

SYNTHÈSE DU RAPPORT

L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE ET L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN ILE DE FRANCE TOME 2 LES LOCAUX ET LES ZONES D'ACTIVITES

Rapport présenté par M. Noël ZELLER
au nom de la Commission de l'Aménagement du territoire
(16/05/2000)

L'immobilier d'entreprise concerne les bureaux et les locaux d'activités (locaux industriels et artisanaux, et locaux de stockage), lieux de travail d'une part importante de la population francilienne dont la nature, l'implantation, les transformations et le renouvellement agissent en profondeur sur l'identité des territoires environnants. Répartis selon des critères géographiques parfois différents de ceux qui régissent l'habitat, ils engendrent des besoins de services et d'infrastructures de transport. Construits à des époques différentes, suivant des concepts évolutifs, ils sont des éléments marquant les paysages urbains et ruraux de notre région, en même temps qu'une composante majeure de l'aménagement du territoire régional.

A ce titre, l'immobilier d'entreprise est un élément essentiel d'attractivité des territoires de la région, un acteur primordial pour réaliser l'objectif d'équilibres locaux entre l'habitat et l'emploi recherché par le Schéma Directeur régional d'Ile de France et un facteur de développement économique et d'emplois.

Dans un premier tome en 1997, le Conseil économique et social régional d'Ile de France a traité des bureaux. Ce second tome étudie, en détail, les locaux et les zones d'activités et met à jour certains éléments sur les bureaux. Il dresse ainsi un panorama de ces locaux dans la perspective de leur développement et dans un contexte nouveau : retour d'une certaine croissance après une période de crise profonde, incertitudes et débats sur la nature et l'avenir de l'industrie dans notre région, développement récent et très rapide d'une nouvelle logistique, besoins de services aux entreprises liés à l'externalisation de nombreuses fonctions et arrivée massive des nouvelles technologies. Tous ces facteurs modifient profondément les structures économiques du territoire francilien.

Ce rapport montrera que, dans le cadre de la compétition à laquelle beaucoup d'entreprises sont soumises, elles modifient leurs stratégies d'implantation pour assurer leur développement. Les réglementations administratives et fiscales propres à la région d'Ile de France doivent tenir compte de cette mobilité et, en même temps, de l'attente par les populations d'un développement durable, solidaire et équilibré capable de réduire progressivement les causes et les conséquences des fractures sociales et territoriales que l'on constate actuellement en Ile de France. Il convient par ailleurs de lui conserver son rôle de région métropole mondiale au bénéfice du pays tout entier.

L'ETAT DES LIEUX

L'étude est basée sur les statistiques des autorisations de construire (1985-1999) et des mises en chantier (1975-1999) élaborées par la Direction régionale de l'équipement, et sur l'analyse des composantes du marché.

Elle fait la distinction entre les locaux dits industriels, (artisanat, (locaux PME/PMI, locaux mixtes, incubateurs, pépinières d'entreprises, hôtels industriels), lieux où s'effectuent la production proprement dite et ce qui lui est rattaché, et les locaux de stockage qui voient leurs attributions passer du simple rôle d'entrepôt à celui de support d'opérations logistiques en pleine redéfinition, intégrant des tâches de post-production.

Un examen approfondi :

L'analyse concerne les huit départements et les cinq villes nouvelles d'Ile de France. Elle met en évidence :

- la diversité du parc de locaux d'activités, en termes de nature d'activités, d'âge, de taille, de lieux d'implantation, et la difficulté de répertorier la partie de ce parc construite avant 1975, antérieurement à la mise en œuvre du système statistique actuel. De ce fait, l'ensemble du parc est mal connu, estimé à environ 40 Mm2 dont 27,5 millions mis en chantier entre 1975 et 1999, dont seulement 10 % construits depuis 1995,
- pour la période couverte par les statistiques (depuis 1975), l'existence de cycles de construction correspondant aux cycles économiques qui ont modelé l'activité des entreprises, qui se sont traduits par des variations annuelles pour les autorisations de construire comme pour les mises en chantier (cf pages 3 et 4 de l'avis),
- la rareté relative de l'offre de locaux modernes, (particulièrement industriels) et l'encombrement grandissant du stock par des locaux anciens inadaptés ou mal desservis, sujets à une vacance durable, éventuellement définitive (3 Mm2 disponibles à un an en 1999 dont 1,8 Mm2 pour les locaux industriels et artisanaux),
- l'émergence récente d'une très forte demande d'entrepôts et, plus généralement, de locaux adaptés aux besoins logistiques, et une faible demande de locaux industriels accentuée par la pénurie de locaux modernes,
- les disparités de situation entre la proche couronne et la grande couronne : dans la zone centrale, bien desservie et marquée par un tissu urbain plutôt dense, les conséquences de la désindustrialisation n'ont pu être partout compensées par le tertiaire ou par la logistique et la construction de locaux d'activités y est en net déclin. La Seine St Denis et le Val de Marne, avec les "pôles de redéveloppement urbain" du SDRIF (Plaine St Denis, Le Bourget/Gennevilliers et Seine Amont), sont particulièrement touchées par cette dualisation territoriale et sociale. La grande couronne, qui a accueilli la majeure partie de la croissance démographique, dispose d'une situation plus équilibrée, la présence des villes nouvelles et l'existence de disponibilités foncières ayant favorisé le desserrement d'entreprises en provenance de Paris et de petite couronne et l'implantation d'activités nouvelles, avec leurs conséquences en besoins nouveaux d'infrastructures de transports et de circulation,
- une inquiétude, à vérifier dans les prochaines statistiques, due à l'apparition en 1999 d'une discontinuité brutale entre le niveau très satisfaisant des autorisations de construire et le niveau étonnamment faible des mises en chantier de locaux de stockage. Cette situation pourrait être mise en relation avec la création récente en Ile de France de la taxe sur les entrepôts et avec des conditions d'implantation plus difficiles (foncier, fiscalité). On assiste d'ailleurs, parallèlement, à un déploiement de l'activité logistique hors d'Ile de France, dans le Bassin Parisien,
- une localisation des implantations logistiques en Ile de France, récentes et en projet, sur un croissant éloigné de la zone centrale, allant du Nord-Ouest à l'Est et au Sud,
- l'orientation des entreprises vers la location plutôt que l'achat, ce qui entraîne la nécessité d'attirer au préalable des investisseurs pour la construction des locaux à louer.

Cette analyse est complétée par un rapide rappel de la situation des bureaux, ce qui permet de dresser une sorte de carte d'identité globale de l'immobilier d'entreprise en Ile de France, par territoires (départements et villes nouvelles) et de comparer la répartition de ses trois composantes, bureaux, industrie - artisanat, stockage.

L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE : INDUSTRIE ET LOGISTIQUE

L'évolution des structures et des besoins des entreprises conditionne leurs stratégies en matière d'implantation et d'organisation des locaux : aussi est-il nécessaire de rappeler les situations respectives de l'industrie et de la logistique.

Concernant la place actuelle de l'industrie en Ile de France, force est de constater une érosion continue du tissu industriel qui va de la quasi-disparition des grands établissements (aéronautique, automobile, électronique, métallurgie, chimie) en proche couronne, à leur stagnation en grande couronne, et à l'ampleur de leur transfert depuis 1960 en province ou à l'étranger.

Le simple renouvellement du tissu industriel subsistant dans la région n'est plus assuré, avec de lourdes conséquences sur l'emploi. La désaffection pour l'industrie ne lui permet plus de jouer en Ile de France le même rôle que dans les autres régions ou dans les autres pays développés, en termes de production de biens, de diversité de l'offre d'emploi, d'intégration et de promotion sociale, l'emploi industriel restant le socle de l'emploi total. Quant à la compensation par le tertiaire, outre le fait qu'il ne s'agit ni des mêmes emplois, ni du même recrutement, ni des mêmes perspectives, si elle a pu jouer dans les années 80, ce n'a plus été le cas lors de la dernière décennie.

Il est donc nécessaire, sans revenir en arrière et en intégrant les principes d'un développement harmonieux et équilibré, que l'industrie est capable de mettre en œuvre aujourd'hui notamment en matière environnementale, de revitaliser le tissu industriel francilien au bénéfice de l'emploi et de la résorption de la fracture sociale apparue dans notre région.

La situation est différente en ce qui concerne la logistique, qui connaît aujourd'hui de nouveaux besoins en matière de surfaces (de 10.000 m² à 100.000 m² - de plancher, sur un niveau), de hauteur sous plafond, de localisation, du fait de l'évolution des activités de simple stockage vers des activités de type logistique intégrant de multiples fonctions (gestions des flux et des stocks, facturation, emballage, reconditionnement, douane etc...).

De nombreuses implantations ont eu lieu, ou sont prévues, en grande couronne, notamment dans les villes nouvelles, et sur l'arc Nord-Est-Sud. La vigueur de ce développement commence même à créer des inquiétudes auxquelles il serait souhaitable de répondre grâce à des actions en matière de définition des implantations et de communication sur les enjeux : la nécessité d'être proche des marchés est en réalité une question de rapidité de livraison et rend la logistique beaucoup plus dépendante de l'efficacité de la fonction transport que de la seule proximité géographique. Il serait dramatique pour l'emploi dans notre région que l'évasion à terme de la logistique succède à la délocalisation de l'industrie.

L'ENVIRONNEMENT ADMINISTRATIF ET FISCAL

Cet environnement est également une composante amont essentielle de l'implantation des locaux d'activités. Il concerne la procédure d'agrément, les disparités des taux de taxe professionnelle, le rôle de l'intercommunalité.

Le rapport rappelle les dispositions existantes (seuils et exemptions) en matière d'agrément pour les locaux industriels et les entrepôts et souligne l'image actuelle, négative, auprès des milieux économiques de cette procédure telle qu'elle a pu être pratiquée : il souligne le rôle positif que pourrait jouer l'agrément constructeur rénové, en tant qu'outil d'aménagement du territoire et de concertation entre l'administration et les entreprises, mis à la disposition du Préfet d'Ile de France.

Il montre l'ampleur des disparités des taux de taxe professionnelle (de 13% à 45%, en taux global appliqué aux entreprises, selon les communes, avec de forts déséquilibres géographiques) qui sont, à l'évidence, pour bien des entreprises de taille moyenne, un facteur négatif d'attractivité pour un certain nombre de communes par rapport à d'autres et aux départements limitrophes. Il démonte le cercle vicieux dans lequel sont enfermées de nombreuses municipalités : besoins d'équipements liés aux logements, notamment sociaux, financements de besoins sociaux croissants, augmentation corrélative des taux de taxe

professionnelle devenant dissuasives pour des entreprises de plus en plus mobiles, insuffisances et diminution des recettes fiscales correspondantes, etc.

Un moyen essentiel de mettre fin à cette spirale consiste à encourager le développement de l'intercommunalité et des harmonisations progressives de TP qui lui sont liées. Le rapport détaille les différentes formes d'intercommunalité et l'apport récent de la loi du 12 Juillet 1999, sans dissimuler ses difficultés d'adaptation aux spécificités franciliennes.

L'ENVIRONNEMENT SPATIAL ET FONCIER

Le rapport analyse le foncier qui supporte les locaux d'activités. Il traite d'abord des emprises spatiales occupées par l'industrie et le stockage, de leur nature, de leur répartition dans les départements, des mutations intervenues de 1982 à 1994 : il montre que l'espace dévolu aux grandes emprises industrielles n'a cessé de se réduire en Ile de France, et que les emprises en général décroissent peu à peu en proche couronne et augmentent significativement en grande couronne. Ces emprises représentaient, en 1994, plus de 24.000 ha en Ile de France (6000 en petite couronne, 18000 en grande couronne).

Les quelques 800 Zones d'Activités Economiques (ZAE) franciliennes représentent un peu plus de 14.000 ha cessibles dont moins de 12.000 ha sont occupés. Le stock disponible actuel représente 2.250 ha, le rythme de commercialisation qui a été élevé de 1986 à 1991 (de 300 à 600 ha/an) n'atteignant plus que 173 ha/an de 1992 à 1998. A ce rythme, ce stock représente une réserve de 13 ans, les atouts liés à la localisation de ces ZAE étant inégaux. Par ailleurs des projets continuent à naître. De telles perspectives soulignent le contexte concurrentiel du développement des ZAE et devraient inciter à une certaine prudence, d'autant que les départements du Bassin parisien limitrophes de l'Ile de France proposent une offre abondante (933 ZAE représentant 9300 ha en 1997) et compétitive sur le plan économique.

60% des ZAE récentes relèvent de la procédure d'urbanisme des Zones d'aménagement concerté (ZAC). Celles-ci (730 en cours de commercialisation réparties sur 308 communes) représentent 18.500 ha. Le rapport fait une synthèse des programmes en cours concernant les locaux d'activités (11,2 Millions de m2 commencés). Il donne un éclairage sur les 466 ZAC "ralenties", sur les capacités résiduelles (17,5 Mm2 de locaux d'activités), par départements, notamment dans les secteurs stratégiques du SDRIF. Les ZAC en villes nouvelles sont également examinées, car elles présentent des spécificités de surface et de programmes liées au développement récent de ces villes.

Les friches industrielles (284, en accroissement de 145 depuis 1993, représentant 650 ha) se sont développées notamment en proche couronne (94 sur 331 ha), et leur progression se fait maintenant plus en nombre de sites qu'en surface. Elles sont la marque significative de l'érosion du patrimoine industriel francilien. Elles ne semblent pas rendre le marché du foncier plus liquide, ce qui montre l'urgence des actions foncières à entreprendre, notamment en proche couronne, zone dense et bien desservie où le recyclage, de ces friches devrait être encouragé. Quant aux restructurations militaires, elle ne libéreraient finalement d'emprises vraiment importantes qu'à Versailles (Satory) et Fontainebleau.

LE SCHEMA DIRECTEUR REGIONAL D'ILE DE FRANCE : LOCAUX D'ACTIVITE ET AMENAGEMENT REGIONAL

Le rapport ne serait pas complet sans étudier les niveaux de construction de locaux d'activités envisagés par le SDRIF (document de planification territoriale et de cadrage des documents d'urbanisme locaux) et la réalité. Partant d'hypothèses sur l'évolution de la population, des taux d'emploi et sur les surfaces par emploi, le SDRIF envisage en effet des niveaux de construction de locaux d'activité, industrie, artisanat et stockage confondus entre 1990 et 2015, de 33, 5 M de m2, soit une moyenne de 1.340.000 m2/an (cf p. 7 de l'avis).

Il analyse les différences éventuelles entre le SDRIF et les autorisations - permis de construire - (déficit de 3,2 Mm², au total ; cf p. 8 de l'avis) de façon à déterminer, au delà de trois scénarios prospectifs possibles (cf article 2 p. 9 de l'avis), quels sont les territoires sur lesquels des différences notables apparaissent six ans après la promulgation du SDRIF. Ceux ci peuvent nécessiter des mesures correctives, en premier lieu l'augmentation de leur attractivité. Cette analyse des départements et des secteurs stratégiques du SDRIF confirme certaines priorités à retenir pour la politique de territorialisation de l'action publique, en proche couronne Seine St-Denis et Val de Marne, notamment pour le secteur stratégique de Seine-Amont, ainsi que dans le Mantois ou le secteur de Massy-Saclay, où le retard par rapport aux hypothèses du SDRIF est considérable.

L'évolution de la logistique, si elle se confirme, pourrait aller dans le sens du maintien à long terme des rythmes de construction envisagés par le SDRIF et compenser la faiblesse du développement industriel, ce qui montre la nécessité de traiter indépendamment, notamment sur le plan statistique, les perspectives des locaux logistiques et des locaux industriels.

Par ailleurs, un bref examen de la situation des bureaux montre qu'après l'euphorie spéculative de la fin des années 80 et la crise des années 92-95, on retrouve actuellement un niveau de construction annuel raisonnable permettant la mise sur le marché de plateaux "intelligents" de grande taille, correspondant aux besoins actuels du marché, et aux hypothèses formulées par le CESR.

LES PROPOSITIONS DU CESR

S'il se veut un document de référence, ce rapport et l'avis qui en découle sont sources de recommandations concernant :

- La création d'un tableau de bord permanent établi en partenariat entre la Direction régionale de l'équipement, l'Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise, l'Observatoire régional du foncier, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile de France et les aménageurs, permettant d'évaluer les conséquences (équilibres territoriaux, concurrence, marché, risques financier des collectivités) des opérations nouvelles et les cohérences avec les objectifs du SDRIF (article 1).
- Le grand intérêt d'un point d'étape du SDRIF en 2003, permettant de revalider ou d'infirmer les niveaux de construction envisagés pour la période 1990-2015, en distinguant clairement les locaux industriels et ceux de stockage ; ce point d'étape devrait s'inscrire dans un bilan complet de la mise en œuvre du SDRIF (démographie, emplois, logements, ouverture d'espaces à l'urbanisation, consommation d'espaces naturels) en liaison avec le bilan à mi parcours prévu pour le Contrat de plan Etat région (article 2). Il ne s'agit pas pour autant de souhaiter une révision du SDRIF dont les grands objectifs demeurent d'actualité.
- Dans un contexte très sélectif de reprise du marché de l'immobilier d'entreprise, la nécessaire prudence dont il convient de faire preuve en matière de volumes et de localisations des constructions neuves capables de répondre aux besoins, la création d'emplois ne dépendant pas uniquement de la croissance du parc de locaux d'entreprise mais de bien d'autres facteurs. Une telle maîtrise du développement de nouveaux projets de zones d'activités économiques suppose d'optimiser l'existant et d'utiliser au mieux les ZAE aménagées, disponibles et adaptées à la demande avant d'en créer de nouvelles, d'étudier au cas par cas, dans le cadre des "conventions territoriales d'aménagement" proposées par le Conseil régional, les mesures de requalifications de ZAE difficiles à commercialiser, de reprogrammer certaines ZAC en difficulté, de restructurer les friches industrielles (article 3).
- La nécessité, pour les collectivités locales, de conserver ou recréer des locaux d'artisanat, de TPE et de PME/PMI en centre ville et en pied d'immeuble, notamment à Paris et en proche couronne, les déménagements pour réhabilitation urbaine étant souvent facteurs de cessation d'activité (article 4).

- Le bien fondé des politiques du Conseil régional en faveur de locaux destinés aux jeunes entreprises, de leur câblage et de leur raccordement aux réseaux de télécommunication à haut débit, du soutien aux actions de requalification des parcs d'activités existants, dont la qualité architecturale et environnementale contribue fortement à leur attractivité future (article 5).
- La nécessité d'une action foncière volontariste, en zone dense particulièrement permettant de "reconstruire la ville sur la ville" et de tirer partie des infrastructures pour retrouver une véritable mixité urbaine, sociale et fonctionnelle, en lieu et place des "zonages" mis en œuvre au cours des années 60 (article 6).
- La nécessité d'inscrire l'implantation de nombreux entrepôts de très grande taille dans une réflexion globale, régionale voire interrégionale, et de façon intermodale, dans le cadre d'un Schéma régional des plates formes logistiques et d'un Schéma régional des terminaux de transports combinés prévoyant notamment le maintien à Paris et en petite couronne de plates formes de groupage et de dégroupages de marchandises et la préservation des emprises ferroviaires, fluviales ou routier existantes (article 7).
- L'importance de l'agrément constructeur, comme outil majeur d'application du SDRIF et d'aménagement équilibré du territoire régional, comme élément de concertation réciproque entre entreprises et administration : les récentes mesures de rénovation, clarification et implication directe du Préfet de la région d'Ile de France (décret du 26 Avril 2000) s'inscrivent de façon positive dans les préoccupations du CESR, qui suggère de modifier l'image actuelle, négative, de cette procédure par un changement d'appellation (article 8).
- L'évaluation, d'ici deux ans, des effets de la récente taxe sur les entrepôts afin d'envisager les remèdes nécessaires à d'éventuels effets négatifs de seuils et de frontières, voire de la transformer en un outil d'aménagement du territoire francilien (modulation par zones géographiques, par types de locaux ; par tranches de superficie) (article 9).
- Les effets intéressants des dispositions de la "Loi Chevènement" concernant le renforcement d'une intercommunalité forte, positive en matière de développement économique intercommunal et de taxe professionnelle unique, dont il convient d'encourager la mise en œuvre en Ile de France, notamment à l'intérieur de la zone centrale (article 10).

De façon globale, le CESR souligne

- la nécessité de concevoir l'aménagement du territoire en amont de l'implantation de locaux d'entreprise bien intégrés dans leur environnement, et l'intérêt de travailler sur l'attractivité des territoires prioritaires, le développement économique intervenant alors en conséquence naturelle, souhaitée et acceptée,
- la nécessité de revitaliser le tissu industriel et de conserver l'attractivité de l'Ile de France vis-à-vis des investissements et des implantations d'ateliers artisanaux et d'unités industrielles et logistiques nécessaires à l'emploi de ses habitants, à son rayonnement international, et à son rôle au sein de la communauté nationale.
