

Débat numéro 3 : risques et rareté foncière, vulnérabilités économiques, transitions : quel foncier au service de quelle stratégie économique ?

*Témoignage : Didier LOCATELLI, directeur associé au cabinet New Deal – Grenoble. Didier Locatelli a accompagné plusieurs EPCI de la GReG dans leurs projets de territoire.
Elu référent : Pierre BEGUERY, maire de Montbonnot et délégué de l'EP SCoT*

Les travaux de Magali Talandier ont mis en relief les atouts de la Grande Région de Grenoble, mais également ses faiblesses (consommation, intermédiation¹) et sa vulnérabilité. Ainsi, l'industrie, très présente sur le territoire, se relève plus lentement qu'ailleurs de la crise de 2008. Le rééquilibrage de l'emploi sur le territoire n'est pas complètement au rendez-vous. Cependant, des écosystèmes existent, notamment autour des nouvelles technologies, plusieurs territoires sont impliqués dans des projets communs autour de certaines filières. Comment les faire fructifier et soutenir l'existant ? Quelles nouvelles opportunités saisir pour le territoire ? Quelles scènes de concertation ou de gouvernance mettre en place ?

1 / CONTEXTE

1.1 / Que dit le SCoT de 2012 ?

Le SCoT de 2012 est peu disert sur les questions de stratégies économiques. Le chapitre « conforter les moteurs de l'économie » donne quatre orientations de politique générale : il s'agit de pérenniser et développer l'économie productive, de faciliter le développement de l'économie présentielle, de renforcer l'attractivité résidentielle et touristique de la grande région grenobloise, et conforter l'écosystème grenoblois de l'innovation et des transferts de technologies.

Dans les faits, les dispositions plus précises du SCoT visent essentiellement à réduire la consommation d'espace et de rapprocher les habitants des lieux de vie, pour limiter les déplacements.

Cette perspective de rééquilibrage territorial appelle à renforcer la mixité des espaces déjà urbanisés en privilégiant l'accueil des activités économiques au sein du tissu existant, et en limitant le développement des espaces économiques périphériques - ces derniers étant réservés aux seules activités qui ne pourraient pas s'installer ailleurs. A ce titre, le SCoT détermine une offre maximale d'espaces économiques par secteur, à ventiler par communes dans le cadre d'un document approprié (protocole, PLUi...).

1.2 / Retour sur les éléments de bilan de 2018 autour de l'attractivité du territoire

Globalement, les outils développés dans le cadre du SCoT ont permis une régulation de la consommation foncière et l'élaboration des protocoles intercommunaux de répartition du foncier économique disponible a permis aux EPCI de mieux connaître et organiser leur offre foncière sur le territoire.

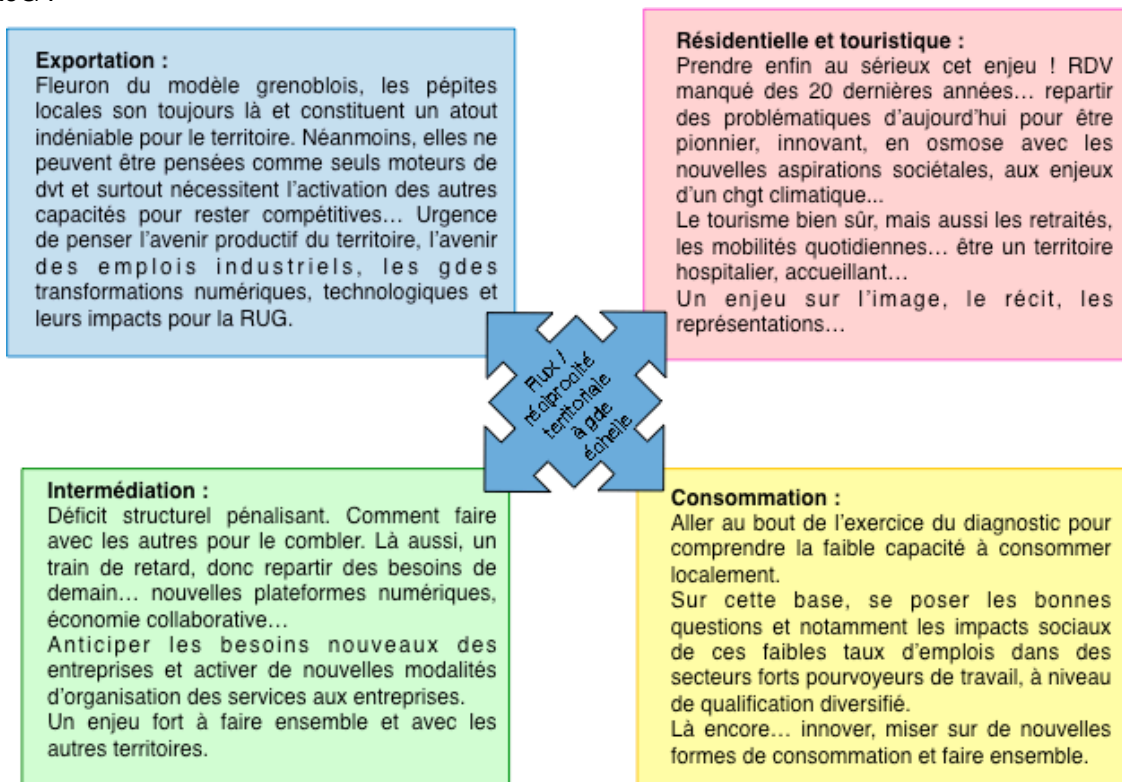
Le bilan de 2018 (basé cependant sur des données parfois anciennes) fait apparaître un essoufflement de l'attractivité de la Grande Région de Grenoble, notamment si on la compare aux autres territoires métropolitains. Cette faiblesse concerne l'ensemble du territoire.

¹ Economie d'intermédiation: ensemble des activités qui se localisent pour fournir des biens et des services aux autres activités à une échelle régionale ou métropolitaine (services aux entreprises, activités support comme la logistique, activités de gestion et de distribution...). Malagi Talandier, 2014.

De fait, le territoire, où l'économie productive pèse fortement, a été moins résilient que d'autres suite à la crise de 2008. Magali Talandier, dans l'étude qu'elle a conduit pour l'AURG en 2018 a attiré l'attention sur plusieurs points :

- **une capacité exportatrice et un modèle technopolitain fort mais fragile** : la rareté de l'argent public qui entraîne la recherche, l'environnement concurrentiel fort autour des activités, la dépendance plus forte vis-à-vis de centres de décisions extérieurs à la GReG doivent être pris en compte,
- **une capacité résidentielle et touristique réelle, mais qui reste à développer** : la Grande Région dispose d'atouts importants, notamment en matière touristique, qu'il s'agit cependant de mieux exploiter,
- **une capacité de consommation très insuffisante**, au regard de ce qui est observé dans les autres grandes aires urbaines. Il y a toujours une très faible propension à consommer localement,
- **une capacité d'intermédiation moins forte** que dans les autres aires métropolitaines (38% à Grenoble contre 46% à Lyon). Le développement de l'intermédiation est pourtant essentiel pour soutenir les écosystèmes locaux, il profite en effet à l'ensemble de l'activité économique. Un déficit de services locaux aux entreprises, notamment industrielles, conduit ainsi à renforcer leur vulnérabilité vis-à-vis des centres de décisions extérieurs.

En conclusion de son développement, Magali Talandier proposait plusieurs pistes à explorer pour la GReG :



La GReG n'a pas suffisamment su répondre au « cycle métropolitain des années 90 », autour de la construction d'une ville créative à fortes aménités résidentielles, touristiques, récréatives et repenser son développement économique en misant sur un équilibre productivo-résidentiel. Magali Talandier suggère donc de porter l'intérêt sur un « modèle grenoblois du XXIème siècle, davantage résilient, autour d'un tryptique qui pourrait être celui de la « métropole expérimentale » (renouveler le modèle économique), de la « Métropole-Montagne » (renouer avec son « histoire-paysage », articulation plaine/pente), de la « Métropole hospitalière » (attirer, accueillir, retenir).

Les débats qui se sont tenus fin 2018 ont validé ces grandes orientations. En appui de cette proposition d'imaginer le « modèle grenoblois de demain », les élus présents avaient notamment repéré plusieurs pistes qu'il s'agira de développer :

- la coopération avec le voisin lyonnais paraît indispensable pour repenser le modèle économique. La coopération au niveau du sillon alpin n'apparaît pas évidente, mais mériterait d'être approfondie,
- les transitions offrent de nouvelles perspectives de développement dont il faut se saisir : économie circulaire, mobilités « propres » (hydrogène, méthane...).

1.3 / La question du foncier économique

Les débats dans les différentes instances ont fait émerger d'importants questionnements ou inquiétudes vis-à-vis de la question du foncier économique :

- il n'y a pas de corrélation entre consommation foncière et création d'emplois supplémentaires,

- la perspective de la rareté du foncier est appréhendée et interroge sur la capacité du territoire à capter les opportunités nouvelles ou à accueillir de grandes unités :

- o l'extension de la connaissance des risques conduit à retirer progressivement du potentiel urbanisable d'importantes emprises foncières dédiées au développement économique, en particulier sur le Grésivaudan ou la Métropole. Des grandes implantations économiques du territoire risquent de voir leur développement entravé par des problèmes fonciers,
- o en secteur urbanisé, de nombreuses opérations de logements ont remplacé d'anciennes emprises industrielles,
- o le système actuel de « quotas fonciers » sans règles du jeu communes ne prémunit pas des concurrences entre territoires, avec des questions particulièrement aiguës autour de certaines fonctions consommatrices de foncier, comme la logistique.

- les évolutions réglementaires poussent à privilégier des implantations en zones déjà bâties.

En corollaire se pose la question des friches : repérage des friches, mobilisation d'acteurs fonciers (dont EPFL et EPOA dont le périmètre d'intervention n'épouse pas le périmètre de la GReG), financements... La question de l'optimisation des

Plusieurs pistes ont émergé des différents débats entre élus :

- o être vigilants au maintien d'une offre foncière suffisante au sein des enveloppes urbaines existantes (enjeu du renouvellement urbain qui conduit parfois à reconvertir de sites à vocation économique en zones d'habitat),
- o mieux garantir les usages dans le temps, par la mise en place de baux fonciers dans les nouvelles zones d'activité,
- o nécessité de développer des nouvelles approches plus économes en consommation foncière (stationnement mutualisé...), travailler sur la densification des zones existantes,
- o opportunité de mobiliser les grandes emprises foncières pour la production d'énergies renouvelables.

2 / AVANCEES DES REFLEXIONS DEPUIS LE BILAN DE 2018

2.1/ Méthode générale

La résilience économique est identifiée au niveau des 4 grands chantiers qui se poursuivront en 2020 pour la préparation de la future révision du SCoT.

Dans le prolongement des travaux de Magali Talandier, les réflexions permettront de faire le point sur plusieurs aspects :

- l'économie résidentielle, notamment au travers des approches de la proximité,
- les opportunités de développement nouvelles portées par les transitions énergétiques et environnementales,
- le loisir et le tourisme durables,
- une approche plus fine de l'intermédiation, prise notamment à partir des enjeux de filières.

Dans une première approche, les travaux se sont orientés dans trois directions :

1. L'analyse de l'écosystème industriel sur les différents territoires. Si les enjeux autour du « cœur de chauffe » sont connus, les enjeux des territoires plus éloignés sont souvent moins bien appréhendés. Il y a nécessité de repérer les différents enjeux communs à plusieurs territoires, pour favoriser lorsqu'elles n'existent pas, les coopérations
2. La quantification du foncier économique disponible à l'échelle du grand territoire
3. Le rapprochement de l'offre et de la demande en foncier

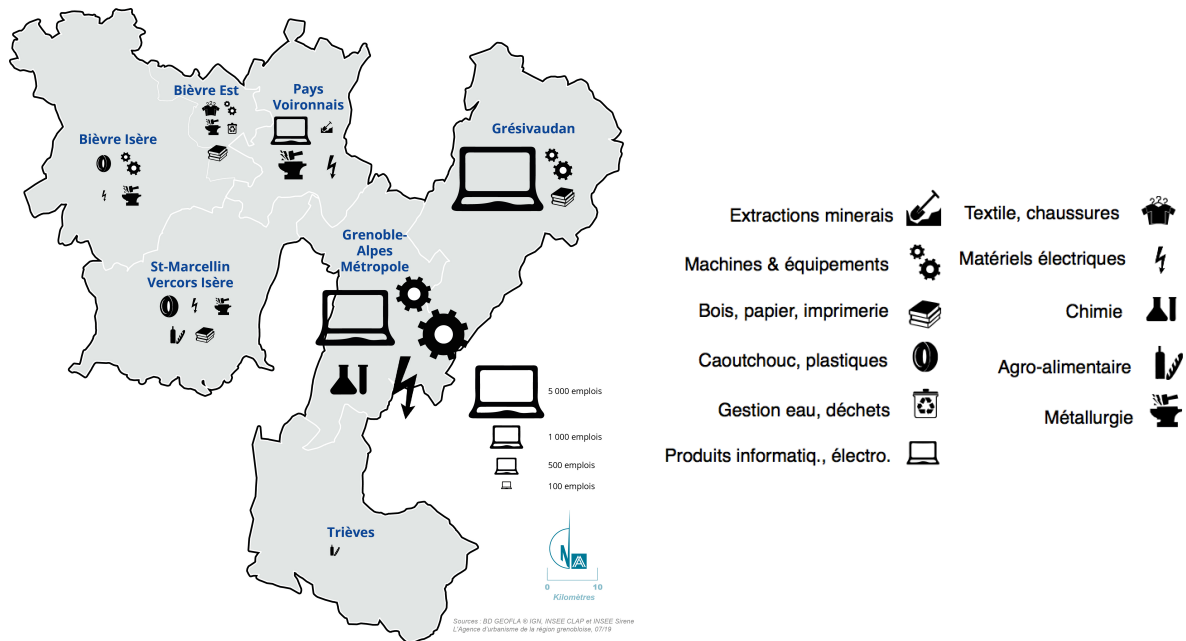
La première phase de la démarche a mobilisé l'Agence d'urbanisme et les développeurs économiques des EPCI afin de proposer une mise initiale, des enjeux et des pistes d'actions.

2.2/ Première approche de l'écosystème industriel de la Grande Région de Grenoble

- Un territoire marqué par le secteur industriel

L'industrie représente 16% des emplois sur la GReG, contre 15% à l'échelle de la Région ou encore 12% au niveau national.

- Une diversité des spécificités industrielles qui constitue un atout



- Des filières plus ou moins fortes

LES FILIÈRES « PORTEUSES »

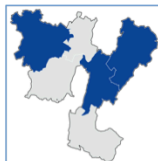
Informatique/ électronique



Matériels électriques

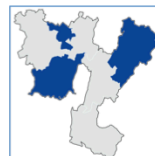


Machines/équipements



LES FILIÈRES « FRAGILISEES »

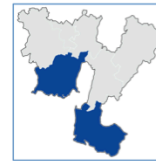
Bois/papier/imprimerie



Métallurgie



Agro-alimentaire



Filières **organisées** (dispositifs d'accompagnement, centres de recherches) et où le marché paraît **porteur**

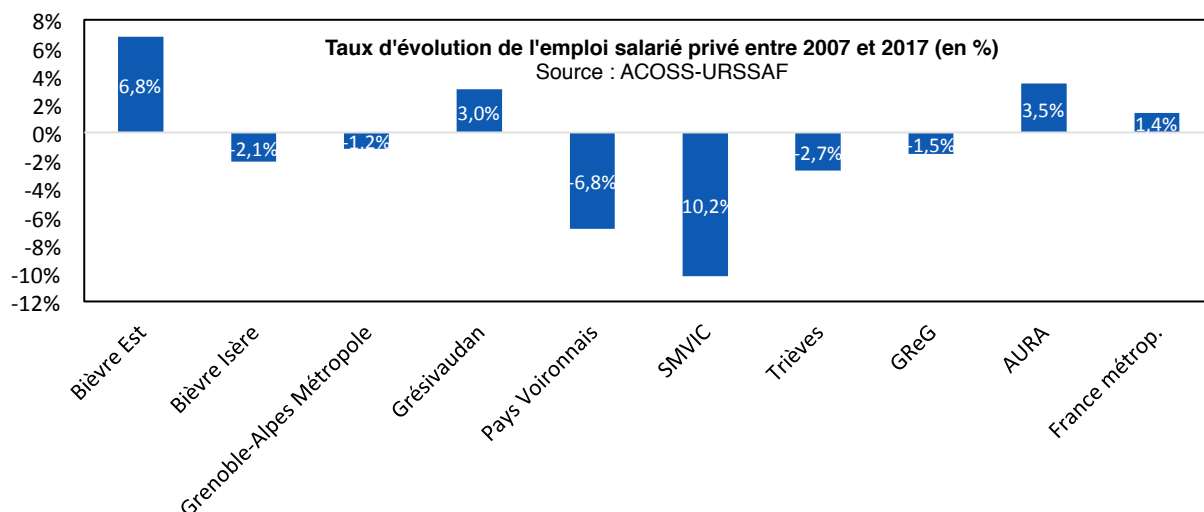
Secteurs d'activité **traditionnels** (plutôt que des filières), moins organisés, plus impactés par la **concurrence** mais qui restent encore **bien présents**, en particulier dans les territoires « périphériques »

- Divers soutiens aux filières fortes

- Des filières adossées aux centres de compétences universitaires et scientifiques ou à des dispositifs d'accompagnement
- Des coopérations autour de plusieurs sujets : alimentaire, énergie/TEPOS... sur différents territoires de la GReG
- Mais ces éco-systèmes ne concernent :
 - qu'un nombre limité de secteurs d'activité / filières en manque de soutien comme la métallurgie, le bois ou l'agro-alimentaire,
 - qu'un nombre limité d'EPCI du territoire.

- Une dynamique d'emploi globale négative

- Une baisse de 1,5% des emplois constatée sur la GReG entre 2007 et 2017, contre une hausse de 3,5% à l'échelle régionale et 1,4% au niveau national
- Des territoires qui arrivent à mieux résister : Bièvre Est et le Grésivaudan
- Un retournement de tendance qui semble s'amorcer depuis 2016



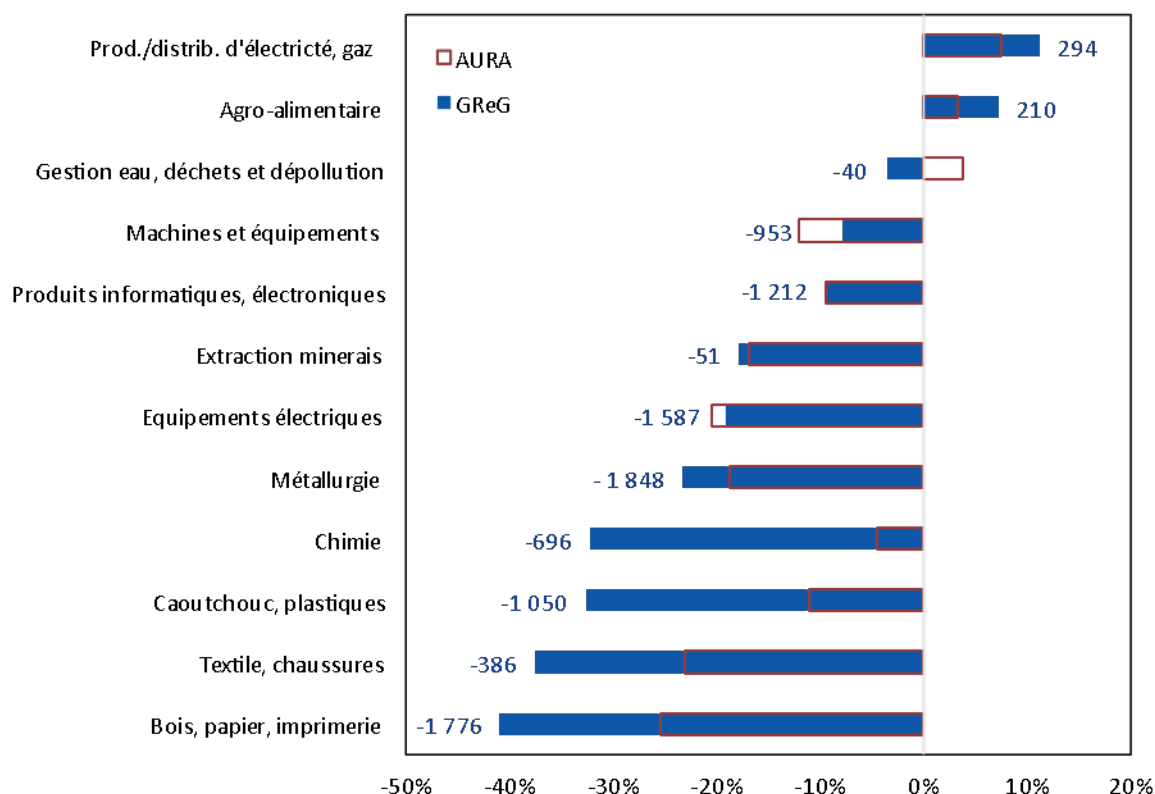
- Un phénomène de désindustrialisation/tertiarisation qui recompose le tissu économique

- Des secteurs tertiaires qui ont bien résisté à la crise (+ 10 200 emplois entre 2007 et 2017 notamment dans les domaines de l'information-communication ou encore de la santé).
- A l'inverse des pertes d'emplois dans l'industrie (- 9000 emplois), dans la construction (-1 750 emplois), le commerce de gros (- 2000 emplois), les transports / entreposage (- 900 emplois).

- Une industrie fortement impactée par la crise

- L'industrie traditionnelle particulièrement touchée (bois/papier/imprimerie, textile/chaussures, caoutchouc/plastiques, chimie, métallurgie, extraction de minerais)
- Même une industrie de pointe comme la fabrication de produits informatiques et électroniques a perdu des emplois
- Seules les activités agro-alimentaires et de production/distribution d'électricité et de gaz, ont gagné des emplois

Evolution du nombre d'emplois salariés privés dans les secteurs industriels dans la GReG et en AURA entre 2007 et 2017
Source : ACOSS-URSSAF



- o Des coopérations interterritoriales existent mais aucune n'associe l'ensemble des EPCI de la GReG

- Des participations à des salons professionnels industriels ou de l'immobilier d'entreprise sous la bannière « Grenoble Alpes » (Bièvre Est, Voironnais, Grésivaudan, Métropole)
- Une gestion/commercialisation coordonnée de ZAE (Bièvre Dauphine entre Bièvre Est et le Voironnais, Innovallée entre le Grésivaudan et la Métropole)
- Un contrat de réciprocité entre la Métropole et le Trièves pour le soutien à des filières ou des outils (coworking, télétravail, bois, tourisme, gestion des déchets, artisanat)

2.3 / Quelques pistes de réponses possibles au niveau de la GReG

Quelques orientations émergent des débats techniques qui se sont tenus depuis le début 2019. Les propositions suivantes, non exhaustives, restent à compléter tout au long du travail à poursuivre en 2020. Elles sont présentées ici pour nourrir les débats sur l'opportunité d'évoluer vers des approches plus stratégiques et intégrées des politiques au sein de la GReG. A ce titre, l'enjeu dépasse le seul périmètre du SCoT.

Renforcer les écosystèmes :

- Définir une vision partagée du développement industriel local pour ancrer les entreprises sur le territoire → Valoriser les ressources des territoires, les systèmes inter-filières et les coopérations à la carte
- Identifier collectivement les filières ou thèmes qui nécessitent une coopération plus importante en vue de fortifier l'écosystème GReG, en particulier les fonctions support → Par exemple, mettre en place un système de guichet unique pour la logistique, renforcer les liens entre la recherche, la formation et l'emploi
- Renforcer l'économie présentielle et la consommation de proximité → Valoriser les atouts de la GReG (présence de CSP+, de retraités aisés, d'un environnement et d'un patrimoine de qualité) qui représente un gisement économique notable

Apporter un appui aux filières :

- Développer les filières en devenir, en lien avec la transition écologique (énergies renouvelables, économie circulaire, bois et matériaux bio-sourcés, agro-économie, senior-économie, agro-industries ...) → Améliorer la structuration de ces filières, mettre en lien les entreprises entre elles, valoriser les plus-value réciproques
- Continuer à conforter les filières porteuses (informatique/électronique ou machines/équipements) → Conforter le lien entre les entreprises et continuer à travailler au rapprochement université/recherche/entreprise
- Soutenir les filières traditionnelles en déclin → Accompagner la mutation de la filière en privilégiant l'innovation et en réalisant la transition numérique (bois/papeterie/imprimerie ou textile/chaussures)

Agir sur le foncier :

- Préserver le potentiel foncier économique stratégique existant → Travailler à la densification des ZAE, à la prise en compte des objectifs de réduction de l'imperméabilité, de protection de la biodiversité...
- Accompagner la requalification / la remise sur le marché des friches → Mobiliser des outils fonciers
- Reconstituer des réserves foncières → Profiter de toute nouvelle opportunité de développement et conserver des lots de grande surface dans les zones d'activités stratégiques, dans une logique où tous les territoires sont « gagnants » (système de bonus foncier pour les territoires qui accueillent des éléments favorisant l'écosystème GReG, comme les activités supports)

Quelques exemples d'outils évoqués / dispositifs de mise en œuvre identifiés au cours des groupes de travail :

- Une foncière immobilière capable d'accompagner de manière transitoire les entreprises en restructuration et/ou de gérer/commercialiser des ZAE stratégiques
- Un observatoire des filières
- Le bail à construction avec un cahier des charges favorisant la mutualisation, l'optimisation foncière et la performance énergétique
- Des mutualisations (animation, ingénierie, formation) entre différents acteurs (publics et privés)
- La mobilisation de l'EPFL
- Le développement des pépinières d'entreprises
- Des collaborations entre les entreprises des filières traditionnelles et les start-up
- Une mise en réseau des différents acteurs publics et privés
- Les contrats de réciprocité entre les territoires pour favoriser la coopération

3 / QUELLES NOUVELLES APPROCHES POUR LE SCoT ?

Le développement économique représente aujourd'hui une dizaine de pages dans le DOO. L'angle d'approche est aujourd'hui essentiellement tourné sur la gestion d'un gisement du foncier économique, réparti entre intercommunalités, chacune d'entre elles étant ensuite libre d'organiser l'offre foncière sur son territoire.

Cette approche présente des limites :

- elle ne garantit pas une régulation des « concurrences » territoriales au sein du SCoT, chaque territoire restant indépendant dans son approche économique,
- elle ne permet pas de garantir sur le long terme une répartition équitable des grandes fonctions essentielles pour l'écosystème économique, comme la logistique (faible impact en termes d'emplois mais forte consommation foncière),
- elle ne garantit pas la préservation de grandes emprises stratégiques permettant de développer de nouveaux « écosystèmes » locaux (pourrait-on créer aujourd'hui une nouvelle Innovallée ?) ou de permettre ponctuellement d'accueillir des implantations importantes,
- une approche plus « frugale » de la consommation d'espaces conduira inéluctablement à faire des choix et à être plus vigilants à l'usage fait du foncier,
- les moyens d'observations sont insuffisants, et ne permettent pas un pilotage global du foncier économique.

Hypothèse 1 : l'approche du SCoT reste centrée sur une approche foncière.

Il s'agira à minima de faire évoluer ses règles afin de :

- s'assurer du gisement foncier global nécessaire au développement des activités économiques, avec une vigilance accrue aux mutations du maintien d'une offre en tissu urbain mixte,
- s'assurer que l'ensemble des territoires puisse disposer des moyens de leur développement local,
- étudier les solutions à apporter en termes de résilience par rapport aux risques,
- s'assurer des conditions de mise en œuvre des enjeux de densification/requalification dans le cadre d'un travail de coordination plus fin avec les EPF et les grands acteurs de l'aménagement du territoire.

Hypothèse 2 : évoluer vers une stratégie plus intégrée à l'échelle de la GReG autour de quelques enjeux qui ont vocation à être traités à l'échelle du grand territoire.

Les évolutions fortes liées aux transitions économiques, sociétales ou environnementales appellent des réponses de plus en plus

Quelques exemples d'enjeux qui pourraient nourrir des approches communes :

- le développement des filières et éco-systèmes territoriaux,
- l'identification de zones d'activités stratégiques, qui aurait vocation à accueillir des implantations majeures (ex : Centralp ou Innovallée..),
- le développement d'outils communs pour accompagner les territoires : foncière, mobilisation des EPFL, des acteurs de l'énergie pour développer de solutions « clés en main » de développement des énergies nouvelles...