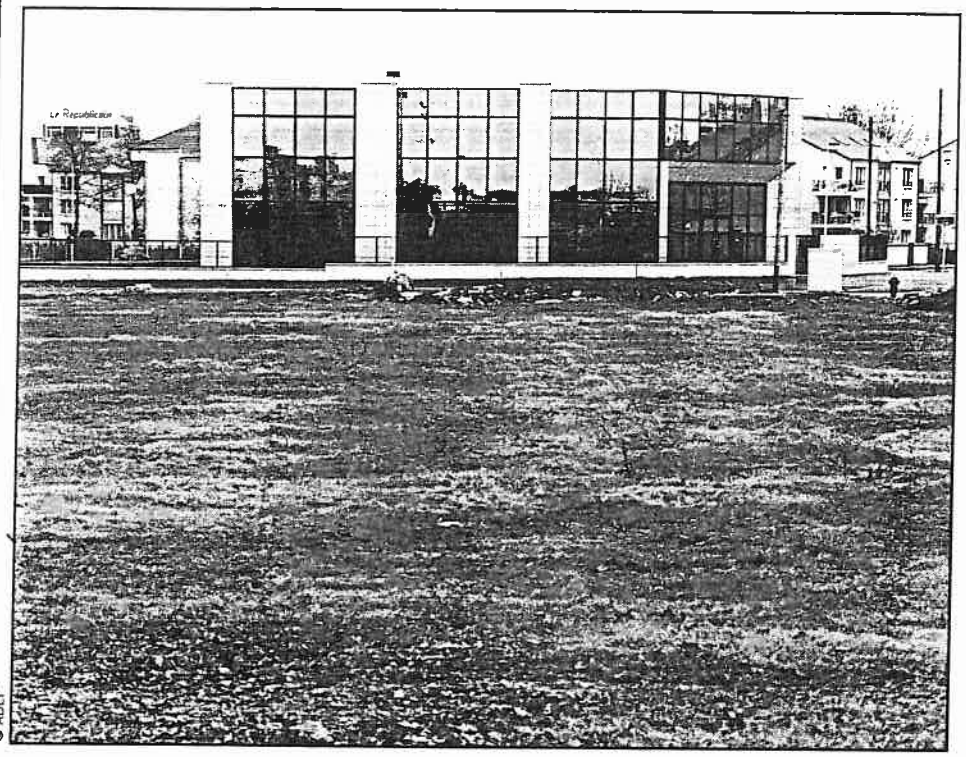
Pour une densification des zones d'activité

par Vincent FOUCHIER *

Les villes nouvelles ont consommé trop d'espaces. Les implantations d'activités dans les zones industrielles ont été particulièrement surdimensionnées. Pourquoi continuer sur des modèles qui n'ont pas fait leur preuve alors qu'en densifiant des zones faiblement occupées, on économiserait l'espace et les fonds publics ? Des propositions sont faites pour la ville d'Évry.



© ADEF

Il est souvent fait le reproche aux villes nouvelles d'avoir mal géré leur espace et d'avoir consommé des surfaces excessives par une occupation du sol peu dense. Certaines villes nouvelles, comme Évry et Saint-Quentin-en-Yvelines, connaissent déjà une pénurie de terrains commercialisables. Elles sont pourtant sollicitées au plan régional, dans le cadre de la révision du schéma directeur d'Ile-de-France, afin d'absorber une partie de l'expansion économique et démographique de la région.

Face à ces problèmes et aux critiques qui leur sont adressées, les villes nouvelles tentent de recentrer leur développement. Mais la réflexion actuelle, menée tant au sein des différents établissements publics qu'au Secrétariat général des villes nouvelles (SGVN), ou que dans les syndicats d'agglomération nouvelle, ne porte que sur la densification des zones de logement.

Un autre champ d'investigation serait les zones d'activités qui, au même titre que les zones pavillonnaires, sont d'importantes "dévoreuses" d'espace ; nous pensons qu'il est possible de densifier et revaloriser certaines d'entre elles [1]. Le cas des plus anciennes zones d'activités [2] de la ville nouvelle d'Évry est particulièrement probant :

- elles ont été planifiées (et donc équipées) pour permettre des densités d'emploi nettement supérieures à celles qu'elles connaissent aujourd'hui ;
- situées en limite d'urbanisation, lors de leur création, elles sont maintenant au cœur de la ville nouvelle, d'où la perspective d'une prise de valeur foncière ;
- elles ont près de vingt ans d'âge et ont connu une évolution spontanée dont l'étude est d'un riche intérêt ;
- elles ont mal vieilli et connaissent un processus de dégradation inquiétant ;
- elles mériteraient un regain d'attention de la part des pouvoirs publics (notamment des collectivités locales en contrepartie de la taxe professionnelle).

* Stagiaire ÉPEVRY, étudiant en Magistère Aménagement, universités de Paris I et Paris VIII.

1. Vincent Fouchier, *Les zones d'activités de la ville nouvelle d'Évry : analyse des densités et proposition de densification-revalorisation*, DESS d'urbanisme, Magistère d'Aménagement Paris VIII, septembre 1992, 224 p.
2. Créées entre 1970 et 1980.

LA POLITIQUE DE L'ÉPEVRY

"*Des espaces verts en quantité*": telle était la formule promotionnelle des zones d'activités de toutes les villes nouvelles. Leur conception n'a donc pas cherché à économiser l'espace. L'ÉPEVRY (Établissement public de la ville nouvelle d'Évry), concepteur et commercialisateur, trouvait là un argument de vente, tandis que les entreprises, souvent évincées de la première couronne de l'agglomération parisienne, bénéficiaient de terrains répondant à certaines de leurs attentes : la surface des locaux dans les nouveaux établissements a été souvent prévue en fonction d'un accroissement des effectifs à moyen terme ; l'accroissement de la surface de plancher par emploi a permis également une amélioration des conditions de travail des salariés ; la prévision de l'extension future des activités a été intégrée dès l'origine et encouragée par l'ÉPEVRY, lors de l'acquisition de la parcelle et de l'élaboration du projet de construction.

Les densités nettes d'emploi envisagées par l'ÉPEVRY étaient cependant relativement élevées : mises à part quelques zones de densité très faible prévues pour les entrepôts (Lisses-Est, Bondoufle, Brétigny), les densités souhaitées étaient généralement voisines de cent emplois par hectare.

Au total, 775 hectares de zones d'activités industrielles étaient programmées en 1968 dans le périmètre étendu de la ville nouvelle (quatorze communes), sans compter les secteurs d'activités implantés dans les zones résidentielles.

Actuellement, ce sont 665 hectares de zones d'activités qui ont été aménagés, ou sont en voie de l'être, dans les quatre communes du périmètre de la ville nouvelle[3]. Douze zones d'activités ont ainsi vu le jour, suivant une localisation généralement proche d'une voie autoroutière. Elles accueillent près de 18.000 emplois[4] et 500 entreprises.

La superficie des différentes zones a été volontairement limitée afin de préserver leur spécificité et d'éviter les multiples inconvénients résultant d'une trop forte concentration industrielle : aucune zone ne dépasse soixante hectares de surface cessible. Elles ont été (bien) aménagées par l'ÉPEVRY, selon des principes aérés, organisées autour d'espaces verts centraux, poumons verts pour les entreprises implantées dans des parcelles à constructibilité relativement élevée (COS de 0,8 à 1).

Mais l'examen des bilans de réceptivité (surfaces construites par rapport aux surfaces constructibles) de ces zones fait apparaître que les entreprises ont utilisé peu de leurs possibilités de construction. Pour les six zones les plus anciennes de la ville nouvelle d'Évry[5], dont la commercialisation est achevée depuis quelques années, cet examen fut systématique. Tous les terrains sont en situation de valorisation "avancée". Autrement dit, les industriels ont eu le temps de réaliser la construction de leurs locaux. Bien que tous les programmes ne soient pas terminés, que d'autres apparaissent régulièrement pour l'extension des bâtiments existants ou que les effectifs salariés évoluent toujours, l'étude des densités de ces zones sera plus significative que celle de zones plus "jeunes" qui n'ont pas encore atteint leur maturité.

© ADEF

Ces six zones représentent 13.700 emplois, soit 77% de l'ensemble des zones d'activités de la ville nouvelle, et 440 entreprises, soit près de 90% de l'ensemble. La densité prévue lors du lancement de ces zones industrielles était de 80 à 100 emplois à l'hectare cessible et figurait même dans le règlement de la zone.

La réceptivité des zones d'activités est un indicateur du degré de valorisation de leur espace par les entreprises qui s'y sont implantées. Elle permet en outre d'évaluer les réceptivités résiduelles. Celles-ci représentent la différence entre la réceptivité maximale (utilisation de tous les droits à construire) et la réceptivité réalisée. Elles sont susceptibles d'être utilisées ultérieurement, car elles correspondent le plus souvent à des terrains, à l'intérieur des parcelles acquises par les industriels, prévus pour des extensions futures.

Les six zones d'activités étudiées représentent un total d'environ 1.830.000 m² de terrains commercialisés[6]. Selon les différents COS appliqués pour chacune des zones, la réceptivité maximale de l'ensemble est de 1.390.000 m² (soit un COS moyen de 0,76). La réceptivité réalisée n'excède donc pas 716.000 m², d'où un COS réalisé (surface de plancher par rapport à la surface de terrain) s'élevant seulement à 0,39. On peut ainsi en déduire que la réceptivité résiduelle est d'environ 673.500 m². Seule la moitié des droits acquis par les industriels a donc fait l'objet d'une construction. Au regard des 13.700 emplois, on peut alors calculer que leur densité moyenne est de 80 emplois à l'hectare de terrain cessible, avec un rapport de 191 emplois pour un hectare de SHON réalisée.

La réceptivité résiduelle de ces six zones d'activités les plus anciennes de la ville nouvelle d'Évry correspond théoriquement à une capacité de près de 13.000 emplois supplémentaires[7]. Un tel calcul met en évidence ce que l'on pourrait appeler la sous-utilisation de l'espace par les entreprises qui achètent des droits à construire qu'elles n'utilisent pas entièrement. Ce surdimensionnement des terrains industriels est dû à plusieurs facteurs :

3. Ils représentent 408 hectares cessibles (= surface commercialisable ou commercialisée, déduction faite de la voirie, des équipements et des terrains collectifs).
4. Cf. Enquête annuelle de l'agence AVEC 1990-1991. Ne sont pas compris dans ces chiffres les emplois des zones mixtes habitat-activité et ceux de la SNECMA.

5. Bois de l'Épine, Saint-Guenault, La Marinière, La Petite Montagne, Les Malines et l'Églantier.

6. Les statistiques présentées ici sont tirées d'une synthèse que nous avons faite des bilans de réceptivité réalisés par la Mission de remise des quartiers, de l'ÉPEVRY, chargée d'évaluer le patrimoine de cet organisme. Mise à jour : avril 1991.
7. En appliquant le rapport entre le nombre d'emplois moyen par mètre carré de SHON et la SHON résiduelle.

- le plus représenté relève d'une surestimation des besoins spatiaux de l'entreprise lors de l'implantation (avec l'acquisition de réserves foncières non utilisées même après vingt ans) ;
- certaines entreprises accordent une importance à leur cadre et choisissent de s'installer "au large", dans une parcelle de grande taille, afin d'y aménager leur propre espace vert ;
- malgré la présence de plusieurs parcs de stationnement publics (gratuits) dans chaque zone d'activités, les industriels souhaitent offrir l'espace nécessaire au stationnement des véhicules de leur personnel. Ainsi, alors qu'ils sont tenus de respecter la norme d'une place pour trois emplois, ils en proposent une pour 1,5 emploi en moyenne, soit le double. Ceci consomme de l'espace et réduit donc les surfaces bâties ;
- certaines entreprises ayant acheté des terrains n'ont pas encore construit sur leur parcelle, soit par retournement défavorable de la conjoncture, soit par changement de stratégie après une mutation dans l'équipe dirigeante.

On comprend mieux l'importance quantitative des 13.000 emplois correspondant à la réceptivité résiduelle des six zones d'activités étudiées, lorsqu'on les compare aux prévisions du schéma directeur local. L'ÉPEVRY a en effet évalué à 12.600 le nombre d'emplois qu'il faudra localiser dans de nouvelles zones d'activités du Centre-Essonne d'ici à 2015, moyennant une consommation d'espace de 210 hectares bruts[8].

Il est difficile d'établir un lien direct entre ces deux chiffres et de localiser l'ensemble des 12.600 emplois prévus par le schéma directeur local dans les zones en question, mais nous soutenons que leur réceptivité résiduelle pourrait, sous certaines conditions, en "absorber" une partie.

POURQUOI DENSIFIER ?

L'article L.110 du code de l'urbanisme, modifié par la loi du 13 juillet 1991, dispose que les collectivités publiques doivent offrir "*des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité des besoins et des ressources*", qui doivent être pensées dans un esprit de "*gestion économe de l'espace*" et en vue "*d'assurer la protection des milieux naturels*".

En 1987, les activités industrielles et tertiaires occupent 18.500 hectares en région d'Ile-de-France, soit 1,5% de l'espace régional. Mais, entre 1982 et 1987, ces activités ont "conquis" 1.260 hectares, ce qui représente 14% de l'extension de l'espace urbanisé francilien durant la même période[9].

On ne s'y trompe pas : "tartiner" le territoire de zones d'activités pour répondre à la demande en terrains émise par les entreprises serait une solution de facilité. Réfléchir à la densification des zones existantes est un exercice plus difficile, auquel les aménageurs et les promoteurs ne sont pas habitués (il ne s'agit pas ici de réinvestir des friches industrielles, ni de planifier de nouvelles zones).

Plusieurs facteurs militent ainsi en faveur d'une densification des zones d'activités les plus anciennes de la "colonne vertébrale" d'Évry, le long de l'autoroute A6 : leurs densités brutes sont relativement faibles ; leur réceptivité résiduelle est très importante ; leur localisation est attrayante : bien desservies, elles sont près du centre-ville d'Évry ; un grand nombre d'entreprises y est déjà installé, ce qui est susceptible d'en attirer d'autres (par effet d'image ou d'induction, externalités et effets d'échelle) ; leur évolution vers la friche industrielle nécessite une intervention rapide.

Une opération de revalorisation-densification dans la ville nouvelle d'Évry serait en outre une réponse aux critiques formulées à l'encontre des faibles densités dans les villes nouvelles : "*leur densité est dans l'ensemble assez faible (...) Une reconquête progressive d'espaces peu ou mal utilisés est indispensable compte tenu des investissements considérables consentis par l'État et la Région pour les doter d'un haut niveau d'équipement*"[10].

Il faut reproduire et améliorer une dynamique déjà enclenchée en première couronne de l'agglomération parisienne. Les municipalités les plus proches de Paris se tournent progressivement vers la transformation partielle ou totale de certaines zones indutrielles plus ou moins bien structurées, ou mal intégrées au tissu urbain[11]. Les opérations de réaffectations, jusqu'alors spécifiques aux friches industrielles, se transposent donc en première couronne aux zones industrielles mal adaptées.

De telles mutations s'observent actuellement notamment en Plaine-Saint-Denis (communes de Saint-Denis, Saint-Ouen, Aubervilliers, etc.), à Gennevilliers, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, où existe une reconquête des sites délaissés au sein des zones industrielles, mais il ne s'agit pour l'instant que d'opérations ponctuelles. Parmi les projets de restructuration des zones industrielles anciennes, certains portent sur des superficies importantes. Citons les communes d'Athis-Mons (zone du Quai de l'Industrie : 32 ha bruts), de Dammarie-les-Lys (Le Clos Saint-Louis : 72 ha bruts, dont 36 à réutiliser), de Bonneuil-en-France (25 ha bruts).

Les zones d'activités d'Évry, loin de l'état de friche industrielle, n'en présentent pas moins quelques signes alarmants de dégradation qu'il paraît nécessaire de faire disparaître très rapidement. Des opérations de densification-revalorisation devraient être lancées.

MÉTHODE D'ACTION

Le lancement d'une opération de densification nécessitera des conditions sans lesquelles un tel projet n'aura aucune chance d'aboutir. Il faudra notamment :
- qu'une réelle volonté politique existe non seulement dans les discours et qu'un élu s'investisse pour changer les mentalités et porter le projet. Cet appui marquerait une nouvelle époque pour la ville nouvelle. Non plus celle de la création, mais celle de la gestion ;
- que tous les partenaires y trouvent leur intérêt (commune, entreprises, promoteur, etc.). Cela implique que l'opération soit rentable pour le promoteur, valorisante pour les entreprises ou blanche pour la collectivité[12] ;
- qu'on évite de surdensifier en organisant mieux les espaces verts et en préservant un caractère aéré à la zone. Les industriels et la collectivité sont attachés à cette image des "usines au vert"[13] ;
- qu'on évite les "coups-partis" d'opérations individuelles qui pourraient compromettre une densification organisée et qu'on agisse avec un projet global.

On se heurte actuellement à une difficulté pesante. La plupart des terrains mobilisables ne sont pas propriété de la collectivité publique : ils appartiennent aux industriels (certains appartiennent à une associa-

8. Cf. ÉPEVRY-OMERE, mai 1992.

9. 57% de cette extension est due à l'habitat individuel. Ce chiffre justifie l'intérêt porté à la densification des zones d'habitat. Cf. *Mos* 1987.

10. "Villes nouvelles aujourd'hui.", in *Note rapide sur l'économie*, n°48, décembre 1991, 4 p.

11. Jean-François Saigault, *Les zones d'activités économiques en Ile-de-France : bilan et perspectives de développement*. Paris, IAURIF, décembre 1990, 140 p. + annexes.

12. Celle-ci trouvera sa rentabilité lorsque de nouveaux emplois se créeront sur place.

13. Cette image sert encore aujourd'hui à la commercialisation des zones d'activités d'Évry, comme en témoignent de multiples plaquettes ou articles de journaux parus récemment.

tion foncière syndicale des propriétaires).

Mais peu d'entreprises sont pleinement satisfaites de leur implantation, soit parce qu'elles ont surestimé leurs besoins et donc surdimensionné leurs terrains (ou locaux), soit l'inverse. On a vu combien les réceptivités résiduelles sont importantes. Il convient également de constater que certaines entreprises, autrefois prospères, connaissent aujourd'hui des difficultés et n'emploient plus que dix personnes dans des locaux qui en accueillaient, cinq ans plus tôt, cent cinquante.

Une impulsion donnée lors d'un programme de revalorisation de zone et de densification peut les motiver à céder une partie de leur propriété, à changer d'implantation ou à mieux valoriser leur terrain. On peut par ailleurs envisager des améliorations de desserte (piétonnière et routière) ou de la qualité des espaces verts, ce qui rendrait les zones plus attractives aux futurs investisseurs et industriels.

Les parcs de stationnement publics sous-utilisés pourraient être rendus constructibles en vue d'une densification (sous réserve d'une étude fine des besoins en places de stationnement de chaque zone).

Les dépenses engagées pour les travaux de revalorisation de la voirie et des espaces communs, les éventuelles démolitions de bâtiments vétustes ou leur réaménagement, devront être compensées par des recettes issues de la vente des terrains ou la location des locaux[14] créés par la densification.

Il faudra rechercher les méthodes et outils les mieux adaptés à chaque situation : remembrement par Association foncière urbaine (AFU), préemption publique, échanges amiables, augmentation des réceptivités (du COS), réduction des contraintes (prospects, recul par rapport à la voirie), etc.

Les opérations de revalorisation-densification des anciennes zones d'activités devraient intervenir avant la déclaration d'achèvement des ZAC qui implique plusieurs freins à une éventuelle densification :
- la Taxe locale d'équipement (TLE) sera de nouveau exigible[15], ce qui augmentera d'autant le coût des nouvelles constructions dans ces zones ;
- surtout, le périmètre de la ZAC deviendra POS partiel : toute opération nécessitant une augmentation des réceptivités ou un redécoupage des lots devra alors passer par une révision du POS et par la procédure de lotissement (ou par une nouvelle ZAC), procédure plus contraignante techniquement et politiquement que la simple modification d'un plan d'aménagement de ZAC.

Pourquoi ne pas utiliser les contrats de vente avec option partielle, qui rendent possible, après une période fixée, contractuellement, le retour à la collectivité des terrains non valorisés par l'entreprise (avec une résolution partielle de vente), l'entreprise restant propriétaire uniquement des surfaces déjà valorisées ? Cela permettrait de réduire très en amont le surdimensionnement des terrains par les entreprises.

Les commercialisateurs hésitent à appliquer ce type de contrat, craignant de repousser les acquéreurs potentiels. À nos yeux, ce pourrait, à l'inverse, devenir un argument de vente efficace, garde-fou des effets d'une réduction de l'activité d'une entreprise ou de ses erreurs éventuelles de stratégie.

DES VERROUS DOIVENT SAUTER

La direction régionale de l'Équipement de l'Ile-de-France souhaite toujours privilégier une réflexion sur l'extension de l'urbanisation autour de la ville nouvelle (vers le Sud-Ouest). Cependant, bien qu'elle prône un développement modéré pour "*assurer la préservation des sites naturels*" et des densités plus élevées que par le passé[16], elle met de côté, pour ses calculs "savants" de réceptivité en emplois des nouvelles zones d'activités de la région, toute hypothèse de densification. Quand elle devrait au contraire les intégrer et les encourager dans le futur schéma directeur de la région. Il faudrait absolument que les responsables de la révision du SDRIF ne cherchent pas avant tout à localiser les "espaces susceptibles d'être partiellement bâtis" et mettent au premier plan une étude fine d'une densification du tissu des zones d'activités existantes (ils s'y essaient cependant en matière de logement).

Les responsables politiques de la ville nouvelle hésitent encore, eux aussi, à s'engager réellement dans une gestion plus dense de la ville nouvelle, de peur de se heurter à une résistance croissante de la part des écologistes ou des associations d'habitants. L'occasion que leur offre l'achèvement des premières ZAC de la ville nouvelle pourrait ainsi permettre une densification bien maîtrisée, mais le souci de conserver l'électorat et de ne pas provoquer des réactions négatives trop "destructrices" freine une utilisation des potentialités foncières, même si elle est parfois prônée.

On ne peut par ailleurs que constater la retenue des commercialisateurs face à une éventuelle densification des zones d'activités qui se traduirait à leurs yeux en un manque à gagner. En effet, l'accueil des activités sur des terrains déjà équipés et commercialisés les priverait des ventes sur les nouvelles zones. On se heurte ici au paradoxe de l'ÉPEVRY, établissement public chargé de créer la ville nouvelle, mais aussi de s'assurer un équilibre financier par la vente des terrains. Les commercialisateurs avouent d'ailleurs que les principes urbains et la sélection des entreprises ont parfois été subordonnés à l'équilibre financier des opérations de l'établissement. Dans un contexte économique défavorable, ils n'osent pas refuser de vendre, même si le projet ne répond pas à leurs exigences initiales. Il faut "remplir les caisses" (on ne peut pas leur jeter la pierre). Ce n'est que plus tard que l'on se rend compte des erreurs commises...

Il manque enfin une prise de conscience générale de l'intérêt de la limitation de l'extension de l'urbanisation et d'un recentrage du développement, qui concourerait à des décisions individuelles, de la part également des planificateurs et des industriels, plus économes en espace.■

Définitions

La densité nette d'emploi (ou de bâti) prend en compte l'ensemble des surfaces uniquement affectées à l'activité et à ses annexes : emprise du bâti, espaces libres à l'intérieur des parcelles, aires de stationnement, voirie tertiaire de desserte interne. Cette densité varie avec les caractéristiques de l'activité et la réglementation de la zone (COS).

La densité brute d'emploi (ou de bâti) intègre dans les surfaces de référence les équipements collectifs existant dans le périmètre étudié : espaces verts, terrains de sport, plans d'eau, etc., mais aussi les emprises d'infrastructure (voirie primaire et secondaire). Cette densité varie avec le parti d'aménagement de la zone et avec les équipements ou les servitudes qui existaient préalablement dans le secteur.

14. Selon le SGVN, le taux de rentabilité des investissements en locaux mixtes est de 10,5% à Évry, contre 9,5 à Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée, 8,5% à Boulogne et Paris.
15. Les ZAC de la ville nouvelle sont exclues du champ de la TLE (du fait du versement d'une participation lors de l'implantation), mais elles perdront cette caractéristique après leur déclaration d'achèvement.
16. Direction régionale de l'Équipement/ Préfecture de la RIF, *Avant-projet du SDRIF*, Paris DRE, octobre 1991, 137 p.