



Sanofi/Peltteam

ÉCONOMIE

Mai 2020 • www.institutparisregion.fr

LES CONDITIONS D'UN RETOUR DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES DANS LES MÉTROPOLES

27 310 ha

DE SURFACES D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUES PRODUCTIVES¹ EN IDF, DONT 5 975 HA (22 %) EN ZONE DENSE

413 000

EMPLOIS SALARIÉS INDUSTRIELS EN IDF EN 2018 (ACOSS)

LA RÉ-INDUSTRIALISATION EST, DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, AU CŒUR DE LA STRATÉGIE DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE CELLE DE LA FRANCE. POURTANT, LES ACTIVITÉS PRODUCTIVES, QUI INCLUENT AUSSI LA LOGISTIQUE ET L'ARTISANAT, PEINENT À CONSERVER LEUR PLACE DANS LES MÉTROPOLES ET SUBISSENT UN MOUVEMENT D'ÉVICTION QUI S'EST AMPLIFIÉ. DEPUIS QUELQUES ANNÉES, DES INITIATIVES LANCÉES EN FRANCE ET EN EUROPE MONTRENT UNE VOLONTÉ DE RENVERSER CETTE TENDANCE, QUE LA CRISE SANITAIRE DEVRAIT ENCORE RENFORCER.

Si la désindustrialisation est un thème médiatisé, les causes de celle-ci ne sont pas toutes bien identifiées par le grand public. À côté des délocalisations trop souvent mises en avant, l'externalisation de nombreuses activités (logistique, services divers, sous-traitance technologique...) ainsi que les gains de productivité ont été de gros contributeurs à cette forte réduction du poids de l'industrie dans l'économie depuis plus de quarante ans. Le thème du foncier est aussi un facteur participant à ce phénomène et pouvant constituer un obstacle à l'objectif de ré-industrialisation. Besoin d'espace, faible densité d'emploi, locaux spécifiques de taille souvent hors normes, activité générant du trafic de marchandises et de matières, entreprises ayant relativement peu de moyens financiers (faibles marges des entreprises de ces secteurs comparées à d'autres) et souvent réputées comme nuisantes (polluantes, bruyantes, malodorantes, sales...) sont les traits communs à ces activités productives dont l'objet est la transformation, le stockage ou le transport de matières et de marchandises.

Aujourd'hui, les métropoles font face à des mutations urbaines affectant les conditions de localisation des activités productives du fait des concurrences d'usage. Le développement d'activités tertiaires, dont les formes urbaines semblent plus compatibles avec la proximité de secteurs résidentiels, induit des valeurs foncières élevées et conduit à l'éviction des entreprises de production.

Le résultat est une accélération de la disparition et un éloignement continu et croissant des activités productives des centres urbains et des zones d'habitation. Cela concerne à la fois celles historiquement localisées au sein du tissu d'habitat ancien de banlieue (en Île-de-France, en bordure de Paris, comme sur le territoire de Grand-Orly Seine Bièvre, ou au nord-ouest de Paris,

LA SEM ÎLE-DE-FRANCE INVESTISSEMENTS ET TERRITOIRES

Créée en mars 2020, la SEM Île-de-France Investissements et Territoires est une société d'économie mixte à capitaux majoritairement publics incluant des actionnaires privés. Son objet consiste au portage d'actifs immobiliers, avec notamment pour but de maintenir et de développer l'industrie productive sur le territoire. Pour cela, elle se focalise spécifiquement sur l'immobilier industriel et artisanal, ainsi que les tiers lieux productifs. Les modalités de son action sont multiples, avec l'acquisition de programmes immobiliers neufs, l'acquisition et la réhabilitation de bâtiments existants, la création de sociétés de projets, la souscription de baux de longue durée... Elle est dotée d'une capacité d'investissement de l'ordre de 50 M€, dont 5 M€ apportés par la Région à son démarrage pour une cinquantaine de projets sur cinq ans et 35 000 m² d'actifs immobiliers.

comme à Gennevilliers), mais aussi dans les zones d'activité proches de la zone dense, notamment le long de l'A86 en Île-de-France, à mesure que celles-ci se tertiarisent, accueillent des activités commerciales ou de loisirs, voire mutent vers une vocation d'habitat.

Le besoin de logement est une criante réalité dans les métropoles, notamment en Île-de-France, et auquel il est nécessaire de répondre. Néanmoins, après avoir beaucoup utilisé ce levier, les espaces d'activité ne peuvent plus être uniquement perçus comme les réserves foncières de l'habitat de demain. L'éloignement des activités productives des cœurs de ville est devenu une source de problèmes présents et futurs qui va à l'encontre de diverses attentes et injonctions qui se font jour.

LES MÉTROPOLES ONT BESOIN D'ACTIVITÉS PRODUCTIVES

À plus d'un titre, préserver, voire redévelopper, ces activités dans des environnements urbains est une nécessité afin d'améliorer le fonctionnement des métropoles.

Pour des considérations environnementales, d'abord : dans l'objectif de limiter, voire stopper, la consommation d'espaces non construits, il semble souhaitable d'intensifier l'usage des espaces d'activité existants. En rapprochant les lieux de production ou de stockage de la consommation, on peut réduire les transports de marchandises ainsi que les flux de personnes. Cela favorise enfin la mise en place de circuits courts en matière de production circulaire (réparation, réemploi, récupération, recyclage...).

Pour des considérations sociales, ensuite : la mixité sociale des villes passe aussi par la mixité des activités.

Le modèle de développement des villes essentiellement centré sur les services est source de fortes polarisations sociales. Les activités productives, dont l'industrie, contribuent à élargir la diversité d'emplois, qui y sont, en moyenne et à qualification égale, mieux rémunérés, avec une meilleure stabilité et une moindre précarité que dans les services. Plusieurs collectivités évoquent de manière explicite la nécessité d'assurer la diversité des emplois et des qualifications que propose une métropole. Par exemple, à l'horizon 2030, Bordeaux souhaite accueillir 20 000 emplois productifs supplémentaires afin de répondre à l'intention affichée par les élus communautaires de devenir une métropole de 1 million d'habitants. À Lyon, ce sont 80 000 emplois industriels à préserver à l'horizon 2025, soit 18 % des emplois salariés de la métropole lyonnaise. De son côté, la métropole Aix-Marseille estime nécessaire de produire 1 700 ha d'ici 2025 pour maintenir le nombre d'emplois offerts sur son territoire. Dans ces cas, la diversité des emplois est un enjeu sous-jacent à l'aménagement spatial. Les modalités de production de cet aménagement à vocation économique conditionnent cependant la capacité à accueillir et à maintenir ces emplois et ces activités productives.

Pour des considérations économiques, enfin : l'approvisionnement des villes, « nourrir, produire et exporter », nécessite une offre foncière adaptée à la chaîne d'approvisionnement et au parcours résidentiel des entreprises. De plus, les activités productives ont et auront de plus en plus intérêt à se localiser à proximité, voire à l'intérieur des villes, au plus près des zones d'habitats.

C'est le cas pour les milliers d'artisans et réparateurs en tout genre qui servent les entreprises et les habitants de ces métropoles, dont l'activité est encouragée par les pouvoirs publics locaux, notamment dans un objectif de développement de l'économie circulaire.

C'est aussi le cas pour les activités logistiques, en particulier celle du dernier kilomètre, qui se développe sous la forte pression du e-commerce.

C'est enfin vrai pour les entreprises industrielles qui s'engagent vers une hybridation avec les services et auront besoin d'évoluer dans un environnement riche en compétences pour concevoir et délivrer leurs solutions au plus près de leurs clients avec une forte réactivité. Ce besoin d'évoluer dans un environnement de type urbain sera aussi le fait d'entreprises qui intégreront les principes de la fonctionnalité et de la circularité ou qui tendront vers l'individualisation de leurs produits dans des unités de production plus petites. Le besoin d'évoluer dans un environnement urbain sera d'autant plus prononcé que ces entreprises monteront en gamme et auront besoin d'attirer une main-d'œuvre bien formée, pour laquelle la qualité de vie au travail devient centrale.

La mise en place de stratégies en faveur de l'industrie au niveau de l'Union européenne, « Europe 2020 », et sa déclinaison au sein des pays européens sont révélateurs d'une tendance favorable à l'industrie. Celle-ci fait écho à une demande sociétale vers plus de matérialité, qui s'illustre à travers les mouvements des *makers* et les *fablabs*, et qui « requestionne » la place de l'industrie dans nos économies, nos villes et nos sociétés. Mais comment faire concrètement ?

DES PRATIQUES DÉJÀ À L'ŒUVRE

Depuis quelques années, des métropoles se saisissent de ce sujet. Avec le soutien de l'Institut CDC pour la recherche et du ministère de la Cohésion des territoires, le Cerema a documenté ce phénomène en menant une enquête auprès de sept métropoles en France pour analyser ce phénomène : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Nantes, Toulouse et Grand-Orly Seine Bièvre. Une démarche similaire a été entreprise par l'Institut Paris Region au sein d'un groupe de travail dans le cadre du réseau européen Metrex, qui a rassemblé plusieurs métropoles européennes.

Il apparaît ainsi que, pour répondre à ces enjeux, les métropoles élaborent des stratégies territoriales et foncières qui agissent sur un ou plusieurs des facteurs d'exclusion des activités productives des villes (voir schéma). Ces stratégies ont pour point commun une vision de long terme, une solide



Vue aérienne du site Hamerkwartier, de l'IJ et de la gare centrale d'Amsterdam

Amsterdam

La ville d'Amsterdam a un important besoin de logements, avec une population en progression de 25 % en vingt ans, soit 15 000 habitants par an. Sa principale ressource foncière réside dans les 450 ha de zones d'activité de la ville, où il est prévu d'y construire la future offre de logements des prochaines décennies. Ces zones représentent 25 % de l'espace industrialo-portuaire. De plus, en se basant sur la connaissance que l'économie urbaine du futur aura autant besoin de logistique et de production que de services, Amsterdam a mis en place une stratégie « productive 2030 ». L'ambition est de construire 500 000 m² de locaux productifs dans des quartiers mixtes d'ici 2030. Elle vise à densifier certaines de ses zones d'activité en y introduisant de la mixité et en construisant de nouveaux locaux. Cette mixité sera obtenue en conservant une partie du bâti existant et en combinant les fonctions tant à l'échelle d'un quartier qu'au sein d'un même bâtiment.

Ce système repose sur divers outils :

- la mise en place d'un zonage spécifique « activités productives » pour certaines parcelles stratégiques ;
- une cible de 25 % de surfaces au sol dédiées aux activités productives ;
- des spécifications architecturales propres à l'activité productive ;
- la recherche de la faisabilité d'une coopérative d'exploitation des divers locaux d'activité, avec l'objectif de créer le mix fonctionnel adéquat et le niveau de loyer compatible avec les activités productives.



Vue aérienne au nord-ouest de zones industrielles et d'affaires, région Whitby Abbey Road, Avenue Park Royal London NW10 UK

Londres

Londres souhaite préserver son activité productive résiduelle. Avec le London Plan de 2019, référence en matière d'aménagement jusqu'à l'horizon 2041, le Greater London Authority (GLA) a créé des protections visant spécifiquement les espaces d'activité productifs, les « strategic industrial locations » (Sils). Au total, 59 Sils ont été désignés par le GLA, dont le plus grand site européen, le Old Oak and Park Royal, qui abrite 43 000 emplois et fait l'objet d'un important projet de densification qui ne doit pas compromettre sa vocation industrielle. L'ambition affichée par le GLA est de stopper la perte de surfaces productives, à rebours de la tendance observée au sein de la métropole londonienne qui a perdu 1 300 hectares de surfaces productives entre 2001 et 2015. Sa philosophie est à la fois de sanctuariser des espaces spécifiques pour l'industrie la plus nuisante et de co-localiser des activités productives avec les activités nuisantes existantes comme les transports : sous des infrastructures, le long des axes routiers et ferroviaires...

Pour les activités productives mixables (réparation, petite logistique, services urbains, activités créatives productives...), une réflexion est menée sur leur intégration au sein de nouveaux quartiers en rez-de-chaussée d'immeubles. Cependant sa mise en œuvre pose question, car elle dépend essentiellement des *Borough*, soumis à la forte pression des aménageurs privés.



Site Lyon – Parilly Factory

(32 000 m²) sera doublée de locaux neufs pour 30 000 m², où il est prévu d'accueillir 20 à 25 nouvelles entreprises industrielles et 1 000 emplois. Bosch restera présent sur le site comme locataire avec son bureau d'études, ainsi que des activités de formation et de vente. L'entreprise « BoostHeat » (fabrication de chaudières) s'est d'ores et déjà engagée à louer une surface de 9 000 m² lorsque la vente sera réalisée.

Lyon

Le projet « Usin » est une opération de ré-industrialisation d'un site appartenant à l'entreprise Bosch. Après plusieurs tentatives de ré-industrialisation depuis 2010, l'entreprise allemande a cédé ses terrains et ses bâtiments situés à Vénissieux, en bordure du périphérique lyonnais.

Le projet est né de l'élaboration du PLUiH, qui prévoyait un zonage UEi1 (vocation industrielle uniquement) spécifique et différencié du zonage UEi2, à vocation mixte (tertiaire, commerce, industrie, etc.). Bosch a réagi positivement à cette annonce de la Métropole de Lyon. Le maintien de la vocation industrielle sur le site a convaincu Bosch de le céder à un consortium public-privé, constitué de la société d'économie mixte Serl, de la Banque des territoires et de la Caisse d'épargne Rhône-Alpes (CERA).

Le projet Usin sera un parc d'activité pour les entreprises industrielles (ETI, PME-PMI, start-up, groupes...) sur un ensemble de locaux rénovés et neufs de 60 000 m² à terme. La surface actuelle



Bordeaux-Lormont Côte de la Garonne. Perspectiviste : NicolasRichelet.com

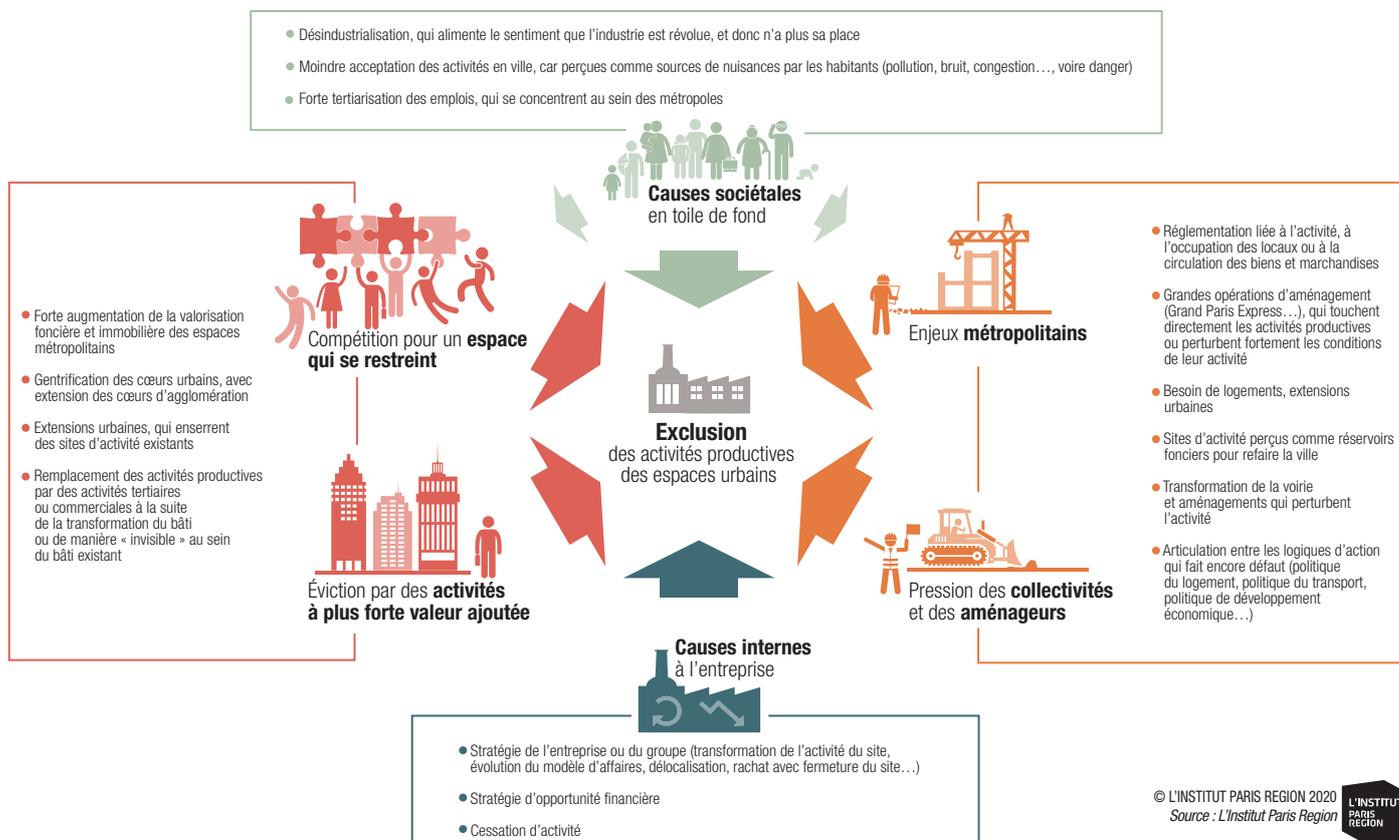
L'AMI a rassemblé des candidatures très différentes mais orientées vers les activités productives, y compris la logistique, pour lesquelles 1 000 emplois sont espérés à terme. Des apports en innovation sont attendus de ces nouveaux locaux d'activité pour impulser et diffuser des démarches innovantes en matière de superposition des fonctions industrielles, logistiques et peut-être résidentielles à terme.

Bordeaux

Bordeaux Métropole a lancé un appel à manifestation d'intérêt – AIRE (Aménager, Innover, Redessiner, Entreprendre) en juin 2017 sur huit sites propriétés de collectivités ou de gestionnaires privés. La consultation a représenté 50 000 m² de surface de plancher. Il s'agissait de retenir des sites à requalifier, dans des zones d'activité économiques. AIRE s'adressait aux entreprises, promoteurs et investisseurs avec pour intention la production de lieux de travail accessibles aux artisans et TPE-PME.

Une attention particulière a été portée aux prix de vente ou aux loyers, pour que l'offre soit adaptée aux besoins des acteurs économiques locaux. Les parcours des entreprises seront facilités par la diversité des locaux proposés. Parmi les critères d'innovation retenus, quatre items sont prépondérants : Aménager, Innover, Redessiner et Entreprendre. Les projets devaient offrir des locaux innovants, modulables, réversibles et adaptés.

Les forces conduisant à la disparition des activités productives des villes



gouvernance politique et technique qui s'appuie sur des partenariats territoriaux, ainsi que des actions multi-scalaires coordonnées à travers des approches stratégiques. Ces éléments permettent de renforcer l'efficacité des interventions et des outils expérimentés sur le territoire. Nous en livrons ici les principaux observés.

AU PRÉALABLE, UNE VOLONTÉ POLITIQUE FORTE

La loi NOTRe a induit des changements majeurs dans le périmètre des nouvelles métropoles et l'exercice de leurs compétences. Il n'est donc pas surprenant que les responsables politiques prennent du temps pour s'approprier des enjeux complexes et peu lisibles au quotidien. Certaines métropoles bénéficient d'une antériorité sur le développement économique et l'urbanisme qui leur permet d'aller plus loin dans l'expérimentation et la mise en place de montages innovants.

Une mobilisation à l'échelle de la métropole constitue l'autre pilier en faveur du maintien des activités productives. Les acteurs privés, et notamment les opérateurs immobiliers, sont une des parties prenantes de ces stratégies foncières. Les commercialisateurs en immobilier identifient les opportunités pour des investisseurs et des utilisateurs. Cependant, dans un marché très segmenté (commerces, locaux d'activités, bureaux, logistique...), seuls les locaux tertiaires et commerciaux offrent des perspectives de rendement suffisantes pour les investisseurs. Pourtant, les entreprises productives formulent des

besoins immobiliers importants en petites surfaces (inférieures à 500 m²) dans les zones urbaines qui ne sont pas satisfaits par l'offre actuellement commercialisée. En cause, le risque perçu par les investisseurs sur les locaux d'activités : le niveau de charges foncières serait incompatible avec les moyens financiers des PME et TPE industrielles et artisanales. Sans un partenariat avec les opérateurs privés, il sera difficile de développer une offre pour les activités productives.

À ENJEU GLOBAL, RÉPONSE COLLECTIVE

Les grands propriétaires fonciers publics et privés (SNCF, Sogaris, constructeurs automobiles, etc.) sont aussi des interlocuteurs privilégiés avec lesquels coopèrent les collectivités à l'occasion des projets d'aménagement. Sur le temps long, des opérations d'urbanisme sont projetées avec ces propriétaires afin d'envisager des formes d'occupation temporaire des locaux ou de s'engager dans la recherche de mixité fonctionnelle des îlots et, plus rarement, des bâtiments. La coconstruction des stratégies foncières s'opère aussi par l'échange avec les territoires proches et les partenaires tels que les organismes consulaires et les schémas d'accueil des entreprises (Nantes, Toulouse, etc.). Les élus s'engagent alors via les documents de planification (PLUi) et officialisent leur démarche à travers des schémas. À Toulouse, le schéma d'organisation territoriale de l'économie « regroupe 119 zones d'activités économiques, soit près de 5 000 ha réparties sur les 37 communes de la Métropole ».

Au sein des collectivités, la meilleure relation entre directions de l'urbanisme et du développement économique apporte la dimension transversale nécessaire à des orientations stratégiques en faveur du maintien des activités productives. Sans être une condition suffisante au maintien de ces activités, le dialogue entre directions, au moment de l'élaboration du PLUi, facilite le plus souvent l'articulation entre stratégie urbaine et stratégie économique à l'échelle métropolitaine, et leur intégration dans la stratégie foncière de la collectivité.

DE NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE CES STRATÉGIES

Les stratégies foncières s'appuient sur les outils de l'urbanisme réglementaire, de l'action foncière et de l'expérimentation de montages immobiliers innovants. Les métropoles de Lyon et de Bordeaux ont révisé leur PLU communautaire et ont sanctuarisé les activités productives dans le cadre des documents d'urbanisme. Les collectivités peuvent limiter l'installation de certaines activités selon une typologie en cinq destinations prévues au Code de l'urbanisme depuis 2015, et notamment le commerce et les activités tertiaires. Il est aussi possible de privilégier des secteurs de mixité fonctionnelle dans le zonage. Le recours à la déclaration d'utilité publique et à la réserve foncière permet de reconstituer les stocks de foncier disponible pour développer de futurs locaux industriels et artisanaux.

Les outils fonciers sont utilisés pour porter, acquérir et céder le foncier. L'acquisition foncière fait partie des budgets d'investissement de la collectivité et lui permet de devenir propriétaire de parcelles stratégiques. Celles-ci sont situées à des emplacements qui peuvent faciliter la réalisation d'autres opérations, ou au contraire « bloquer » des acquisitions foncières jugées incompatibles avec celles de la collectivité. Le portage foncier sur longue durée est une autre modalité de l'action foncière publique par laquelle la collectivité met à la location, sur des périodes de trente à soixante ans, des terrains avec obligation de construire des locaux pour le preneur du bail. La Région Île-de-France a créé, en 2020, une foncière patrimoniale en partie dédiée aux activités industrielles. La métropole bordelaise, de son côté, utilise la décote foncière pour vendre des terrains à prix réduit afin d'y accueillir des activités productives.

Parmi les outils plus expérimentaux, certains permettent d'accompagner le transfert des activités productives : la maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique (Modue) consiste à aider l'entreprise à se relocaliser à l'occasion d'un projet d'aménagement par une réflexion sur son processus de production et à l'optimiser en termes d'occupation spatiale. Elle est pratiquée en Île-de-France par l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre. Enfin, la métropole bordelaise expérimente des appels à manifestation d'intérêt pour développer des programmes immobiliers mixtes innovants accueillant des activités industrielles, artisanales et logistiques en ville en privilégiant la mutualisation (voir encadré).

Le retour des activités productives dans les métropoles européennes est renforcé par la prise de conscience de la fragilité des systèmes industriels actuels à la suite des effets de la Covid-19. Il est conditionné par la capacité des urbanistes et des promoteurs à concevoir de nouvelles formes de mixité. Celles-ci seront liées à la compatibilité avec les secteurs résidentiels proches favorables aux activités de micro-production et de petites séries mais inadaptées aux activités à risque. Il est probable que les activités productives chercheront à se concentrer dans de petites zones d'activités réduites à des îlots et parfois en secteur mixte avec d'autres activités tertiaires, pour être moins exposées au risque d'éviction et bénéficier de mutualisation de lieux et de services. Ces nouvelles concentrations répondent aussi au besoin de proximité avec les services et aménités urbaines offertes par les métropoles. Enfin, des montages innovants confiés aux opérateurs privés faciliteront l'émergence de pratiques transférables : la densité verticale et la mixité fonctionnelle rendront d'autant plus aisée l'insertion de ces activités productives dans le tissu urbain. Cependant, compte tenu des effets produits par la hausse des valeurs foncières, il est difficile d'imaginer un développement significatif de tels projets sans une action publique volontariste. ■

Thierry Petit, économiste,
département Économie (*Vincent Gollain, directeur*)
Nicolas Gillio, directeur de Projet Appui socioéconomique aux territoires
Cerema Territoires et Ville - département Urbanisme Habitat

1. Sites purement industriels, logistiques ou artisanaux, ainsi que sites mixtes abritant une partie ou plusieurs de ces activités.

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Fouad Awada

DIRECTRICE DE LA COMMUNICATION

Sophie Roquette

MAQUETTE

Jean-Eudes Tilloy

INFOGRAPHIE/CARTOGRAPHIE

Pascale Guery

MÉDIATHÈQUE/PHOTOOTHÈQUE

Inès Le Meledo, Julie Sarris

FABRICATION

Sylvie Coulomb

RELATIONS PRESSE

Sandrine Kocki

33 (0)1 77 49 75 78

L'Institut Paris Region

15, rue Falguière
75740 Paris cedex 15
33 (0)1 77 49 77 49

ISSN 1967-2144

ISSN ressource en ligne
2267-4071



institutparisregion.fr



RESSOURCES

- Arab Nadia, Crague Gilles, Miot Yoan « Développement économique local et urbanisme », Institut CDC pour la Recherche, 2018.
- Gillio Nicolas et Leroux Bertrand, Cerema, « L'action foncière publique en faveur du logement et des activités productives », Regards croisés, ministère de la Cohésion des territoires, 2016.
- « Quelle place pour les activités économiques dans les politiques foncières et les projets d'aménagement ? », Observatoire régional du foncier, mai 2018.
- Nologues Laurence, « les SAE : une vision renouvelée de l'offre d'accueil des entreprises en Île-de-France », Note rapide n° 810, L'Institut Paris Region, juin 2019.
- Petit Thierry, « l'usine du futur : un retour dans l'urbain ? », Note rapide n° 726, L'Institut Paris Region, septembre 2016.
- Veltz Pierre, *La société hyper-industrielle*, Seuil, 2017.
- Veltz Pierre, *La France des territoires, défis et promesses*, Éditions de l'Aube, 2019.

