu. Cette impulsion, en plus de visibiliser le marché de la commande publique faciliterait également l'organisation des réseaux qui le constituent, ces derniers souffrant pour l'heure d'un manque de moyens humains et techniques, et d'une couverture insuffisante sur le territoire national.

⁷ <https://www.economie.gouv.fr/daj/coordination-achats-2016>

Créer des écosystèmes de formation et de recherche autour des solutions industrielles vertes développées dans les territoires

L'émergence de filières telles que l'hydrogène, la mobilité électrique, la construction durable, nécessitent un effort de recherche et de formation inédit, à mener nécessairement au plus près des activités industrielles, majoritairement situées hors des grandes métropoles. **La création de ces compétences implique d'une part une offre de formation nouvelle, en particulier sur les métiers techniques fortement en tension, mais aussi un travail fin sur l'environnement de ces formations** : le logement étudiant, la mobilité, l'attractivité des métiers et lieux de formation... Ce travail sur l'environnement ne peut être réalisé qu'au niveau local, par les intercommunalités⁸.

La mise en place de formations appliquées doit également faciliter **l'émergence d'une recherche appliquée en lien étroit avec les besoins et projets des industriels locaux, et possiblement soutenue par la commande publique des collectivités locales**. Ce mouvement favoriserait la constitution d'un vivier de compétences et de technologies, voire participerait à l'émergence de clusters et de pôles environnementaux à la fois technologiques, industriels et humains, comme c'est actuellement le cas pour **l'hydrogène à Redon, les biomatériaux à La Réunion, ou encore les énergies marines dans le Cotentin**.

Plusieurs actions partenariales pourraient être envisagées : académies industrielles associant entreprises et acteurs de la formation, projets de recherches en entreprise, découverte des métiers industriels, expériences professionnelles dans les entreprises du territoire, mise à disposition d'équipements productifs pour permettre aux jeunes de découvrir les métiers, mise à disposition de chercheurs pour développer un nouveau produit...

La transformation des campus labélisés métiers et qualifications (CMQ) en académies industrielles permettrait d'offrir, au plus près des lieux de production, un continuum de formations allant du « bac -3 » au doctorat. De tels structures, en lien avec les entreprises et acteurs technologiques du territoire, favoriseraient l'innovation et la recherche en entreprises.

Pour attirer sur ces emplois et ces formations, **il est nécessaire de mobiliser les différents acteurs locaux participant à la sensibilisation, à l'orientation, et à l'insertion vers les métiers industriels**. Il s'agit d'une part de visibiliser et de sensibiliser à ces formations, d'autre part d'actionner l'ensemble des leviers locaux favorisant l'accès à ces emplois et ces formations : logement, mobilité, loisirs... **Les intercommunalités sont les acteurs les plus à même de structurer une offre d'accueil et d'accompagnement globale des publics en formation**.

Pour plus de cohérence, il s'agirait **d'accueillir dans un même site les acteurs locaux de la formation initiale et continue, mais également les acteurs de l'emploi, de l'orientation et de l'insertion, et surtout d'y asso-**

cier l'accompagnement des entreprises (politiques de gestion des RH, insertion et suivi des apprentis...), sur le modèle projeté des villages AFPA. A termes, ces pôles de ressources et de compétences industrielles pourraient également proposer des parcours spécifiques pour les seniors (transmission des compétences, appui à l'apprentissage).

Un travail important est à réaliser sur la qualité architecturale de ces campus, qui gagneraient à s'implanter dans des lieux industriels historiques (friches en centre-ville par exemple), de manière à régénérer de la vie économique et sociale sur ces lieux, et de concilier usage concret et revalorisation de leur passé industriel. Cette revalorisation serait par ailleurs une occasion **d'articuler efficacement les programmes Territoires d'industrie et Action Cœur de Ville**.

Enfin, pour alimenter cet écosystème de compétences et d'innovation, **il devient nécessaire d'ouvrir les Sociétés d'Accélération et de Transfert de Technologies (SATT) et les Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) aux collectivités**, par exemple en incitant les intercommunalités et régions qui le souhaitent à intégrer les conseils d'administration de ces structures. Cette ouverture favoriserait une connexion plus forte entre la recherche, l'innovation technologique et l'accompagnement des entreprises réalisée par les collectivités. Cette remobilisation des SATT et des CRITT, qui pourrait être inscrite dans les SRDEII, offrir aux collectivités et aux entreprises une opportunité de s'appuyer sur leur expertise et leur réseau pour structurer de nouvelles filières, tout en facilitant les transferts de technologies vers les entreprises du territoire.

Créer un environnement fiscal et financier propice à la réindustrialisation verte

La modernisation du foncier industriel et sa densification dans la durée, dans un contexte de ZAN et d'exigences accrues des entreprises, nécessitent une adaptation de la fiscalité locale. A court terme, il s'agit de trouver des financements pour faire face aux coûts de réhabilitation et de dépollution du foncier. A long terme, il s'agit de passer d'un financement des opérations d'aménagement basé sur une logique d'extension foncière, à une logique d'optimisation continue des sites industriels.

Intercommunalités de France souligne en propos liminaire que face à la raréfaction du foncier, il est essentiel de **conserver un lien entre dynamisme industriel et fiscalité**, de manière à inciter les territoires à accueillir des activités industrielles. Si la suppression de la CVAE est compréhensible face au besoin d'aligner notre fiscalité nationale sur celle de nos voisins européens, il serait cohérent de conserver un lien fiscal entre territoires et industrie. Cela pourrait se faire par exemple au travers critères de territorialisation de la fraction de TVA remplaçant la CVAE prenant en compte la création d'emplois industriels.

⁸ Voir la note Intercommunalités de France dédiée <https://www.intercommunalites.fr/publications/attractivite-des-metiers-de-lindustrie-et-des-territoires-dindustrie-recrutement-et-capital-humain/>

Pour faire face aux coûts de dépollution, d'aménagement et d'optimisation du foncier industriel, il devient pressant **d'acter un partage plus systématique de la taxe d'aménagement entre communes et intercommunalités** en ce qui concerne l'aménagement de zones d'activités économiques afin de mieux répartir les ressources au regard de l'effort réalisé pour accueillir d'industrie. Ce partage pourrait faire l'objet de pactes financiers et fiscaux, ou bien concerner spécifiquement le retour sur investissement des opérations d'aménagement sur le foncier économique. De même, dans un montage où l'intercommunalité se rend propriétaire d'un foncier industriel (bâti ou non) en vue d'un projet d'implantation d'une nouvelle activité productive, il serait cohérent de faire en sorte que cette taxation ne soit pas un obstacle au projet de réindustrialisation, par exemple au travers d'une **exonération de l'intercommunalité de la taxe sur le foncier bâti et non bâti (TFPB, TFPNB)**.

En parallèle, une **taxation de la vacance des locaux industriels** constituerait un levier nouveau à la main des collectivités afin de réduire les phénomènes de rétention (voire de spéculation) sur le foncier industriel, difficilement acceptables dans un contexte de pénurie de sites disponibles. En effet, les industriels tendent à acquérir plus de foncier qu'ils n'en ont besoin, en prévision d'une possible croissance future. Ce foncier reste dans un certain nombre de cas inoccupé (croissance de l'entreprise moindre que prévu, recompactage, implantation dans un autre site), induisant **une forte sous optimisation des ZAE du fait de phénomènes de rétentions**. Une taxation de la vacance des locaux industriels inciterait ces propriétaires à remettre leurs biens sur le marché, ou à le rétrocéder à l'intercommunalité dans le cas (régulier) où le foncier se caractériserait pas un prix faible, voire négatif (pollutions importantes, besoin d'aménagements).

Les nouveaux revenus générés par cet impôt serviraient aux intercommunalités pour **faire face aux surcouts (sécurisation, dépollution, aménagement) générés par ces transferts de propriété, et leurs donneraient les moyens de requalifier ces sites**. Si certains sites, pour des raisons de pollution ou de faible attractivité, se révèlent peu intéressants, ces financements aideraient les opérations de renaturation, et donc de compensations environnementales, facilitant la réindustrialisation d'autres territoires à termes.

En parallèle, plusieurs dispositifs pourraient être mis en place afin d'appuyer les collectivités dans leurs opérations d'aménagement dédiées au foncier industriel. Une première nécessité porte sur **la constitution d'aides aux destinées à l'étude, la réhabilitation et l'aménagement du foncier productif**. A la manière du Fonds National pour l'Archéologie Préventive (FNAP) dédié au logement, ou encore du Fonds Friches créé durant le plan de relance et intégré au Fonds Vert, un fonds pour le foncier industriel, avec un volet ingénierie et un volet travaux (dépollution, aménagement) mériterait d'être sanctuarisé afin de faire face aux coûts des opérations d'aménagement.

En parallèle, **la création de dispositifs assurantiels, ou des provisions obligatoires pour la dépollution des sols** concrétiseraient le principe de pollueur payeur. Un établissement cotiserait tout le long de son activité à un fonds. Au moment de sa fermeture le fonds financerait tout ou partie des travaux de requalification de la zone occupée, de façon à éviter l'émergence de friches.

Ces fonds provisionnés pourraient à titre d'exemple intégrer les revenus gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations, et être réinvestis dans des Foncières rachetant le foncier des entreprises (autre proposition du II). Ces rachats débloqueraient des liquidités servant aux entreprises à investir dans leurs machines, leurs process, ou dans la recherche et développement (tout en facilitant l'optimisation et le remembrement du foncier).

Pour favoriser la modernisation du parc machine dans les villes moyennes et territoires ruraux qui ne bénéficient pas toujours des dynamiques financières métropolitaines, il serait intéressant de **créer un livret d'épargne populaire dédié au financement des projets industriels verts**, auxquels les intercommunalités, les régions, voire les citoyens pourraient abonder afin de soutenir leur tissu industriel. Face au vieillissement des chefs d'entreprises, ces fonds pourraient notamment être mobilisés afin de favoriser les reprises d'entreprises en mode coopératif par les salariés, en SCOP ou SCIC (modèle dans lequel dont l'intercommunalité peut être membre) ou via BPI pour les projets plus importants. Plus généralement, cette mobilisation de l'épargne des citoyens incarnerait de façon tangible la volonté du gouvernement et des collectivités en faveur d'une réindustrialisation verte.



ANNEXES

ANNEXE 1 : Vers une saturation accélérée du foncier économique

Le foncier économique connaît une raréfaction croissante illustrée par une enquête d'Intercommunalités de France (136 répondants en juillet 2022) : **67 % des intercommunalités ayant répondu ont refusé des projets d'implantation** ou subi des départs d'entreprises du fait d'un manque de foncier disponible. Aussi, 71 % de ces intercommunalités jugent que leurs parcs d'activités économiques sont sous-dimensionnés, contre 41 % cinq ans plus tôt (enquête de 2017).

Cette saturation concerne en particulier les grands espaces : il devient très difficile de trouver un site au-delà de 50 hectares. Cette saturation concerne aussi les très petits espaces comme ceux dédiés à l'artisanat. En termes de besoins, **neuf intercommunalités sur dix déclarent avoir prioritairement besoin d'immobilier industriel ou artisanal**, contre 46 % pour la logistique, 31 % pour les bureaux et 17 % pour le commerce.

Un tiers des intercommunalités déclarent que les ZAE risquent d'être évincées par le logement ; ce taux monte à 64 % dans les métropoles.

Face à cette raréfaction, trois principaux leviers sont mobilisés pour reconstituer ou maintenir du foncier économique :

- Les **documents d'urbanisme** (pour 71 % des intercommunalités répondantes) ;
- La **densification et le recyclage foncier** (65 %) ;
- Les **nouveaux outils tels que les leviers incitatifs et les nouveaux outils de portage** : offices fonciers solidaires, baux emphytéotiques, qui sont toutefois bien moins mobilisés (25 %).

La mobilisation de ces différents leviers souffre toutefois de freins non négligeables :

- **L'observation du foncier est insuffisante** : jugée bonne en termes d'identification des réserves foncières et des activités (environ 2/3 des répondants), elle se révèle pour identifier les propriétaires, quantifier la consommation à venir (environ 50 %) et connaître l'état du foncier (20 %).
- **Les documents d'urbanisme demeurent peu prescriptifs** : la mixité tolérée par 61 % des intercommunalités, le zonage par sous-destinations utilisé par moins d'un tiers des inter-communalités, seulement 52 % des intercommunalités compétentes en matière des PLUI (ce qui complique le parcours résidentiel des entreprises et entrave les efforts de gestion unifiée du foncier économique).
- **Les opérations de requalification demeurent superficielles** : elles concernent surtout la réhabilitation des espaces publics et de la signalétique (83 % des répondants) et l'optimisation du foncier à la parcelle (63 %), et bien moins souvent les opérations lourdes telles que la requalification du sol et du bâti (25 %).

Les freins aux opérations de requalification portent principalement sur le modèle économique (37 %), la maîtrise du foncier (24 %) et l'ingénierie (19 %).

Ces freins sont techniques et financiers : il faut entre 2 et 5 ans pour qu'un foncier identifié devienne effectivement disponible. Par ailleurs, pour 50 % des intercommunalités, il faut plus de cinq ans pour que les recettes économiques couvrent les dépenses d'aménagement. Ce décalage est encore plus important lorsque l'intercommunalité décide de mettre à bail son foncier (baux à construction ou emphytéotiques) même si en contrepartie elle garde la maîtrise de son foncier.

ANNEXE 2 : Evolutions apportées par les récentes lois et décrets visant à accélérer les implantations industrielles

- L'extension du champ de la participation du public par voie électronique
- La création de l'autorisation environnementale unique, pour laquelle l'avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CO-DERST) est rendu facultatif
- Le resserrement des périmètres des activités soumis à évaluation environnementales
- La sécurisation des porteurs de projets, par exemple en considérant les projets en cours d'instruction comme des sites industriels existants
- La suppression de la saisine obligatoire du CODERST s'agissant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises au régime d'enregistrement
- La possibilité offerte aux porteurs de projet, sous des conditions strictes, de commencer les travaux avant la délivrance de l'autorisation environnementale
- La dématérialisation des procédures (guiche unique numérique de l'environnement, dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme)
- La mise en place de sites industriels clés en main

CONTACTS

RÉDACTION

Lucas Chevrier, conseiller Economie-Industrie, Intercommunalités de France

l.chevrier@intercommunalites.fr

RÉALISATION GRAPHIQUE ET CRÉDITS PHOTOS

Mathilde Lemée, chef de projets évènementiels et coordinatrice éditoriale des études, Intercommunalités de France

Crédit photo : @ Ryan McVay