

La localisation des activités économique, un système d'acteurs complexe impactant sur l'étalement urbain des villes

A. Les effets de l'étalement économique, structeur de l'espace urbain

Un modèle de diffusion périphérique, à la fois centripète et centrifuge

Le débat sur l'étalement urbain fait la part belle au logement et néglige le rôle important joué par le développement de l'activité. En se concentrant sur ces dernières, nous pouvons aussi bien souligner les effets en matière de consommation foncière et de structuration de l'espace urbain. En fait, les activités économiques ont toujours tendance à poursuivre un mode de déplacement périphérique important et intensif. Ces localisations restent une tendance lourde. D'ailleurs, les collectivités territoriales continuent à dédier de vastes espaces au développement économique à la périphérie des agglomérations. On constate aujourd'hui que la lutte contre l'étalement urbain est une problématique récurrente, mais on associe toujours l'étalement urbain à la fonction résidentielle comme s'il n'y avait pas d'étalement urbain par les activités. "Une commune qui va refuser de construire des logements au motif de la lutte contre l'étalement urbain va aussi subventionner une zone d'activité au bord de la nationale avec cette espèce d'idée folle qui consiste à imaginer qu'on fait des emplois avec des hectares, alors que toutes les études des économistes en France comme à l'étranger qui étudient les facteurs de localisation des entreprises ne vont pas dans ce sens." (Comby, 2004)

Les activités économiques industrielles, artisanales, logistiques et commerciales se sont implantées dans des zones d'activité dédiées, à proximité immédiate des grands axes de communication routiers et d'échangeurs. Selon l'observatoire des projets d'ensembles commerciaux de Procos, 593 projets (soit 7 432 000 m²) sont déjà prévus d'ici 2015, ce qui place la France dans le « hit-parade » des Européens en matière de prolifération d'immobilier commercial. 80 % des surfaces en projet (5 900 000 m²) concernent des opérations de périphérie, dont 52 % des parcs d'activités commerciales (3 780 000 m²) et 28 % des centres commerciaux (2 120 000 m²). Les centres commerciaux de centre-ville (890 000 m²) ne représentent que 12 % des surfaces en projet. "De nombreux travaux ont permis de mettre en évidence les déterminants de ces localisations périphériques. On observe ainsi un double-mouvement: centripète pour les fonctions stratégiques, et centrifuge, lié en particulier à un schéma global de diminution des prix du foncier du centre vers la banlieue." (Petitet, 2011).

De plus, les zones d'activités ne promeuvent guère la densité. En effet, ces dernières sont très souvent dotées de grandes surfaces de stationnement. D'après Petitet, ils s'agit même du modèle de la boîte posée sur son terrain en attente de stockage ou d'extension. Les COS observés

sont souvent de l'ordre de 0,3, ce qui, pour l'habitat, correspond à celui des lotissements pavillonnaires.

Il semble particulièrement difficile de sortir de cette dynamique, de stopper ces mouvements de délocalisation des activités vers les périphéries des agglomérations, ou d'envisager des relocalisations plus centrales. Se posent en effet non seulement le problème de la disponibilité d'un foncier adapté et à un coût acceptable, mais également celui de l'acceptabilité d'une plus grande mixité fonctionnelle. Cette dernière se traduirait : pour les habitants, par une nouvelle promiscuité avec des activités volontiers rejetées à l'extérieur des villes ; et, pour les entreprises, par des contraintes réglementaires et de fonctionnement sans doute beaucoup plus importantes.

Compte tenu de leur densité et de leur taux d'occupation, les zones d'activités existantes offrent sans aucun doute des capacités foncières suffisantes pour couvrir les besoins des activités économiques pour de nombreuses années. Un réaménagement de ces zones serait donc beaucoup plus pertinent que la poursuite de l'ouverture de nouvelles zones, seraient-elles plus vertes ou HQE. Il est donc indispensable de réfléchir très sérieusement à la requalification des zones d'activités périphériques existantes.

La nature de ces grands types de consommateurs d'espace sont variés:

- Zones logistiques en tout genre, dépôts de bus,...chassés des villes qui veulent à la fois se densifier et se mettre à l'abri des circulations indésirables.
- Infrastructures majeures, aéroports et pôles d'échanges intermodaux
- Industries, progressivement chassées du tissu urbain depuis 40 ans (raisons : grands espaces, pression de nouveaux processus industriels, normes environnementales)
- Zones commerciales, qui apportent la taxe professionnelle

Un secteur structurant et générateur de flux importants

La croissance urbaine et l'étalement sont des phénomènes anciens, accentués depuis un siècle du fait des progrès dans les transports (transports collectifs et banalisation de l'automobile). Ils relèvent en partie de choix d'aménagement fortement consommateurs de foncier et conduisent notamment à la dissociation entre lieux d'emploi et lieux de résidence.

Les conséquences de l'étalement sont sources de débats sur le caractère souhaitable ou non de la ville étalée et de la ville compacte. "Elles se traduisent par un accroissement de l'emprise foncière des agglomérations urbaines : la superficie des villes européennes a augmenté de 78 % depuis 1955 (population : + 33 %). Elles se traduisent également par un allongement des trajets (déplacements domicile-travail, notamment), par une primauté donnée à la voiture et par une augmentation des émissions de CO₂." (Bourdeau-Lepage, 2010)

Un accord unanimement partagé stipule que le couple transport/usage du sol est au cœur des dynamiques de structuration de l'espace urbain. D'ailleurs, "les indicateurs mis en balance pour appréhender le développement durable sont l'accessibilité permise par les transports et les coûts induits (coûts au sens large, pas seulement économiques et financiers)." (Lefebvre, 2010)

Les enjeux de développement durable concernant la localisation des entreprises portent principalement sur les mobilités domicile-travail : peut-on modifier ces comportements de mobilité ? Peut-on associer des formes de mobilité à des types de lieux de travail ? En quoi une organisation multipolaire des emplois permet-elle de réorganiser favorablement la mobilité des personnes ? Il y a un lien entre localisation résidentielle et localisation des emplois : les actifs très éloignés de leur lieu d'emploi sont minoritaires. "Il y a un lien entre la localisation des emplois et le type de mobilité qu'elle génère : plus l'emploi est loin du centre, plus son aire d'attraction est large avec utilisation de la voiture personnelle. Les dynamiques récentes de localisation des emplois augmentent les distances de déplacement domicile-travail et l'usage du véhicule personnel provoquant un élargissement des aires d'attraction de tous les pôles d'emploi." (Aguilera, 2010)

L'activité économique, moteur ou simple composante de l'étalement urbain?

D'après O.Piron (2007), l'étalement urbain procède beaucoup plus par microdécisions individuelles ou par décisions politiques que par des actes volontaristes explicites. En outre, les activités impulsent un type d'habitat spécifique: la maison individuelle avec garage incorporé hors zone urbaine. En effet, la faible densité en emplois au m², pour les zones logistiques comme pour l'industrie moderne en France sont incompatibles avec toute desserte en transports en commun, notamment en raison des larges plages horaires. "Quant aux ouvriers qui y travaillent, ils ne peuvent en aucune façon habiter en zone dense, avec des parkings chers et des risques d'embouteillage pour aller travailler. La plupart de ceux qui y ont un emploi est par conséquent captive de la voiture individuelle. Ils ne sont pas chassés de la ville, mais ils suivent l'emploi" (Piron, 2007). D'après lui, on place souvent pour le calcul avantage entre prix de l'habitat et prix du transport, la distance au centre-ville comme point de référence. Or, justement, les personnes souhaitent se rapprocher de leur travail en habitant en espace périurbain, il devient donc incohérent de se rapporter au centre-ville, vers lequel ils se déplacent nettement moins.

Mais cette vision des choses n'est pas partagée de tous les autours. D'une certaine manière, O.Piron définit l'emploi comme moteur de l'étalement urbain, dans le sens où en plus de l'étalement urbain direct qu'il génère, il attire indirectement un étalement urbain résidentiel pour les personnes souhaitant se rapprocher de leur lieu de travail. Cependant, pour J.Comby (2004), l'emploi est aujourd'hui de moins en moins directeur de la localisation de la population. "Les choix de localisation résidentielle dépendent de moins en moins des localisations de l'emploi, s'agissant des jeunes retraités qui représentent le gros bataillon de la pyramide des âges en France, ils sont de nouveaux demandeurs de localisations résidentiels. Ils constituent des centaines de milliers de ménages qui ne sont plus liés à l'emploi et qui vont choisir leur localisation, parce que ça peut être un endroit qui plait, parce que c'est le bord de la mer, il y a le soleil, on est en sécurité, etc....mais pas du tout parce qu'il y a des emplois à côté." Toujours d'après ses dires, c'est bien le contraire qui est en train de se passer ; c'est parce qu'il y a des gens qui s'installent que des emplois viennent se greffer autour pour assurer des services à la population qui a décidée de s'installer là. (Comby, 2004)

En outre, des travaux utilisant des modèles à équations simultanées ont été développés pour intégrer simultanément la localisation des populations et des entreprises. Ces études soulignent l'importance du rôle de l'étalement de la population dans celui de l'emploi, dans le sens où les emplois suivent la population. L'effet de la décentralisation des emplois sur la déconcentration de la

population est plus controversé et semble de moindre importance. Selon Schmitt (1996 et 1999), un accroissement de 1% de l'emploi dans la périphérie des pôles se traduirait par une augmentation de 0.4% de la population de ces zones. La multiplicité des facteurs de localisation des ménages et des firmes, leur influence variable selon les catégories d'agents et les interactions existant entre les comportements des populations et des entreprises rendent délicate l'identification et l'estimation de la contribution des déterminants de l'étalement urbain

Krugman et Venables (1995) ont explicitement introduit le rôle des effets d'entraînement intersectoriels dans la concentration spatiale. Les firmes ne sont plus liées, dans leur choix de localisation, uniquement aux consommateurs mais aussi entre elles: lorsqu'il existe des coûts de transport sur les intrants, les firmes en amont et en aval sont incitées à se concentrer dans la même région, et ce d'autant plus que les économies d'échelle et la part de l'industrie dans l'économie sont élevées.

Ainsi les avis divergent concernant le facteur moteur de l'étalement urbain est il est peut-être plus censé d'affirmer que ce dernier est la résultante de facteurs simultanés, jouant en proportions différentes en fonction des cas. Ce qui est vérifiable, c'est que l'habitat comme l'activité jouent un rôle essentiel dans le développement d'une région. Dans les petits villages français qui sont de plus en plus désertés par les habitants et les commerces, il est très difficile de définir lequel des deux facteurs est le moteur de cette désertification: le résidentiel en raison de l'exode rural vers les villes ou les petits commerces en raison du manque à gagner?

Cette question est à approfondir et nous tenterons d'y répondre dans la seconde partie.

B. L'activité économique, grande consommatrice d'espace?

Nous avons pu voir les avis divergents de certains auteurs concernant la nature des moteurs de l'étalement urbain. Dorénavant, nous pouvons nous pencher sur la question de la quantification de ce dernier. Cette donnée est de manière générale très difficile à obtenir à grande échelle et d'autant plus lorsqu'il s'agit de séparer différents types d'artificialisations. Pourtant il existe plusieurs techniques pour mesurer l'étalement urbain, dont deux principales:

- L'approche cartographique et/ou satellitaire de la « tache urbaine » qui ne permet pas de mesurer avec précision l'étalement (marge d'erreur > taux d'étalement)
- L'approche statistique (enquête du territoire par un échantillon de points) qui ne permet pas de représentation spatiale de l'étalement

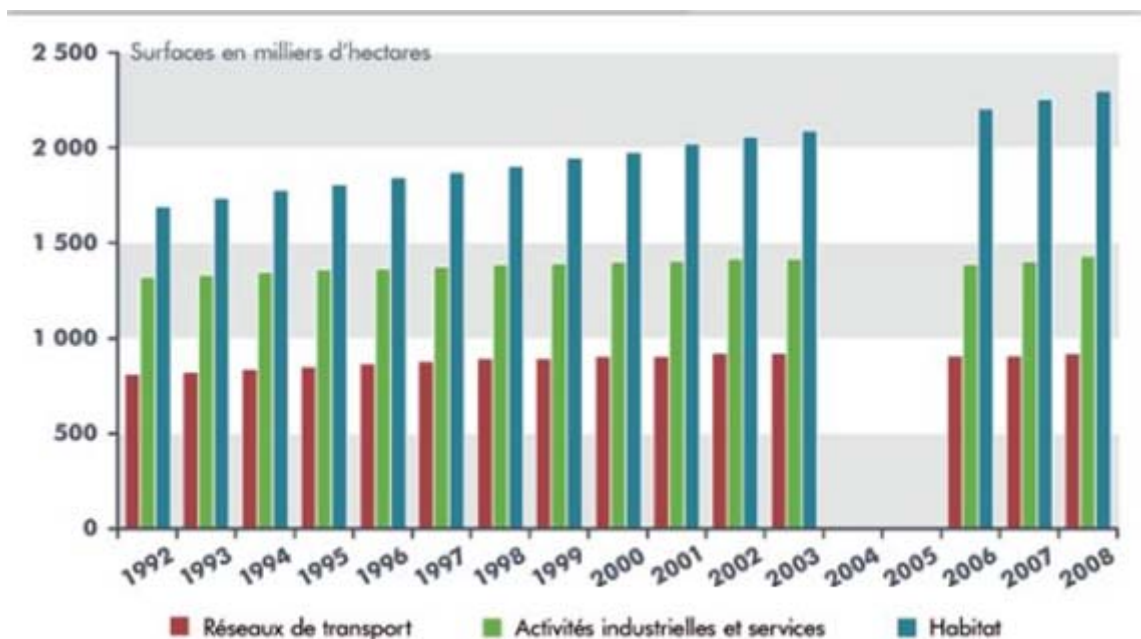


Figure 1 - Utilisation des sols en France de 1992 à 2008. Sources: MAAP et Teruti-Lucas

Ainsi, différentes données ressortent de ces études, dont les principales sont les données Corine Land Cover³ (approche cartographique) et Teruti-Lucas (approche statistique). L'utilisation des bases du ministère de l'Agriculture (Teruti-Lucas) permet de conclure à une augmentation de l'artificialisation de 20 % entre 1992 et 2004 (soit 690.000 hectares), alors que, durant cette période, la population française n'a augmenté qu'au plus de 7 %. Les mêmes sources font état d'une artificialisation de 56.000 hectares par an entre 2000 et 2004, ce qui correspond globalement à celle d'un département tous les 10 ans. Pourtant, Le Monde (2010), citant une enquête récente du ministère de l'agriculture, fait état d'une « artificialisation » de 86 000 ha/an depuis 2006, soit un département français tous les sept ans. Ceci montre bien une accélération car, entre 1992 et 2003, le mouvement culminait à 61 000 ha/an.

³ Voir Annexe 29

La figure 1 représente l'utilisation fonctionnelle du sol en séparant cette dernière en trois catégories: les réseaux de transport, les activités industrielles et services, et l'habitat. On constate que la grande variation est due à l'urbanisation résidentielle, qui passe de 1,7 millions d'ha urbanisés en 1992 à 2,3 millions en 2008. Les composantes économiques et VRD ne connaissent que des augmentations inférieures à 10 000 hectares par an en moyenne. Ainsi, la part de l'habitat dans le tissu urbain est passé de 44,7% en 1992 à 50% en 2008. A l'inverse les parts dues aux activités économiques et aux réseaux de transports ont respectivement baissés de 2,4% et 2,8%, le poids de l'artificialisation due à l'activité économique passant sous la barre d'un tiers de l'artificialisation générale.

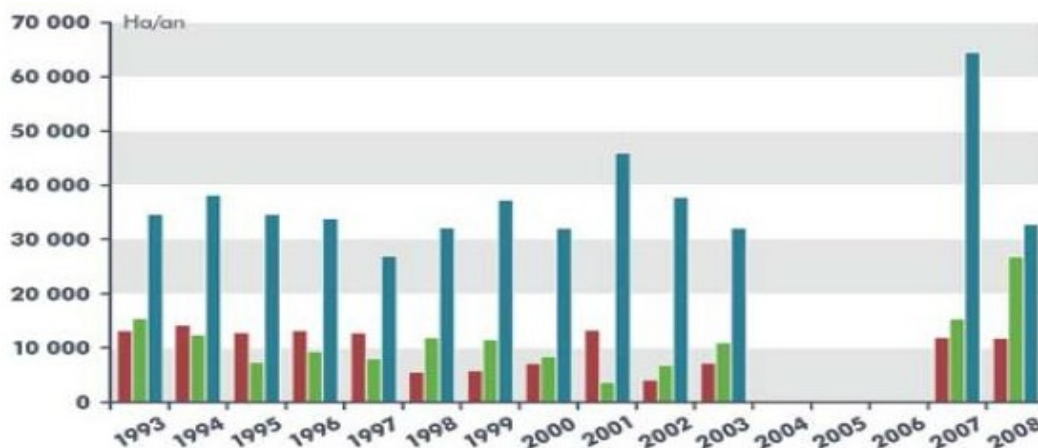


Figure 2 - Evolution de l'artificialisation annuelle des sols français par secteurs. Sources: MAAP et Teruti-Lucas

D'après J.Comby (2004), la construction résidentielle ne représente, chaque année, que la moitié de la construction totale des bâtiments. Les surfaces consacrées aux activités économiques, à la distribution et aux infrastructures augmentent plus vite que les surfaces consacrées à la fonction résidentielle. Bien qu'on y attache moins d'importance, la contribution des zones d'activités à l'étalement urbain est plus importante que celle de l'habitat.

Pourtant les données Teruti-Lucas ne valident pas vraiment son affirmation. En effet, si l'on se base sur la figure 2 ci-dessus qui recense les surfaces artificialisées par hectare, on se rend d'abord compte que l'habitat reste largement le facteur le plus important de l'étalement urbain. Ainsi, à part 2008, l'habitat aurait toujours contribué pour plus de 50% des surfaces artificialisées totales. Ce taux dépasse même les 75% de 2000 à 2002 et en 2007. Ce premier constat ne valide que modérément les affirmations de Comby pour qui l'habitat ne représente que 50% des nouvelles urbanisations. Cependant, ce ne serait pas sa plus grosse erreur. En effet, on constate que les activités économiques sont la raison de l'artificialisation d'environ 10 000 hectares par an sur le territoire métropolitain. L'habitat, lui, en provoque plus de 35 000 ha annuel en moyenne. On comprend donc qu'au cours des vingt dernières années, l'habitat, dont la part dans l'urbanisation existante est déjà nettement supérieure à celle d'activité, reste aussi le secteur le plus dynamique et qu'ils représenterait chaque année entre 3 et 4 fois l'urbanisation due à l'activité.

Période	Habitat	Activités économiques	VRD
1992 - 2003	1,9%	0,7%	1,2%
2006 - 2008	2,2%	1,4%	1,5%

Tableau 1 - Taux de croissance annuels moyens des surfaces utilisées par fonction entre 1992 et 2008. Sources: MAAP et Teruti-Lucas

Ainsi, l'habitat couvrait, en 2008, 2,3 millions d'hectares, ce qui représente près de 50 % des surfaces urbanisées. Faut-il pour autant oublier que, la même année, les activités industrielles et de services occupaient 1,4 million d'hectares, soit légèrement plus de 30 % des surfaces urbanisées ? Par ailleurs, on note une accélération inquiétante des surfaces dédiées aux activités économiques sur la période 2006-2008 par rapport à la période 1993-2003. Sans doute conviendrait-il d'affiner ces chiffres: "peut-être certains auteurs vont-ils un peu loin en considérant que contrairement à une idée reçue, la consommation de foncier pour le développement des activités économiques excède de loin la part utilisée pour le logement" (Petitet, 2011), qui vise directement des auteurs partageant l'avis de Comby. Ce phénomène a néanmoins un impact manifeste sur la gestion économe et durable de l'espace et sur le développement économique des territoires, d'autant qu'elle se réalise dans un jeu de compétition diversifiée et accrue entre les usages des territoires. Dans tous les cas, nul doute que les derniers chiffres Teruti-Lucas appuient les propos de Petitet.

Toujours en s'appuyant sur les données Teruti-Lucas, Piron (2007) annonce, lui, que les surfaces dédiées à l'activité économique représentent environ 2/3 de celles pour l'habitat. D'ailleurs, d'après son analyse des données SITADEL, l'habitat ne représente en moyenne annuelle qu'environ 50% des surfaces autorisées. Et 50% des surfaces autorisées pour l'industrie ou le stockage le sont dans des communes rurales ou des unités urbaines de moins de 5.000 habitants.

Mais ce n'est pas tout, une étude de l'AGRESTE sur l'utilisation des nouvelles urbanisations du territoire national entre 1992 et 2004 va encore permettre de remettre en question les chiffres précédents. En effet, la part due à l'activité économique serait encore plus faible que prévue, avec un poids total de 8,8% sur les 807 000 hectares artificialisés répertoriés. les réseaux routiers eux, auraient même une part plus de deux fois plus importante avec 18,3%. L'habitat représenterait plus de 52% alors que l'ensemble des autres catégories, notamment les équipements de sport et de loisirs, très consommateurs d'espaces, représenteraient 20,7% des surfaces urbanisées.

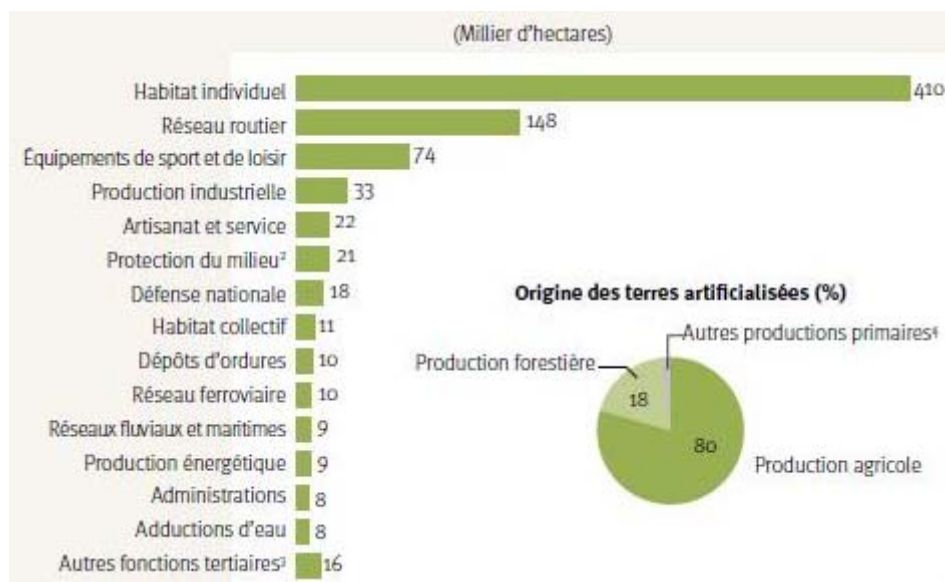


Figure 3 - Superficies artificialisées entre 1992 et 2004 selon leur fonction de 2004. Source: Agreste

Ces chiffres qui se contredisent et des auteurs qui ne s'entendent pas vraiment non plus sur la part de chaque secteur dans l'étalement urbain provoquent une certaine ambiguïté sur la question. Afin d'apporter mon élément de réponse, j'étudierais le problème dans la seconde partie en me focalisant sur d'autres données que celles sur lesquelles s'appuient les auteurs (Ministère de l'Agriculture) et sur des territoires plus restreints.

C. La stratégie de l'entreprise et la stratégie de la collectivité, deux visions très différentes pour le développement de l'activité économique.

La Zone d'Activité, un lieu idéal pour l'entreprise mais très consommateur de foncier

Pourquoi la localisation des activités économiques est-elle un enjeu central dans le développement durable? Parce-que la stratégie de localisation :

- a un impact foncier important ;
- influe sur la qualité des aménagements, notamment les corridors naturels à préserver (obstacles que constituent les activités) ;
- génère des déplacements de salariés, des flux d'entrants/sortants ...

Les collectivités locales s'intéressent aussi aux activités économiques car elles sont consommatrices d'énergie. La proximité des fonctions habitat/commerce/emploi constitue des opportunités de chemins courts pour investir sur les transports. (Dormois, 2010)

Les lois du Grenelle de l'environnement engagent les collectivités à densifier les territoires et à lutter contre l'étalement urbain en assurant une gestion économe des ressources et de l'espace. Le produit d'accueil classique des entreprises, la « zone d'activité en périphérie des villes » (ZA), est ainsi remis en cause. "S'implanter dans une ZA présente pourtant des avantages indiscutables pour les entreprises: un entre-soi propice aux affaires, des coûts de synchronisation plus facilement maîtrisés, des modes d'occupation flexibles, des locaux aux normes, des conditions d'accessibilité réelles, ... Soit un coût financier acceptable au regard du service rendu. De fait, les chefs d'entreprises plébiscitent ce type de produit." (Lonchambon, 2010). D'ailleurs, 85 % des chefs d'entreprises plébiscitent l'implantation en zone d'activité, d'après une étude effectuée par le CROCIS (2010).

Pour répondre à la fois aux besoins des entreprises et de la société civile, des évolutions se sont produites afin de rendre le modèle des zones d'activités plus vertueux: intégration de nouvelles règles architecturales et paysagères (prairies et haies favorisant la biodiversité, espaces « tampons » de respiration entre le parc et la ville), prise en compte de l'environnement (plan de déplacements entreprises, contrôle des consommations d'énergie, collecte des déchets et gestion des eaux, ...), développement de services collectifs pour les entreprises et pour les salariés, ... Mais force est de constater que le thème de la gestion économe de l'espace n'est pas au cœur des démarches de parcs écologiques. Pourtant la mise en cohérence de l'offre d'accueil des entreprises s'accompagne parfois d'une recherche de densification des parcs: valorisation du foncier délaissé, mutualisation d'équipements, réflexion sur les normes d'urbanisme, densification verticale des bâtiments d'activité, ... Mais les freins sont nombreux pour faire évoluer les habitudes, et les normes de sécurité imposent des retraits. De plus, en 2007, moins de 25%⁴ des zones d'activités économiques étaient desservies par les transports collectifs et les 3/4 de ces pôles d'activités n'étaient toujours pas concernés par un PDE⁵.

⁴ selon une étude du Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), conduite en 2007 auprès de 154 autorités organisatrices de transports urbains.

⁵ PDE: Plan de Déplacement d'Entreprise: projet mis en place par un employeur pour inciter ses collaborateurs, ses clients et ses fournisseurs à réduire l'usage de la voiture individuelle au profit d'autres modes de transport moins polluants.

D'après Lefebvre (2010), trois facteurs concourent auparavant à la localisation des entreprises: l'existence d'un marché à proximité, les voies de communication et les aides financières à l'installation. Désormais, les entreprises regardent aussi les facteurs d'image, les synergies potentielles avec d'autres acteurs sur le territoire, la qualité d'accueil, les facteurs d'impact environnemental par rapport à leur activité. Cela commence à être un des critères : à proximité de quelle voie d'eau va-t-on être, à proximité de quelle voie ferroviaire, comment faire des transports avec moins d'impacts sur l'environnement ?

Un développement dépendant de la nature de l'activité

L'enjeu consiste aussi à déterminer ce qui fait désormais l'ancrage des activités sur les territoires, et préciser pour quelle activité économique cet ancrage prend effet. Certaines d'entre elles (activités productives) peuvent se permettre un éloignement par rapport aux centres urbains, d'autres ont besoin de proximité, recherchent la centralité pour différentes raisons.

Il faut s'interroger sur la production de l'offre de locaux par des investisseurs. Le raisonnement des investisseurs est un arbitrage entre le souci de rentabilité (accessibilité et desserte de marchés potentiels) et la prise de risque. Mais quel est leur portage financier? Et selon le niveau de contraintes, quelle prise de risque devient acceptable (exemple des terrains à recycler) ? Dans la chaîne de mobilité des entreprises, sur quels espaces la puissance publique va-t-elle devoir agir (espaces de constructions neuves ou espaces délaissés) ? (Kebir, 2010)

Certaines catégories de locaux ne sont pas des enjeux pour les investisseurs, car ils ne sont pas rentables, alors que les PME/PMI sont à la recherche de locaux qu'elles peuvent occuper puis abandonner. Comment favoriser la production et l'occupation de ces locaux sans les voir rejetés en permanence vers l'extérieur, car de nombreuses PME/PMI ont besoin d'être à proximité de leurs clients.

Comment les entreprises et les pouvoirs publics vont-ils s'arranger pour trouver les localisations qui répondent à leurs attentes. Il est ainsi nécessaire de s'interroger sur la relation triangulaire entre la collectivité, l'entreprise et les promoteurs afin que chacun y trouve son compte. Dans certains secteurs d'activité, la solution sera plus facile à trouver que dans le cas de locaux industriels par exemple.

Au passage, Les travaux français parlent beaucoup des entreprises, beaucoup de l'action publique, et peu des promoteurs immobiliers. Ce sont eux qui font et défont l'espace, notamment dans les grandes villes et les villes moyennes. Aujourd'hui, il y a préséance de l'offre par rapport à la demande. Ils produisent des espaces, comme les espaces de bureaux, beaucoup d'espaces commerciaux, et finalement les entreprises suivent. Leur logique est claire: minimiser les risques, s'installer là où il y a un marché potentiel. (Mérenne-Schoumaker, 2010)

Le rôle des collectivités dans le développement économique territorial

Le Grenelle de l'environnement met en avant l'importance du contrôle de l'extension urbaine. On y relèvera ainsi, le souhait de doter les collectivités locales des outils législatifs et fiscaux adaptés «permettant de lutter concrètement contre l'étalement urbain» et d'aller vers un «urbanisme plus durable qui garantisse une gestion plus économe des ressources et de l'espace» (engagement n°50 du Grenelle).

La surconsommation de l'espace naturel n'est pas le produit des seules forces du marché, il est aussi la conséquence de politiques publiques erronées fondées sur de mauvais diagnostics :

- exigence réglementaire de terrains de trop grandes tailles pour autoriser la construction de maisons individuelles;
- subventions inconsidérées accordées à l'aménagement de "parcs" d'activités;

En effet, il faut combattre les subventions accordées à l'aménagement de parcs d'activités qui conduisent les entreprises à acquérir plus d'espace qu'ils n'en ont besoin. Ce sont souvent ces parcs d'activités qui sont moteurs de l'étalement urbain, car finalement, en allant vers la périurbanisation on se rapproche de l'emploi aujourd'hui (Comby, 2004).

Deuxième problématique, celle des friches polluées, qui rentrent souvent dans la catégorie renouvellement urbain. En général ce sont des friches industrielles. Ici c'est la problématique de la concurrence, entre les implantations industrielles dans les zones grises et les implantations industrielles dans les zones vertes. Certaines activités économiques quittent les vieux quartiers et vont s'implanter au bord des autoroutes là où c'est visible, mais où en même temps ça détruit le paysage. Il y a une faiblesse de la part des collectivités publiques par rapport à l'implantation de ces zones d'activités. "Ce sont les mêmes qui font tout un discours par la suite sur l'étalement urbain, ça me dépasse. La taxe professionnelle n'est même plus la raison principale, puisqu'elle se mutualise. Est-t-on obligé de dépenser de l'argent pour recycler les friches industrielles et en redépenser pour créer des zones ailleurs" (Comby, 2004)

Ensuite, les collectivités doivent planifier leur commerce à partir des besoins objectifs (qu'ils soient actuels ou futurs) de leur territoire. C'est parce qu'une demande existe, qu'un projet commercial ou autre trouve sa justification, et non l'inverse. Ceci plaide également pour que les politiques de planification d'urbanisme commercial soient élaborées et portées par des instances exerçant leur compétence à l'échelle la plus rapprochée des bassins de vie – donc de consommation – des territoires. (Madry, 2011)

La problématique de la valeur foncière

Une meilleure coordination entre transports et affectation du sol, une utilisation plus parcimonieuse du zonage, voire même un dézonage sélectif, une densification intelligente, la réaffectation des friches urbaines, voilà autant de pistes fréquemment évoquées

Les politiques économiques visent à définir comment doivent être allouées des ressources rares entre des usages concurrents. Dans cet ordre d'idée, les politiques foncières permettent de fixer, soit en termes de résultats (contenu des plans), soit en termes de méthodes (contenu des

démarches), comment les terrains seront alloués entre les différentes utilisations possibles. L'une des difficultés majeures réside dans le fait que le sol est un facteur de production particulier, de par sa nature (unique, non produit et non reproductible), de par le fonctionnement des marchés fonciers (atomicité, manque de transparence) et de par ce qui détermine sa valeur (ses caractéristiques physiques, mais aussi sa localisation, et surtout les droits ou restrictions d'usage qui y sont attachés). (Prélaz-Droux, 2008)

Madry (2011) précise d'ailleurs que les collectivités doivent reconsidérer les valeurs foncières comme une variable stratégique de la planification de l'urbanisme commercial, et non comme une variable d'ajustement opérationnel des projets d'immobilier commercial qui se présentent à elles. C'est en se saisissant au plus tôt de ces enjeux que les collectivités pourront éviter l'éclatement de la bulle du commerce.

La fiscalité et la réforme de la taxe professionnelle

La suppression de la taxe professionnelle pourrait conduire les collectivités locales à revoir leurs arbitrages fonciers au détriment de certaines activités économiques fortement consommatrices en foncier.

Le régime de la taxe professionnelle unique avait, jusqu'ici, permis aux intercommunalités d'investir massivement le champ du développement économique, en privilégiant les entreprises du secteur industriel. Or, le nouveau dispositif fiscal induit un plus faible intéressement dans l'accueil de grands établissements industriels ou logistiques. Cette nouvelle donne pourrait accentuer le syndrome NIMBY⁶, déjà bien répandu. A l'inverse, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pourrait susciter l'intérêt des communes en faveur de la création ou de l'extension des zones d'activités commerciales. Pourtant, les experts dressent régulièrement le constat d'un marché d'immobilier commercial totalement saturé et d'une surproduction de m² commerciaux injustifiée et anachronique en période de crise. (Crépin, 2010)

D'une manière générale, la présence d'entreprises sera moins pourvoyeuse de retombées fiscales. Alors que la taxe professionnelle leur rapportait plus de 18 milliards d'euros, la nouvelle fiscalité retirée de la présence d'entreprises se limitera à environ 12 milliards d'euros. Le choix délibéré de compenser les communes et intercommunalités par l'attribution de la part départementale de la taxe d'habitation comble l'essentiel de la différence (Portier, 2010). Les départements, aux larges missions sociales, verront donc s'accroître leur part de ressources fiscales assises sur les entreprises alors que les communautés, animatrices principales du développement économique local, verront la leur dégradée d'environ un tiers! Cette évolution apparaît donc en forte contradiction avec l'objectif affiché de clarification des compétences.

Pour les territoires les plus résidentiels, qui tiraient peu de recettes des entreprises, la nouvelle est plutôt bonne. Les territoires d'accueil de grandes entreprises industrielles voient, en revanche, leur « modèle économique » pris à contre-pied.

Pour exemple, il faut 5m² de tertiaire pour rapporter fiscalement autant que 1m² il y a 10 ans. Le rendement fiscal de l'activité est en chute libre. De fait, le retour sur investissement de la création d'un pôle tertiaire est désormais 3 à 4 fois plus long qu'il y a 10 ans. (Nikonoff, 2007)

⁶ not in my back yard, pas dans mon jardin

Les nouvelles orientations possibles

D'après Bourdeau-Lepage (2010), trois pistes de réflexion sur la fiscalité générale peuvent être mises en avant :

- Mise en place d'une taxe sur le développement urbain qui serait égale à la valeur sociale de l'espace urbain ;
- Mise en place d'une taxe de congestion pour réduire les déplacements (une élévation des coûts de transports induisant une réduction de la taille des villes) ;
- Mise en place d'une taxe unique sur chaque résident couvrant le coût des seules infrastructures que son installation occasionne.

En ce qui concerne le rôle de la politique publique dans la localisation des entreprises, cela dépend aussi de la taille de l'entreprise, et également de la taille de l'agglomération. Le changement d'échelle paraît essentiel pour l'appel à projet.

B.Lefebvre (2010) estime qu'il faut une réaction sur la question de la fiscalité: elle n'est pas déterminante pour les entreprises dans les choix de localisation, mais les recettes qui en découlent ont des effets sur les politiques publiques visant à aider les entreprises, à les accueillir, à faire des forums pour l'emploi, à recycler les zones d'activités, à leur permettre de mieux se positionner.

Différents niveaux de pouvoir interfèrent lorsqu'il y a des problèmes de localisation ou d'extension d'une entreprise, à des échelles différentes (régions, communes) et il y a aussi les concurrences entre pays, régions et localités. L'objectif est d'aboutir à des outils d'aide à la décision, autour de quatre domaines de travail: (Mérenne-Schoumaker, 2010)

- Critériser les besoins et attentes des entreprises: rechercher les besoins réels des entreprises en espace, en accessibilité, en services, en voisinage possible, en matière d'image, selon les différents types d'activités ; mieux connaître les stratégies des promoteurs immobiliers ;
- Utiliser de manière plus parcimonieuse les sols, en particulier dans les zones d'activités économiques où il y a surconsommation d'espace ; il y a des pistes d'investigation :
 - des normes indicatives de densités d'emplois par ha en fonction des activités et des zones ;
 - des normes rapport plancher/surface au sol ;
 - de nouvelles manières de construire ou de rénover (recycler, reconstruire la ville sur la ville) des immeubles plus en phase avec le développement durable ;
- Faire correspondre les profils de mobilité des entreprises avec les profils d'accessibilité des lieux ; travailler sur les besoins des entreprises en termes de mobilité et sur les profils de lieux selon l'accessibilité.
- Favoriser la mixité raisonnée des activités: une mixité relative des activités qui assure leur compatibilité et, de préférence, leur complémentarité ;

Dans les exemples déjà votés, on rappelle que le SCOT intégrera au plus tard le 1er janvier 2016 un DAC (document d'aménagement commercial) qui déterminera les localisations préférentielles des commerces.

Problématisation

La première partie nous informe donc sur la certaine complexité à laquelle fait face la localisation des activités économiques notamment en raison de nouveaux enjeux que l'on regroupe souvent au sens large dans la catégorie du développement durable. Ces nouvelles préoccupations amènent donc de nouvelles questions et de nouvelles contraintes à la fois pour les promoteurs, les collectivités et les entreprises qui souhaitent s'installer au sein d'une agglomération. De plus, nous avons aussi vu que les pensées des auteurs qui ont été cités étaient parfois contrastées, ambiguës voire même opposées concernant le rôle et l'importance des activités économiques sur l'étalement urbain général.

Ainsi, je propose d'étudier certains aspects dans une seconde partie afin d'apporter quelques éléments de réponse sur des sujets contestés.

La part des activités économiques dans l'urbanisation globale

Déjà cité plus haut, Joseph Comby annonçait en 2004 que "la construction résidentielle ne représente, chaque année, que la moitié de la construction totale de bâtiments. Les surfaces consacrées aux activités économiques, à la distribution et aux infrastructures augmentent plus vite que les surfaces consacrées à la fonction résidentielle. Bien qu'on y attache moins d'importance, la contribution des zones d'activités à l'étalement urbain est plus importante que celle de l'habitat."

Nous avons pourtant vu que cette déclaration était plutôt controversée et que certains auteurs penchaient pour une part nettement moins importante de l'activité dans l'étalement urbain. D'autant plus que les données du Ministère de l'Agriculture semblent aussi infirmer les propos de Joseph Comby.

Ainsi, dans un premier temps, je me propose d'étudier la question du poids des activités économiques dans l'artificialisation du territoire français. Autrement-dit, comme l'annonce Joseph Comby, **la contribution des zones d'activités à l'étalement urbain est-elle plus importante que celle de l'habitat? Evolue-t-elle donc plus rapidement que l'espace résidentiel, et en quelles proportions?** Enfin, à partir de ces premiers résultats, **peut-on dire que l'activité économique est moteur de l'étalement urbain, à défaut de suivre l'étalement résidentiel?**

La localisation géographique des activités économiques et les stratégies des collectivités territoriales

Après avoir déterminé l'importance de l'activité dans le développement de l'urbanisation générale, il peut aussi être très intéressant d'étudier la localisation de cette dernière. En fait, nous avons vu que cette localisation était le fruit d'un système d'acteurs et de décisions qui influençaient l'entreprise sur son implantation. Ces paramètres sont modulables et sont généralement le reflet de politiques territoriales voulues par les collectivités.

Ces collectivités font en effet face à plusieurs dilemmes. Tout d'abord, il est nécessaire pour elles de garder un certain dynamisme, et donc de continuer à accueillir des populations et des activités économiques. Les collectivités possèdent donc des leviers sur lesquels elles peuvent jouer afin d'attirer ou non de nouveaux facteurs économiques. Ces leviers sont généralement des modules financiers, concrètement mis en places sous formes de taxes, d'aides ou de plans d'aménagements directeurs.

De plus, chaque EPCI est unique et dispose de sa propre histoire, de ses propres ressources et de ses propres influences. Ainsi, au sein d'un même territoire, deux EPCI peuvent varier énormément en fonction de leur taille, de leur population, de leur situation géographique, de leur économie et surtout de l'évolution de ces derniers. En fonction de ces aspects, un EPCI va donc avoir des stratégies différentes de ses voisins, et en particulier concernant l'approche économique. Les relations de compétition et de collaboration entre les EPCI vont donc donner lieu à des préférences de chacun en termes de création d'espaces économiques, de densité ou encore en termes de spécialisation par secteur économique. Cette question sera en particulier très intéressante concernant les EPCI plus petits situés à la périphérie d'un EPCI plus puissant, qui subissent l'influence majeure de ce dernier et qui doivent par conséquent trouver des solutions pour rester compétitifs.

Ainsi, dans un second temps, je me propose d'étudier la question de la localisation des activités au sein d'un même espace économique. Autrement-dit, **comment et où se développent les activités économiques au sein d'une aire urbaine? Comment les EPCI intègrent-ils les relations entre eux, et comment ces dernières se reflètent sur le spectre économique de chaque EPCI?**

En effet, après l'analyse littéraire du sujet, j'espère pouvoir vérifier les hypothèses suivantes:

- 1 - La part de l'activité économique dans les urbanisations récentes a tendance à augmenter au détriment de l'habitat ;**
- 2 - L'espace économique croît plus vite que l'espace résidentiel ;**
- 3 - La localisation des activités est un moteur de l'étalement urbain, au sens où elle attire et contribue à générer l'artificialisation générale (habitat, divers)**
- 4 - Les activités économiques suivent un modèle de la localisation périphérique et le long des axes de communication**
- 5 - Au sein d'une même aire urbaine, les EPCI utilisent des stratégies diversifiées afin de rester compétitifs, notamment concernant la nature des secteurs d'activités privilégiés.**