



Cerema



MAINTENIR ET DEVELOPPER LES  
ACTIVITES PRODUCTIVES EN VILLE:  
Le rôle de l'action publique et des acteurs  
privés

**Rapport final**

Février 2020

GROUPE



INSTITUT CDC  
POUR LA RECHERCHE

**PUCA**

plan  
urbanisme  
construction  
architecture



**Rédacteurs** : Nicolas Gillio (Cerema Territoires et Ville) et Sylvie Duvillard (Université Grenoble – Alpes)

**Contributeurs** : Dado Kandé et Bertrand Leroux ont également contribué à ce projet pour le Cerema (Cerema Sud-Ouest et Ouest)

**Remerciements :**

Nous tenons à remercier tout spécialement Isabelle Laudier et Lucie Renou (Institut pour la Recherche – CDC) pour leur soutien et leur confiance tout au long de nos travaux.

Ce projet a bénéficié du soutien de l'Institut pour la Recherche – CDC et du PUCA - Ministère de la Cohésion des Territoires

<b>1.</b>	<b><u>LES METROPOLES FACE A LA MOBILITE ET L'EVICION DES ACTIVITES PRODUCTIVES</u></b>	<b>10</b>
1.1	UNE DEFINITION FLOUE ET VARIABLE DES ACTIVITES PRODUCTIVES	10
1.2	LE POIDS ET LA MOBILITE DES ACTIVITES PRODUCTIVES DANS 7 TERRITOIRES	18
1.3	LES OUTILS D'UNE CONNAISSANCE LOCALISEE DU TISSU PRODUCTIF	36
<b>2.</b>	<b><u>LES ACTIVITES PRODUCTIVES DANS LES METROPOLES : DE LA STRATEGIE A L'ACTION</u></b>	<b>42</b>
2.1	DEVELOPPER LA GOUVERNANCE POUR AGIR EN FAVEUR DU MAINTIEN DES ACTIVITES PRODUCTIVES	42
2.2	ANCER L'ACTION PUBLIQUE DANS LE LONG TERME AVEC LES DOCUMENTS D'URBANISME	47
2.3	DIVERSIFIER LES MODES D'ACTION FONCIERE ET LES MONTAGES IMMOBILIERS	54
2.4	CITYDEV.BRUSSELS : L'INTEGRATION DES MODES D'ACTION PUBLIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES PRODUCTIVES EN SECTEUR URBAIN DENSE	62
<b>3</b>	<b><u>NEGOCIER ET COMPOSER AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES PRIVES</u></b>	<b>67</b>
3.1	DES PARTENARIATS INDISPENSABLES MAIS EMERGENTS	67
3.2	BORDEAUX : LA DEMARCHE AIRE COMME SOLUTION POUR MOBILISER LA CHAINE DES ACTEURS PRIVES	68
3.3	EPT GRAND ORLY SEINE BIEVRE : UN PROJET A L'INITIATIVE DU PRIVE POUR SOUTENIR L'ENTREPRENEURIAT ET LES ACTIVITES PRODUCTIVES A CHOISY-LE-ROY	74
3.4	LYON- PROJET USIN : UNE OPERATION MONTEE PAR LA COLLECTIVITE ET L'ENTREPRISE BOSCH POUR REINDUSTRIALISER UN SITE AVEC LA BANQUE DES TERRITOIRES ET LA SERL	79
3.5	LA REINDUSTRIALISATION D'UN SITE PAR LES ACTEURS PRIVES: LE PROJET BEL AIR CAMP A VILLEURBANNE	85
<b>4</b>	<b><u>LES PISTES DE RECOMMANDATIONS : DES INITIATIVES LOCALES AUX PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR</u></b>	<b>87</b>
<b>5</b>	<b><u>PORTRAITS SOCIO-ECONOMIQUES DES SEPT TERRITOIRES ETUDIES</u></b>	<b>91</b>
5.1	AIX MARSEILLE METROPOLE	92
5.2	NANTES METROPOLE	95
5.3	EPT GRAND ORLY – SEINE BIEVRE	98
5.4	METROPOLE DE LYON	100
5.5	METROPOLE DE BORDEAUX	102
5.6	METROPOLE DE TOULOUSE	104
5.7	GRENOBLE	107
<b>6</b>	<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>109</b>
<b>7</b>	<b><u>CONTRIBUTIONS ET ENTRETIENS</u></b>	<b>112</b>
<b>8</b>	<b><u>LES DEMARCHES DES METROPOLES ET LES INDICATEURS MOBILISES DANS LES DIAGNOSTICS</u></b>	<b>114</b>



# Introduction

---

*La relation entre l'action foncière et les activités productives n'a rien d'évident à première vue tant les mutations économiques et urbaines opèrent par des mouvements lents et diffus comparés à l'actualité des fermetures d'entreprises ou à celle des projets urbains. Pourtant, les villes et parmi elles les métropoles, sont confrontées à un triple phénomène : le renouveau de l'industrie, Le regain d'intérêt protéiforme pour l'activité de production dans les territoires et les enjeux du maintien et du développement des activités productives dans les zones urbaines denses. Ce triple phénomène incite à s'interroger sur le droit à la ville pour les entreprises, pour paraphraser Henri Lefebvre<sup>1</sup>, à travers la question posée par Flore Trautmann et Fanny Rahmouni sur les « activités productives en ville (2019, Revue Sur-Mesure) : une espèce en voie de régulation » ? Avant d'effectuer un examen précis sur sept territoires d'agglomération et sur la réalité de cette relation entre l'action foncière et les activités productives, nous nous interrogerons brièvement sur le sens du renouveau de l'industrie et sur le regain d'intérêt pour l'activité de production pour finalement évoquer les enjeux du maintien des activités productives dans les zones urbaines denses.*

## *Le renouveau de l'industrie dans l'analyse économique des territoires ?*

Ces deux dernières années, l'industrie connaît un renouveau à la fois dans l'analyse que proposent les pouvoirs publics (Délégation aux Territoires d'Industrie, Rapport du CGET sur l'emploi dans l'industrie<sup>2</sup>) et certains Think Tanks (La Fabrique de l'Industrie)<sup>3</sup> et dans celle qu'en donne les experts (chercheurs, consultants). Ce « renouveau » marque-t-il le début d'une nouvelle ère industrielle fondée sur l'industrie 4.0 et l'Usine du futur ? Ou est-ce seulement la « queue d'une comète », celle de l'industrie qui a atteint son point bas en 2008 avec la récession économique mondiale ? Une dernière hypothèse consiste à prendre acte d'une mutation profonde de l'industrie et des activités productives en général tout en analysant les trajectoires possibles (industrie 4.0, économie de la fonctionnalité, développement de micro-productions) et ses impacts sur la ville et les territoires. Les relations entre les activités productives et la ville sont traversées par des événements tragiques (catastrophe d'AZF à Toulouse en septembre 2001, Lubrizol à Rouen en octobre 2019) et des tensions qui ont rendu ces dernières souvent « impopulaires » car jugées dangereuses, polluantes et destructrices d'emplois. C'est pourquoi il est intéressant d'analyser comment et sous quelles conditions les activités productives pourraient et devraient, pour certaines d'entre elles, se maintenir en ville dans les

---

<sup>1</sup> Lefebvre Henri. Le droit à la ville. In: L'Homme et la société, N. 6, 1967. pp. 29-35.

doi : 10.3406/homso.1967.1063. [http://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1967\\_num\\_6\\_1\\_1063](http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063).

<sup>2</sup> Regards croisés sur les territoires industriels, Cget, La documentation française (2018). L'industrie dans les territoires français : après l'érosion, quel rebond ? Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires, Cget, La documentation française (2018).

<sup>3</sup> <https://www.la-fabrique.fr/fr/>

prochaines années. Quel est le rôle de l'action foncière publique et privée et quels sont les invariants d'une stratégie d'aménagement allant dans ce sens ?

Dans le milieu scientifique, les chercheurs nord-américains sont à l'origine de la théorie de la base (Douglass North, Charles Tiebout et Homer Hoyt) et des développements récents sur la sphère résidentielle (Markusen, 2006). En France, à la suite des travaux de Laurent Davezies (2008, 2012), l'économie résidentielle a été à l'origine de nombreux débats et d'une littérature francophone riche débouchant parfois sur des différences dans les définitions retenues par les uns et par les autres (Insee, Davezies, Portier).

Il a fallu attendre une dizaine d'années pour voir réapparaître la base économique productive dans les travaux des chercheurs (Pierre Veltz, Nadine Levratto et Denis Carré, Gilles Crague et Nadia Arab,, etc.) ou pour que les liens entre économie productive et résidentielle soient examinés avec davantage d'attention montrant le rôle clef des activités de production de biens et de services pour asseoir la base économique des territoires (les systèmes productivo-résidentiels, Magali Talandier).

Par ailleurs, les développements sur l'organisation industrielle en France et ses rapports à l'économie mondiale ont montré les nouveaux contours de la « France hyper-industrielle » (Pierre Veltz) : l'organisation économique des territoires n'a pas fait disparaître les activités industrielles mais la mutation de l'économie a redessiné des relations entre services et industries dans les années 2000. La transition écologique ne fait que renforcer ces nouvelles lignes de partage tout en rendant encore plus évidentes les raisons d'un rapprochement entre activités productives et espaces urbains.

*Un « retour en grâce » des activités de production dans les initiatives territoriales et les stratégies de développement économique des métropoles ?*

Cela se concrétise à travers des degrés plus ou moins forts d'institutionnalisation :

En France, l'initiative « Territoires d'industrie » démarrée à la fin de l'année 2018 a rappelé le rôle des activités industrielles pour la compétitivité de l'économie française en général et celle des services marchands en particulier. L'activité industrielle ne se compose pas uniquement de l'industrie manufacturière ou de process de transformation mais nécessite de fortes interactions avec les activités servicielles qui sont soit internalisées à l'entreprise industrielle (par exemple R&D) soit externalisées et peuvent être alors considérées comme des services dans une nomenclature classique telle que nous les utilisons dans les bases statistiques publiques traditionnelles. Une étude publiée récemment par Accenture-Gimelec<sup>4</sup> et citée dans le Journal Les Echos (14 novembre 2019) précise qu'en ajoutant les services à caractère industriel, l'industrie française représenterait 25 % de la valeur ajoutée produite en France, et non pas 12 %.

---

<sup>4</sup> La nouvelle industrie française : les leviers pour intégrer l'Industrie du Futur d'ici à 2025. Accenture-Gimelec.

A l'échelle européenne, les travaux du groupe «city making» de la Commission Européenne<sup>5</sup> ou encore ceux des villes qui réfléchissent à une forme de relocation des activités productives rejoignent cette préoccupation. Cependant, les villes européennes se sont emparées de la question du maintien des activités industrielles et artisanales et l'ont formalisée à travers des termes telles que «ville fabricante» ou «industries urbaines». Les villes comme Bruxelles (Bruxelles Citydev) ou Genève (Fondation pour les Terrains Industriels), Rotterdam, Karlsruhe, Stuttgart ou Stockholm ou encore Montréal se sont emparées de cet enjeu et ont développé des initiatives opérationnelles (acquisition de terrains, portage de locaux, appels de fonds privés) dans le but de «réindustrialiser» la ville.

Les sciences humaines (anthropologie et sociologie) s'intéressent aussi à la ville productive et aux rapports à l'espace urbain créés entre la population active et la population résidente. Matthew B. Crawford a été l'un des premiers à décrire le regain d'intérêt pour les activités productives par les salariés eux-mêmes («Éloge du carburateur»)<sup>6</sup>. L'anthropologue David Graeber l'a développé dans un ouvrage traduit en français<sup>7</sup> récemment. Il décrit le paradoxe entre des métiers de plus en plus abstraits qui entraînent une perte de sens et des salariés très qualifiés issus des meilleures écoles et universités. Ceux-ci cherchent à redonner un sens concret à leur travail en privilégiant une activité de production souvent artisanale et en développant une relation directe au consommateur.

Enfin, l'initiative sur les «Villes productives» d'Europas<sup>8</sup> souligne le rôle des architectes et des urbanistes dans le panorama général des cultures professionnelles ayant alimenté cette «prise de conscience» de la part des collectivités, des territoires et des gouvernements. En effet, la quatorzième session du concours Europas a permis de retenir 136 projets sur 44 sites répartis dans 13 pays européens.

L'intérêt de la recherche pour cette question et la multiplication des initiatives témoignent des enjeux autour de la place des activités productives dans les zones urbaines denses.

### *Les enjeux du maintien et du développement des activités productives dans les zones urbaines denses*

Les zones urbaines denses sont très concentrées dans les grandes agglomérations urbaines et notamment les métropoles mais elles peuvent aussi être présentes dans certaines villes moyennes qui ont un héritage industriel et urbain ancien. Ces zones sont parfois aussi des secteurs en renouvellement urbain (présence de friches industrielles et portuaires ou ferroviaires, zones économiques à requalifier, etc.).

---

<sup>5</sup> Cities of making. City Report, 2018. JPI Urban Europe ENSUF programme, co-funded by Innoviris (Brussels, Belgium), ESRC (UK) and NWO (Netherlands). [www.citiesofmaking.com](http://www.citiesofmaking.com).

<sup>6</sup> Matthew B. CRAWFORD, Éloge du carburateur, Essai sur le sens et la valeur du travail. Editions La Découverte, 2010.

<sup>7</sup> D. Graeber, « Bullshit Jobs. Un phénomène mondial ». Les liens qui libèrent eds, 2018.

<sup>8</sup> <https://www.europas-europe.eu/fr/publications/europas-14-results>.



Parmi les enjeux identifiés dans la littérature consultée, plusieurs d'entre eux reviennent de manière récurrente :

*La préservation de la mixité urbaine et du bien-être,*

*Le maintien de la diversité de l'emploi local,*

*La réponse aux besoins immobiliers des PME/PMI et TPE et la reconstitution de l'offre détruite par les opérations de renouvellement,*

*L'approvisionnement des villes et la limitation des marchandises importées afin de réduire l'empreinte écologique des villes.*

Partant, nos travaux se sont focalisés sur les aspects qui nous semblaient peu documentés à ce stade, à savoir :

- ***La traduction géographique dans l'espace urbain de ces activités en cherchant à construire une typologie*** croisant locaux occupés et activités exercées par l'entreprise afin de mieux connaître les impacts sur la ville liés à ces activités ;
- ***L'analyse des comportements de mobilité des entreprises concernées*** afin de détecter l'ampleur des mouvements de ces activités à l'échelle d'une métropole et leurs conséquences sur le territoire ;
- ***L'analyse de sept territoires afin de comprendre les stratégies et les outils employés par l'action publique*** pour répondre aux enjeux cités précédemment ;
- ***Les stratégies et projets des acteurs privés sur les territoires étudiés*** pour tenir compte des nouvelles relations entre les activités de services et les activités productives ;
- Enfin, ***les pistes de recommandations pour une action publique coordonnée de ces questions dans une logique de partenariat avec les acteurs privés.***

Malgré les pistes esquissées, des obstacles demeurent et sont à relier avec des questions plus larges que celles relatives aux activités productives en milieu urbain :

- La fragmentation des informations sur les transactions, les prix et les valeurs pratiqués dans le domaine du foncier et de l'immobilier d'entreprise limitent les possibilités d'analyse. Elle témoigne de l'ouverture encore insuffisante des données foncières et immobilières mais aussi de la fragmentation des intervenants dans la chaîne de production de l'immobilier d'entreprises (du propriétaire à l'utilisateur final) ;
- Il est encore difficile de dire si nous assistons à l'essor de l'industrie du futur ou simplement à l'affirmation de nouveaux liens entre industrie - innovation et services. En revanche, il est quasi-certain que les activités industrielles et artisanales traditionnelles ne connaîtront pas le même essor que les activités de l'industrie du futur associées aux services ou que celles qui s'inscriront dans la transition écologique appelée aujourd'hui « économie circulaire ».

# 1. Les métropoles face à la mobilité et l'éviction des activités productives

## 1.1 Une définition floue et variable des activités productives

Les activités productives n'ont pas de définition « officielle ». L'INSEE (ou Eurostat) n'a pas créé de regroupement de nomenclature d'activité fonctionnelle (NAF) pour ces activités et pourtant elles font l'objet d'une attention particulière de la part des métropoles et des territoires.

Initialement, il s'agit d'activités de production surtout dont la majeure partie concerne l'industrie et l'artisanat. Il est donc possible de partir d'un regroupement des activités industrielles et artisanales pour qualifier les activités productives. Cependant, les activités telles que le BTP et la logistique sont souvent apparentées par les services économiques des collectivités et les organismes consulaires à des activités de production.

A ce stade, plusieurs problèmes apparaissent : faut-il inclure l'ensemble des activités industrielles ? Est-ce que le BTP et l'artisanat font partie des activités de production ? L'artisanat est-elle une activité de production ?

Afin de répondre à ces questions dans le cadre de nos travaux, nous avons surtout choisi de croiser les activités avec une typologie des locaux d'activités. Car, dans la mesure où certaines activités de production ne peuvent être localisées dans les secteurs urbains denses pour des raisons de sécurité des populations (raffineries, etc.), de nuisances sonores (grands entrepôts logistiques) ou de recherche d'espaces (usines d'assemblage et de construction automobile par exemple), d'autres activités de production ne sont pas ou peu concernées par les raisons évoquées ci-dessus. Elles sont directement concernées par les problématiques de maintien et de développement : leurs locaux sont plus souvent disséminés dans la ville et représentent ce que l'on appelle « l'économie ordinaire ». Dans un rapport de recherche récent (L'économie Métropolitaine Ordinaire (EMO) – « La ville ordinaire saisie par l'économie : entre système mondialisé et ancrage local Recherche pour le PUCA (octobre 2015) », il est bien question d'une nomenclature qui rende compte de phénomènes qui n'apparaissent pas dans l'appareil statistique actuel. Les auteurs notent qu'un « foisonnement reste focalisé sur un nombre limité d'objets : l'immobilier de bureaux, les start-up innovantes ou les grandes filières industrielles. Il existe peu de travaux transversaux sur les autres composantes de l'économie métropolitaine ». Ils cherchent à cerner les secteurs et les emplois qui se situent à la rencontre des secteurs exportateurs (au sens de la théorie de la base économique) et des secteurs de l'économie de proximité (celle des services aux habitants), mais elle n'a pas pour intention de cerner la relation étroite entre l'activité exercée par l'entreprise et le type de local nécessaire à l'exercice de cette activité.

La littérature scientifique et technique propose des vocables et des définitions diverses : celle de la base productive présentée par Laurent Davezies et Magali Talandier, reprise par Olivier Portier dans ses travaux pour l'AdCF ( « Les agglomérations et leur territoire: 10 ans de dynamiques socio-économiques », 2012) en est une première, l'économie productive et la base compétitive que proposent Nadine Levratto et Denis Carré dans leurs analyses récentes pour la CDC et l'AdCF en est

une autre (« Analyse qualitative de l'effet local : étude de territoires particuliers ». 2016 ; « Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires. Les déterminants de la croissance ». Juin 2013). Nous avons retenu une définition plus restrictive puisqu'elle se limite aux activités artisanales et à celles des PME-TPE industrielles et au secteur de la construction et du BTP. Cette définition a été élaborée en mettant en relation une typologie d'activités repérées à l'aide des codes NAF (Naf rev. En 732 postes, Insee) et des types de locaux occupés par les établissements (au sens de l'Insee). Cette typologie croisée entre activités et nature des locaux permet d'établir une catégorie spécifique – un segment de marché foncier et immobilier d'entreprises.

#### DEFINITION DES ACTIVITES PRODUCTIVES ET RESIDENTIELLES SELON INSEE

La partition de l'économie en deux sphères, présenteielle et productive, permet de mieux comprendre les logiques de spatialisation des activités et de mettre en évidence le degré d'ouverture des systèmes productifs locaux.

Elle permet aussi de fournir une grille d'analyse des processus d'externalisation et autres mutations économiques à l'œuvre dans les territoires.

Les activités présenteielles sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes.

Les activités productives sont déterminées par différence. Il s'agit des activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et des activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

Source : Insee

Nous avons construit une première typologie croisée entre activités et locaux en nous fondant, d'une part, sur les nomenclatures NAF de l'INSEE, et, d'autre part, sur les types de locaux utilisés de manière usuelle par les professionnels de l'immobilier d'entreprise. Sur ces types de locaux, nous avons privilégié la catégorie « locaux d'activités » qui désigne les activités industrielles et artisanales, le BTP et le secteur de la construction. Notre typologie intègre l'entrepôt et la logistique faisant l'objet d'une catégorie à part aux yeux des promoteurs et des investisseurs. Elle est en général désignée par « bâtiments logistiques et entrepôts ». Ce premier travail de croisement a abouti à des regroupements de codes NAF par type d'immobilier.

Les premières exploitations ont donc été partagées avec les partenaires (Bordeaux métropole et la Chambre des métiers de Gironde) dans le but de construire une typologie plus fine et tenant compte de la réalité des activités exercées dans les locaux. Nous avons repris notre typologie initiale et l'avons adaptée à partir des échanges avec ces partenaires.

Les travaux en économie immobilière décomposent le marché immobilier en 2 marchés et plusieurs segments :

- Le logement comprend au moins les deux segments suivants : le logement privé et le logement social ;
- L'activité comprend les segments de marchés au nombre de 4 : les bureaux, les plateformes logistiques, les locaux d'activité et l'immobilier commercial et de services.

Pour mener notre analyse, nous nous intéressons essentiellement au segment des locaux d'activités dont le champ des activités est déjà relativement vaste.

La catégorie des locaux d'activités rassemble les entrepôts « tampons » (< 5 000 m<sup>2</sup>), les bâtiments de production, les locaux PME-PMI et les locaux polyvalents.<sup>9</sup> Les bâtiments de production regroupent des activités de transformation des matières premières et de matériaux en produits finis. Les locaux de production sont donc très hétérogènes car liés au *process* de production utilisé qui restreint fortement les possibilités de standardisation des bâtiments. Pour la construction de valeurs de référence de transaction, ce segment de marché est extrêmement difficile car les valeurs vénales ou locatives supposent des références similaires pour être établies. Les entrepôts tampons sont différents des plateformes logistiques dans la mesure où ils servent au stockage de produits finis et manufacturés. Ils ont une surface inférieure à 5000 m<sup>2</sup> et servent à l'achalandage des secteurs urbanisés, peuvent avoir des surfaces très variables, leur construction est en bardage métallique et leur hauteur inférieure à 10 mètres les distinguent des plateformes logistiques. Ils peuvent comporter une surface de bureaux (10 à 15% de la surface utile) en mezzanine. Les locaux PME-PMI désignent les activités traditionnelles de production ou de petite distribution où les bureaux occupent une place inférieure à 30%. Enfin, les locaux polyvalents sont nommés ainsi dans la mesure où leur affectation n'est pas spécifiée lors de leur construction et où ils peuvent compter jusqu'à 40 % de surface de bureaux, le reste étant affecté à des locaux de production, d'entreposage, à des laboratoires, à des activités technologiques, etc.

Ce « détour » par la catégorie « locaux d'activité » permet de se faire une idée de l'hétérogénéité des formes urbaines occupées par les activités productives et des difficultés que cette catégorie représente pour être appréhendée correctement par les spécialistes de la commercialisation en immobilier d'entreprises. Le tableau suivant résume la diversité des situations :

---

<sup>9</sup> Cours d'Economie Immobilière, Economica (2012) André Ledoit.

<b>Typologie d'immobilier d'entreprise par famille de locaux</b>	<b>Immobilier d'entreprises</b>	<b>Activités- codes NAF niv2</b>	<b>Fiabilité / exhaustivité des données issue des transactions</b>
<b>Production (industrie et artisanat)</b>	Locaux d'activités	11 à 33 (sauf 10, 29 et 30)	faible
<b>Construction</b>	Locaux d'activités	43	faible
<b>Logistique</b>	Immobilier logistique	52	forte
<b>Artisanat commercial</b>	Immobilier commercial	10, 95	faible
<b>Secteurs automobile</b>	Locaux d'activités	45	faible

Source : Cerema-UGA, 2019

Cette première nomenclature a été enrichie à partir d'un échange avec la Chambre des métiers et de l'artisanat de Gironde afin d'affiner les activités à intégrer dans la sphère des activités productives croisant celle des locaux d'activités :

### Typologie des activités productives en fonction de la catégorie locaux d'activités

Activités productives	Activités économiques NAF niv2 -	Exemples
Activités de nettoyage	SERVICES	Nettoyage courant des bâtiments - Désinfection, désinsectisation, dératisation
Artisanat de petite production	PRODUCTION (et SERVICES)	Fabrication d'articles de sport - Fabrication de coutellerie
Autres réparations et services N.C.A	PRODUCTION (et SERVICES)	Activités de conditionnement - Blanchisserie-teinturerie de gros
BTP - Gros œuvre	BATIMENT	Travaux de démolition - Travaux de menuiserie bois et PVC
BTP - Second œuvre	BATIMENT	Travaux d'isolation -
Fabrication / Réparation navale, ferroviaire et aéronautique	PRODUCTION (et SERVICES)	Construction aéronautique et spatiale
Fabrication de machines, d'appareils et d'équipements	PRODUCTION	Fabrication d'ordinateurs et d'équipements périphériques
Fabrication et réparation automobile, motocycle et cycle	PRODUCTION (et SERVICES)	
Fabrication, finition de meubles et matelas	PRODUCTION (et SERVICES)	
Horlogerie Bijouterie	PRODUCTION	
Industrie alimentaire artisanale	ALIMENTATION	
Installation et réparation de machines, d'appareils et d'équipements	PRODUCTION (et SERVICES)	
Papier, imprimerie, arts graphiques	PRODUCTION et SERVICES	
Textile, habillement, cuir	PRODUCTION (et SERVICES)	
Travail des métaux et activités industrielles	PRODUCTION	
Transports	SERVICES	
Travail du bois	PRODUCTION	

Source : Cerema-UGA, 2019

L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Toulousaine a tenté de produire une définition montrant que l'économie productive s'étend au-delà de l'industrie et englobe plusieurs services auparavant intégrés à l'entreprise et aujourd'hui externalisés ou dont l'existence est liée à l'activité industrielle de l'entreprise (sous-traitance, contrôle et organisation de la production).

## LA SPHERE PRODUCTIVE VUE PAR L'AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION TOULOUSAINE (AUAT)

### La sphère productive toulousaine s'étend au-delà de l'industrie

#### Sphère productive, de quoi parle-t-on ?

##### *Une longue et profonde mutation des fonctions de production*

A partir des années 70, les schémas alors classiques de séparation de l'économie en trois classes (primaire / secondaire / tertiaire) volent en éclat. L'industrie traditionnelle se recentre progressivement autour de sa fonction principale qui est de produire et dans le même temps, les services se développent en rentrant plus étroitement en relation avec l'outil de production. Cette interpénétration, cet effacement des frontières entre industrie et service, se réalise à travers des transferts, ou plus exactement des externalisations, de main d'œuvre. Dans nos économies contemporaines, il est ainsi plus exact de considérer l'activité industrielle comme un vaste système mêlant des fonctions strictes de fabrication, et des activités de services « connexes » qui participent aussi à la production d'un bien.

Les mutations de l'appareil productif ont donc permis le développement de « services industriels » nouveaux, notamment en matière de contrôle et d'organisation de la production (gestion, études et recherches, méthodes, essais et prototypes...), d'ouverture aux marchés (commerce inter-entreprises, logistique...) et d'innovation dans les moyens de production (informatique, logiciels, TIC...).

Ce processus nous amène à considérer désormais plus largement l'industrie d'un territoire en considérant tout autant les activités strictes de fabrication et tous les services qui concourent à la chaîne industrielle. La fabrication ne devient plus qu'un des stades d'un processus productif de plus en plus large et complexe.

##### *Une définition à travers les codes d'activités économiques*

Selon l'Insee, la sphère productive est définie « selon la logique qui induit la localisation de ses activités, c'est-à-dire les entreprises dont les secteurs sont orientés vers les marchés extérieurs. Les principaux secteurs concernés sont l'industrie, l'énergie, les services aux entreprises, le transport de marchandises, le commerce de gros et une partie des activités immobilières ».

Pour l'Insee, la sphère productive repose sur une approche économique liée au caractère délocalisable ou non des activités. Il existe d'autres définitions avec d'autres fondements, mais ce sont toujours les mêmes secteurs d'activités qui sont identifiés.

La mesure de la réalité de la sphère productive est donc établie ici à partir des codes d'activité, en s'appuyant sur la nomenclature officielle NAF. Deux blocs sont distingués : l'industrie manufacturière, d'une part, et les services productifs, de l'autre. L'industrie est un secteur plutôt bien délimité par les codes d'activités. Pour les services productifs, une nomenclature spécifique a été établie pour en rendre compte le mieux possible.

Des limites sont à considérer avec cette méthode. La nomenclature NAF simplifie le champ des services productifs. Les activités retenues le sont globalement, sans évaluer le caractère véritablement productif de chaque entreprise et de chaque emploi. Par exemple, les emplois d'intérimaires identifiés dans les secteurs d'activité de recouvrement de main d'œuvre sont tous comptabilisés dans la sphère productive. Or une part de ces emplois concernent d'autres activités comme le BTP, l'agriculture, les services à la personne...

#### *Le territoire, un facteur déterminant dans les processus de production*

Il est trop souvent fait état dans la presse et les médias d'une vision déclinante de l'industrie française. S'il est évident que certains pans de l'industrie, les plus traditionnels (sidérurgie, métallurgie, textile...), souffrent de la concurrence internationale et perdent des emplois, d'autres incarnent un renouvellement des systèmes productifs au cœur des filières de compétitivité (aéronautique, pharmacie, agroalimentaire...) et des territoires.

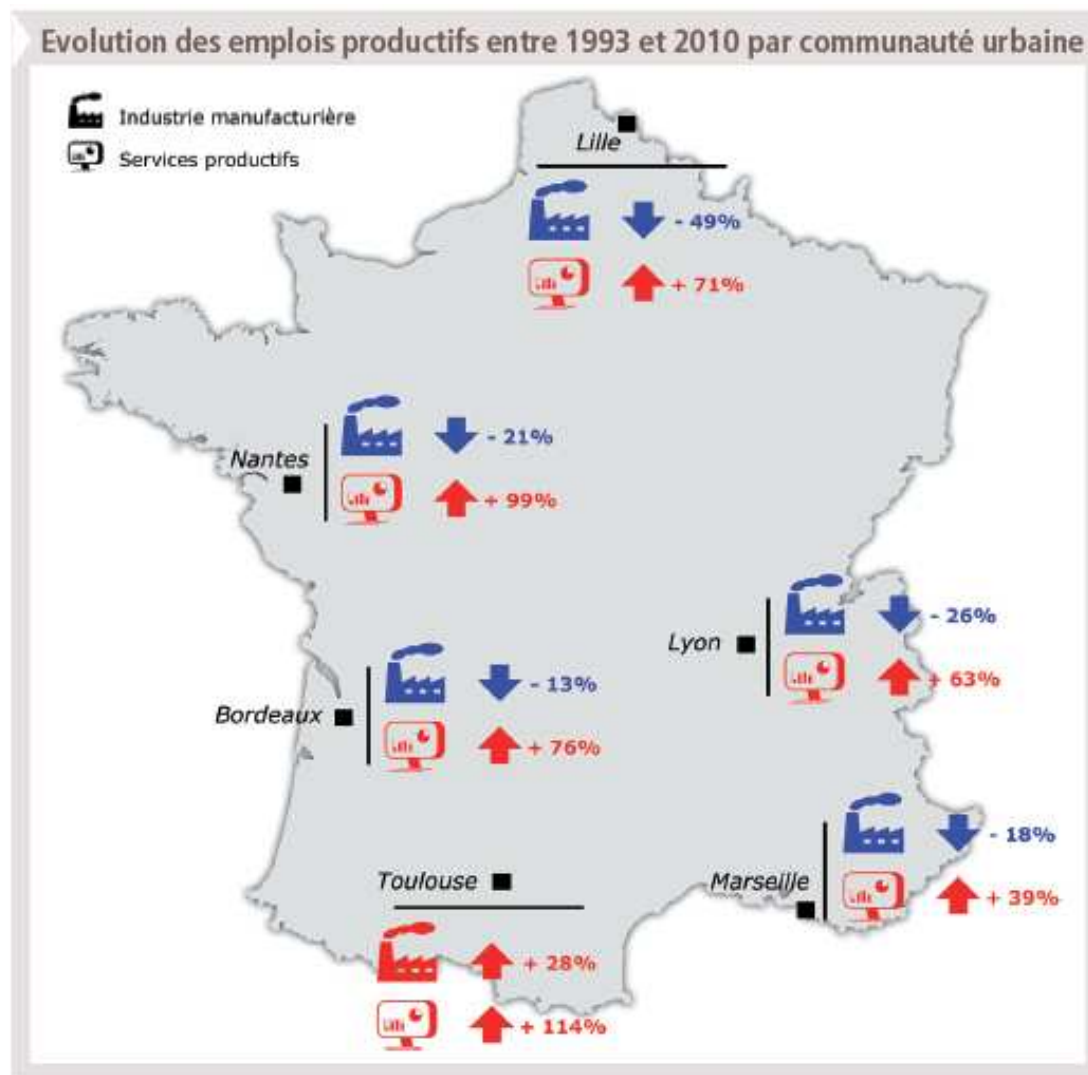
Comme l'analyse Pierre Veltz « à une géographie des coûts (de production, salariaux...) se superpose de plus en plus une géographie de l'organisation où la recherche de l'efficacité du fonctionnement de structures de plus en plus diversifiées et complexes devient un enjeu territorial majeur dans le cadre général de la mondialisation ».

A travers l'aménagement du territoire et le développement économique, les métropoles ont à mettre en œuvre des politiques publiques d'accompagnement qui répondent à ces besoins d'organisation de l'appareil productif. »

Source : Observation Veille économie et Emploi Toulouse métropole / fiche 15 Sphère productive / février 2013

L'analyse de l'AUAT met en évidence les multiples difficultés à définir les activités productives et les limites d'une typologie à partir des codes NAF de l'Insee. Ces codes reflètent imparfaitement le caractère « productif » des activités : les activités productives regroupent à la fois des activités de production et des activités de services, certaines activités et emplois ne sont pas pris en compte (emplois intérimaires, emplois agricoles, etc. La distinction entre l'industrie manufacturière et les services productifs est ensuite mise en évidence par l'AUAT dans son analyse de l'économie toulousaine. L'Agence territorialise cette analyse pour proposer des territoires productifs sur la métropole toulousaine. C'est aussi à l'aune de cette distinction que l'AUAT établit une base comparative entre six métropoles montrant que l'évolution des emplois productifs à Toulouse est positive entre 1993 et 2010 pour l'industrie comme pour les services productifs.





La carte ci-dessus montre bien la tendance à la baisse des emplois salariés dans les secteurs de l'industrie manufacturière et, a contrario, à la hausse pour les services productifs. Elle reflète aussi les mutations de l'industrie et les conséquences de la concurrence internationale : ces deux phénomènes ont été mis en évidence dans une étude de la Direction générale du trésor (Lilas Demmou, 2010). Les gains de productivité dans l'industrie, les fermetures d'usines et les délocalisations dans les pays à bas coûts expliquent dans des proportions différentes la diminution de l'emploi industriel en France sur la période 1993-2010. En effet, 65% des emplois détruits sur la période 2000-2007 « sont imputables à la déformation de la structure de la demande qui a accompagné les gains de productivité réalisés dans l'économie » et 29 % de cette baisse leur est imputable sur la période 1980-2007.

Pour autant, l'abandon d'une terminologie dépassée -l'industrie manufacturière- au profit d'une nouvelle -les activités productives- n'aide pas forcément à appréhender leurs logiques d'implantation ou les mécanismes de leur éviction des espaces métropolitains. En abordant cette question sous l'angle des flux intra/ inter et extra métropolitains, et à partir de notre propre nomenclature, nous avons étudié la mobilité des activités productives dans 7 territoires.

## 1.2 Le poids et la mobilité des activités productives dans 7 territoires

### 1.2.1 La mobilité des activités productives : de quoi s'agit-il ?

Les activités productives définies par notre nomenclature ont donné lieu à une estimation des poids respectifs qu'elles représentent pour chaque métropole en termes de mouvements internes et externes (départs et arrivées). Cette estimation a été établie à l'aide de la base SIRENE de l'Insee qui recense l'ensemble des établissements déclarés en France auxquels un code NAF est affecté au moment de leur création (par une procédure d'enregistrement auprès des services de l'INSEE).

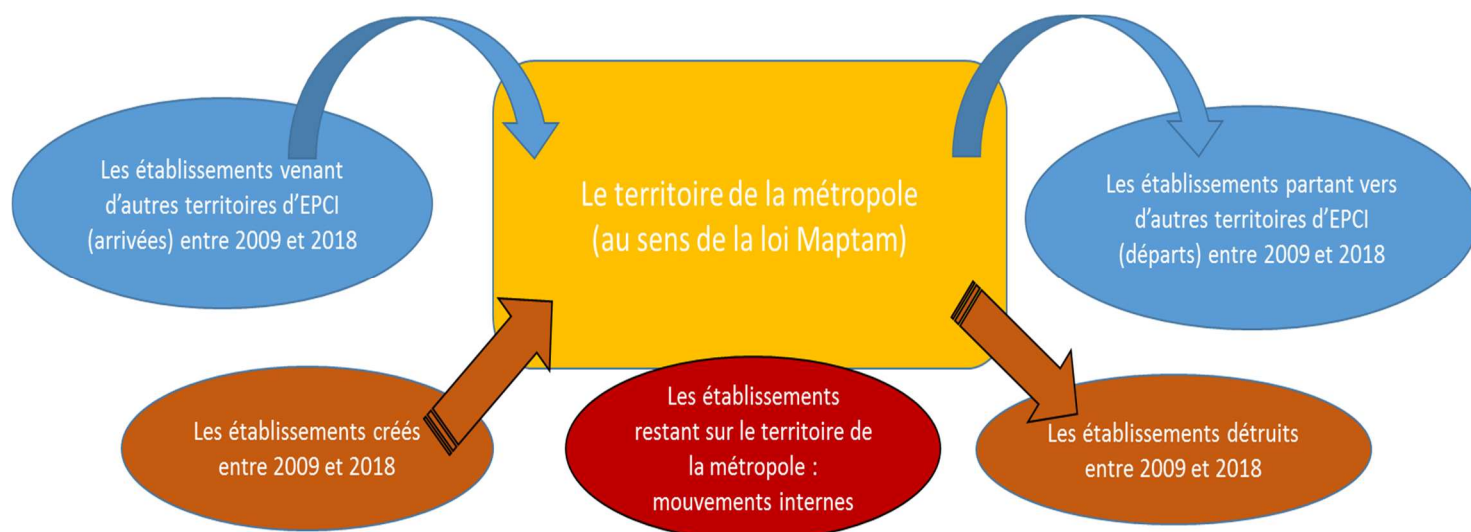
Depuis l'ouverture des données au public en janvier 2018, les données SIRENE sont disponibles chaque année : ainsi le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le millésime 2018 a été mis en ligne par l'INSEE en données ouvertes au public sur le data.gouv.fr. Pour les millésimes précédents 2017, des traitements spécifiques sont nécessaires et ont été obtenus par l'intermédiaire d'un prestataire ayant acquis auparavant chaque millésime depuis 2009. Les millésimes antérieurs à 2009 n'ont pas été traités dans la mesure où la Nomenclature d'Activités Fonctionnelle a été révisée en 2008 et a occasionné des ruptures de série.

La période retenue pour mener les analyses comparatives est donc 2009 à 2018. La comparaison est fondée sur les 7 territoires (6 métropoles et 1 EPT) avec lesquels nous avons pu développer des échanges sur la base d'entretiens individuels, de documents transmis et de groupes de travail : Aix Marseille Métropole, Bordeaux Métropole, Grenoble Métropole, Métropole de Lyon, Etablissement Public territorial de Grand Orly Seine Bièvre, Nantes Métropole et Toulouse Métropole.

Les résultats présentés ici doivent être pris en compte en termes de tendances et non pas comme des données reflétant avec précision la réalité locale. En premier lieu, il existe des délais pour la mise à jour de la base SIRENE qui peut créer des décalages entre la création ou la disparition d'un établissement et la prise en compte du phénomène dans la base. Cela justifie d'autant plus le recours à une période longue d'analyse des mouvements d'établissements (dix ans dans le cas précédent). Par ailleurs, d'autres biais peuvent être liés à la nature de l'activité exercée par l'établissement entre le moment où il a été créé et celui où il est observé. Un établissement de fabrication de pièces métalliques peut connaître une évolution de son activité en devenant un établissement de stockage de ces mêmes pièces des années plus tard dans le cadre d'une réorganisation de l'entreprise. Pourtant, le code NAF ne changera pas forcément sauf si l'entreprise en fait la demande.

Dès lors, il est permis de définir ce que recouvre la mobilité des entreprises. Celle-ci se définit à travers 7 flux différents qui alimentent ou amoindrissent la population des établissements sur un territoire donné (région, département, intercommunalité, commune, quartier, etc.). Il s'agit des flux de : création d'établissements (par création d'entreprise), suppression d'établissement (par radiation d'entreprise), d'arrivée de nouveaux établissements sur le territoire (implantation d'une entreprise en provenance d'un autre territoire), de départ d'établissements vers un autre territoire (délocalisation d'une entreprise).

## Les mouvements d'établissements au sein des métropole



Source : Cerema-UGA, 2019

Ces mouvements correspondent à la mobilité des établissements des activités productives que nous analyserons ensuite. Sur le schéma ci-dessus, trois grands types de mouvements apparaissent : des mouvements « entrants » vers le territoire (créations d'établissements par création d'une entreprise sur le territoire ou par implantation d'un nouvel établissement), des mouvements « sortants » (radiations d'établissements consécutifs à une fermeture définitive d'entreprise ou à une délocalisation vers un autre territoire), des mouvements internes (par changement de commune ou d'arrondissement d'un établissement présent sur le territoire pendant la période étudiée). Des établissements arrivés entre 2009 et 2018 peuvent aussi disparaître du territoire pendant cette période soit par radiation soit par délocalisation sur un autre territoire.

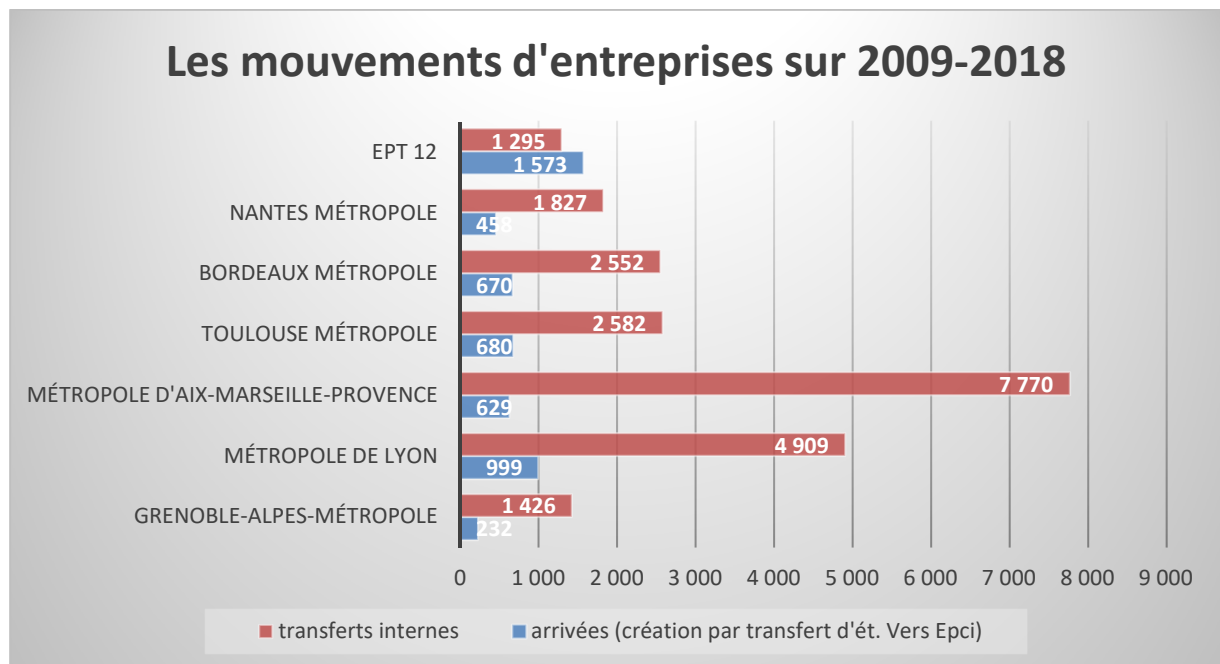
### 1.2.2 Analyse comparative globale : des profils territoriaux contrastés avec des mouvements limités

Compte tenu de la nomenclature utilisée pour nos analyses par la suite, il est important de rappeler le poids représenté par les activités productives au sein de la population des établissements pour chaque métropole. En 2018, les poids respectifs varient entre 16,2% (Bordeaux Métropole) et 24,3% (ETP Grand Orly Seine Bièvre). En dehors de l'établissement public territorial de Grand Orly Seine Bièvre, les 6 autres métropoles présentent peu d'écart et forment un groupe assez homogène de ce point de vue.

Métropole	établissements actifs	établissements actifs activités productives	Poids des activités productives (en %)
Grenoble-Alpes-Métropole	36 212	6 252	17,3%
Métropole de Lyon	122 417	19 982	16,3%
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	163 009	30 357	18,6%
Toulouse Métropole	61 546	10 437	17,0%
Bordeaux Métropole	67 004	10 860	16,2%
Nantes Métropole	48 241	7 855	16,3%
EPT Grand Orly Seine Bièvre	43 278	10 496	24,3%

Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019.

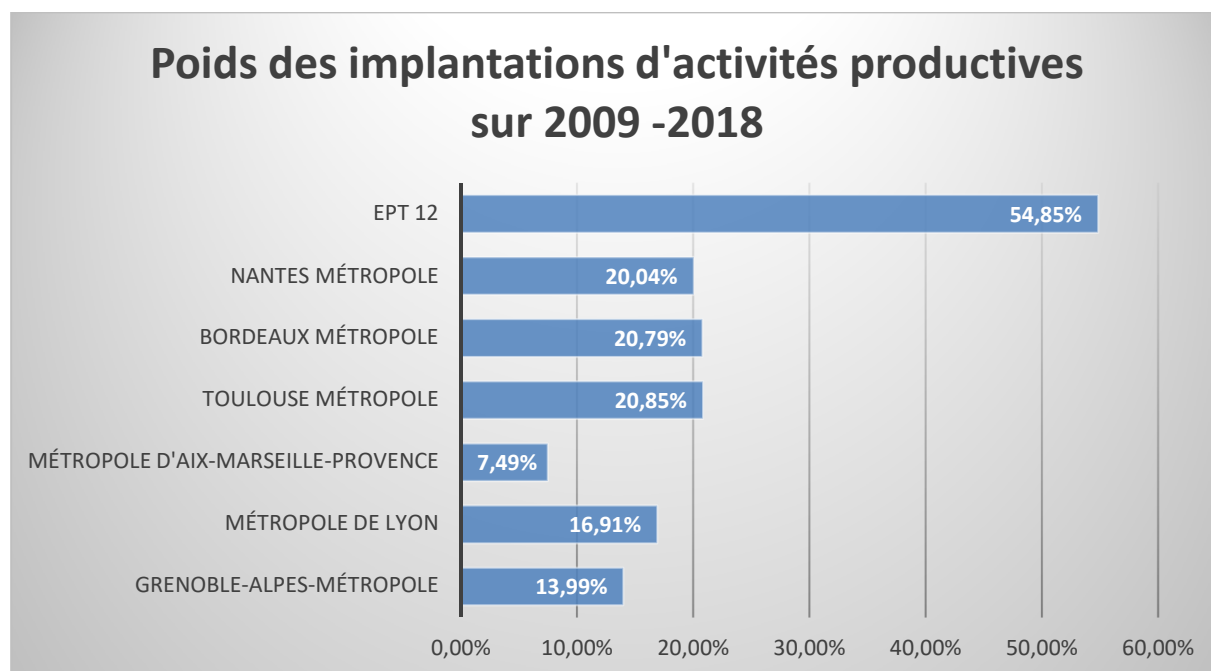
En première analyse, les mouvements d'entreprises sur 10 ans pour les activités productives concernent un faible nombre d'implantations sur 6 métropoles puisqu'il est largement inférieur aux transferts internes des établissements : les métropoles ne constituent pas un territoire attractif pour y implanter des activités productives ! Pour autant les établissements qui se maintiennent dans les métropoles représentent des mouvements très hétérogènes d'une métropole à l'autre : Aix Marseille Provence et la Métropole de Lyon, dans une moindre mesure, constituent des phénomènes à part. Les trois métropoles de la façade ouest de la France (Nantes, Bordeaux et Toulouse) forment un ensemble cohérent alors que Grenoble et l'EPT 12 affichent des volumes de transfert plus faibles.



Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

Au-delà des données en valeur absolue, il est intéressant d'analyser ces mouvements en termes de proportion : quel poids les transferts d'activités productives occupent-ils dans l'ensemble des mouvements d'entreprises sur les sept territoires étudiés ? Quelle proportion respective pour les transferts, les arrivées et les départs d'activités productives dans ces mêmes territoires ?

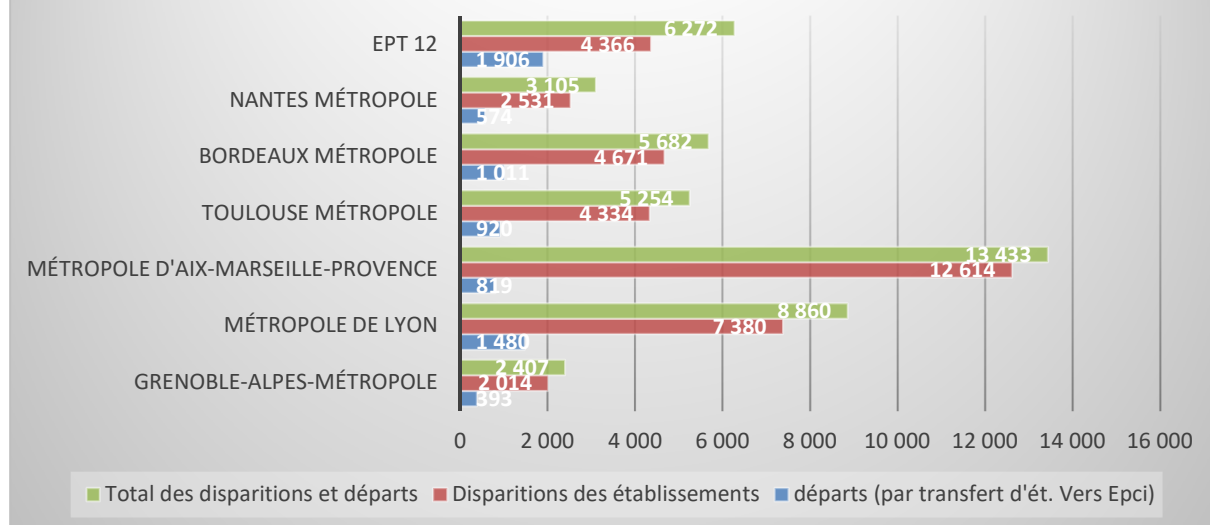
Sans surprise, le poids des implantations est élevé sur l'EPT12 tandis qu'il est relativement faible sur Grenoble et Aix-Marseille. Bordeaux, Nantes, Toulouse et Lyon affichent des chiffres proches reflétant leur dynamisme global et des contextes favorables à l'implantation d'établissements des activités productives. Concernant les trois autres territoires, les raisons sont multiples et nécessiteraient des analyses approfondies : spécialisation économique, présence dominante des services et recomposition du tissu économique productif font partie des explications possibles sur lesquelles nous reviendrons dans la deuxième partie de ce rapport.



Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

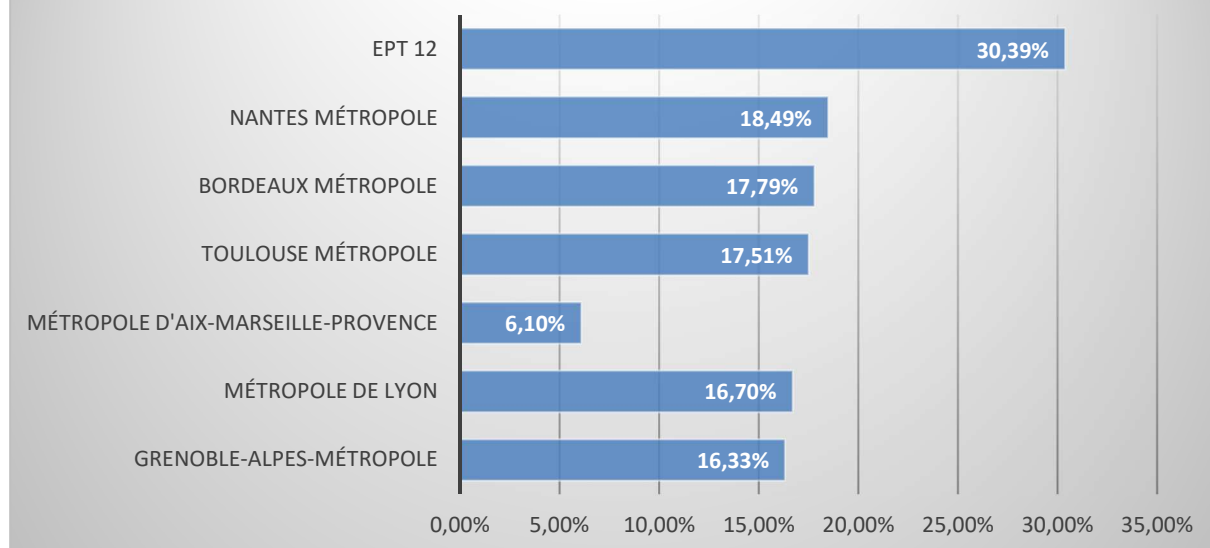
L'analyse des départs (radiations d'établissements dans le périmètre de la métropole) parmi les disparitions d'établissements (total des suppressions par radiations et par départs) produit des résultats moins contrastés : cinq métropoles affichent des départs dont la proportion est de 16 à 18%. Seuls l'EPT 12 et Aix Marseille Métropole se situent à des extrêmes (de 30 à 6 %) : autrement dit peu d'activités productives quittent le périmètre métropolitain à Marseille compte tenu du nombre assez élevé des disparitions (12 614) alors que ces mêmes activités sont nombreuses à quitter le territoire de l'EPT12 en proportion des disparitions totales (départs + radiations). Si l'on rapproche ces données du précédent graphique, il existe un fort taux de renouvellement des activités productives sur l'EPT 12 tandis que les autres métropoles s'inscrivent dans des tendances plus modérées.

## Les disparitions d'établissements : départs et radiations entre 2009 et 2018



Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

## Proportion des départs /disparitions totales



Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

A l'issue de ces premières analyses, des situations contrastées apparaissent et permettent d'identifier trois catégories de métropoles caractérisées par des mouvements différents des activités productives :

- groupe 1 : Bordeaux, Toulouse et Nantes se caractérisent par une attractivité économique pour les activités productives compte tenu du poids des implantations dans les nouveaux établissements enregistrés entre 2009 et 2018 ;

- groupe 2 : l'EPT 12 Grand Orly-Seine Bièvre et la métropole d'Aix – Marseille se caractérisent par des mouvements très marqués en termes de départs et d'arrivées d'établissements témoignant d'une attractivité économique forte (EPT 12 avec près de 54% de nouveaux établissements liés à des implantations) et faible (Aix-Marseille présente un faible nombre d'arrivées avec seulement 7% d'établissements nouveaux par implantation sur la période 2009-2018) ;
- groupe 3 : Grenoble et Lyon affichent des implantations inférieures aux départs et relativement limitées en proportion des créations totales sur leur territoire (13 à 16%).

### 1.2.3 L'analyse des dynamiques endogènes et exogènes sur les 7 territoires : les activités productives quittent les territoires métropolitains entre 2009 et 2018

A l'aide des données SIRENE géo localisées, il est possible d'estimer les départs et les arrivées d'entreprise sur la période 2009-2018. Les créations et les radiations d'établissements sont également enregistrées sur la même période.

A partir de ces éléments, les territoires enregistrent des soldes nets (départs-arrivées ; créations-radiations) que nous traduisons en termes de dynamiques puisqu'ils expriment une dynamique exogène et une dynamique endogène. Ces dynamiques se déduisent des soldes nets : lorsque les départs sont supérieurs aux arrivées d'établissements nouveaux, alors la différence négative traduit une dynamique exogène défavorable à la métropole, c'est-à-dire que les activités productives ont tendance globalement à quitter le territoire de la métropole. Lorsque les créations sont supérieures aux radiations, alors la dynamique endogène est plutôt positive dans la mesure où les établissements créés sont plus nombreux que les disparitions sur le même territoire et pour la même période.

Globalement, les activités productives quittent les sept territoires étudiés puisque les dynamiques exogènes sont partout négatives. Cette tendance est plus marquée sur Bordeaux et sur Toulouse alors qu'elle est moins affirmée sur la métropole d'Aix – Marseille si l'on tient compte du poids que représentent ces départs nets par rapport à l'ensemble des établissements issus des activités productives.

Le tableau suivant reflète ces mouvements et les dynamiques que l'on peut en déduire : la tendance est marquée par le départ des entreprises des activités productives au sens où nous l'avons défini précédemment. Les raisons peuvent bien sûr être très différentes d'un établissement à l'autre, d'un secteur à l'autre. Cependant, ce sont chaque année quelques dizaines d'établissements qui quittent les métropoles : leur éviction au profit d'autres activités et d'autres fonctions urbaines fait partie des raisons à prendre en compte à l'échelle de la métropole.

métropoles	créations pures	radiations pures	transferts internes	arrivées	départs	dynamique endogène	dynamique exogène	prop.
Grenoble-Alpes-Métropole	3 742	2 014	1 426	232	393	1728	-161	-2,6%
Métropole de Lyon	14 451	7 380	4 909	999	1 480	7071	-481	-2,4%
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	22 176	12 614	7 770	629	819	9562	-190	-0,6%
Toulouse Métropole	7 474	4 334	2 582	680	920	3140	-240	-2,3%
Bordeaux Métropole	8 424	4 671	2 552	670	1 011	3753	-341	-3,1%
Nantes Métropole	5 047	2 531	1 827	458	574	2516	-116	-1,5%
EPT Grand Orly Seine Bièvre	8 974	4 366	1 295	1 573	1 906	4608	-333	-3,2%

Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

#### 1.2.4 L'analyse sectorielle des mouvements dans les 7 territoires : le poids du BTP et de l'artisanat de petite production

L'analyse sectorielle des mouvements d'établissements dans les 7 territoires entre 2009 et 2018 montre que les principaux secteurs concernés en entrées et en sorties mais aussi en mouvements internes d'une commune à l'autre de la métropole sont d'abord le BTP (Gros œuvre et second œuvre) et l'artisanat de petite production. D'autres secteurs d'activités tels que les activités de nettoyage, l'imprimerie-papier-arts graphiques et le travail des métaux et activités industrielles apparaissent comme des secteurs souvent concernés par ces mouvements.

Le solde entre les départs et les arrivées de ces établissements est systématiquement à l'avantage des départs, témoignant ainsi d'un effet d'éviction sur l'ensemble des sept territoires.



Période : 2009 - 2018 (source : Sirene, traitement : Cerema - Explore)	Les 5 premiers secteurs d'activité		
	arrivées	transferts internes	départs
Grenoble-Alpes-Métropole	232	1 426	393
	BTP Second Œuvre BTP Gros Œuvre	BTP Second Œuvre BTP Gros Œuvre	BTP Second Œuvre BTP Gros Œuvre
Métropole de Lyon	Artisanat de petite production Activités de nettoyage Papier, imprimerie, arts graphiques	Artisanat de petite production Activités de nettoyage Papier, imprimerie, arts graphiques	Artisanat de petite production Travail des métaux et activités industrielles Papier, imprimerie, arts graphiques
	999	4 909	1 480
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre
	Papier, imprimerie, arts graphiques Artisanat de petite production Travail des métaux et activités industrielles	Artisanat de petite production papier, imprimerie et arts graphiques activités de nettoyage	Artisanat de petite production Travail des métaux et activités industrielles Installation et réparation de machines, d'appareils:
Toulouse Métropole	629	7 770	819
	BTP Gros œuvre BTP second œuvre	BTP Gros œuvre BTP second œuvre	BTP Gros œuvre BTP second œuvre
Bordeaux Métropole	Artisanat de petite production Autres réparations et services NCA Papier, imprimerie, arts graphiques	Artisanat de petite production Activités de nettoyage Papier, imprimerie, arts graphiques	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques Travail des métaux et activités industrielles
	680	2 582	920
Nantes Métropole	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre
	Artisanat de petite production Autres réparations et services NCA Fabrication et réparation automobile, motocycle	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques Activités de nettoyage	Artisanat de petite production Activités de nettoyage Fabrication et réparation automobile, motocycle
EPT 12	670	2 552	1 011
	BTP Gros œuvre BTP second œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP gros œuvre BTP second œuvre
Nantes Métropole	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques autres réparations et services NCA	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques activités de nettoyage	Artisanat de petite production Travail des métaux et activités industrielles Papier, imprimerie et arts graphiques
	458	1 827	574
EPT 12	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP gros œuvre BTP second œuvre
	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques autres réparations et services NCA	Artisanat de petite production Papier, imprimerie, arts graphiques autres réparations et services NCA	Artisanat de petite production Papier, imprimerie et arts graphiques Travail des métaux et activités industrielles
EPT 12	1 573	1 295	1 906
	BTP Gros œuvre BTP second œuvre	BTP second œuvre BTP gros œuvre	BTP gros œuvre BTP second œuvre
EPT 12	Artisanat de petite production Transport	Artisanat de petite production Activités de nettoyage Transport	Papier, imprimerie et arts graphiques Transport
	Artisanat de petite production	Transport	Activités de nettoyage

Sources : SIRENE-Insee, Traitement : Cerema-Explore. Septembre 2019

### 1.2.5 L'analyse géographique des départs dans les 7 territoires

Les départs connus d'établissements sur le territoire national profitent à des territoires parfois très proches de la métropole. Il s'agit le plus souvent d'EPCI limitrophes. Concernant Bordeaux métropole, les activités productives partent dans 9 cas sur 10 pour un EPCI limitrophe situé dans le même département. Pour Nantes cela concerne 8 établissements sur 10 ; 5 cas sur 10 pour Grenoble ; 10 cas sur 10 pour Lyon et Toulouse. Les activités productives partent en grande majorité dans un EPCI limitrophe ou situé à proximité (même région) pour l'EPT 12 et la métropole d'Aix Marseille.

Sans surprise, la mobilité des activités productives est en majorité une mobilité de courte distance pour laquelle beaucoup d'établissements quittent les métropoles en allant s'implanter dans les intercommunalités proches : il s'agit là d'une des manifestations de la concurrence territoriale qu'exercent les intercommunalités proches des grandes métropoles. Il est difficile de se prononcer sur les raisons de ces départs, mais s'agissant de mobilités de courtes distances (vers un EPCI limitrophe), on peut supposer que le manque d'espace, le coût du foncier, les problèmes d'accessibilité et une fiscalité locale plus élevée peuvent expliquer en partie ces mouvements.

Dans le même temps, ceux-ci permettent aux métropoles de libérer des terrains pour accueillir des programmes tertiaires, résidentiels ou commerciaux tandis qu'ils permettent aux EPCI d'accueil de développer leurs recettes fiscales et l'emploi à partir d'activités productives à la recherche d'espaces économiques compatibles avec le cycle de l'entreprise (regroupement d'établissements sur un même site, extension de l'établissement sur un nouveau site, etc.).

### 1.2.6 L'analyse géographique des implantations d'activités productives

Considérant les EPCI d'origine, les activités productives proviennent dans 9 cas sur 10 d'un EPCI limitrophe situé dans le même département : Bordeaux (seule destination hors Gironde, Paris), Lyon (Paris et St Etienne), Nantes (Paris et Angers), EPT 12 et Toulouse. Dans 7 cas sur 10, les établissements proviennent d'un EPCI proche ou limitrophe pour la métropole de Grenoble (Lyon, Paris et Marseille). Les activités productives proviennent en majorité d'un EPCI limitrophe ou situé à proximité (même région) : Aix-Marseille connaît des arrivées en provenance de Nice, Montpellier ou Paris qui rencontre des situations similaires de tensions fortes sur les marchés fonciers et immobiliers de locaux d'activité.

Sur la dernière décennie, comme on peut le voir sur le tableau en page suivante, les arrivées d'établissements se font aussi par des déménagements sur de faibles distances. Ainsi, par exemple, cinq métropoles accueillent des établissements nouveaux mais originaires de communautés peu éloignées. Le tissu d'entreprises est donc très endogène au territoire et lié à des aires de marché et des bassins de main d'œuvre qui restent très attractifs. Il est d'ailleurs significatif d'observer les « échanges » qui s'opèrent entre une métropole et les EPCI limitrophes avec des soldes finalement relativement faibles qui laissent imaginer des jeux à somme nulle entre territoires. Par exemple, Toulouse a accueilli 115 établissements des activités productives en provenance de la Communauté d'agglomération du Muretain et a vu dans la même période 143 établissements partir vers cet EPCI, lequel est limitrophe de la Métropole de Toulouse.

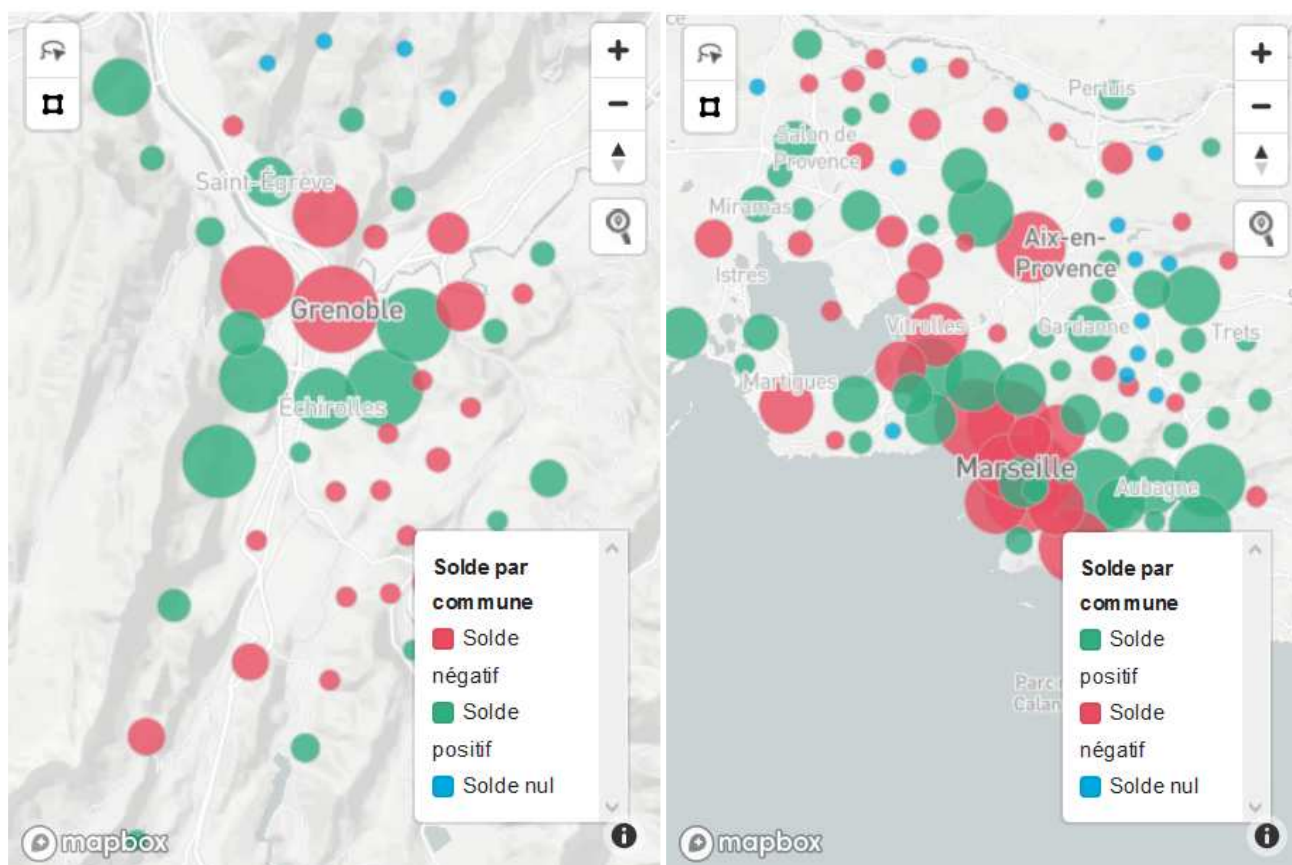
**TABLEAU DES EPCI DE DESTINATION ET D'ORIGINE ENTRE 2009 ET 2018 DES ENTREPRISES SUR 7 TERRITOIRES**

Période 2009 - 2018	les 3 premiers EPCI de destination/origine		
	arrivées	Les 3 premières communes de transfert / de destination	départs
<b>Grenoble-Alpes-Métropole</b>	<b>232</b>	<b>1 426</b>	<b>393</b>
	CC Le Grésivaudan	Grenoble / Eybens	CC Le Grésivaudan
	CA du Pays Voironnais	Fontaine / Saint Martin d'Hères	CA du Pays Voironnais
	EPT1 du Grand Paris	Saint Martin le Vinoux / Claix	CC du Sud Grésivaudan
<b>Métropole de Lyon</b>	<b>999</b>	<b>4 909</b>	<b>1 480</b>
	CC de l'Est Lyonnais	Lyon 3 / Meyzieu	CC de l'Est Lyonnais
	CC de la Vallée du Garon	Lyon 6 / Chassieu	CC de la Vallée du Garon
	CC Beaujolais Pierres Dorées	Villeurbanne / Saint Priest	CC Beaujolais Pierres Dorées
<b>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</b>	<b>629</b>	<b>7 770</b>	<b>819</b>
	EPT1 du Grand Paris	Marseille 15 / Marseille 11	EPT1 du Grand Paris
	CA de Toulon Provence Méditerranée	Marseille 16 / Gémenos	CA de la Provence Verte
	CA de la Provence Verte	Marseille 4 / Eguilles	CA de Toulon Provence Méditerranée
<b>Toulouse Métropole</b>	<b>680</b>	<b>2 582</b>	<b>920</b>
	CA du Muretain	Toulouse / Lespinasse	CA Le Muretain
	CA du Sicoval	Blagnac / Colomiers	CA du Sicoval
	CC du Frontonnais	Saint-Jean /Montrabe	CC des Coteaux Bellevue
<b>Bordeaux Métropole</b>	<b>670</b>	<b>2 552</b>	<b>1 011</b>
	CC Jalle Eau Bourde	Bordeaux	CC Jalle Eau Bourde
	CC du secteur de Saint-Loubès	Talence	CC du secteur de Saint-Loubès
	CC de Montesquieu	Cenon	CC de Montesquieu
<b>Nantes Métropole</b>	<b>458</b>	<b>1 827</b>	<b>574</b>
	CC d'Erdre et Gesvres	Nantes / Saint Herblain	CC d'Erdre et Gesvres
	CA de Pornic Agglo Pays de Retz	Rezé / Les Sorinières	EPT 1 du Grand Paris
	CC de Grand Lieu	Saint Sébastien sur Loire / Coueron	CA Clisson Sèvre et Maine
<b>EPT 12</b>	<b>1 573</b>	<b>1 295</b>	<b>1 906</b>
	EPT 1 du Grand Paris	Choisy Le Roi/Villeneuve le Roi	EPT 1 du Grand Paris
	EPT 8 Est Ensemble	Gentilly / Vitry sur Seine	EPT 8 Est Ensemble
	EPT11 Sud Est Avenir	Villejuif / Viry Chatillon	EPT11 Sud Est Avenir

Sources : Sirene – Insee, Traitement : Cerema – Explore. Septembre 2019

Les mouvements internes (établissements restant sur le périmètre de la métropole mais ayant changé de communes au cours des 10 dernières années) confirment que les secteurs urbains denses connaissent des transferts massifs vers des communes périphériques : la ville centre des 7 territoires possède le solde négatif (départs – arrivées) le plus élevé. Par exemple la commune de Grenoble présente en solde net une perte de 58 établissements en 10 ans. Pour la métropole d’Aix Marseille Provence, parmi les 10 premières communes affichant un solde net négatif, on retrouve 8 arrondissements de la commune de Marseille ainsi qu’Aix en Provence et Martigues.

**Carte : métropoles de Grenoble et d’Aix-Marseille, solde des mouvements internes entre 2009 et 2018 relatifs aux activités productives (Sources: Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019)**



*La grande échelle du quartier nuance le propos et propose des facteurs explicatifs:*

**Les dynamiques endogènes et exogènes observées sur les secteurs géographiques retenus**

Période : 2009 - 2018	créations pures	radiations pures	transferts internes	arrivées	départs	dynamique endogène	dynamique exogène	
<b>Grenoble-Alpes-Métropole</b>	<b>3 742</b>	<b>2 014</b>	<b>1 426</b>	<b>232</b>	<b>393</b>	<b>1728</b>	<b>-161</b>	-2,6%
Rondeau	463	273		201	168	190	33	
Actipôle	18	29		21	7	-11	14	
<b>Métropole de Lyon</b>	<b>14 451</b>	<b>7 380</b>	<b>4 909</b>	<b>999</b>	<b>1 480</b>	<b>7071</b>	<b>-481</b>	-2,4%
Carré de Soie	281	156		113	137	125	-24	
Gerland	114	36		48	34	78	14	
<b>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</b>	<b>22 176</b>	<b>12 614</b>	<b>7 770</b>	<b>629</b>	<b>819</b>	<b>9562</b>	<b>-190</b>	-0,6%
Euromed	754	488		206	253	266	-47	
Vitrolles	385	249		146	130	136	16	
<b>Toulouse Métropole</b>	<b>7 474</b>	<b>4 334</b>	<b>2 582</b>	<b>680</b>	<b>920</b>	<b>3140</b>	<b>-240</b>	-2,3%
Basso Cambo	328	220		145	131	108	14	
Borderouge	100	71		69	48	29	21	
<b>Bordeaux Métropole</b>	<b>8 424</b>	<b>4 671</b>	<b>2 552</b>	<b>670</b>	<b>1 011</b>	<b>3753</b>	<b>-341</b>	-3,1%
Rive Droite	25	42		10	15	-17	-5	
Brazza	95	83		46	71	12	-25	
<b>Nantes Métropole</b>	<b>5 047</b>	<b>2 531</b>	<b>1 827</b>	<b>458</b>	<b>574</b>	<b>2516</b>	<b>-116</b>	-1,5%
Bas Chantenay	99	34		49	55	65	-6	
Le Ranzay	3	0		1	2	3	-1	
<b>EPT 12</b>	<b>8 974</b>	<b>4 366</b>	<b>1 295</b>	<b>1 573</b>	<b>1 906</b>	<b>4608</b>	<b>-333</b>	-3,2%
Ivry Confluences	248	174		103	102	74	1	
Les Ardoines	47	42		14	33	5	-19	

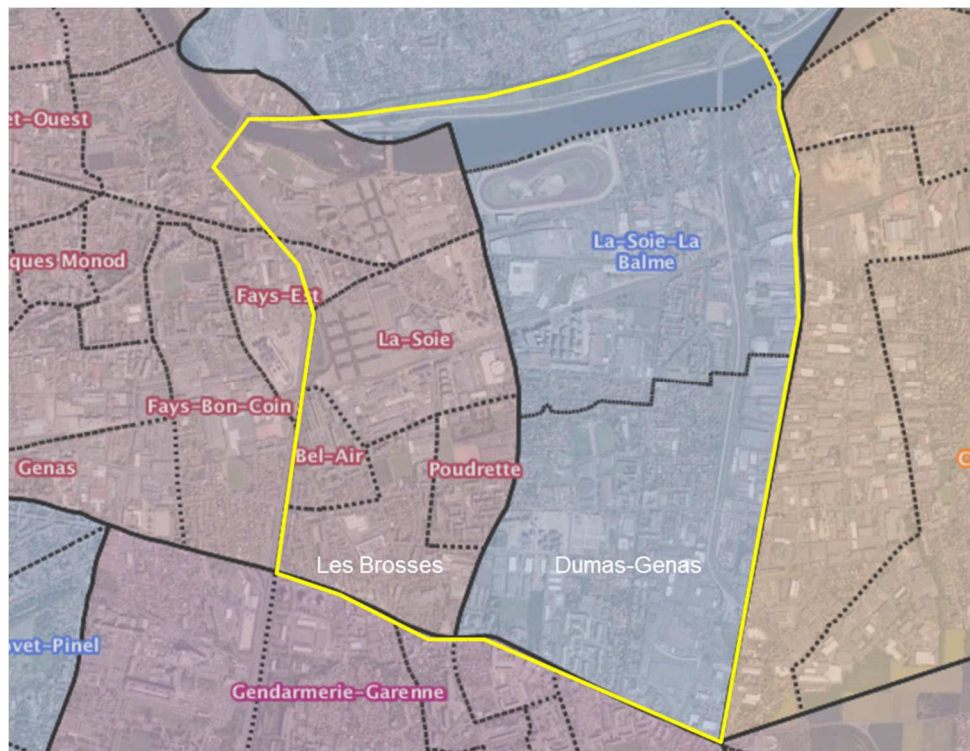
Sources : Insee-Sirene, traitements Explore-Cerema, 2019

Enfin, la même analyse réalisée à des échelles de quartiers ou d'opérations d'aménagement donnent des résultats différents dans la mesure où plusieurs secteurs géographiques parmi les quatorze étudiés ne présentent pas de soldes nets négatifs en termes de mouvements de départs et d'arrivées. La dynamique exogène est défavorable dans sept quartiers sur quatorze, soit la moitié d'entre eux. Ce

résultat montre qu'un quartier de métropole caractérisé par la densité de son tissu urbain peut continuer à accueillir des activités productives. Il faut alors analyser plus précisément les secteurs pour expliquer des dynamiques favorables ou défavorables au regard des documents d'urbanisme, des projets d'aménagement qui s'y matérialisent et des secteurs d'activités qui s'y concentrent ou s'y sont établis par le passé.

Par exemple, le Carré de Soie à Lyon correspond à un quartier de 500 hectares mêlant un tissu résidentiel et des zones d'activités insérées dans le tissu urbain. Les intentions en matière d'aménagement ont été de renouveler ce tissu urbain par des opérations d'aménagement importantes en faveur de l'habitat et d'activités tertiaires en majorité. Il est assez cohérent de ce point de vue d'observer une dynamique exogène défavorable aux activités productives même si quelques établissements appartenant au secteur industriel se sont implantés sur le périmètre entre 2009 et 2018 (Veolia).

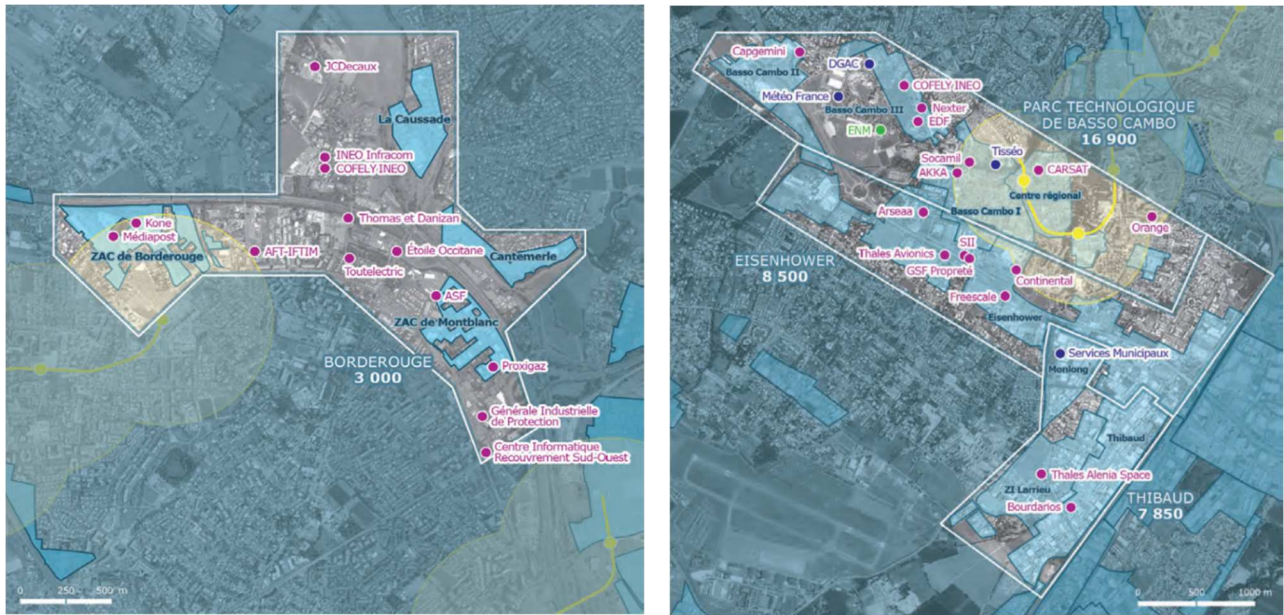
### Le périmètre du Carré de Soie



Source : Mission Carré de Soie – Métropole de Lyon

A contrario, les quartiers de Borderouge et de Basso-Cambo à Toulouse, pourtant très différents l'un par rapport à l'autre<sup>10</sup>, enregistrent des dynamiques exogènes favorables sur la même période et en dépit de la tendance défavorable à l'échelle de la métropole toulousaine.

### Le périmètre de Basso-Cambo et de Borderouge



Source : AUAT, Les territoires de l'économie productive (2018)

#### 1.2.7 L'analyse de secteurs géographiques concernés par des mutations urbaines importantes sur les quartiers des 7 territoires

Avant d'analyser les outils de connaissance utilisés par les collectivités pour établir leur feuille de route, définir leur stratégie d'intervention et adapter leurs documents d'urbanisme, l'étude de secteurs géographiques concernés par des mutations urbaines significatives sur les 7 territoires permet d'estimer le poids des tendances à l'œuvre et leur rythme.

Afin de représenter les quartiers et secteurs urbains denses auxquels nous nous sommes intéressés, nous proposons la typologie des quartiers et secteurs suivants reflétant la diversité des quartiers et des fonctions urbaines présentes :

- Quartiers tertiaires existants,
- Quartiers résidentiels existants,

<sup>10</sup> Les territoires de l'économie productive à Toulouse, 2018 AUAT.

- Quartiers mixtes existants (logement, commerce de proximité, équipements publics, artisanat et petite industrie),
- Quartiers mixtes en mutation par renouvellement urbain et opérations d'aménagement (logement, commerce, industrie et artisanat, services et équipements publics).

Nous nous intéressons aux deux dernières catégories dans la mesure où des activités productives y sont implantées depuis longtemps et sont insérées dans le tissu urbain en particulier à travers l'occupation de rez-de-chaussée de construction ancienne ou de locaux d'activités historiquement présents en ville. Dans ces quartiers mixtes, deux types de mouvement peuvent affecter les activités productives :

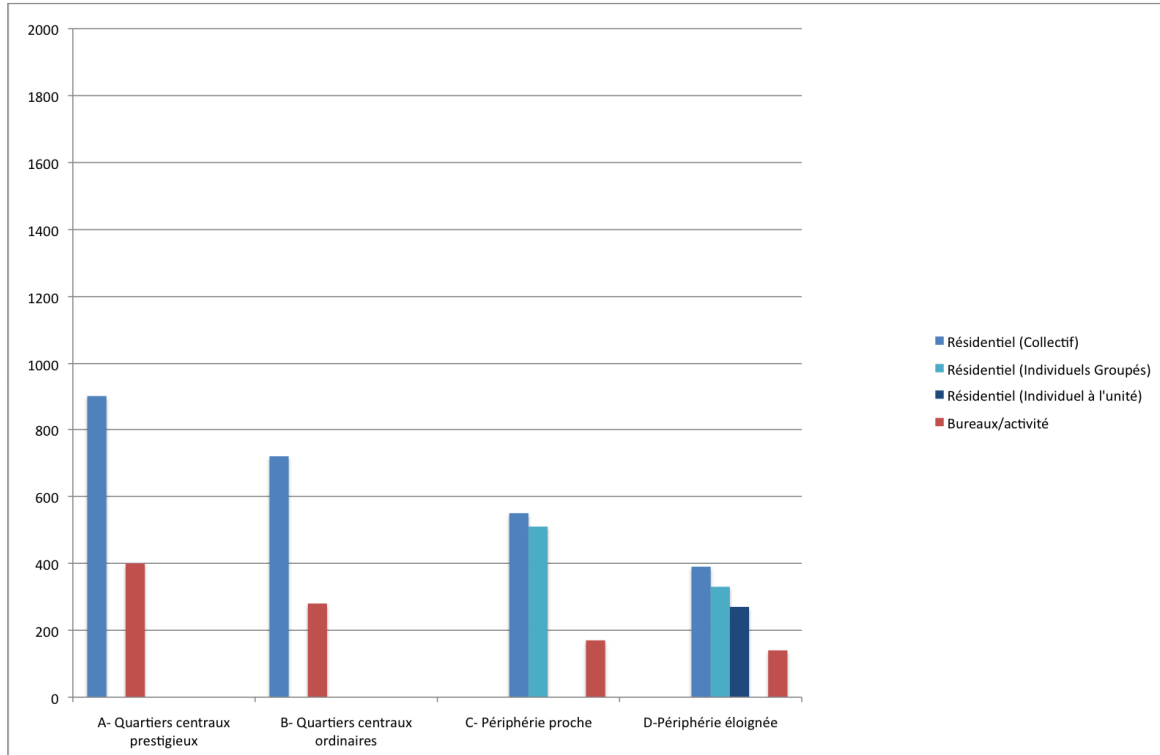
Un mouvement lié à des changements d'affectation des locaux par mutation à l'occasion de départ d'activités productives (cession d'activité, départ à la retraite du dirigeant, départ vers un autre local, etc.) dans le quartier.

Un mouvement lié à des changements plus profonds du quartier dans le cadre de la préparation d'une opération d'aménagement de grande ampleur (ZAC, PUP, etc.) ou de la concrétisation d'une opération immobilière significative (macro-lots, ilots).

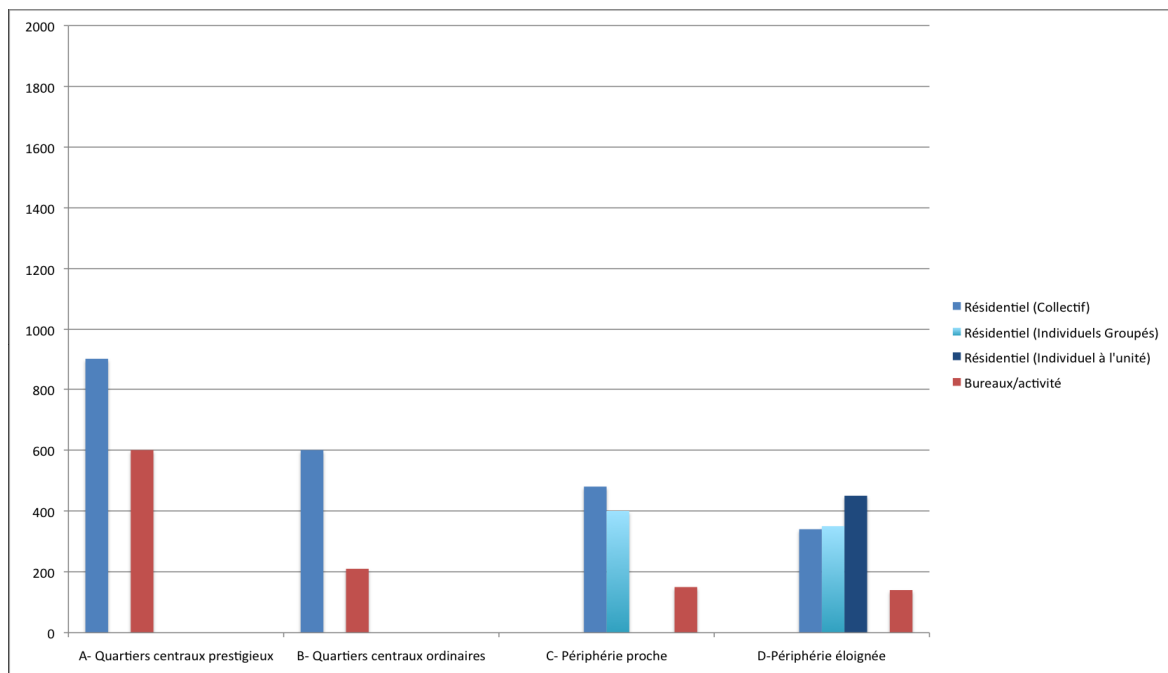
Dans les deux cas, des effets d'éviction se manifestent par des acquisitions foncières et des remembrements de parcelles pour y accueillir d'autres fonctions urbaines. Dans le second cas, les activités productives sont évincées à l'occasion de rachat des terrains et des parcelles qu'elles occupent pour s'établir ailleurs ou parfois cesser leur activité. Dans le premier cas, les activités productives qui souhaitent se développer sur le même quartier sont confrontées à l'accroissement des valeurs immobilières établies par les transactions réalisées par des acquéreurs et des investisseurs. Les entreprises productives ne sont plus en mesure de se développer sur place à la suite de l'augmentation des prix du foncier et de l'immobilier pour des locaux d'activité. En reprenant les travaux d'observation réalisés par Arnaud Bouteille (Foncier en débat, séminaire de Lille, mai 2019), il est possible de fournir une estimation de la charge foncière admissible sur quelques-uns des 7 territoires étudiés.



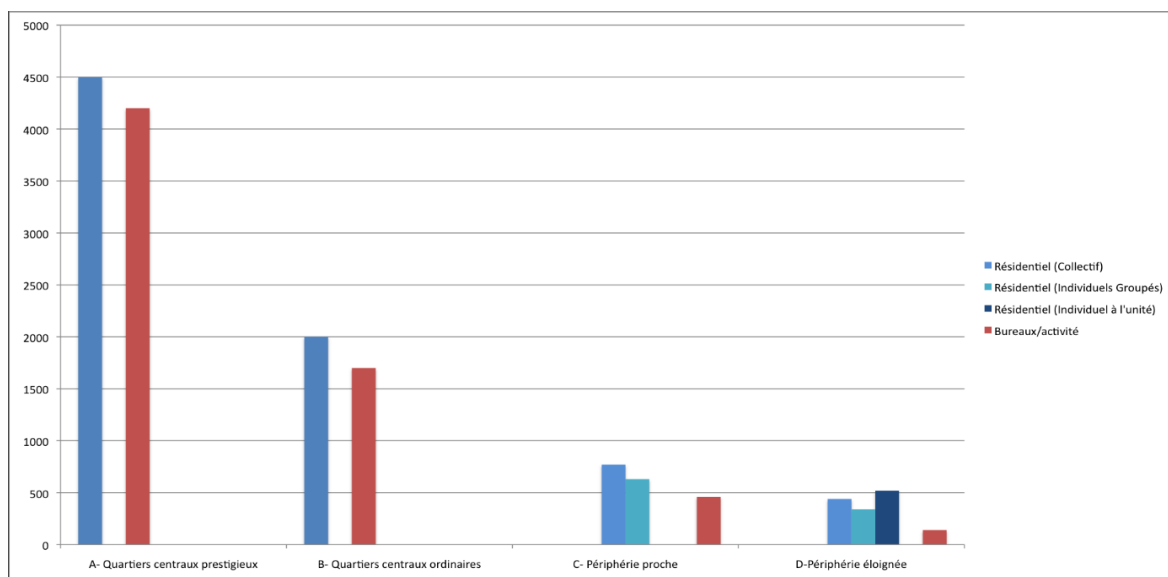
## Sur Bordeaux métropole :



## Sur Lyon métropole :



## Sur la région Ile-de-France :



Source : Foncier en débat – présentation Arnaud Bouteille-Fiderim (mai 2019)

La charge foncière admissible de l'immobilier de bureau et de locaux d'activités est représentée en rouge sur les trois graphiques précédents selon la situation de ces locaux : quartier central prestigieux, quartier central ordinaire, périphérie proche, périphérie éloignée. Les écarts sont déjà très significatifs entre un quartier central prestigieux et un quartier central ordinaire (cas de l'Ile-de-France et de Lyon). Les écarts sont encore plus significatifs entre la périphérie (proche ou éloignée) et les quartiers centraux (prestigieux ou ordinaires). Ces niveaux de charges foncières admissibles ont des conséquences fortes pour la localisation des activités :

- un effet d'éviction s'exerce en cas de compétition ouverte avec le résidentiel lorsqu'une opération immobilière est programmée dans ces quartiers. Les charges foncières ont tendance à y augmenter à mesure que le quartier remplit une fonction de centralité urbaine.

- une pression s'exerce sur les activités existantes pour s'installer vers la périphérie sans retour possible par la suite : cela constitue le premier mouvement décrit auparavant.

-----

L'observation de la mobilité des entreprises aux différentes échelles (métropolitaine/ extra métropolitaine/ infra métropolitaine) nuance l'idée selon laquelle l'effet d'éviction est général. Si c'est très net pour les espaces centraux, tous les quartiers ne sont pas touchés à l'identique ; parce qu'il s'agit d'une recombinaison permanente du tissu urbain, où une fonction en chasse une autre, la compétition entre usages est continue. Dans ces conditions, comment construire une connaissance partagée au niveau local ?

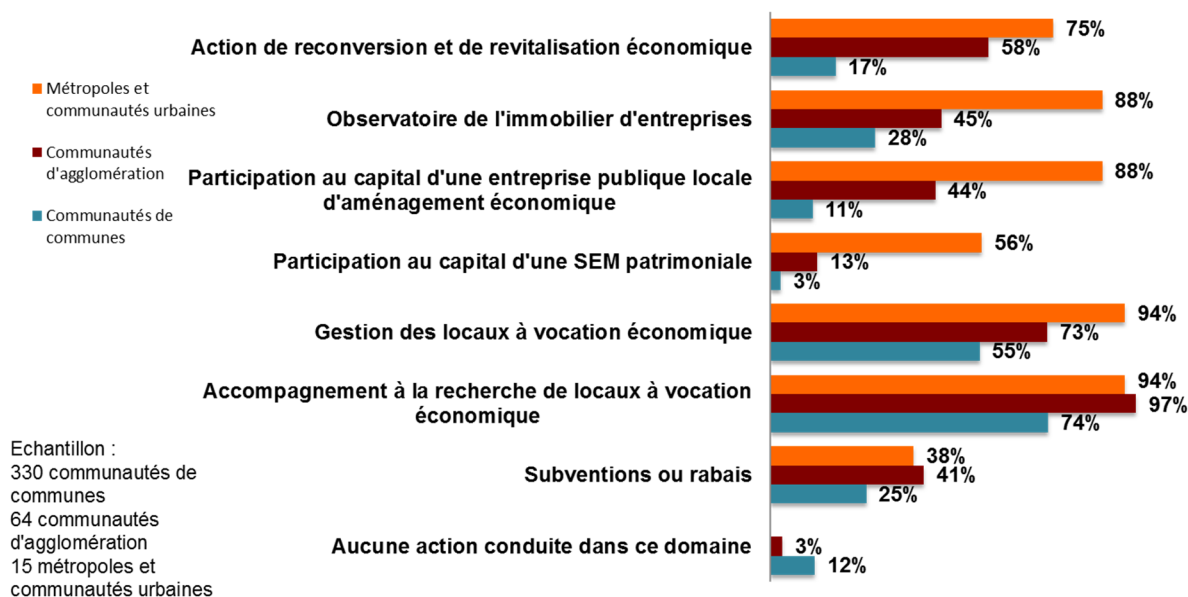
## 1.3 Les outils d'une connaissance localisée du tissu productif

Les métropoles se dotent d'observatoires et d'indicateurs pour définir leur feuille de route et adapter leurs documents d'urbanisme. Les enjeux socio-économiques en matière d'emplois et d'approvisionnement des villes rendent particulièrement aigues les questions autour de l'aménagement spatial. Il s'agit du « socle » ou des conditions cadre pour le développement et l'implantation des entreprises.

### 1.3.1 Le rôle des indicateurs et des données dans le diagnostic local

L'aménagement spatial pour les activités économiques est donc bien identifié par les collectivités et les métropoles en particulier pour conserver et attirer les entreprises sur leur territoire. A ce titre, les enquêtes menées par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF, 2016) montrent que les actions menées par les communautés et les métropoles dans le domaine du soutien à l'immobilier d'entreprises représentent les principales modalités d'interventions en matière de développement économique des intercommunalités.

Les modalités d'intervention constituent aussi un ensemble très divers de leviers et d'actions d'intervention (voir graphique ci-dessous). Il n'est pas surprenant que les diagnostics qu'elles élaborent abordent largement l'aménagement économique spatial et l'immobilier d'entreprise pour établir un lien avec le maintien et le développement de l'emploi et des entreprises sur leur territoire.



Source : AdCF, 2016

Les sept métropoles ont développé des outils de diagnostic et des indicateurs pour définir une feuille de route et des orientations stratégiques en faveur du maintien et du développement des activités productives sur leur territoire. Ces orientations stratégiques alimentent la préparation des documents d'urbanisme et le soutien à apporter aux activités productives.

En premier lieu, les métropoles n'avancent pas toutes au même rythme sur ces questions ni de la même manière puisque les travaux de diagnostic réalisés par la Communauté urbaine de Marseille sont relativement anciens et ont été complétés par plusieurs études dès 2013. A Lyon, la métropole a alimenté la préparation de son PLUi-HD par plusieurs diagnostics et études à partir de 2014 et ce, jusqu'en 2018 (point sur le programme de développement économique 2016-2021). Ces travaux de diagnostic sont menés la plupart du temps par les agences d'urbanisme et de développement de ces métropoles mais aussi avec le concours des organismes consulaires (Chambres de commerce et d'industrie et Chambre des métiers et de l'artisanat). Des initiatives, plus rares, complètent ces partenariats d'études et de diagnostics telles que le Livre blanc de l'immobilier artisanal produit par les chambres des métiers et de l'artisanat des régions Rhône-Alpes et Ile-de-France en 2014 ou les travaux réalisés par l'Insee en PACA sur les zones de concentration économique et ceux commandés par l'EPF PACA sur les sites industriels enclavés. Enfin, l'enquête de la CCI Lyon-Roanne-Saint Etienne sur les besoins fonciers et immobiliers des entreprises en est aussi une illustration (cf 1.3.2 Les CCI comme partenaires privilégiés pour connaître le tissu industriel et les demandes des entreprises en matière de (re) localisation).

La préparation d'un PLU constitue un point d'ancrage relativement fort pour ces diagnostics. Bordeaux ou Lyon entament une réflexion dès 2011 et dès 2014 dans le but de préciser les orientations pour l'action économique à prendre en compte dans les futurs zonages de leur PLU-i adopté en 2016 à Bordeaux et en 2019 à Lyon. Bien que plus tardif, il en va de même à Grenoble où le PLU-i a été l'occasion de préparer en amont un schéma directeur des espaces économiques en 2018 avec l'appui de l'Agence d'urbanisme de la Région grenobloise.

Les diagnostics sont réalisés en interne par la collectivité et à partir de prestations réalisées sur différents axes de préparation d'un schéma d'accueil des entreprises et des activités ou dans le cadre de documents préparatoires à l'évolution des outils d'intervention de la métropole (programme de développement économique de la métropole 2016-2021, métropole de Lyon ; Manifeste pour un territoire industriel et productif, EPT Grand Orly Seine Bièvre, 2018).

Dans ces exercices de portée différente, quelques indicateurs clés permettent de préparer les orientations vers une intervention de la collectivité.

L'occupation foncière des activités économiques est traitée à partir des indicateurs suivants :

- Volume d'hectares dédiés aux activités économiques, avec parfois une distinction opérée entre le foncier économique en zones d'activités économiques et celui en diffus ;
- Nombre d'hectares de foncier économique déclassé suite à un changement de destination autorisé par le PLU et faisant suite à une transaction immobilière ;
- Estimation des gisements et besoins en foncier économique pour maintenir les activités productives selon le type de locaux occupés (locaux d'activité, entrepôts, locaux technologiques) ;

- Nombre d'emplois salariés et d'établissements des activités productives présents sur le territoire métropolitain (en valeur absolue, en % de l'emploi salarié total) ;
- Taille des établissements des activités productives (avec des focus sur les secteurs de l'artisanat, de l'industrie, de la construction et du BTP, de la logistique) ;
- Volume de transactions en locaux d'activités réalisés annuellement sur des secteurs géographiques variables (aire urbaine, métropole, quartiers en mutation, etc.).

Le stock de foncier économique disponible est souvent menacé par les usages concurrents et plus lucratifs, mais aussi par les périmètres de prévention des risques naturels (inondation) et technologiques qui s'étendent à proximité des zones d'habitation. A Grenoble, le risque d'inondation potentiellement important au moment du cumul des précipitations en amont du Drac et de l'Isère a conduit le Préfet à réviser le PPRi, ce qui a entraîné une forte réduction des hectares dédiés au foncier économique, déjà en baisse sur la métropole grenobloise. En effet, en 10 ans, la métropole grenobloise aurait perdu 280 hectares pour le foncier économique pour un reclassement en foncier prévisionnel de 60 hectares dans le cadre des travaux préparatoires à la révision du PLU-i. Les surfaces déclassées sont, elles, mesurées en hectare et par an et le constat peut être fait d'une perte nette d'hectares sur des périodes et des échelles territoriales variées : En Ile-de-France, l'ORF estime que ce sont 30 hectares par an qui sont déclassés en petite couronne sur la période 1982 et 2012. Des indicateurs liés au besoin foncier estimé pour répondre à la demande sont aussi proposés : à Lyon, 30 hectares par an seraient nécessaires pour répondre à la demande des entreprises en secteur de renouvellement urbain et en extension ; à Marseille, ces mêmes besoins sont évalués à 1450 hectares sur les 15 prochaines années d'après les analyses réalisées par les services des métropoles d'Aix-Marseille et de Lyon.

**Plus rarement, ces besoins sont formulés en demande immobilière de surface utile** : sur Grand Orly Seine Bièvre, 600 000 m<sup>2</sup> d'immobilier productif seraient nécessaires pour répondre à la demande des activités productives. Les indicateurs sont à la fois rétrospectifs (consommation et stock d'offre foncière) et prospectifs (besoins exprimés et demande estimée des entreprises) et contextuels (volume d'emplois salariés des établissements des activités productives, nombre d'établissements et principaux secteurs d'activités concernés).

**Ces indicateurs sont rarement assortis d'une évaluation des prix (par hectare pour les prix fonciers ou par m<sup>2</sup> pour les prix des loyers des locaux d'activité) et de la charge foncière admissible pour les activités productives.** Une telle évaluation permettrait pourtant d'intégrer la notion de compte à rebours du promoteur dans les prix de l'immobilier et de mieux estimer l'effort financier qu'une extension de surface ou un déménagement dans des locaux plus grands représente pour le chef d'entreprise.

Les travaux conduits récemment par la CCI de Lyon-Saint Etienne Roanne sur les besoins fonciers et immobiliers des entreprises (2018) ont ouvert une voie afin d'établir de nouveaux indicateurs fondés sur la demande des entreprises et notamment sur les entreprises industrielles.

### 1.3.2 Les CCI comme partenaires privilégiés pour connaître le tissu industriel et les demandes des entreprises en matière de (re) localisation.

La plupart des indicateurs définis mettent en évidence les ressources foncières nécessaires à l'économie métropolitaine ordinaire. Ils rappellent les besoins exprimés par les entreprises en termes de demande foncière et immobilière et l'adéquation avec l'offre foncière économique des collectivités et de l'offre immobilière commercialisée par les promoteurs aux investisseurs privés. En effet, d'après nos entretiens avec les sept territoires, la demande exprimée par les entreprises est forte pour des surfaces inférieures à 500 m<sup>2</sup> pour de l'artisanat, pour des petites surfaces industrielles, des surfaces de stockage en zone urbaine dense pour les logisticiens et les entreprises du commerce de détail également (rapport de l'Observation Régional du Foncier d'Ile de France, *Quelle place pour les activités économiques dans les politiques foncières et les projets d'aménagement ?*, mai 2018). La demande foncière et immobilière des entreprises est insuffisamment intégrée aux marchés et aux prospections immobilières des acteurs de ces marchés alors même que les Chambres de commerce et d'industrie connaissent finement le tissu industriel.

Les Métropoles coopèrent à des degrés variables avec les chambres consulaires, laissant parfois l'initiative aux CCI, d'autant qu'elles recueillent régulièrement des informations sur les stratégies, les demandes et les attentes des acteurs économiques à l'endroit des territoires qui les accueillent<sup>11</sup>. Le travail de récolte d'informations mené par celle de Lyon auprès des acteurs économiques de la Métropole informe sur les problématiques de (re) localisation d'une partie des entreprises lyonnaises. Cette enquête téléphonique menée en 2018 à l'échelle de la Métropole<sup>12</sup> (dans le cadre d'une enquête englobant les établissements des agglomérations de Saint-Etienne et Roanne et de la métropole de Lyon) caractérise les besoins immobiliers des entreprises en termes de surfaces et de secteurs géographiques. Les motivations dessinent les contraintes spatiales auxquelles elles sont soumises : trop à l'étroit, locaux inadaptés. Si le besoin d'espace est commun à la plupart, les critères d'implantation prioritaires (transports en commun, proximité clientèle et main d'œuvre qualifiée etc.) butent sur des réalités connues (prix et des offres inadaptés). Les activités productives se heurtent-elles à des difficultés propres à leur secteur ? Pas particulièrement si l'on compare la part des entreprises du secteur projetant une relocalisation ou une extension à celle des autres (respectivement 35,5 % et 36,5% sont dans une dynamique de changement)<sup>13</sup>. L'essentiel des projets émane d'entreprises dont les surfaces occupées sont comprises entre 50 et 500 m<sup>2</sup>, tous secteurs confondus. Toutefois les petites entreprises (50 -150 m<sup>2</sup>) sont plus nombreuses que les grandes (plus de 150m<sup>2</sup>) à chercher des locaux plus spacieux même si elles justifient

---

<sup>11</sup> Les CCI ne sont pas les seules à produire de l'information sur les activités économiques : le Cerema, les agences d'urbanisme et de développement, les services déconcentrés de l'Etat (DDT, DIRECTTE) et l'Insee.

<sup>12</sup> 1176 réponses sur la base d'un échantillonnage représentatif en termes de territoire, d'activité et de taille.

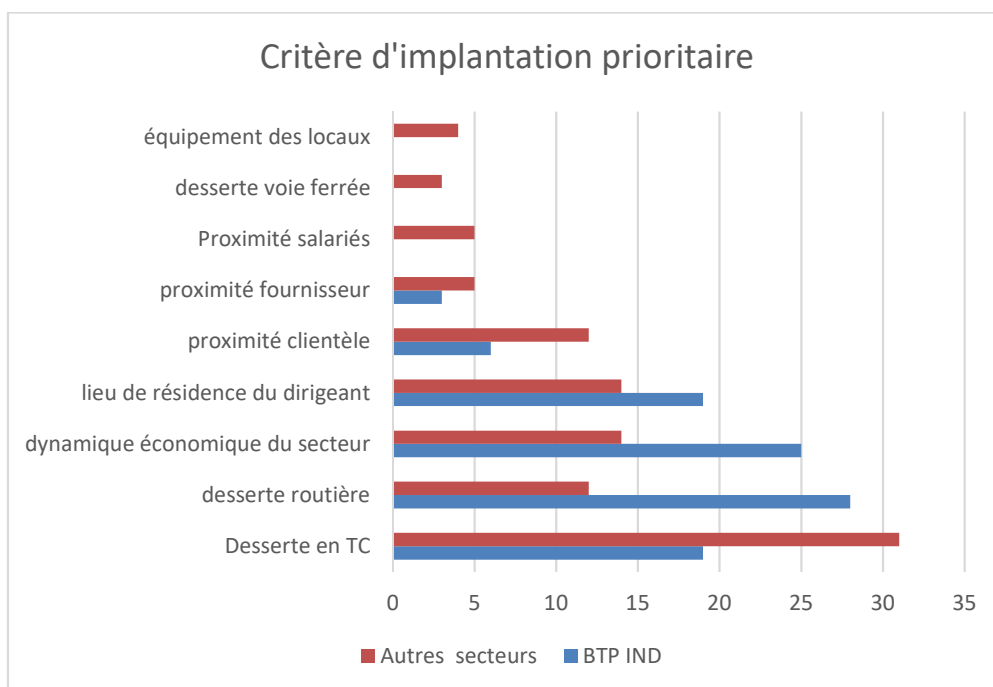
<sup>13</sup> Peu d'entreprises ont un projet : 12,5% du total.

leur projet autant par une volonté d'extension que par celle d'acheter<sup>14</sup>. La temporalité du projet n'établit aucune distinction: globalement il s'inscrit dans le moyen terme (entre 1 et 5 ans) quel que soit le type d'entreprise : 64% du secteur BTP IND, 55% des services ; commerces, commerces en gros.

En revanche, le statut de locataire différencie plus nettement les activités productives des autres (83% locataires de leurs locaux) avec comme objectif l'accès à la propriété: c'est le souhait de plus de 80% d'entre elles (contre 68% pour les autres secteurs d'activité). Cet objectif poursuivi par les entreprises locataires relativise certains programmes immobiliers public-privé analysés à Bruxelles ou à Lyon dans ce rapport pour lesquels la location est le moyen privilégié pour accueillir les entreprises productives.

Ce qui distingue plus sûrement les demandes du secteur productif des autres secteurs est l'accès à des locaux mixtes, bureau/atelier (BTP IND 54%) avant la demande d'entrepôts ou d'ateliers de production. L'offre construite dans les métropoles va dans ce sens (Lyon, etc.).

Le critère d'implantation près d'une desserte routière (tableau critère d'implantation prioritaire) est surtout la marque des entreprises du BTP et de l'industrie, avant la dynamique du secteur et le lieu de résidence du dirigeant. L'importance accordée à la desserte en TC est une des priorités des autres secteurs, suivi du lieu de résidence du dirigeant et de la dynamique du secteur géographique, à l'instar des activités productives.



SOURCES : DONNEES CCIL, TRAITEMENT CEREMA-UNIVERSITE DE GRENOBLE ALPES

<sup>14</sup> Attention plus de 37% de non réponse pour la variable « surface occupée actuellement » et l'amplitude des classes est telle (de 100 à 1000 m2) qu'elle rend imprécis le nombre d'entreprises souhaitant s'agrandir.



Cibler l'offre selon une typologie fine des activités permet de mieux répondre aux besoins de chacune, productives ou non. D'une façon générale, tous secteurs confondus, un paramètre difficile à anticiper intervient significativement : le lieu de résidence du dirigeant introduit un élément d'analyse à ne pas négliger.

Si beaucoup d'entreprises ne souhaitent pas quitter leur zone géographique d'origine (Centre de l'agglomération Est/ Sud/ Ouest/ nord), les secteurs des services et des commerces sont évidemment plus attachés au centre de l'agglomération. A contrario, les activités productives situées dans le centre regardent vers l'Est et dans une moindre mesure vers le Sud (au moins 40% de celles qui sont installées au cœur de la Métropole). En admettant que ces projets ne concernent au final que peu d'entreprises, ils témoignent d'un phénomène d'éviction des activités productives, pour partie, du centre vers la périphérie. Le manque de place ou les prix prohibitifs en cœur d'agglomération profitent à l'Est lyonnais, où la plaine du Bas Dauphiné libère de vastes surfaces dédiées à la logistique, ici concurrente redoutable des activités productives.

L'ancienneté sur site n'incite pas forcément à devenir propriétaire, l'extension des locaux prévaut. In fine, l'enquête met en évidence la très grande diversité des situations et des trajectoires. Il y a autant de cas que de réponses : du rachat de l'entreprise, du changement d'affectation de la parcelle dans le PLU, aux prix excessifs (loyers et accession à la propriété), à la volonté de regrouper bureau du centre-ville et dépôt périphérique, à la fin d'un bail ou encore à la volonté de ne plus travailler à domicile, chaque entrepreneur est mu par des logiques conjoncturelles et/ ou contextuelles.

-----

Des outils de connaissance localisée du tissu productif existent et sont sans conteste efficaces. Par contre certains angles morts ressortent comme autant de frein à la réalisation d'objectifs de maintien des activités productives définis dans les stratégies métropolitaines : l'évaluation de la charge foncière admissible comme celle des besoins précis des entreprises hypothèquent en partie le passage de la stratégie à l'action.

## **2. Les activités productives dans les métropoles : de la stratégie à l'action**

Outre les diagnostics et les indicateurs qui guident leur action, les métropoles ont construit des stratégies territoriales et foncières. La co-construction de ces démarches s'appuie à la fois sur une gouvernance politique et technique et sur des partenariats territoriaux qui fondent le socle de ces stratégies. Ils permettent de renforcer l'efficacité des interventions et des outils qui sont expérimentés et testés sur le territoire. Pourtant, ces démarches rencontrent plusieurs obstacles liés à la capacité des élus à s'approprier ces questions et à la tendance à la balkanisation des pouvoirs qui affaiblissent la portée des orientations adoptées pour maintenir les activités productives.

### **2.1 Développer la gouvernance pour agir en faveur du maintien des activités productives**

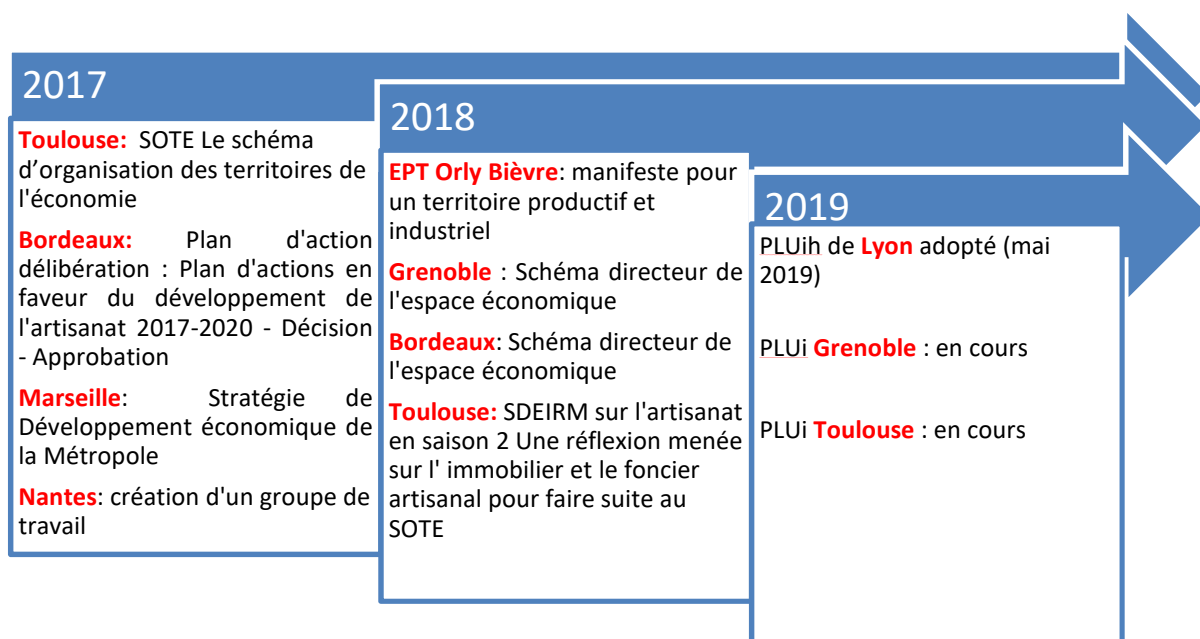
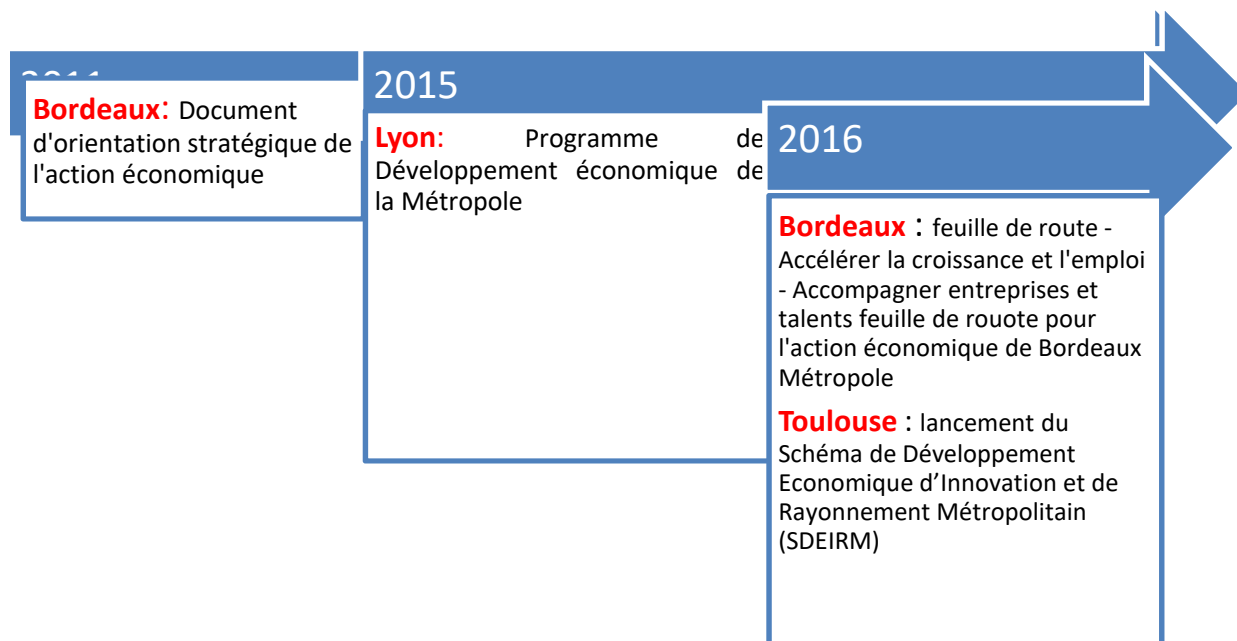
Alors qu'au niveau technique, les relations se sont beaucoup développées ces dernières années à l'initiative de responsables techniques expérimentés et à la faveur de la révision des plans locaux d'urbanisme, le portage politique ne va pas de soi dans de nombreux cas : la création de ces métropoles, au sens de la Loi MAPTAM, et la fusion entre intercommunalités ont induit des changements majeurs dans le périmètre des nouvelles métropoles et dans l'exercice de leurs compétences. Il n'est donc pas surprenant que les élus prennent du temps pour s'approprier des enjeux techniques complexes et peu lisibles au quotidien. La faible culture économique de certains élus ou leur culture figée dans une lecture « aménagiste » du développement économique rendent encore plus ardue cette appropriation. Pour bon nombre d'élus, le développement économique passe par l'offre foncière et l'aménagement d'espaces dédiés aux activités afin de rendre visible leur action en faveur des entreprises et de l'emploi.

#### **2.1.1 La mise à l'agenda par les métropoles**

A ce stade, nous distinguons trois types de métropoles ou communautés : des collectivités dotées d'une faible culture économique des élus pour lesquels le développement des entreprises et de l'emploi sont synonymes de zones d'activités ou pour qui ces questions sont secondaires ; des collectivités qui sont en phase de structuration comme en attestent les prises de position des élus et les réflexions dont les services sont porteurs (EPT Grand Orly Seine-Bièvre) et, les métropoles dont l'antériorité sur le développement économique et l'urbanisme leur permet d'aller plus loin dans l'expérimentation et la mise en place de montages innovants (Lyon, Bordeaux notamment). Il s'agit bien évidemment d'une typologie à affiner avec d'autres critères et d'autres territoires puisque la totalité des 16 métropoles existantes n'ont pas été interrogées dans cette recherche. Nos observations

ont néanmoins permis de mettre en avant des situations différentes et des degrés de portage politique inégaux malgré les situations observées par les techniciens des collectivités sur leur territoire et leurs tentatives pour mettre ces enjeux à l'agenda politique de leur collectivité.

La mise à l'agenda passe par plusieurs étapes dans lesquelles se construit la gouvernance interne. Les deux schémas ci-dessous montrent que les métropoles composent avec des temporalités différentes les unes par rapport aux autres. Les phases initiales de démarrage ne sont pas simultanées et s'étalent sur une période de 5 ans entre Bordeaux, Lyon et Toulouse qui ont élaboré leur « feuille de route » dans le cadre de la préparation du futur PLU-i (h).



Les métropoles ont pratiquement toutes délibéré (figure ci-dessus) en faveur des activités économiques, délibérations pouvant déboucher sur des schémas précisant l'atterrissage spatial de ces activités. La place qu'y occupent les activités productives varie d'une métropole à l'autre, mais celles-ci se retrouvent souvent noyées dans un plan d'ensemble visant d'abord, par une stratégie foncière ad hoc, la préservation des emplois. Ceci étant, sans volonté politique forte il ne peut y avoir de résultats probants à court terme pour les activités productives. La notion de volonté politique s'incarne sous plusieurs formes tout au long du processus de décisions propres aux collectivités (programme de mandat, délibérations successives pour autoriser les transactions foncières et immobilières, adoption du nouveau PLU i par délibération communautaire, etc.). Une des formes les plus originales relevées demeure toutefois le « Manifeste pour un territoire industriel et productif » avec ces sept engagements signés en 2018 par les partenaires publics et privés de l'Etablissement Public Territorial Grand Orly – Seine Bièvre.

*« Ce qui est certain, c'est qu'il y a un portage politique au niveau de l'EPT en la personne de son président pour qui la question du maintien d'activités productives est un enjeu très fort. Le président de l'EPT 12 porte aux échelles métropolitaine, régionale et nationale, la question du maintien de la vocation productive du territoire et de la métropole en mettant en avant le fait qu'il faut se saisir de la question dans une période charnière d'élaboration de documents stratégiques (SCOT, PLUI, etc.). » (EPT 12 Grand Orly- Seine – Bièvre).*

### 2.1.2 Une gouvernance fondée sur la recherche de transversalité et l'intégration métropolitaine

Les démarches et processus ayant ou non abouti à des délibérations volontaires laissent penser que leur mise en œuvre sera longue même si leur déclinaison réglementaire est en chantier dans plusieurs Plan d'urbanisme Intercommunal. De fait, entendre par gouvernance ce que J. Pitseys<sup>15</sup> évoque comme « *une définition plus flexible de l'exercice du pouvoir, reposant sur une plus grande ouverture du processus de décision, sa décentralisation, la mise en présence simultanée de plusieurs statuts d'acteurs* », est révélatrice, dans notre étude, de trois positions : celle en interne d'une structure transversale- sous forme d'un comité de pilotage par exemple-, celle de la métropole au niveau local et national-son pouvoir de négociation dépendant de sa culture intercommunale et de son poids à l'échelle nationale-, et enfin celle des pouvoirs décentralisés- des Régions et surtout de l'Etat via sa capacité d'accompagnement de projets d'envergure.

L'échelle infra métropolitaine est celle où « *l'ouverture du processus de décisions* » est particulièrement stratégique. La mise en place d'un comité de pilotage, d'une mission ou d'un pôle consacré à l'économie est partagée par plusieurs métropoles : **l'approche transversale** permet ainsi de réunir autour des élus les services de l'aménagement urbain, de l'urbanisme opérationnel etc. L'objectif est

---

<sup>15</sup> Le concept de gouvernance John Pitseys Dans Revue interdisciplinaire d'études juridiques 2010/2 (Volume 65), pages 207 à 228.

prioritairement de mettre en avant la question foncière. « *Que ce soit sur le logement mais également maintenant sur l'économie, c'est le fait qu'il y ait des différents représentants référents de contrôle et qui marquent la présence d'un représentant de l'urbanisme réglementaire. Ça dit beaucoup de choses, il y a aujourd'hui une volonté affichée d'avoir des réflexions complètement transversales et des réflexions qui mettent le foncier en avant le plus possible. C'est-à-dire avec un niveau de compréhension minimum qui est plus celui de la définition de l'offre foncière* » (Métropole de Bordeaux).

La mission aménagement économique du Grand Orly - Seine Bièvre intègre également la promotion, le marketing et les villes du territoire. La logique de coopération est pensée comme incontournable à l'échelle d'un aussi vaste territoire dans l'aire d'influence directe de la capitale. Autour du pôle de développement économique, des missions dont la mission aménagement économique structurent l'ensemble. « *Il y a une **mission aménagement économique** qui regroupe la transversalité avec les différents services : le pôle aménagement urbain, les autres missions du développement économique, le lien avec l'économie sociale et solidaire, la promotion, la prospection, le marketing, réunion mensuelle et réunion de coordination avec les villes car l'EPT est dans une logique de coopérative de vie pour échanger sur la question des opérations d'aménagement et des suivis car les villes sont beaucoup en lien direct avec les aménageurs qui eux, sont à la main œuvre. Ce ne n'est pas territoire qui impose* ».

Plus modestement, le format **atelier/ groupe de travail** amorce le dialogue entre services sur la question du maintien des activités productives (Nantes). Cependant, l'absence de portage politique fort rend inopérantes ces initiatives. Si La Métropole de Lyon s'est emparée rapidement au niveau politique de la question à la suite d'un constat alarmiste de l'Agence d'urbanisme, ce n'est pas partout le cas, mettant en porte à faux les services économiques en interne.

**La balkanisation des pouvoirs** sur les questions économiques fragilise les Délibérations prises au plus haut niveau décisionnel de certaines métropoles, au sein desquelles ces mêmes questions dépendent de plusieurs Vice-présidences et autant de directions techniques. Le résultat est une concurrence exacerbée pour les usages au cours de l'élaboration des documents d'urbanisme : qui de l'agriculture, de l'habitat ou de l'économie, pour ne citer que ces usages, emportera les espaces encore urbanisables ou les hectares de friches industrielles ?

Est-ce parce que la gouvernance n'en est pas vraiment une (« *une définition plus flexible de l'exercice du pouvoir* ») qu'à Lyon la Métropole a mis en place une gestion pyramidale pour la préservation des activités économiques ? La longue tradition intercommunale (une des premières communautés urbaines dans les années 1960) et/ ou le poids de la métropole à l'échelle nationale expliquent la stratégie que nous qualifierons **d'intégratrice**, dans le sens où l'ensemble des acteurs institutionnels et privés se retrouvent mobilisés, la chaîne de production du foncier productif étant presque entièrement sous contrôle de la structure métropolitaine. Un **comité de directeurs** chapeaute les instances techniques réunies autour de l'économie, l'habitat, l'eau, l'aménagement et le foncier. Ce comité est qualifié de « *strate supérieure au sein de laquelle sont discutées les présentations des comités de pilotage avec les 3 vice-présidents (foncier, économique et aménagement politique de la ville)* ». Aux côtés des **instances techniques, les développeurs économiques** accompagnent en bout de chaîne les entreprises, élaborant un projet favorable à leur atterrissage territorial. **La SERL** (Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon) suit les projets de certains grands comptes

industriels (voir étude de cas Bosch Vénissieux) en même temps que le PLU-i-h s'adapte, après négociation, à leurs projets. L'ambition politique affirmée de Lyon Métropole de maintenir le socle industriel existant voire de l'augmenter est portée par une mécanique internalisée où les partenariats ciblent en priorité les acteurs économiques (CCIL) et les entreprises (grands comptes). Les **intercommunalités voisines** sont mises à contribution, voire sous pression pour recevoir la logistique, la Métropole affichant l'ambition de devenir un des principaux hubs européens (« *la logistique pourrait devenir une filière d'excellence en relation avec la communauté d'agglomération « Portes de l'Isère* »), ce qui pose la question de la dureté de la gouvernance, plutôt « rugueuse » en périphérie et dans l'Est lyonnais. Si La Métropole lyonnaise ne fait pas des activités productives une priorité à l'instar de Toulouse, ces dernières profitent ici plus qu'ailleurs d'une intégration verticale (organisation interne hiérarchique) et horizontale (Lyon est en position de force vis-à-vis des intercommunalités sous influence métropolitaine) où la Métropole se donne les moyens de mener une stratégie foncière pour les activités économiques en général, plus modestement pour les activités productives. L'attention portée par Bordeaux Métropole à ces dernières nuance le rapprochement pouvant être fait entre ces deux métropoles.

Enfin, la gouvernance telle que définie en préambule - « *une définition plus flexible de l'exercice du pouvoir, [...], sa décentralisation [...]* » - pointe l'Etat et les **Régions**. L'affirmation des Métropoles comme échelle de gestion de l'espace les propulsent aux côtés des Régions à la différence près que le titre de chef de file ne confère pas à ces dernières des pouvoirs équivalents sur le foncier. Elle est vue au mieux comme un moyen de péréquation entre des territoires « *très bien dotés en ressources techniques et financières et les autres* ». Majoritairement, les échanges menés dans le cadre de ce travail n'évoquent les Régions que pour relever l'absence de lien entre les deux structures, sur la question des activités productives. Le statut particulier de l'EPT Orly Bièvre par rapport aux métropoles fait que ce territoire est le seul à en appeler au niveau régional parce que « *seule la Région est en capacité de porter certains outils et compétences car elle est chef de file en matière de développement économique* ». La position de l'Etat, discrète est néanmoins fondamentale : il est omniprésent dans les discours et son soutien est sollicité lors de montages d'opérations de maintien de l'activité économique: **la Banque des Territoires** détermine bien souvent la réalisation de projets où les opérations immobilières soumises à un taux de rendement financier implique la garantie d'une rentabilité des capitaux investis sur le long terme .

Si le **financement** d'opérations complexes (plateformes chimiques par exemple) interpelle directement l'Etat, la question des compétences respectives des **Régions** et des Métropoles dans le domaine économique reste ouverte et le rôle que pourrait jouer les **EPF** pour les activités productives n'est pas énoncé clairement.

La métropole de Bordeaux indique : « *Avec l'EPF, vis-à-vis de la région, nous n'avons pas cette démarche partagée. La région est dans des démarches de développement des filières, elle est dans une vision moins territoriale. (...) L'atterrissage de ces politiques régionales et territoriales, en tout cas des collectivités, ne peut se faire sans une convergence avec les intercommunalités et les métropoles. L'EPF est un outil qui est peut-être le mieux adapté dans cette convergence dans la mesure où c'est la collectivité qui réclame l'intervention de l'EPF. Nous nous sommes saisis de ces questions foncières à l'échelle régionale en demandant à l'EPF Nouvelle-Aquitaine d'intervenir sur le territoire avec une politique qui nous oblige à être précis. Du point de vue de notre politique foncière, l'EPF Nouvelle Aquitaine est un outil très intéressant.* ».

En substance, il ne fait aucun doute que sans engagement fort des politiques, les résultats se feront attendre. Ceci étant, sans pour autant chercher un modèle tant la singularité de chacune des Métropoles oblige à la prudence, quelques points saillants ressortent des modes de faire : un impératif avancé par les Métropoles les plus engagées est celui de la **transversalité** ; que ce soit dans le cadre d'une métropole intégratrice ou inclusive, le partage des données, les échanges entre services et élus prévient la balkanisation des pouvoirs, par conséquent la concurrence entre services techniques. Ensuite, dans tous les cas, les entreprises sont consultées (soit en amont ou en aval) au moment de l'institution de la réglementation.

Les relations entre directions de l'urbanisme et du développement économique apportent la dimension transversale nécessaire à des orientations stratégiques en faveur du maintien des activités productives. Les directions de l'urbanisme sont le plus souvent mobilisées pour l'élaboration des documents d'urbanisme et leur mise en œuvre à l'échelle communautaire puis, aujourd'hui métropolitaine. Les zonages d'urbanisme réglementaire sont soit résidentiel, mixte, commercial, économique, naturel ou agricole et sont définis dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme intercommunal ou métropolitain : Bordeaux a révisé son PLU et adopté le nouveau en 2016, Lyon a vu son nouveau PLU-i-h prendre effet au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ses démarches ont constitué des moments privilégiés pour interroger les directions du développement économique sur leur vision de l'urbanisme et à l'inverse ont permis d'interpeller les directions de l'urbanisme sur la prise en compte par l'urbanisme réglementaire des enjeux économiques pour les activités productives. Sans être une condition suffisante au maintien de ces activités, le dialogue entre services facilite le plus souvent l'articulation entre stratégie urbaine et économique à l'échelle métropolitaine et leur intégration dans la stratégie foncière de la collectivité. Dans cette dernière, le partage de la connaissance par la mise en commun des références foncières (valeurs, transactions et DIA), des bilans d'opération et des contacts avec les propriétaires privés est une garantie supplémentaire pour alimenter une stratégie transversale entre directions.

Le législateur, en instituant les Métropoles, reconfigure les échelles de gouvernance où, fait marquant, la question des activités productives n'est pas partagée avec l'échelon régional, chef de file en matière de développement économique ; la dissociation entre la gestion de l'espace comprise comme un acte technique et opérationnel et les politiques dites sectorielles, au service du maintien de l'emploi, marque encore la pensée aménagiste française. Pour autant, les documents d'urbanisme et les outils de l'action publique remplissent des fonctions déterminantes : ancrer l'action dans le temps long.

## **2.2 Ancrer l'action publique dans le long terme avec les documents d'urbanisme**

Outre l'appropriation par les élus, la démarche transversale interservices et la place accordée aux acteurs privés dans la gouvernance locale, **la construction de stratégies foncières à l'échelle métropolitaine constitue l'autre pilier en faveur du maintien des activités productives**. Les stratégies foncières territoriales qui facilitent et orientent en faveur du maintien des activités productives

s'appuient sur des instruments d'action publique. Il s'agit des outils de l'urbanisme réglementaire, de l'action foncière et d'expérimentation de montages immobiliers innovants.

### 2.2.1 Les Plans Locaux d'Urbanisme communautaires et métropolitains traduisent la volonté politique des élus à l'occasion de leur révision

Les métropoles d'Aix-Marseille, de Lyon et de Bordeaux s'appuient sur la révision de leur PLU communautaire afin de sanctuariser les activités productives dans le cadre des documents d'urbanisme. La réglementation en urbanisme leur permet de mettre des secteurs de mixité fonctionnelle pour lesquels les opérations des promoteurs privés devront développer des programmes mixtes entre le logement, les activités productives et le tertiaire. Ces opérations en zonages mixtes sont exprimées en surface utile et tentent de préserver les activités dans le tissu urbain constitué.

La **Métropole de Lyon** a prévu dans son nouveau règlement d'urbanisme des secteurs où les activités tertiaires et commerciales ne sont pas autorisées et d'autres où elles le sont à la condition de prévoir l'implantation d'activités artisanales et industrielles. A priori, ces nouvelles modalités, débattues avec les représentants des entreprises sur la métropole lyonnaise, ont mis en évidence la volonté politique des élus locaux de conserver des secteurs pour y développer les activités productives. Cela a notamment permis de rendre viable le projet de Bosch sur Bron-Vénissieux (voir étude de cas projet USIN). Le PLU est un outil de dialogue avec l'entreprise permettant à la métropole de Lyon de créer les conditions d'un dialogue lorsque l'entreprise en a besoin. Cela représente un réel avantage d'avoir un PLU à l'échelle métropolitaine.

*« Ce qui est pour nous du court terme est pour les entreprises du long terme »*

*« L'avantage de discuter avec ces propriétaires privés est de leur rappeler que le Plan Local d'Urbanisme est un outil fiable. Au niveau économique, le fait d'avoir vraiment remis l'accent sur l'industrie est bien perçu par les propriétaires industriels qui souvent justifient les cessions par l'objectif de réinvestir, rationaliser pour améliorer la compétitivité. » (Séminaire du 2 juillet 2018)*

En portant un discours structuré sur ce que doit être le développement de la métropole sur les emprises industrielles, les entreprises sont en général intéressées par la vision de la métropole. Parfois, les zonages maintenus en Uie1 ou Uie2 (industrie, Artisanat ou mixte) sont mal vécus par quelques propriétaires fonciers et immobiliers qui voient dans ce zonage une perte financière puisque les valeurs foncières et immobilières pour réaliser des locaux d'activités ou mixtes sont moins élevées que pour réaliser des locaux tertiaires, commerciaux ou du logement. Néanmoins, la réalisation d'un PLU plus contraignant ou dit autrement plus soucieux de préserver une place pour des activités productives n'est pas une condition suffisante.

A **Bordeaux Métropole**, sur le périmètre du PLU, environ 10 000 hectares sont à vocation uniquement économique avec de grands propriétaires fonciers (aéroport, port, SnCF) et 18 000 hectares sont en zone mixte. Dans ces 18 000 ha, 80 % des activités recensées sont artisanales et sont très bien desservies par les transports en commun ce qui les expose à une tension foncière importante.



## ACTIVITES PRODUCTIVES ET PLU A BORDEAUX

« On a aussi travaillé sur la partie réglementaire, notre PLU a été approuvé en 2017. Des zonages à vocation économique favorisant les activités productives y sont inscrits. Par exemple, à certains endroits le commerce est interdit, le bureau qui n'est pas lié à l'activité productive est interdit, etc. et cela nous laisse suffisamment de place pour les activités productives et éviter de favoriser la spéculation et l'augmentation du prix du foncier.

### **« On passe par la restriction, on n'est pas dans la prescription ? »**

Le PLU a été utilisé jusqu'à présent dans un but prescriptif mais en effet avec le nouveau PLU la métropole se donne les moyens de restreindre si nécessaire les autres fonctions économiques afin de ne pas pénaliser la fonction productive.

Nous avons 3 types de zonages économiques :

Zones d'accueil des activités productives et logistiques, Zones généralistes, Zones économiques spécifiques (marché d'intérêt national - MIN, activités portuaires...).

Il y a un règlement qui précise les typologies et proportions d'activités économiques autorisées en fonction du zonage. Il y a également des linéaires dédiés au commerce et à l'artisanat.

C'est une nouveauté. Aujourd'hui on n'a pas suffisamment de recul sur les résultats de la mise en œuvre de ce PLU. Certains maires demandent à supprimer ces règles, ce qui nécessite au cas par cas d'expliquer et de partager de nouveau les raisons de leur mise en place et les effets induits si ces mesures sont levées. »

*Extrait de Compte rendu du séminaire du 2 juillet 2018, Paris CDC.*

Le SIG intègre un grand nombre de bases de données (créées en 2011 avec un Infocentre) aussi bien sur la problématique du logement que sur celle du développement économique avec un suivi de la dynamique foncière. L'InfoCentre permet de mutualiser des données, de croiser les bases et de capitaliser un certain nombre d'informations pour le futur. Le nouveau PLU-i est entré en application depuis 2017, déjà bien avancé sur le volet Logement avec le PLU précédent (2006). Les services de Bordeaux Métropole ont développé une ingénierie foncière, avec une approche à la parcelle (250 000 environ), et en intégrant tout un ensemble d'informations foncières dans le SIG, auquel a été ajouté l'ensemble des données de permis de construire. Pour le volet Economie, les services de la métropole bordelaise ne sont pas encore capables de reconstituer la charge foncière des opérations d'immobilier d'entreprise. Cela est déjà possible pour l'habitat, avec les mutations, les permis, les prix de vente.

Il est essentiel, aujourd'hui dans l'aménagement, d'établir un cadre pour dialoguer sur des données fiables, et partageables, pour ne pas avancer sans les acteurs privés dans les politiques publiques urbaines et de développement économique et pour répondre aux objectifs des élus. Une des contraintes majeures, reste la charge foncière admissible pour une entreprise. Cela nécessite une forte présence en amont, pour qualifier la charge foncière supportable. Ensuite les services de la collectivité peuvent discuter et travailler avec les acteurs économiques du territoire.

La **Métropole de Nantes** a aussi développé, dans le cadre de l'élaboration de son PLU communautaire, une réflexion et une stratégie pour préserver le foncier économique et les activités productives.

*« L'élaboration du PLU métropolitain a fait apparaître des tensions sur le foncier immédiatement disponible pour les entreprises, d'où la volonté de « sanctuariser » tous les espaces dédiés à l'activité*

*productive et de penser à leur place en ville. Pour vous donner les grands équilibres, les zones d'activités économiques représentent à peu près 50 % de l'emploi au niveau de Nantes Métropole. La moitié de l'emploi se retrouve donc dans les centralités et dans les espaces diffus. Face aux mutations économiques, à la diminution de foncier à vocation économique immédiatement mobilisable et aux difficultés posées par la création de nouvelles zones d'activités, la métropole nantaise réfléchit aussi à un développement économique qui ne soit pas exclusivement centré sur les zones d'activités. ».* (Extrait de Compte rendu du séminaire du 2 juillet 2018, Paris CDC)

La **Métropole de Nice-Côte d'Azur**, collectivité pour laquelle nous n'avons pas fait d'entretiens, s'est aussi emparée du sujet à travers son plan local d'urbanisme métropolitain puisqu'elle a adopté un PLU métropolitain (approuvé en octobre 2019) qui crée 300 hectares supplémentaires pour les activités économiques sur son territoire. Les besoins immobiliers estimés à 155 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher en 2015 seront partiellement satisfaits avec plusieurs programmes en développement (10 000 m<sup>2</sup> sur la commune de Mougins, 15 100 m<sup>2</sup> sur la rive gauche du Var) mais aussi à partir de solutions de densification et de renouvellement urbain des parcs d'activités existants. Dans ces derniers, il est prévu d'accroître la densité du bâti de 50% à partir d'augmentation de surface au sol et de hauteur des locaux. « Dans le PADD, la consommation de l'espace dédiée aux activités économiques a été évaluée en fonction du nombre de créations d'emplois nécessaires à l'horizon 2030 pour répondre aux besoins de la population actuelle (qui compte environ 30 000 demandeurs d'emplois) et future. Le besoin identifié devant être dédié à des activités économiques représente une surface de 250 à 300 hectares d'espaces supplémentaires. Ce besoin traduit les demandes portées par les acteurs économiques, organismes consulaires, entreprises existantes ou entreprises cherchant à s'implanter dans la Métropole Nice Côte d'Azur. Il traduit aussi l'objectif de maintien des commerces et activités dans les centres-villes et les villages. » (CCI Nice Côte D'Azur).

Enfin, la **Métropole de Grenoble** a aussi profité de la révision de son PLU et l'élaboration d'un PLU-i pour établir à l'échelle communautaire les bases d'une réflexion sur la place des activités économiques à partir d'un schéma directeur des espaces économiques.

## 2.2.2 Grenoble-Alpes Métropole : L'exemple d'une démarche intégrée PLUi/ Schéma Directeur des espaces économiques/ PPRi

### **Concordance des temps**

Grenoble-Alpes-Métropole a validé son Schéma Directeur des Espaces économiques en septembre 2018. Dans le même temps, l'instruction du PLUi marque la volonté d'inscrire à l'agenda politique la question du maintien des activités productives dans la Métropole. « La perte de 280 ha de foncier économique aux documents d'urbanisme en 10 ans »<sup>16</sup>, met à l'ordre du jour la question des disponibilités foncières dédiées aux activités productives. Le diagnostic produit par l'AEPI (Agence

---

<sup>16</sup> Schéma Directeur des Espaces économiques Métropolitains, 2018, Enjeu 3, Axe 10, « Préserver les espaces existants à vocation productive et les densifier ».

d'Etudes et de Promotion de l'Isère<sup>17</sup> ) met en avant les conséquences de la crise de 2008, impactant de façon significative l'industrie<sup>18</sup>, en particulier certaines activités productives (métallurgie, machines équipements etc.). Mais dans la Métropole grenobloise comme ailleurs, la reprise industrielle est significative et l'offre foncière est en tension pour les activités productives, y compris à une échelle plus large. La concordance des démarches PPRi/ PLUi avec celle du Schéma Directeur met en perspective les contraintes auxquelles est soumise la Métropole. La problématique des risques inondations en particulier<sup>19</sup> est rappelée dans une lettre du Préfet de l'Isère datée du 11 octobre 2018<sup>20</sup> : « le porté à connaissance de Grenoble-Alpes-Métropole des cartes d'aléas du futur PRI du Drac a fortement gêné les élus locaux ». Les territoires les plus proches de la Métropole sont de même touchés par la raréfaction du foncier économique et les contraintes de risques, et les capacités d'accueil ne dépassent pas 5 à 10 ans pour le grand territoire.

### ***Les effets attendus : augmentation des surfaces dédiées au foncier économique***

Le constat est sévère : seuls 10 ha de réserve foncière en 2015 ; l'objectif est de répondre au développement économique de la Métropole, les besoins étant évalués à 85 ha répartis sur 12 ans. La politique Métropolitaine vise avant tout à soutenir le développement économique « pour l'implantation d'entreprises et la création d'emplois » mais conditionne explicitement le maintien de la vocation productive du territoire à l'action foncière. Pour conforter les activités productives, le SDEE propose outre la consolidation des parcs industriels existants, celle des activités artisanales et productives de proximité. La gestion d'une politique d'aménagement contrainte (risques naturels et industriels), complexe et coûteuse fait désormais partie des données d'entrée de la politique de développement économique métropolitaine. Dans ce schéma la densité d'emplois et la valeur ajoutée des projets pour l'attractivité et l'écosystème territorial deviennent des critères déterminants.

Deux options mènent à l'augmentation des surfaces dédiées aux activités productives, soit engager de nouveaux projets de zones d'activités (SDEE p 12), soit densifier l'existant. Les projets de nouvelles zones d'activités restent modestes et dépendent du résultat de la commission d'enquête du PLUi en cours (printemps –automne 2019). Pourtant, dans la présentation du SDEE, l'extension ponctuelle de nouvelles zones d'activités sur la zone d'Actipole ou dans la commune de Domène, ambitionne d'atteindre respectivement 2000 et 1000 emplois (sur un total de 50 ha, requalification comprise à Domène (DP SDEE novembre 2018 p 10)).

### ***La boîte à outils : un PLUi contraignant : Interdire/ densifier***

Quand le SDEE signifie la volonté de la collectivité d' « interdire les activités commerciales dans les zones d'activités productives » (SDEE p 24), le règlement du PLUi précise l'interdiction (zonage Ue du PLUi) : sont interdites les nouvelles constructions destinées au logement, à l'activité agricole, au commerce et services (Art 1 Règlement des zones UE/ UV/ UZ du PLUi). L'objectif est double : préserver les espaces productifs de la Métropole, et conforter les pôles de vie.

---

<sup>17</sup> Les carnets de l'Isère n°6-2014, L'industrie et les services aux entreprises de la région grenobloise face à la crise ; une comparaison avec neuf autres zones d'emploi françaises.

<sup>18</sup> Grenoble – 2,3% entre 2008 et 2013 ; évolution de l'emploi industriel en moyenne annuelle 2008-2013.

<sup>19</sup> Potentiellement importantes au moment du cumul des précipitations en amont du Drac et de l'Isère.

<sup>20</sup> <http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr>.

La morphologie urbaine avec une norme à 20 mètres, la mitoyenneté autorisée, et les densités possibles à 80 % en COS permet au PLUi d'autoriser la densification des espaces dédiés aux activités économiques. Cependant, le règlement du PLUi, dans ces espaces, ne réglemente pas l'emprise au sol.

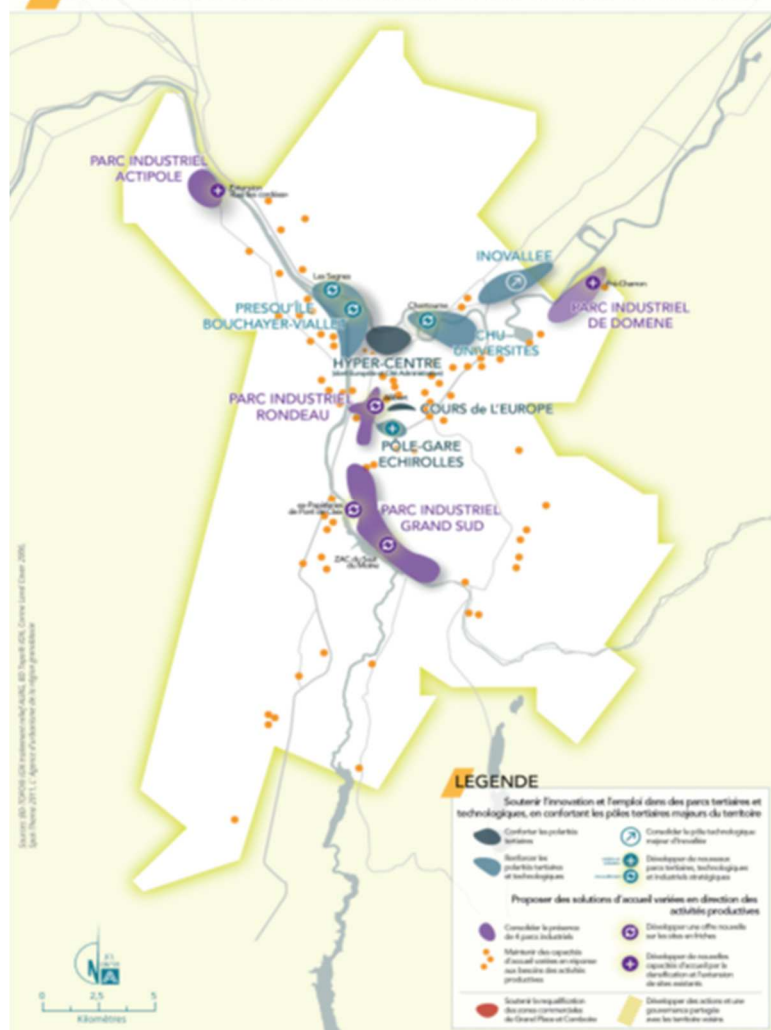
La densification prend plusieurs formes d'autant que la Métropole compte assurer par ce moyen la vocation économique de son territoire. Les règles du PLUi y contribuent mais si elles favorisent la densité, c'est en autorisant des activités tertiaires au sein des zones destinées aux activités productives ; il s'agit alors d'augmenter la densité des emplois en général, par l'arrivée de Start up en phase d'industrialisation, en attendant qu'elles développent un solide appareil productif. La deuxième forme de densification vise la reconversion industrielle des friches en levant les contraintes. A titre d'exemple, la question des risques (naturels et technologiques) pousse la réflexion vers la possibilité d'ouvrir des zones à risques à des constructions résilientes ; mais dans ce cas l'injonction à ne pas consommer d'espace supplémentaire compromet leur réalisation. Plus manifeste, se pose la question de la densification proche d'une zone inscrite dans un périmètre PPRT : plutôt que d'interdire, pourquoi ne pas penser des plateformes industrielles plus ouvertes où, aux côtés des activités chimiques viendraient s'installer d'autres activités à risque : la gestion du danger serait ainsi « mutualisée » et concentrée sur un même lieu, à la condition d'anticiper et de travailler en amont le principe de précaution. C'est une hypothèse de travail en chantier sur le secteur sud de la Métropole grenobloise.

***La plus-value d'une démarche intégrée : une vision d'ensemble entre prudence, pragmatisme et ajustement.***

La prudence est manifeste lorsque le SDEE a pour vocation d'équilibrer l'offre. Si répartir les espaces économiques de différentes natures pour limiter les flux sont des argumentaires inscrits à la fois dans le SDEE et le PADD du PLUi, les équilibres politiques seront du même coup préservés. Aujourd'hui au sein des 75 zones d'activités, 1530 ha sont dédiés aux activités industrielles et artisanales, et 40 ha de zones d'activités sont en projet pour l'accueil d'activités industrielles et artisanales (DP SDEE p 12) (suite aux conclusions du commissaire enquêteur).

**CARTE EXTRAIT DU SDEE : UNE VISION D'ENSEMBLE VISANT A « EQUILIBRER L'OFFRE D'EMPLOIS AU SEIN DE LA METROPOLE ».**

## LES 10 SITES STRATEGIQUES ET OPERATIONS MAJEURES



Source : Métropole de Grenoble

La démarche métropolitaine est pragmatique. Peu d'espace facilement accessibles restent disponibles ; aussi la stratégie visant à acquérir des « dents creuses » répond à un double objectif : augmenter les superficies tout en désenclavant le foncier encasté.

Les nuisances générées par certaines activités productives sont prises en compte ; les zones d'activités sont en priorité réservées aux unités de productions « incompatibles avec l'habitat ». Enfin, le SDEE confirme la nécessité de préserver les fonctions supports (logistique etc.). Cette nécessité est confirmée dans le PLUi avec la création de secteurs dédiés aux activités logistiques (où les autres activités, y compris industrielles, sont interdites).

L'équilibre de l'offre d'emplois au sein de la métropole exige quelques ajustements comme le déclassement d'hectares agricoles moyennant compensation. Dans les zones d'intérêt stratégique

l'élaboration de projets résilients et d'aménagements réduisant l'impact des risques peut favoriser la levée partielle de contraintes réglementaires (PPR) <sup>21</sup>.

## 2.3 Diversifier les modes d'action foncière et les montages immobiliers

Le maintien et le développement des activités productives en ville nécessitent des moyens d'action variés et une action publique coordonnée entre différents secteurs d'intervention afin de limiter le risque de fragmentation (ou de « balkanisation ») des pouvoirs et des compétences.

L'action foncière permet de décliner les orientations définies dans les documents d'urbanisme et les documents stratégiques (projet de territoire, stratégie économique) à partir d'une « boîte à outils » de l'action foncière. La lutte contre les effets d'éviction constatés à l'échelle des agglomérations (cf. partie 1) repose essentiellement sur l'action publique urbaine (urbanisme et foncier notamment). Cependant, cette action prendra des formes variées à la fois en ce qui concerne l'action foncière publique et concernant le choix des montages immobiliers pertinents, lesquels reposent sur la capacité d'innovation des opérateurs privés ou encore sur un partenariat entre public et privé.

Dans les développements suivants, nous proposons de décrire les types d'outils et de montages utilisés de manière succincte tout en donnant les avantages et les limites de leur utilisation tels qu'ils sont apparus sur les territoires où nous les avons vus à l'œuvre.

### 2.3.1 Les outils de l'action foncière publique pour lutter contre les effets d'éviction

Les outils fonciers sont utilisés pour porter, acquérir et céder le foncier. Ils permettent, d'une part, de porter une stratégie foncière territoriale et, d'autre part, de réguler le marché foncier en fonction des orientations définies par la collectivité. Les opportunités qui se présentent à la collectivité peuvent l'amener à utiliser l'un ou l'autre de ces outils et ce, en dehors de toute stratégie foncière.

Des travaux récents menés par le Cerema ont révélé comment les collectivités ont appris à concevoir des politiques foncières pour asseoir leur politique en faveur du logement sans que l'on puisse définir un modèle de stratégie foncière. Il s'agit en réalité davantage de « briques » :

*« La stratégie foncière n'est pas toujours formalisée ou explicite. Seule unanimité, elle doit être distinguée des projets urbains contenus dans les documents de planification (même si les démarches*

---

<sup>21</sup> Ces conditions sont un bloc un préalable pour accepter des zones d'intérêt stratégique (ZIS) et permettre un allègement des contraintes d'urbanisme dans les zones urbanisées non denses (offrant des possibilités importantes de densification) et dans une moindre mesure dans la bande de largeur 100xH » (hors 50 mètres). <http://www.isere.gouv.fr/>

*de planification peuvent en être le creuset). Elle est propre à la collectivité pour orienter son intervention.*

*Il n'émerge pas de modèle. La manière d'aborder l'accès au foncier, le rôle des documents d'urbanisme dans cette stratégie, la place de la collectivité diffère sensiblement d'un territoire à l'autre. Cela résulte tout autant d'environnement de marché distinct que de partis-pris différents des collectivités. En revanche, on relève des briques communes aux différentes agglomérations. Une stratégie foncière intègre des éléments de connaissance dont celui des gisements fonciers disponibles. Elle comprend des aspects organisationnels comme l'identification d'une personne ou d'un service ressource sur la connaissance des outils (procédure, effet attendu, risque et conditions de mise en place). Elle implique une hiérarchie des priorités et des sites, débattue avec celle de l'allocation des moyens financiers et humains, et articulée avec le pilotage des opérateurs fonciers (EPF en particulier). Elle nécessite enfin une évaluation de l'action et un suivi pour être ajustée. » (Politiques foncières en faveur du logement. Regards croisés sur trois agglomérations. CEREMA, 2014).*

Ces éléments d'analyse montrent que les outils de l'action foncière publique ne conduisent pas nécessairement à une stratégie foncière. S'agissant du développement économique en général et des activités productives en particulier, il est possible d'identifier tout ou partie des briques mentionnées dans cet extrait : des éléments de connaissance des gisements fonciers (les terrains d'activités qui pourront être densifiés théoriquement), les personnes ressources qui mettent à jour cette connaissance en fonction du rôle qu'ils occupent, des hiérarchies d'intervention sont parfois établies et se déclinent dans les PLU et les programmes d'investissement au regard des programmes de développement économique et des feuilles de route définies auparavant par les élus. En revanche, l'articulation avec les opérateurs fonciers dépendra très souvent des territoires et des contextes et l'évaluation de l'action restera beaucoup plus rare.

L'acquisition foncière et le portage foncier de courte durée font partie des budgets d'investissement de la collectivité et lui permettent 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 d'opérateurs privés dont les ambitions ne seraient pas compatibles avec celles de la collectivité. Dans le cas des activités productives, l'acquisition de terrains par la collectivité sera pertinente dans la mesure où elle correspond à l'intérêt général, ce qui dans le domaine des transactions sur les marchés fonciers et immobiliers demeure difficile à démontrer dans la plupart des cas. Une modalité alternative peut consister à intervenir sur la cession par le propriétaire en demandant à ce que le cahier des charges de la cession garantisse le maintien des activités productives ou, lorsqu'il s'agit d'un départ ou de la fermeture d'un site industriel, que la vocation de ce dernier soit maintenue totalement ou partiellement. L'acquisition foncière publique passe souvent par les établissements publics fonciers locaux ou de l'Etat qui doivent alors porter le foncier pour le compte de la collectivité laquelle doit élaborer un projet sur une durée limitée (de 3 à 8 ans d'après les territoires et les situations observées). Ce temps est mis à profit pour envisager la réindustrialisation du site et les montages adéquats. Cependant, de telles opérations demeurent exceptionnelles car dans les grandes agglomérations et les métropoles, la demande foncière pour produire des logements est telle qu'un opérateur public ne peut conserver des terrains en portefeuille très longtemps compte tenu des coûts d'acquisitions foncières, des frais de portage et de la pression foncière exercée par les acteurs privés. En revanche, en secteur détendu de certaines métropoles, de tels mécanismes permettent de limiter les impacts urbains et environnementaux laissés par les friches urbaines et

industrielles tout en développant un projet urbain intégrant des activités productives et redonnant de l'attractivité à ce secteur. Les coûts d'acquisition foncière sont alors modestes mais les charges de dépollution et de démolition peuvent se révéler importantes pour l'établissement public foncier. A l'issue du processus de requalification, le portage s'achève par la rétrocession du terrain à la collectivité qui en fera la cession ou le gardera en propriété en fonction de son projet urbain. Dans de nombreux cas, la collectivité met en vente le terrain viabilisé pour accueillir des activités productives si son PLU le permet. C'est à ce stade qu'une articulation entre document d'urbanisme et action foncière devient essentielle et charnière dans le maintien des activités productives sur un territoire.

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 30 à 60 ans des terrains avec obligation de construire des locaux pour le preneur du bail. Dans l'agglomération lyonnaise, cette action a porté sur le Pôle Pixel situé sur la commune de Villeurbanne pour lequel un investisseur privé a pris un bail sur 60 ans pour y réaliser un ensemble de bâtiments d'activités dédiés au secteur de l'image (studios) et du numérique.

Le pôle Pixel a été inauguré par le promoteur Icade en 2010, lequel a développé avec l'investisseur LB Immo un programme de 13.000 m<sup>2</sup> d'activités dédiées au cinéma et à l'audiovisuel pour un montant de 28 millions d'euros. L'ensemble comprend deux studios, Lumière 1 et Lumière 2, et leurs annexes (2.000 m<sup>2</sup>), déjà livrés et gérés par Rhône-Alpes Cinéma, ainsi que 11.000 m<sup>2</sup> de bureaux sur un terrain confié à bail à construction par le Grand Lyon.

#### LE POLE PIXEL A VILLEURBANNE



Sources : ©Pôle Pixel, annuaire des entreprises.

Parmi les autres cas d'utilisation du bail à construction pour y implanter des activités productives, plusieurs opérations ont été réalisées sur le parc d'activités de Rovaltain (agglomération de Romans-Valence dans la Drôme), le parc d'activités de Savoie technolac (agglomération de Chambéry-Grand Lac), plusieurs parcs d'activités et terrains d'activités en Haute Savoie sont également gérés sous forme de baux à construction par l'établissement public foncier local. Ce dernier est en mesure de « conclure des baux de longue durée directement avec l'opérateur économique désigné par la collectivité tout en poursuivant le portage jusqu'à son terme. Si l'opération nécessite une rétrocession anticipée, il est mis



fin au portage sans frais. » (Guide du bail à construction, MED, 2018). L'EPF propose des durées de portage de 4 à 25 ans et applique des taux de portage différenciés selon la durée. Les demandes émanent des collectivités ayant contractualisé avec l'EPF et concernent les opérations suivantes :

- La réalisation de zones d'activités économiques intercommunales ;
- Le développement et/ou le maintien des services, activités et commerces ; possibilité d'achats de fonds et/ou de murs commerciaux (y compris en opérations neuves) ;
- Le développement et /ou l'assurance de la pérennisation de l'agriculture et des usages agricoles ;
- Le développement et/ou le maintien d'activités liées au tertiaire ou au tourisme ;
- Le développement et/ou le maintien d'un service à la personne ou d'une activité médicale.

Le bail à construction confère au preneur des droits réels pour construire sur un terrain des bâtiments et des locaux d'activités dont il peut être l'exploitant ou qu'il pourra mettre en location auprès d'autres entreprises pour une durée fixée sur le système des baux 3-6-9-12 ans. Les baux à construction tendent à se développer pour accueillir les entreprises dans les zones urbaines et périurbaines en raison de leur souplesse (le cahier des charges du bail peut être très précis ou non), de la limitation de la durée d'engagement du preneur et de la garantie pour la collectivité propriétaire à générer des recettes locatives (loyers fonciers versés par le preneur) pendant toute la durée du bail. Si les collectivités l'ont peu utilisé pendant de nombreuses années (car en réalité ce système existe depuis 1967), c'est notamment parce que les entreprises ont longtemps été majoritaires à vouloir être propriétaires de leurs locaux, ce qui reste encore le cas pour une grande partie des entreprises<sup>22</sup>. Dans le cas des activités productives, c'est un outil qui permet à la collectivité de définir, dans le cadre du cahier des charges du bail, les activités qu'elles souhaitent accueillir sur son territoire. Enfin, le bail à construction peut être financièrement plus avantageux pour la collectivité par rapport à la cession du terrain : le loyer foncier perçu est calculé sur le prix de marché pratiqué sur l'ensemble des surfaces mises en bail à construction, tandis que la même surface mise en vente peut nécessiter des rabais et des remises de prix lors des transactions réalisées occasionnant une perte pour la collectivité ayant aménagé les terrains. Ainsi, dans un guide publié par les services économiques de l'agglomération d'Annemasse, il est précisé que « *Selon l'observatoire de Tractem, en 2014, en moyenne en Haute-Savoie, l'acquisition et l'aménagement des terrains en zone d'activité coûtent aux collectivités locales 87 € le m<sup>2</sup> (prix de revient). Ces terrains sont en moyenne commercialisés à 44 € le m<sup>2</sup>, ce qui représente un déficit de 43 € par m<sup>2</sup> pour les collectivités locales. Ce coût représente une aide indirecte octroyée par les collectivités locales aux entreprises.* » (Le bail à construction mode d'emploi. Foncier public à vocation économique dans les zones d'activités du genevois haut savoyard. Maison de l'Economie et du Développement, 2018).

Parmi les autres formes d'action, la métropole bordelaise utilise la décote foncière pour vendre des terrains à prix réduit pour y accueillir des activités productives. Ce mécanisme, utilisé par l'Etat pour la

---

<sup>22</sup> Comme nous le rappelons à propos de l'enquête de la CCI de Lyon-Saint-Etienne – Roanne : « Le statut de locataire différencie plus nettement les activités productives des autres (83% locataires de leurs locaux) avec comme objectif l'accès à la propriété: c'est le souhait de plus de 80% d'entre elles (contre 68% pour les autres secteurs d'activité) ».

production de logement social, permet d'appliquer une décote sur la valeur vénale des terrains que l'État et certains établissements publics cèdent, lorsqu'un projet comprend des locaux d'activités.

Le plan de cession consiste, pour des biens en patrimoine de la collectivité, à les céder à un investisseur privé dès lors qu'ils sont orphelins de projets publics ou privés et qu'ils peuvent répondre à un besoin en matière d'activités productives via une consultation ou via un cahier des charges de cession dans lequel est spécifié la destination future des locaux. Cette modalité est notamment utilisée par la Métropole de Lyon.

Le recours à la Déclaration d'Utilité Publique et à la réserve foncière permettent de reconstituer les stocks de foncier disponible pour développer de futurs locaux industriels et artisanaux (Hôtels d'activités artisanaux).

Les outils de l'action foncière publique sont assez variés pour permettre aux collectivités de faire face à la diversité des situations rencontrées et proposer des solutions dont il faut rappeler qu'elles découlent d'une action coordonnée entre politiques publiques et d'une articulation avec les documents d'urbanisme. Cependant, l'action de la collectivité permet de fixer un cap et de donner de la visibilité en matière de stratégie économique territoriale mais elle ne peut intervenir sur l'ensemble des secteurs géographiques infra métropolitains concernés par le maintien de l'industrie et de l'artisanat en milieu urbanisé ou le développement de l'usine du futur. D'autres voies, relevant davantage du partenariat avec les acteurs privés et de l'innovation dans les montages immobiliers proposés, sont désormais mis en œuvre dans les métropoles.

### 2.3.2 Vers des modes d'action pour maintenir les petites activités productives et assurer le développement de l'Industrie du futur

L'action publique urbaine est nécessaire mais non suffisante pour répondre aux besoins en forte croissance de développement des activités productives en milieu urbain. Les effets d'éviction sont une manifestation significative et spatiale des concurrences d'usage liées à la recherche des terrains bien situés (proximité des nœuds de communication, des aménités urbaines et des lieux d'échanges d'information) par les investisseurs dans les métropoles. Face à ces effets, l'une des solutions est de renforcer les coopérations avec les acteurs privés sous des formes diversifiées et tout au long de la chaîne de production de l'aménagement.

Les modes d'action émergents :

- La Modue<sup>23</sup> pour accompagner les mutations industrielles et urbaines,
- Les Appels à manifestation d'intérêt (A.M.I) constitutifs de réseaux et d'innovation dans l'industrie immobilière et dans les formes urbaines,
- Le développement de la garantie locative pour limiter le risque pour le propriétaire,
- Initier des sociétés foncières pour constituer des patrimoines fonciers et préserver les possibilités de développement,

---

<sup>23</sup> Maitrise d'œuvre de développement urbain et économique.

- Les différentes formes d'association des acteurs privés : banques, investisseurs et organismes divers autour de SAS et de SCIC afin de financer des opérations spécifiques.

Parmi les outils en émergence, la maitrise 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. Très pratiquée sur la région Ile-de-France, elle l'est moins dans les métropoles rencontrées dans le cadre de ce projet. De quoi s'agit-il précisément ?

Les missions de la MODUE (source : EPT Grand Orly Seine Bièvre)

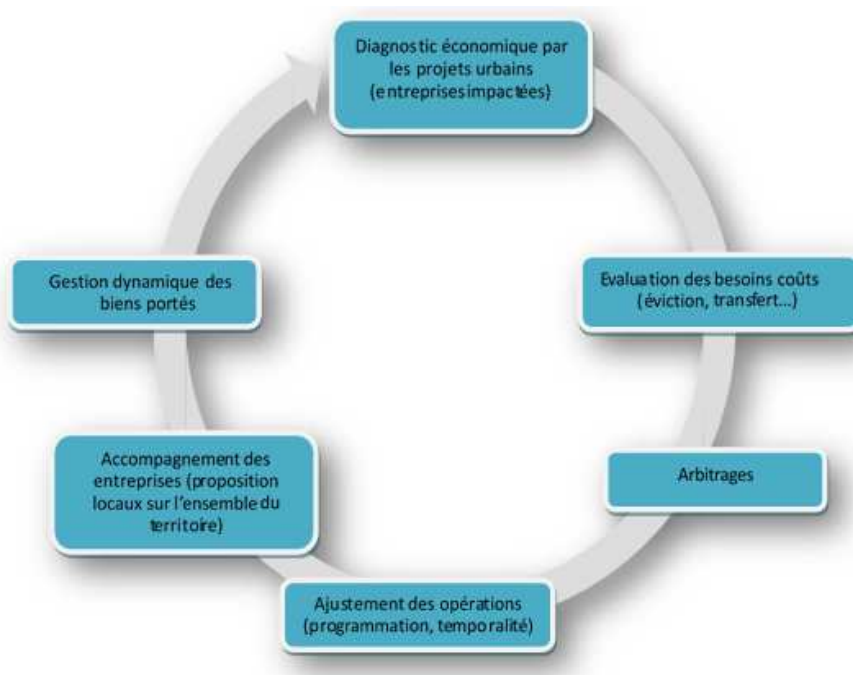
Cinq missions sont mises en œuvre sur le périmètre des opérations d'aménagement et secteurs de projets :

1. Une étude de la vocation économique des opérations en vue de mieux les adapter au contexte territorial.
2. Un état des lieux des entreprises impactées par les opérations d'aménagement et une proposition d'accompagnement en vue de leur relocalisation.
3. L'aide à la formalisation d'un cahier des charges de relocalisation sur la base d'une connaissance fine de l'activité.
4. L'aide au déménagement de l'entreprise - et d'accompagnement dans la réflexion en faveur de la Maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique (Modue).

Depuis 2017, une Maîtrise d'œuvre de développement urbain et économique (Modue) a été mise en place à l'échelle du Grand-Orly Seine Bièvre. Véritable outil pour maintenir l'activité productive sur le territoire, cette démarche permet notamment d'accompagner les entreprises impactées par les opérations d'aménagement du territoire.

5. Une étude prospective sur les nouvelles formes architecturales d'immobilier d'entreprise, notamment productives.

#### LE PROCESSUS DE LA MODUE



Source : réalisation Cerema, d'après présentation EPFIF, septembre 2018

La garantie locative de la commercialisation pendant les 6 premiers mois ouvre droit à un soutien consenti par la Caisse des dépôts et consignations en Ile-de-France : si le propriétaire n'arrive pas à louer ses locaux pendant les 6 premiers mois, la perte de loyers est prise en charge par la CDC. Il peut être très pertinent dans le cadre de la mise en marché par des propriétaires privés de locaux d'activités artisanales ou industrielles qui craignent le risque locatif de PME-PMI. Peu développée pour l'instant, la garantie pourrait apporter le soutien financier nécessaire à des programmes immobiliers déjà en cours de réalisation.

Les Appels à manifestation d'intérêts constitutifs de réseaux et d'innovation dans l'industrie immobilière et dans les formes urbaines forment un moyen de communiquer largement sur son territoire pour inciter les promoteurs immobiliers, les investisseurs et les commercialisateurs à faire évoluer leur vision des activités industrielles et artisanales notamment à l'ère de l'industrie 4.0 et de la miniaturisation de la production (micro-série, impression 3D, etc.). Ces mutations facilitent la mixité des usages au sein d'un même bâtiment mais demande un effort de conception architecturale pour proposer des surfaces et des types de locaux en étage et modulables. Ces approches ont été largement initiées et développées sur la métropole bordelaise en alliant des phases de préparation, de communication et de conception pour concrétiser les premières réalisations dans les prochains mois (*voir 3.2 La démarche AIRE comme solution pour mobiliser la chaîne des acteurs privés*).

La création des sociétés foncières pour constituer des patrimoines fonciers et préserver les possibilités de développement. Foncière commune, Foncière 74, etc. les sociétés foncières constituent un nouveau levier pour la création de patrimoine foncier et la reconstitution de réserves foncières pour accueillir des activités économiques productives sur des territoires en situation de pression foncière forte. Dans ces territoires, les charges foncières admissibles sont très élevées et représentent le premier obstacle à l'extension ou à l'implantation d'une entreprise issue des activités productives.

### L'EXEMPLE DE LA FONCIERE COMMUNE

La société foncière « Foncière Commune » est une Filiale de l'EPFIF en association avec l'aménageur local pour un portage de fonciers stratégiques sur du long terme :

- Les biens concernés peuvent être des actifs en bon état de seconde main « en marché », immédiatement commercialisables ou occupés avec des rendements locatifs forts.
- Le financement s'opère par emprunt (> 80% au départ) et sur fonds propres : on passe de la logique de bilan d'opération (EPFIF, aménageurs en général) à un modèle basé sur les revenus générés par l'investissement (logique investisseurs, foncières) : rémunération du risque et des fonds propres.
- La revente s'effectue sans spéculation et garantit une maîtrise du prix du foncier.

Elle peut être associée à la MODUE pour accélérer la libération des biens et favoriser le transfert dans des opérations situées sur le même territoire.

(Source EPFIF)

#### Les différentes formes d'association des acteurs privés

Il s'agit d'associer les banques et les investisseurs privés à partir des sociétés constituées autour d'une opération ou d'un projet urbain. Ces sociétés peuvent être des Sociétés Anonymes Simplifiées (SAS) ou des Sociétés Coopératives d'Intérêt Collectif (SCIC) afin de financer sur le long terme les dépenses nécessaires à la requalification et à la réindustrialisation des sites concernés. Le partenariat public-privé permet de mobiliser des financements privés et de garantir la destination du site sur le long terme avec la présence d'actionnaires publics dans la société (Banque des Territoires notamment). Les modalités d'association et de contractualisation entre les parties prenantes permettent de créer des sociétés anonymes simplifiées dans lesquelles les banques privées, la Banque des Territoires et les sociétés d'aménagement et d'économie (SEM) mixte sont présentes (voir « Bordeaux : la démarche AIRE comme solution pour mobiliser la chaîne des acteurs privés »).

L'analyse des modes d'action publique en France dans sept territoires pour accueillir et maintenir des activités productives montre l'intérêt d'une démarche intégrée pour lutter contre les effets d'éviction et traduire la volonté politique des élus locaux d'infléchir les tendances des marchés fonciers et immobiliers. Pour autant, l'intégration des modes d'action publique pour développer des activités productives sont encore rarement observées sur les sept territoires analysés. A contrario, la région de Bruxelles-Capitale offre une illustration exemplaire de cette volonté d'intégration de l'action publique à travers la maîtrise publique du foncier et de l'immobilier développée par citydev.brussels pour conserver un appareil productif dans un tissu urbain dense et contraint par ses « frontières » avec la région flamande. Si le mode d'action et les financements sont publics en totalité dans ce modèle, la demande de locaux des entreprises privées a été prise en compte et intégrée aux opérations immobilières développées par citydev.brussels.

## **2.4 Citydev.Brussels : l'intégration des modes d'action publique pour le développement d'activités productives en secteur urbain dense**

### 2.4.1 Présentation de citydev.Brussels

Le modèle développé par citydev.brussels est fondé sur l'acquisition de terrains sur fonds publics (Région de Bruxelles Capitale). Citydev.brussels assure le développement de programme de logements intermédiaires pour faciliter l'accès à des ménages dont les revenus sont inférieurs à 50 K€. Ces logements sont vendus à des particuliers à un prix inférieur au marché (30 % moins cher) et, depuis 2007, sont tous conçus en bâtiment passif. La subvention publique permet d'atteindre des prix d'acquisition très bas (100 m<sup>2</sup> pour 150 000 € environ). Cette subvention intervient en différence entre le prix de revient et le prix de vente par un versement à l'acquéreur et au promoteur. Certains programmes sont développés en emphytéose et d'autres à partir de partenariat avec les promoteurs qui mélangeront alors des logements intermédiaires et de standing pour équilibrer leur modèle.

La mission d'expansion économique a démarré en 1974 et s'est bien développée au fil des années puisque la mission gère 48 sites et plus de 200 hectares (230 000 m<sup>2</sup> de surfaces) et a implanté 5000 emplois déjà sur Bruxelles-Capitale (1,2 M d'habitants et 162 km<sup>2</sup>). Elle développe des bâtiments d'activités dans des parcs, dans des locaux qu'elle réhabilite ; elle met en location ces locaux sur des fonciers qu'elle gère (les voiries sont en général cédées à la commune). Elle loue à des tarifs préférentiels et abordables pour des entreprises productives et selon des conditions classiques de baux 3-6-9. Les programmes développés sont construits en réponse à la demande des entreprises et les cellules trouvent très vite preneurs car elles sont de taille à la fois petites et modulables pour permettre une extension ou accueillir un local administratif. Les charges de chauffage sont partagées entre les locataires.

Les baux emphytéotiques ont une durée de 30 ans renouvelable et donnent lieu à un loyer foncier d'environ 12€/m<sup>2</sup> par an à cityDev par l'occupant.

#### **Les principaux modes de gestion :**

citydev.brussels est propriétaire des terrains : elle fait construire des bâtiments d'activité qu'elle met en location, elle vend les logements en opération subventionnée par la Région de Bruxelles Capitale pour un montant représentant 30% maximum du prix de vente.

citydev.brussels n'est pas propriétaire des terrains : elle lance un appel à manifestation d'intérêts à partir d'un cahier des charges et choisit les projets privés qu'elle subventionnera.

Pour l'expansion économique, citydev.brussels utilise le Plan régional d'affectation des sols qui fait l'objet de zonages économiques : zones d'industrie urbaine (logements et bureaux interdits)

Zonages mixtes : forte proportions de logements.

D'où un troisième zonage : zones d'entreprises en milieu urbain (90 % de la surface utiles doit être dédiée à de l'activité)

### Plusieurs programmes :

- Les terrains à bâtir (en emphytéose)
- Des modules d'activité en bail 3-6-9
- Des parcs Pme : modules ou cellules de 250 à 500 m<sup>2</sup> pour une surface totale bâtie de 5000 m<sup>2</sup> (relocalisation d'entreprises matures ou installation de start-ups)
- Des parcs TPE : modules de 140-180 m<sup>2</sup>
- Des incubateurs et centres d'affaires : en partenariat
- Des fablabs : acquisition des machines et gestion de l'accès aux fablabs

L'accès aux offres et programmes passe par une base de données foncières et immobilières disponibles gratuitement et sans frais d'annonces pour les offreurs et demandeurs.

Des tarifs adaptés :

Rabais pour les activités de recherche d'entreprise donnant lieu à une convention avec l'université, éco conception ou entreprises éco-dynamiques, mutualisation d'un service de restauration rapide,

## 2.4.2 Les opérations et les sites mixtes dans l'agglomération bruxelloise

**Greenbizz Tivoli** : Ilot situé dans un quartier d'activités sur la commune de Laeken, avec des entrepôts logistiques à proximité et en bordure d'une route utilisée par des poids lourds.

L'opération est composée de deux parties : un bâtiment en bardage bois faisant face à l'entrepôt sur lequel des poids lourds accèdent à des quais de chargement- déchargement. Ce premier bâtiment inauguré en 2016, sur 5505 m<sup>2</sup> (ateliers de production en rez de chaussée) et sur 2800 m<sup>2</sup> d'incubateurs au 1<sup>er</sup> étage, est organisé en 17 cellules (120 à 550 m<sup>2</sup>) pour des entreprises produisant des biens conçus selon des normes ou avec un but environnemental. Il peut s'agir d'entreprises de menuiserie, de l'alimentaire ou de toute autre activité. Les cellules sont toutes occupées et un fablab est mis à disposition des entreprises du site ou non pour la réalisation de maquette pour des architectes notamment.

L'autre partie, un programme de 400 logements, vient d'être achevé cette année : des voies piétonnes et des rues ont été créées à l'arrière de Greenbizz. Il existe des stationnements en sous-sol, des garages à vélo en rez-de-chaussée sur cour et le revêtement des espaces publics facilite le ruissellement des eaux de pluie vers les jardins ou vers les égouts. Deux écoles et une crèche sont à proximité, tandis qu'en rez-de-chaussée d'un des bâtiments un commerce sera implanté. A noter que depuis 2013, tous les logements construits par citydev.brussels sont passifs en énergie et que les habitants qui achètent les logements signent une charte pour s'engager à adopter un comportement éco-responsable, ce qui suppose un accompagnement de la part de l'architecte et du promoteur. Le prix au m<sup>2</sup> des logements est très attractif puisqu'il s'élève à 1500 €/m<sup>2</sup> tandis que le prix du marché est lui d'environ 2.500 €/m<sup>2</sup>.

### Cityline

Implanté sur le site d'un ancien dépôt de bus, ce programme se compose d'un ensemble de bâtiments pour les activités (en rez-de-chaussée) et de bureau (1er et 2ème étages) avec un accès sécurisé sur une cour centrale. Ce site, comme tous les autres développés par citydev.brussels, est géré par une « régie » (sous-traitance pour l'entretien du bâtiment et la gestion des charges communes). Les travaux de rénovation ont été financés par citydev.brussels puis les bâtiments ont été mis en location pour des

loyers de 1400 €/mois en moyenne. A titre d'exemple, un local de 530 m<sup>2</sup> est actuellement occupé par un designer ayant décidé d'installer et d'étendre son activité initialement situé dans son jardin. La filiale belge de Lactalis occupe une autre partie des bâtiments dédiée aux activités tertiaires.

Le programme de logements jouxte les bâtiments d'activité et communique par une grille si besoin. Les aménagements extérieurs sont : garage à vélo en extérieur, cour commune sans accès de véhicules, espaces verts pour l'un des programmes, proximité avec un bâtiment industriel encore en activité (réparation de meubles anciens). Ce programme, très bien situé, à 10 minutes de la gare du Midi a été au départ difficile à commercialiser mais le niveau modeste des prix d'acquisition et la qualité des aménagements ont convaincu les acquéreurs.

### **Bâtiments Cityline - Bruxelles**



Source : photo Nicolas Gillio , 2019

### **Newton 1 et 2, présentation Efarmz, MCB Ateliers et MODS**

Newton est un parc PME réalisé en 2011 sur la commune d'Anderlecht où près de 50 emplois ont été créés pour des entreprises aux activités variées : confection de paniers de fruits et légumes (Efarmz), conception-réalisation de pièces en bois sur mesure pour des décors de théâtre, pour des travaux d'aménagement intérieur (MCB). Les entreprises occupent des cellules de 250 m<sup>2</sup> avec possibilité d'aménager en mezzanine dans le même volume un bureau ou une surface supplémentaire pour la production ou le stockage accessoire. Les bâtiments ont été livrés sans équipements intérieurs initialement (pas d'installation de sanitaires, ni d'éclairage ou de chauffage dans Newton 1). Puis, compte tenu du peu d'aménagements qualitatifs, la deuxième tranche a été conçue avec ces cellules pré-équipées (+ le Wifi).

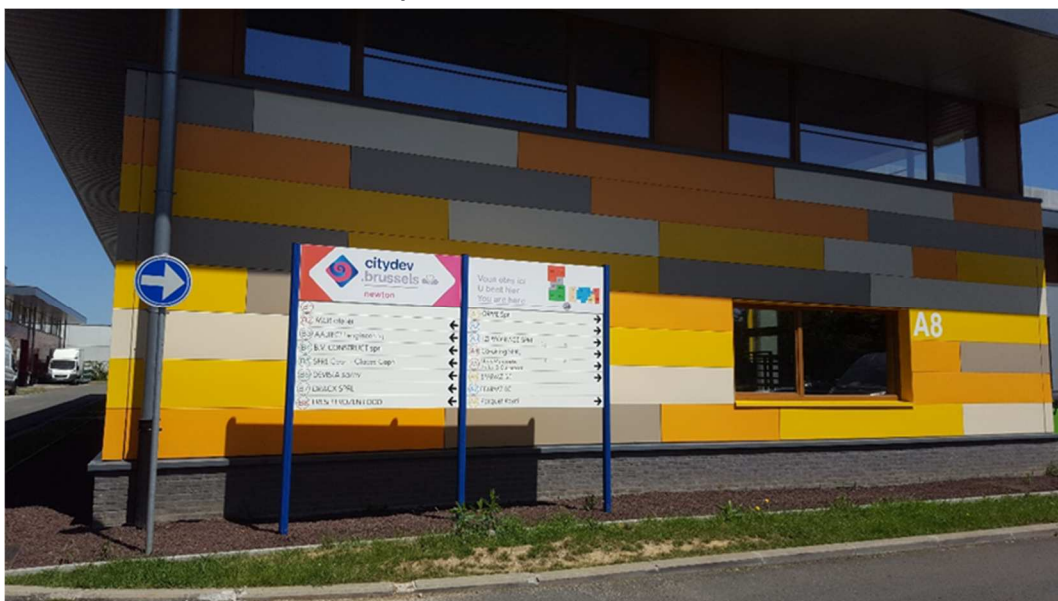
Les entreprises installées sont récentes mais leur activité est en fort développement avec parfois des modèles d'affaires fragiles, ce qui nécessite une certaine souplesse pour elle : MCB s'est par exemple localisée dans un local plus petit suite à des débuts difficiles alors qu'aujourd'hui elle s'apprête à ouvrir un autre site (hors Bruxelles) et à produire des pièces en bois brevetées pour les entreprises de la construction (cimaises qui permettent d'accrocher des cloisons en Placoplatre).



Le choix des entreprises s'effectue en fonction du nombre d'emplois qu'elles créent sur le site et des locaux qu'elles demandent (citydev.brussels n'accepte pas qu'une entreprise prenne plusieurs cellules), mais aussi de la proximité des salariés à leur emploi ; l'interdiction est faite pour les entreprises de stockage, du tertiaire et de la construction automobile. Ce parc a été financé avec des fonds structurels européens.

La visite du Parc TPE situé de l'autre côté de Newton est une réalisation très récente qui accueillera des entreprises de taille modeste dans des cellules de 135 m<sup>2</sup> avec des aménagements extérieurs plus élaborés (voie pour le stationnement des poids lourds, voie pour la circulation automobile, bornes en acier pour éviter l'endommagement des parois et des portes coulissantes).

#### Bâtiment du parc d'activités Newton à Bruxelles



Source : photo Nicolas Gillio, 2019

#### 4.1.1. Les enseignements pour les métropoles françaises

Les sites réhabilités sont divers (anciens terrains militaires, anciens entrepôts, etc.) mais leur mutation est le fruit de la traduction des objectifs stratégiques déployés par la Région de Bruxelles Capitale et dont Bruxelles citydev.brussels constitue le « bras armé ».

Les opérations sont mixtes (logements- bureaux-locaux d'activités) ou orientées vers l'accueil d'activités productives bénéficiant d'une forte demande sur le territoire de Bruxelles (des surfaces de petites tailles et inférieures à 500 m<sup>2</sup>).

Le financement des opérations emprunte des voies différentes (subventions publiques régionales et partenariat avec des promoteurs privés) tandis que le modèle économique fonctionne par l'apport de recettes issues des loyers fonciers versés sur les emphytéoses notamment et des loyers versés par les entreprises locataires à Bruxelles citydev.brussels.

Le succès des opérations visitées tient aussi beaucoup à la souplesse introduite dans les tarifs (dégrèvement basé sur la nature des activités et les impacts attendus du projet) et dans la modularité

des bâtiments dans la mesure où les cellules peuvent être aménagées selon des superficies variables et extensibles selon les besoins de développement des entreprises.

Le territoire bénéficie d'une forte attractivité, malgré la concurrence territoriale exercée par la région flamande avec sa fiscalité économique avantageuse, pour y développer des activités productives qui interviennent auprès des entreprises (services aux entreprises pour le BTP, pour le milieu du spectacle vivant, etc.) mais aussi auprès des habitants (services de traiteur, livraison de panier de fruits et légumes).

De fait, l'attention portée à la demande - c'est à dire celle des entreprises- change les modes de faire en intégrant ces dernières dans les processus décisionnels dans la mesure où négocier et composer avec est une pratique de plus en plus courante.

## 3 Négociier et composer avec les acteurs économiques privés

Des entretiens menés dans le cadre de notre étude, quelques figures émergent : à côté des grands comptes (publics / privés), celles des opérateurs immobiliers et des investisseurs sont au cœur des discours. Plus sûrement, l'études d'opérations menées à l'échelle locale démontrent outre la place qu'ils occupent dans la chaîne de production du foncier économique, leurs capacités à porter des initiatives risquées et inattendues.

### 3.1 Des partenariats indispensables mais émergents

**Les acteurs privés sont des partenaires** (les grands comptes en particulier) avec qui il faut composer. Le rôle des acteurs privés et notamment des opérateurs immobiliers est à souligner. Les professionnels de l'immobilier jouent un rôle particulier dans l'identification des besoins des investisseurs en immobilier d'entreprise et des utilisateurs de locaux d'activités. Or, les marchés (commerces, activités industrielles, bureaux, logistique) sont segmentés et seuls les marchés du tertiaire et du commerce offrent des sources de revenus suffisantes aux sociétés chargées de commercialiser ces locaux. Il est assez fréquent qu'elles ne commercialisent qu'un volume réduit de locaux d'activités pour l'industrie et l'artisanat compte tenu de la faible rémunération et du faible « appétit » des investisseurs pour ces formes urbaines. Pourtant, en interrogeant les entreprises directement, les besoins en petites surfaces (entre 50 m<sup>2</sup> à 500 m<sup>2</sup>) émergent comme une demande importante<sup>24</sup> mais non satisfaite par l'offre commercialisée pour de multiples raisons qui tiennent non seulement aux comportements des commercialisateurs et des investisseurs mais aussi à la difficulté de « standardiser » des locaux pour les activités productives et à proposer des prix de sortie conformes aux niveaux des charges foncières et des loyers locatifs que peuvent supporter les établissements industriels et artisanaux. Ce travail d'identification des besoins et des entreprises est effectué à partir des coopérations avec les grands propriétaires fonciers publics et privés (Sncf, Sogaris<sup>25</sup>, constructeurs automobiles, etc.) et à l'occasion des projets d'aménagement des établissements publics (Euroméditerranée).

Les acteurs privés peuvent se révéler être bien plus que des partenaires pour les collectivités et devenir les initiateurs de projets immobiliers et des prestataires de services créant les conditions pour développer des opérations où les activités productives sont accueillies dans un cadre favorable à leur développement. D'autres acteurs privés interviennent pour redéployer des activités économiques sur des sites vacants et en privilégiant des logiques de rentabilité très éloignées des promoteurs et investisseurs immobiliers qui s'adressent aux grands comptes et fonctionnent avec des modèles d'affaires très différents.

---

<sup>24</sup> Résultats issus notamment de l'enquête sur les besoins fonciers et immobiliers des entreprises en 2018 réalisée par la CCI sur la Métropole de Lyon.

<sup>25</sup> <http://www.sogaris.fr>

Plusieurs initiatives mettent en évidence le rôle des acteurs privés dans ces opérations immobilières : DCB International avec Bel Air Camp à Villeurbanne, Etic<sup>26</sup> qui détient et gère sept sites en France avec une spécialisation tournée vers l'économie sociale et solidaire, Intensity détient et gère 4 sites en région parisienne (dont Choisy le Roi et Clichy, voir partie 3). La liste n'est pas exhaustive et le document « L'accès au foncier des acteurs de l'ESS » établi par le Réseau des Collectivités Territoriales pour une Economie Solidaire en a dressé un panorama dans le domaine de l'ESS.

Quatre initiatives locales ont retenu notre attention par leur valeur exemplaire dans la mesure où la réindustrialisation est déterminée - en partie- par des acteurs économiques privés : la métropole bordelaise et l'EPT 12 démontrent leur capacité à mobiliser l'ensemble de la chaîne des acteurs privés (démarche AIRE à Bordeaux ou Choisy le Roi et Clichy), au moment où à Lyon (Bel Air Camp, Projet USIN) se déploient des initiatives ponctuelles d'acteurs privés déterminantes pour le maintien des activités productives et accompagnées par la collectivité.

## **3.2 Bordeaux : la démarche AIRE comme solution pour mobiliser la chaîne des acteurs privés**

### **3.2.1 Caractéristiques de l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Aménager, Innover, Redessiner, Entreprendre »**

Parmi les critères de pré-sélection des sites, il s'agissait de retenir des sites à requalifier, dans des zones d'activités économiques, et hors Opération d'Intérêt Métropolitain (OIM).

Dans le cadre du Programme d'aménagement économique confié, Bordeaux Métropole a lancé un appel à manifestation d'intérêt - AIRE (Aménager, Innover, Redessiner, Entreprendre) le 19 juin 2017 sur 8 sites d'intervention pour environ 25 ha de foncier économique – propriétés de Bordeaux Métropole, de communes ou de bien de propriétaires privés. La consultation a débouché sur des projets totalisant 50 000 m<sup>2</sup> de surfaces de plancher dédiées aux entreprises. Cet appel à manifestation s'adresse aux entreprises, promoteurs et investisseurs avec pour intention la production de lieux de travail accessibles aux artisans, TPE, PME / PMI. L'objectif est de renouveler et étendre le parc immobilier d'entreprise pour accompagner la croissance et l'emploi, proposer des espaces de travail innovants, tant du point de vue des fonctions, de l'architecture, que des usages potentiels.

La Caisse Des Dépôts et des Consignations, investisseur de long terme au service de l'intérêt général ainsi que la Chambre des Métiers et de l'Artisanat sont partenaires de la démarche. Les 18 groupements finalistes ont été auditionnés lors des jurys en juillet 2018. Au total 7 équipes ont été désignées lauréates de l'AMI.

---

<sup>26</sup> <http://etic.co/centres/>

### 3.2.2 Description du projet réalisé ou en cours de définition

Bordeaux Métropole n'a pas été accompagné par un prestataire pour élaborer et mettre en œuvre l'AMI. En revanche, la collectivité a bénéficié du partenariat avec la Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA) de Bordeaux Métropole (La Fabrique de Bordeaux Métropole).

Au total, 82 candidatures ont été reçues sur les 11 sites avec de fortes disparités entre un nombre élevé de candidatures sur le centre-ville et très peu en lointaine périphérie. L'AMI a permis de mettre en évidence tous les sites et de mettre en lumière l'immobilier d'entreprise.

Les équipes ont apporté une attention particulière aux prix de sortie à la vente ou à la location pour que l'offre soit adaptée aux besoins des acteurs économiques locaux. Les parcours des entreprises seront facilités par la grande diversité des locaux proposés, allant de 50 m<sup>2</sup> à plus de 1 000 m<sup>2</sup> selon les sites.

Les projets sont très différents les uns par rapport aux autres puisqu'ils occupent des surfaces de 11 000 m<sup>2</sup> à 4 hectares pour 11 (?) sites. Les projets visent à développer des programmes immobiliers (pas d'aménagement) pour les activités productives : 3 sites sont en propriété privée (SnCF, entreprises, négociant en vin), les autres sont propriété des collectivités (Bordeaux Métropole ou ses communes membres). Chaque site a bénéficié d'une fiche renseignée sur ses caractéristiques. Lors de la phase de sélection, le choix du concepteur s'est effectué en présélectionnant 3 candidats par site puis le concours organisé par la suite a permis de départager les 3 candidats avec l'aide d'un jury en 2018.

Sur les 11 sites initialement prévus, 3 sites sont sortis de l'AMI compte tenu de caractéristiques les rendant difficile à occuper : un site s'est révélé être une ancienne décharge incompatible avec un programme immobilier, un autre site a trouvé un acquéreur entre-temps, et le troisième a été réorienté vers un équipement scolaire.

Le choix des sites s'est effectué en fonction de leur degré de maturité, c'est-à-dire en fonction d'une connaissance déjà éprouvée des sites.

Parmi les critères d'innovation retenus, les 4 items sont prépondérants : Aménager Innover Redessiner et Entreprendre. Les projets devaient a minima offrir des locaux innovants, modulables, réversibles et adaptés. La qualité architecturale, des constructions durables, la possibilité de réemploi des locaux et l'existence d'espaces mutualisés (production, logistique) constituent des points forts de la sélection.

Pour autant, la démarche de constitution d'un Annuaire des innovations a apporté une réelle plus-value à la démarche afin d'aider les porteurs de projets à constituer des partenariats pour répondre à ces critères de manière innovante. Ainsi une journée a été organisée par la Métropole regroupant 52 PME, Start up porteuses d'innovation, les 18 candidats AIRE autour de 4 ateliers et 52 « pitch » d'innovation débouchant sur une centaine de rendez-vous. Ce travail de longue haleine, conduit en amont des réponses, a porté ses fruits puisque 14 entreprises se retrouvent dans les projets des lauréats. Le cahier des charges n'a pas abordé les prescriptions (usage, formes, etc.) car juridiquement impossible. Au final, la mobilisation de la filière de l'immobilier d'entreprise (BTP, Aménagement, Promotion et Ingénierie) reste un des résultats marquant de cet AMI.

L'AMI a rassemblé des candidatures aux vocations très différentes mais toutes orientées vers les activités productives, y compris la logistique. Un projet proposait un arrivage par camion puis une redistribution des marchandises via des quais vers des petits véhicules, puis, in fine vers des triporteurs transportés par barge sur la Garonne pour aller desservir par un quai de déchargement au centre-Ville. Le projet a néanmoins été recalé car il était impossible de construire un quai sur une zone protégée des rives de la Garonne malgré la qualité architecturale du projet.

### 3.2.3 Résultats et effets attendus par les acteurs publics et privés

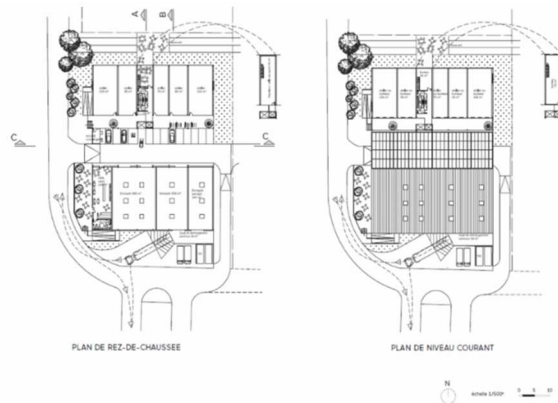
A ce stade, il est encore difficile d'apprécier les résultats produits sur la programmation de 50 000 m<sup>2</sup> mais 1 000 emplois sont attendus à terme. Les apports en innovation de ces nouveaux locaux d'activités sont aussi un résultat significatif en matière de démonstrateur pour impulser d'autres démarches et diffuser des pratiques nouvelles en matière de densité verticale et de superposition des fonctions industrielles, logistiques et peut-être résidentielles à terme. Un projet propose par exemple un système dans les étages avec des monte-charges industriels et en rez-de-chaussée des activités de logistique (site Nexity).

AIRE n°2 a été lancé pendant l'été 2019. Il concerne principalement le secteur Rive droite et Bordeaux intra-muros.

Parmi les projets lauréats, les descriptions des projets Bordeaux Dangeard Est, Lormont Côte de Garonne et Carbon Blanc Fontaine constituent une illustration de la démarche AIRE n°1. Ils sont présentés en page suivante.

## BORDEAUX DANGEARD EST

Le terrain d'accueil des locaux, situé au cœur d'une zone industrielle – étalée du nord-est du lac, à la Garonne – est entouré d'une nature préservée. Pour éviter l'étalement au détriment de cette dernière, le projet économise du foncier en renforçant la nature déjà présente. Le bâtiment d'activités regroupe dans une enveloppe commune des ateliers superposés, des espaces de stockage et de stationnement. Les ateliers, divisés en petites unités, sont desservis par de larges coursives extérieures et par un monte-charge mis en scène en façade.



Pour abriter le restaurant collectif, ce volume s'abaisse à un seul niveau, ouvert face à un espace de détente extérieur. L'ensemble s'organise autour d'une rue intérieure couverte, facilitant les livraisons et le travail à couvert. L'équipement mutualisant les services – sanitaires, vestiaires, réfectoire, secrétariat – favorise les relations intérieures-extérieures, avec les grandes baies vitrées, les coursives prolongeant les ateliers, ou encore le jardin sur le toit, et il renouvelle les idées reçues en matière de locaux d'activités.

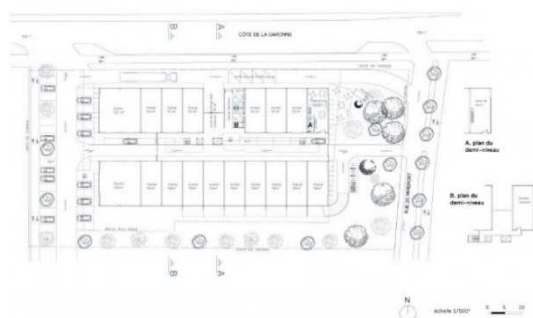
Maître d'ouvrage : Nexity Immobilier d'entreprises

Equipe de maîtrise d'oeuvre : Hoener Ordonneau architectes, LS2 Lina Singer Landscapes, paysagistes

(c) texte : Sophie Trelcat

## LORMONT COTE DE LA GARONNE

Le site se trouve à deux pas du port et au pied d'une voie ferrée, adossé à un couloir vert et au quartier résidentiel de Lormont centre, auquel il est relié par un passage souterrain. Un bâtiment enveloppe superpose les ateliers, dont les services sont partagés. Cette grande halle, ouverte sur le paysage, traversée par l'air et la lumière est à l'image d'une boîte à outils fonctionnelle. Bioclimatique, le volume massif offre des dispositifs passifs pour le chauffage, la fraîcheur et la ventilation. De même, la rue intérieure offre des espaces tempérés en hiver et chauffe les ateliers. En été, elle évacue l'air chaud par effet de cheminée thermique, des stores automatisés ombrageant la toiture vitrée lorsque nécessaire. Quant aux façades sud, elles sont protégées par des casquettes à panneaux photovoltaïques, les façades est et ouest étant, elles, abritées par un rideau végétal. Au final, le projet résout les contradictions du site avec un bâtiment d'activités fort et présent, à l'échelle du port, en contact direct avec une pièce de nature vers le talus de la voie ferrée.



Un autre projet propose le premier site de co-working industriel avec une imprimerie. Les services représenteront une fonction de services dans les bâtiments conçus en ZAE avec la présence de crèche et de restaurants.

Maître d'ouvrage : Nexity Immobilier d'entreprises

Equipe de maîtrise d'oeuvre : Hoener Ordonneau architectes, LS2 Lina Singer Landscapes, paysagistes

(c) texte : Sophie Trelcat



## CARBON BLANC FONTAINE

Le village baptisé « Cub€cco » traduit un concept : il a pour objectif de proposer des locaux clés en main faits de modules pouvant s'assembler pour constituer des surfaces multiples de 60 m<sup>2</sup>, soit 60 m<sup>2</sup>, 120m<sup>2</sup>, 240 m<sup>2</sup>, 360 m<sup>2</sup>, 480 m<sup>2</sup>, et même au-delà... De plus, chaque « Cub€cco » peut répondre aux besoins fonctionnels et à l'évolution de l'entreprise en permettant la réalisation d'un niveau de mezzanine déclinable par plateaux de 30 m<sup>2</sup> ou en étant customisé à la demande par l'ajout de portes sectionnelles, de vitrines, de fenêtres... Le long de l'avenue La Fontaine, un premier ensemble de « Cub€cco » constitue la vitrine du village d'activités. Ces bâtiments abritent l'ensemble des services mutualisés des entreprises : restaurant, crèche, conciergerie, ils peuvent aussi accueillir des services, administratifs et autres, bénéficiant à l'ensemble du quartier : salle de fitness, service médical ou paramédical, etc. La structuration d'un tissu écologique composé de strates herbacées et arbustives permettra d'articuler le tissu résidentiel et le tissu d'activités. La concertation est une amorce possible pour développer un tissu maraîcher, à proximité de la zone, fournissant des produits frais au restaurant d'entreprise.

Maître d'ouvrage : Amopierre

Equipe de maîtrise d'oeuvre : Duret architectes, Revelarchi architectes, Parcelle 8 paysagistes

(c) texte : Sophie Trelcat

### **3.3 EPT Grand Orly Seine Bièvre : un projet à l'initiative du privé pour soutenir l'entrepreneuriat et les activités productives à Choisy-Le-Roy**

Avec 700 000 habitants, 285 000 emplois, le Territoire Grand-Orly Seine Bièvre est au cœur des enjeux métropolitains. Il reste un territoire dit attractif avec un maintien d'une part significative d'emplois industriels. Le territoire va connaître de fortes transformations urbaines à l'horizon 2024, du fait d'immenses chantiers de transports : arrivée de 10 gares du Grand Paris Express, prolongement de lignes de métro, création de lignes de tramway.

Depuis sa création le Territoire s'est engagé dans une politique de maintien et de développement des activités industrielles et productives dans un contexte de raréfaction du foncier à vocation productive en milieu urbain dense : publication du Manifeste pour un territoire industriel et productif avec près d'une cinquantaine d'acteurs publics et privés signataires (juillet 2018) ; désignation en tant que territoire d'industrie et élaboration d'un plan d'actions d'une soixantaine d'actions, mise en place d'une Maitrise d'œuvre de développement urbain et économique pour accompagner à la relocalisation des entreprises impactées par les opérations d'aménagement,...

Cinq millions de m<sup>2</sup> sont programmés au sein des différentes opérations d'aménagement du territoire dont la moitié est dédiée à l'activité économique et 700 000m<sup>2</sup> dédiés à l'accueil d'activités productives.

L'incubateur d'entreprises dédié aux activités productives constitue un des projets accompagnés par le Territoire pour répondre aux besoins en immobilier des entreprises.

#### **3.3.1 Un projet intégré au tissu urbain et inséré dans un quartier en renouvellement urbain**

Le projet a été initié par la société Intensity qui a déjà réalisé 3 projets similaires en région Ile de France : à Clichy La Garenne (ouvert depuis 2012), Paris 12 (ouverture en 2008) et Levallois – Perret (depuis 2015). Pour chacun de ces projets, Intensity recherche des quartiers en mutation urbaine et la proximité avec des zones d'habitat afin d'inscrire son projet immobilier dans un environnement mixte, disposant d'aménités et de potentiels lieux d'échanges avec les habitants et usagers du quartier où sera localisé le bâtiment de l'incubateur.

L'opération réalisée par Intensity au sein du quartier Sud de Choisy-le-Roi répond à ces caractéristiques. Le quartier sud, situé à 10 minutes à pieds de la gare du RER C de Choisy-le-Roi, est un secteur urbain en pleine transformation puisqu'il accueillera bientôt 300 nouveaux logements et sera desservi par le tramway (T9) qui reliera la porte de Choisy à Paris et ? à Orly centre. Il s'agit d'un quartier urbain dense situé sur un territoire à proximité d'une des gares du Grand Paris puisque la gare

des Ardoines se situe juste en amont de Choisy-le-Roi. Enfin, le quartier est inclus dans le périmètre d'intervention de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

L'incubateur d'entreprises vient d'être ouvert et deux premiers locataires sont déjà installés dans les locaux. L'opération a démarré fin 2014 par la recherche d'un terrain sur le secteur de Seine-Amont suite à l'implantation sur Clichy et au premier investissement sur Paris intramuros avec l'ouverture d'un premier espace de co-working (400 m<sup>2</sup> dont 100 m<sup>2</sup> dédiés à des locaux d'activités). A Clichy, le bâtiment représente une surface de 2000 m<sup>2</sup> dédiée aux petites entreprises de profils très variés allant de l'artisanat aux services aux entreprises en passant par de la petite industrie ou du prototypage. L'incubateur de Clichy se situe à moins de 3mn à pied du métro Mairie de Clichy. Des parkings et services du quotidien comme la Poste sont également à proximité.

A Choisy-le-Roi, Intensity a acheté un bâtiment appartenant à une entreprise d'entreposage de matériels et de produits de coiffure (Axair). Lors de contacts établis au SIMI en 2014 avec l'EPCI de Seine Amont à l'époque, la collectivité a porté à la connaissance d'Intensity le terrain et le bâtiment mis en vente par le propriétaire des locaux. Intensity a entrepris des démarches pour acquérir le terrain et le bâtiment qu'elle a complètement restructuré afin de l'aménager en fonction de sa destination future : un lieu composé de locaux d'activité allant de 50 à 100 m<sup>2</sup>, de locaux artisanaux et tertiaires sur des espaces moindres ou à partager. Ces locaux sont loués pour une période maximale de trois ans à leur occupant à un tarif comprenant la location, les charges communes (eau, chauffage, électricité, fibre optique) et un accès aux services proposés (salles de réunion, espace de restauration commun, accompagnement individuel, charriots, transpalettes, échelles etc.). Les loyers ne sont pas déterminés en fonction du nombre de m<sup>2</sup> occupés mais en fonction d'un ensemble de services proposés aux entreprises hébergées.



Locaux d'activités à Clichy sous-bois (photo Intensity)

Intensity propose de la formation et du conseil à ses utilisateurs en tant qu'organisme de formation et société qualifiée pour le conseil en marketing vente par l'organisme ISQ. Les clients hébergés bénéficient à ce titre d'un accompagnement individuel en phase de création, de lancement ou de développement de l'entreprise. Intensity intervient particulièrement dans les domaines de la définition de l'offre et de la clientèle à laquelle celle-ci va s'adresser, la formalisation du bénéfice client et la recherche des meilleurs canaux de vente. Trois types de formations courtes (12 à 20h réparties

sur 2 mois) sont proposées à destination des porteurs de projets en phase de réflexion, des entrepreneurs en démarrage d'activité et des entreprises qui cherchent des pistes de développement ou de redéveloppement.

Intensity cherche à produire des locaux et des espaces qui favorisent les échanges entre occupants, d'une part, et entre occupants et habitants du quartier d'autre part. L'ouverture d'un restaurant attendant aux locaux d'activité et d'une salle de danse louée aux associations du quartier permettront d'établir ses relations tout en élargissant les services proposés aux entreprises locataires. Dans cet esprit, il est indispensable d'établir des relations avec les collectivités : ainsi l'incubateur est en relation avec le Centre de l'Entrepreneuriat situé dans le quartier et géré par un propriétaire privé La SAS du Lys Rouge, le Territoire Grand-Orly Seine Bièvre étant locataire d'une partie pour y animer un centre de ressources dédié aux porteurs de projets. Les créateurs d'entreprises pourront rejoindre l'incubateur si leur projet peut y être accueilli, en fonction des contraintes matérielles impliquées par celui-ci et évidemment de l'engagement de respect par les entrepreneurs et leurs salariés de la charte de fonctionnement du lieu. Les entreprises candidates à l'installation sont souvent adressées par les collectivités (mairie ou EPT) et l'essentiel des installations est liée à cet effet de « bouche à oreille ».

### 3.3.2 Le développement d'un incubateur d'entreprises dédié au secteur productif

Le projet est entièrement privé, Intensity n'ayant pas demandé de subvention publique. Les 6 M.€ investis ont été financés sur fonds propres. Le chiffre d'affaires de Intensity correspond au montant des loyers versés par ses occupants et les participants à des formations ou des prestations de conseil. La recherche de rentabilité des fonds propres s'établit à un taux de 4 % environ, loin des objectifs de rendement financier exigés par les investisseurs en immobilier d'entreprises ou pour du logement (7 à 9%).

Les offres et tarifs affichés par la société sont donc relativement éloignés des prix de marché pratiqués par les opérateurs privés, principalement issus du secteur de l'immobilier :

#### **Un atelier**

-275 euros HT/mois pour un espace d'atelier partagé (environ 10 m<sup>2</sup> net au sol, 3 m de hauteur sous plafond)

-350 euros HT/mois pour un espace d'atelier partagé (environ 10 m<sup>2</sup> net au sol, 5 m de hauteur sous plafond)

-à partir de 1200 euros HT/mois pour un atelier individuel (environ 60 m<sup>2</sup> net au sol, 5 m de hauteur sous plafond)

Par rapport aux prix des loyers de marché (130€/m<sup>2</sup> pour un local d'activité dans le Val-de-Marne sur le secteur de Seine-Amont) exprimés en m<sup>2</sup> hors charges et hors taxes, 10 m<sup>2</sup> couleraient à un entrepreneur environ 15 600 € par an (10 x 130 x 12 mois auxquels s'ajouteraient les charges suivantes : eau, électricité, internet, chauffage, CFE+...estimé à environ 200€/mois et tout le temps nécessaire en réparation, tout le matériel à disposition et l'usage des espaces communs, l'accompagnement base 1h/semaine) alors que ce même espace lui revient à 3 300 € (275 € x 12 mois) dans le cas présent. Cette comparaison montre que l'écart est significatif et permet de mieux de rendre

compte de l'effort financier que représente pour une TPE industrielle ou artisanale la location d'un tel espace en secteur urbain dense de la région Ile-de-France.

Voici la description qui est donnée par Intensity de son nouvel incubateur :

**L'incubateur de Choisy-le-Roi** est destiné à accueillir sur 3600 m<sup>2</sup> des petites entreprises de profils très variés allant de l'artisanat aux services aux entreprises en passant par de la petite industrie ou du prototypage. L'incubateur de Choisy-le-Roi se situe à moins de 15 mn à pied du RER C, gare de Choisy-le-Roi. La station du futur TRAM T9 se situe à une centaine de mètres (mise en service décembre 2020) L'incubateur de Choisy-le-Roi propose des services en bureaux comme en ateliers, partagés ou individuels, pour des artisans ou de la petite production. Les espaces sont adaptés pour de la fabrication et du stockage léger.

Deux salles de réunion de 6 à 12 places sont disponibles pour recevoir clients, fournisseurs ou partenaires. Vous pourrez préparer et prendre vos repas dans la cuisine entièrement équipée. Deux salles de danse et activité sportive ainsi qu'un restaurant viendront compléter l'offre dans les prochains mois

Trois types d'espaces sont disponibles à Choisy-le-Roi :

- poste de bureau dans un open space de 200 m<sup>2</sup>
- espace de 10 m<sup>2</sup>, 20 m<sup>2</sup> ou 30 m<sup>2</sup> en ateliers partagés
- atelier individuel de 15, 45 m<sup>2</sup> ou 80 m<sup>2</sup>

**Les services d'accompagnement proposés par l'incubateur de Choisy-le-Roi** s'organisent sur rendez-vous et sont compris dans le prix. Nous travaillons avec des entreprises aux profils très variés et nos clients bénéficient, au-delà de l'encadrement et du conseil que nous pouvons proposer, des contacts et partage d'expérience avec les autres entreprises clientes sur place ou de nos autres incubateurs d'entreprises.

-En accès 24/24, 7/7

-Accès internet

- Électricité distribuée dans tous les espaces et alimentation eau possible. Courant triphasé disponible.

-Racks de stockage dans les ateliers partagés

-Salle de Réunion

-Grande cuisine

- zone chargement / déchargement et matériel nécessaire

-Terrasse, atrium

-Accompagnement de vos projets par l'équipe d'Intensity

Pour développer des activités, Intensity propose la location d'ateliers partagés à partir de 10 m<sup>2</sup> ainsi que des ateliers individuels jusqu'à 80 m<sup>2</sup>. La hauteur sous plafond (de 4 m à 5,5 m) a été étudiée pour ces activités et l'éclairage naturel est privilégié.

Source : dossier de Presse Intensity



Bâtiment à Choisy-Le-Roi, Intensity (photos : N Gillio et Intensity)

L'incubateur est à la fois un lieu de passage pour les entrepreneurs qui resteront trois ans mais aussi un espace où les entreprises peuvent nouer des relations pour mutualiser des actions de marketing, des recherches de clientèles ou de fournisseurs. En visant une occupation supérieure à 80% des locaux, les incubateurs développés par Intensity contribuent à l'amorçage d'activités productives par des entrepreneurs afin de créer leur propre emploi et pérenniser leur activité.

La possibilité de disposer de locaux adaptés dans un lieu attractif et fonctionnel augmente la probabilité que les entrepreneurs passent le cap des trois ans voire plus.

Les lieux ouverts sur Clichy et sur Choisy illustrent les besoins des entreprises artisanales et de la petite production dans les domaines de l'immobilier et de l'environnement économique et urbain souhaités : des espaces en zone urbaine, une proximité avec la clientèle et avec d'autres entreprises de taille identique ou proche, des services associés aux jeunes entrepreneurs et des lieux conviviaux pour développer son entreprise.

**Parmi les conclusions que l'on peut tirer de ce projet, la plupart mettent en évidence le maintien des activités productives et le rôle de l'acteur privé par rapport à la collectivité :**

- **Un opérateur privé est capable de porter des opérations immobilières pour héberger des activités productives en région Ile-de-France, et en quartier,**
- **L'intégration du projet dans l'environnement urbain et social du territoire nécessite une articulation entre l'opérateur privé et la collectivité à travers une relation de qualité,**
- **Les besoins en hébergement des entrepreneurs individuels pour des activités concernent un segment de marché délaissé par les investisseurs immobiliers traditionnels, notamment sur le volet ateliers /activités productives. Cependant des acteurs privés sont capables de pérenniser des opérations réputées risquées et déficitaires,**
- **Le projet mis en œuvre sur le territoire dépasse l'offre immobilière et le montage d'une opération classique pour offrir des services dédiés aux entrepreneurs individuels en phase de création (formation, appui à la commercialisation, etc.). Il s'inscrit dans une logique de parcours résidentiel des entreprises.**

### **3.4 Lyon- projet USIN : une opération montée par la collectivité et l'entreprise Bosch pour réindustrialiser un site avec la Banque des Territoires et la SERL**

#### 3.4.1 Les caractéristiques du site

Le projet Usin est une opération de réindustrialisation d'un site occupé par l'entreprise Bosch actuellement. L'entreprise a souhaité se recentrer sur des activités occupant une surface réduite dans les prochaines années. Après plusieurs tentatives de réindustrialisation depuis 2010, l'entreprise allemande a préféré céder ses terrains et ses bâtiments. L'origine du projet est née de l'élaboration du PLUi-h 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 part de la Métropole de Lyon dans un contexte où l'entreprise souhaitait se retirer tout en poursuivant certaines activités comme de la R&D : une synergie peut se créer avec les nouveaux implants industriels. A ce stade, le fait de conserver dans la réglementation d'urbanisme une vocation industrielle au site offrait une garantie à Bosch. Le projet Usin viserait à faire de ce site un parc d'activités pour les entreprises industrielles (ETI, PME PMI, start up, groupe) avec prise à bail sur un ensemble de locaux rénovés et neufs de 60 000 m<sup>2</sup> à terme. La surface actuelle (32 000 m<sup>2</sup>) serait doublée de locaux neufs pour 30 000 m<sup>2</sup>. Bosch resterait présent sur site comme locataire avec son bureau d'étude et des activités de formation en thermotechnologie et ventes en techniques du bâtiment. De plus, il conserve la propriété de son site voisin par l'intermédiaire de sa filiale Bosch RexRoth au sud (fabrication de distributeurs et joysticks pour machines de construction)<sup>27</sup>. L'ensemble des baux signés, dont Boostheat (fabrication de chaudières à haut rendement) qui occupe actuellement 9 000 m<sup>2</sup>, seront transférés à l'acquéreur à la vente du site.

Les deux entreprises implantées actuellement emploient 120 salariés au total et les terrains sont la propriété du groupe Bosch. En annonçant la cession de ces terrains, le groupe a souhaité favoriser la mutation du site en assurant le maintien de sa vocation industrielle dans un secteur sous forte pression foncière pour la production de logements en raison de son accessibilité en transports collectifs (métro, tram, bus) et routière (boulevard périphérique Laurent Bonnevey). Les terrains situés sur la commune de Vénissieux et proches du parc de Parilly disposent aussi d'atouts majeurs pour attirer des entreprises (facilité d'accès pour les salariés et les clients-fournisseurs, concentration d'établissements industriels sur la métropole, offre de locaux de taille intermédiaire pour des PME-PMI en développement).

Bosch a lancé une consultation privée, avec le soutien de la métropole de Lyon, pour laquelle deux offres ont été proposées : la première par DCB International et la seconde par la SERL<sup>28</sup> associée à Lindea (à noter que la Banque des territoires figurait dans les deux propositions). La SERL avait déjà

---

<sup>27</sup> Commercialisation et après-vente de composant et systèmes hydrauliques, électriques et mécaniques Développement, fabrication et commercialisation des distributeurs et manipulateurs hydrauliques destinés au marché des engins mobiles. ([www.bosch.fr/notre-entreprise/bosch-en-france/venissieux-rexroth/](http://www.bosch.fr/notre-entreprise/bosch-en-france/venissieux-rexroth/)).

<sup>28</sup> Société d'Équipement de la Région Lyonnaise.

tenté ce type d'offre dans le cadre de l'Appel des 30<sup>29</sup> en associant un promoteur (EM2C). La Métropole a apporté son aide aux deux groupements. La SERL a été retenue à l'issue de la consultation entraînant la création d'une Société Anonyme Simplifiée (SAS USIN Lyon Parilly) à terme. Ce choix du tandem formé par la SERL et la Banque des territoires, bientôt rejoint par la Caisse d'épargne Rhône-Alpes (CEPRAL Participations), offrait davantage de garantie à Bosch en matière de capacités financières et institutionnelles à s'engager dans un projet industriel sur le long terme compte tenu des liens forts entre la SERL et la Banque des territoires, d'une part, et entre la SERL et la Métropole de Lyon d'autre part.

#### LE SITE ACTUEL DU PROJET USIN



Source : SERL – Banque des Territoires – Métropole de Lyon

Bosch a annoncé son départ en 2017 avec le souhait de céder les terrains par un acte de vente d'un seul tenant. La volonté de réindustrialiser le site est née des discussions entamées avec les services de la Métropole de Lyon : la collectivité avait des objectifs de réindustrialisation sur son territoire dans le cadre de l'élaboration du nouveau PLU-IH et une mutation vers du logement aurait induit des contraintes plus fortes en matière de dépollution. Bosch a néanmoins engagé des opérations de dépollution du site (présence de solvants et d'hydrocarbure liés à des activités anciennes sur site) pendant 2 ans. La promesse de vente a été signée en juin 2019 avec la SERL, la réitération est prévue pour juin 2020 au plus tard.

<sup>29</sup> L'Appel des 30 ! est un appel à projets visant à consolider la dynamique d'innovation de la Vallée de la Chimie. Créé par la Métropole de Lyon en partenariat étroit avec 30 partenaires privés et publics engagés pour la Vallée, la première édition a été lancée en 2014, puis une autre édition a eu lieu en 2016.



## PROJET USIN ET ALENTOURS EN PHOTO AERIENNE



Source : © Serl

### 3.4.2 Le projet en cours de définition

Comme de nombreux projets de renouvellement urbain, cette opération mobilise plusieurs acteurs aux compétences multiples (aménagement, financement, animation et exploitation) parmi lesquels la Banque des Territoires (financier public à hauteur de 8,2 M.€), de la Société d'Équipement de la Région Lyonnaise (SERL, à hauteur de 8 M.€ pour les frais d'aménagement du site) et la Caisse d'Épargne à partir d'un investissement de près de 82 M.€ par apport de fonds propres et endettement bancaire.

Le site et ses bâtiments, propriété de la future SAS USIN feront l'objet d'intervention tant sur l'aménagement (viabilisation du terrain disponible), construction de nouveaux bâtiments et adaptation, selon les besoins des futurs locataires, des bâtiments existants. Ces derniers bâtiments sont aujourd'hui occupés pour partie, le 105 par la société « BoostHeat » sur 8 000 m<sup>2</sup> et le second de 10 000 m<sup>2</sup> est actuellement en commercialisation pour 1 à 2 preneurs. Pour ce dernier bâtiment, la volonté de trouver un locataire pour y installer une ligne de production importante est un objectif clairement affiché par les partenaires. En effet, cela pourrait avoir un effet d'entraînement important sur l'installation de clients et fournisseurs à proximité et notamment sur la commercialisation du programme global de 30 000 m<sup>2</sup> en phase 2 avec des locaux allant de 1 000 à 2 500 m<sup>2</sup>.

Le montage juridico-financier nécessite la constitution de la SAS USIN dont la SERL, la Banque des Territoires et la Caisse d'Épargne Rhône Alpes (dernier investisseur entrant) sont actionnaires. La société a été constituée le 9 décembre 2019. Un permis d'aménager a été déposé et son instruction purgée de tout recours constitue une des conditions suspensives de la vente. La SAS aurait un

actionnariat composé de 20 % de fonds propres (CDC, SERL, CEPRAL Participations) et 80 % de dettes. Cette première phase a nécessité des investissements élevés pour la SERL puisque les frais d'études préalables (établissement du permis d'aménager, impact environnementale, programmation industrielle, études VRD et architecte en chef, etc.) s'élèvent à environ 450 000 € et nécessitent un portage sur 2 ans avant de pouvoir aboutir.

Outre l'intervention de la SERL, de la Banque des Territoires et de CEPRAL Participations, le site est aujourd'hui occupé par une association, La Ruche Industrielle<sup>30</sup>, soutenue par des entreprises très impliquées sur le territoire de la métropole lyonnaise : Renault Trucks, Fives, Aldes, EDF, la SNCF et Bosch...(membres fondateurs) L'animation prendrait la forme de l'installation de prototypes en atelier sous forme d'une plateforme industrielle collaborative. La Ruche Industrielle a bénéficié du soutien financier de la Métropole de Lyon dans le cadre du programme Territoires Industriels de Grande Ambition (TIGA), appel à manifestation d'intérêt porté par l'Etat.

### 3.4.3 Résultats et effets attendus par les acteurs individuellement et collectivement

En termes d'emplois, les porteurs du projet visent des effectifs de l'ordre de 1 000 emplois salariés une fois l'ensemble des 62 000 m<sup>2</sup> commercialisés, ce qui suppose un rythme soutenu dans l'aménagement et la mise en location des locaux d'activités. Cependant, la réussite de l'opération est appuyée par la présence d'un écosystème affiché de 600 hectares de foncier industriel réparti entre le territoire de **Lyon Parilly Factories** et celui de la Vallée de la Chimie lequel est en forte mutation et fait l'objet d'un programme d'aménagement urbain de grande ampleur.

Cette mutation doit faciliter l'accueil des activités industrielles initialement implantées dans les 32 000 m<sup>2</sup> et qui auraient besoin de se développer sur un espace plus important.

Ces deux territoires de **Lyon Parilly Factories** et la Vallée de la Chimie offrent des potentialités significatives que la Métropole et ses partenaires souhaiteraient mobiliser pour accroître les atouts du site et encourager les implantations de firmes à court terme sur deux volets industriels : industrie productives et Chimie/Energie/environnement

Parmi les effets significatifs du projet en faveur du maintien des activités productives, le choix du site et l'implication de Bosch dans la cession par le biais d'une consultation accroissent la faisabilité de l'opération puisque la SERL, aménageur métropolitain et la Banque des Territoires apportent un portage et une visibilité de long terme, essentiel pour les entreprises industrielles qui devraient s'implanter ou sont déjà présentes (BoostHeat). La volonté de conserver une vocation industrielle au site, confirmé dans le règlement d'urbanisme, le permis d'aménager et le projet, constitue un argument supplémentaire qui valorise le site et le préserve de pressions foncières pour y produire du logement ou des bureaux.

---

<sup>30</sup> <https://larucheindustrielle.fr/> La Ruche Industrielle est composée de **9 entreprises fondatrices** : Renault Trucks, Bosch, Rexroth, Edf, INSA, ALDES Volvo, SNCF, VICAT, FIVES et la Métropole et deux membres Adhérents : MOIS by SNEF et PTC . *Président : M. Stanislas LACROIX (P-DG ALDES)*

Avec le départ de Bosch, le site deviendra multi-locataires obligeant à déployer d'autres types de prestations notamment en matière d'exploitation industrielle, de sécurité, d'offre de restauration.

La SERL et Banque des Territoires souhaitent par ailleurs, tant en aménagement qu'en exploitation, mesurer et accroître la performance énergétique et environnementale du site : aménagement d'espaces verts, mutualisation des énergies, développement des énergies renouvelables ...

A ce stade, le maintien d'une présence de l'activité Bureau d'études de Bosch et le rôle de catalyseur joué par l'association La Ruche Industrielle favorisent le maintien et la visibilité de la vocation industrielle et d'activités tertiaires au service de l'industrie sur le site. La commercialisation du bâtiment 101 de 10 000 m<sup>2</sup> est prévue pour un seul acquéreur à ce stade. Compte tenu des frais de portage supportés par la SERL, le retour sur investissement a été estimé à environ 12 ans correspondant ainsi à une logique d'investissement de long terme qui a prévalu dans le montage financier. En parallèle de la commercialisation des bâtiments existants, la SERL anticipe les études pour les constructions neuves pour se tenir prêt à la réitération de la vente. Une fois ce premier bâtiment commercialisé, les autres locaux programmés devraient être mis en location plus rapidement. Boost Heat occupe déjà 10 000 m<sup>2</sup>, La Ruche Industrielle est présente et anime un autre bâtiment tandis que l'ancien bâtiment occupé par la direction de Bosch sur le site devrait être commercialisé pour accueillir des entreprises à la recherche de locaux de petites tailles ou des activités en co-working.



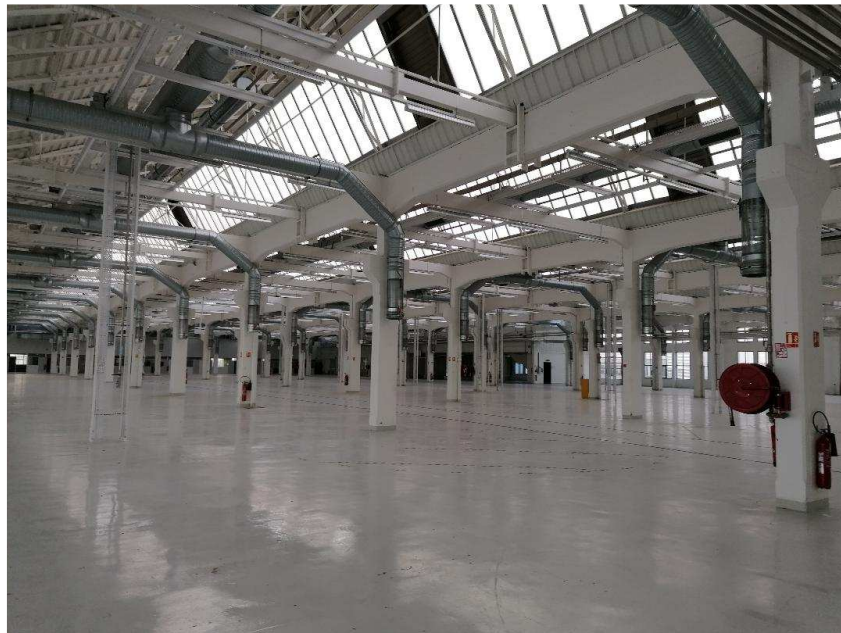
BATIMENT ADMINISTRATIF SITE BOSCH-VENISSIEUX. PHOTO N GILLIO

### 3.4.4 Conclusion sur le maintien des activités productives et sur la plus-value de l'acteur privé / l'acteur public

- **L'implication de l'entreprise propriétaire foncier et immobilier dans la cession de son terrain (Groupe Bosch), respectant leurs obligations réglementaires, sociales et environnementales**

dans le cadre d'une cession foncière et allant au-delà des exigences en la matière (consultation d'opérateurs),

- La réalisation d'une opération de réindustrialisation de site à proximité d'entreprises propriétaires aux intérêts convergents (ne pas être progressivement entourés par des logements ou des commerces),
- La mise en place d'une animation par le biais d'une future association des usagers du site et la Ruche Industrielle pour le volet industriel ainsi qu'une mission de gestion et exploitation du site (SERL – recrutement spécifique)),
- La présence d'un opérateur public de l'aménagement capable de porter une opération de ce type sur le long terme dans une logique patrimoniale,
- La participation financière d'un investisseur public avisé et d'un établissement privé bancaire pour assurer la faisabilité financière de l'opération,
- Un projet démonstrateur avec des effets potentiellement importants pour concrétiser la « ville productive » voulue par les élus.



BATIMENT 101 SITE BOSCH-VENISSIEUX. PHOTO N GILLIO

### 3.5 La réindustrialisation d'un site par les acteurs privés: le Projet Bel Air Camp à Villeurbanne

Bel Air Camp est à la fois une opération immobilière et un lieu dédié à l'industrie et aux services à l'industrie. DCB International, promoteur immobilier lyonnais, a racheté en 2000 le site de 34 000 m<sup>2</sup>, dont 26 000 m<sup>2</sup> de locaux, qui hébergeait Alstom jusqu'en 2015. Situé sur la commune de Villeurbanne, dans le quartier de Bel-Air, les trois bâtiments ont été occupés de 2000 à 2016 par la branche transports d'Alstom. Alstom a quitté ce site suite à la construction de nouveaux locaux et à son déménagement sur le nouveau site toujours à Villeurbanne en octobre de la même année.

Depuis son ouverture, Bel Air Camp est un espace dédié à l'industrie qui totalise en 2019 55 entreprises installées dans un bâtiment de 10 000 m<sup>2</sup>. Cet espace a été aménagé afin de prendre en compte les besoins des entreprises locataires : espaces communs (cuisine, potager, etc.), infrastructures lourdes et coûteuses (quai de chargement, acquisition de machines), des ateliers privatifs (plusieurs cellules de 200 m<sup>2</sup> et 100 m<sup>2</sup>).

Les 55 entreprises appartiennent aux secteurs de l'artisanat, de l'éco-mobilité, de la robotique, de l'ingénierie et de études techniques et du hardware. Elles totalisent 300 personnes travaillant sur le site actuellement. Le loyer comprend la location de la surface et les services associés (conciergerie notamment). Il est par conséquent variable selon la surface, les besoins, les équipements et la solidité des entreprises. Des services communs et partagés avec les entreprises à proximité du site de Bel-Air Camp permettent d'assurer le maintien du restaurant inter-entreprises avec SAFRAN notamment.

Un incendie a ravagé le 8 octobre 2019 les 10 000 m<sup>2</sup> occupés par les entreprises. Cette catastrophe n'a pas entamé la volonté des entreprises de revenir sur ce site une fois que le bâtiment sera reconstruit. A l'heure actuelle, plusieurs d'entre elles sont hébergées de manière temporaire sur le territoire de la métropole lyonnaise en attendant de revenir à Villeurbanne. Cet évènement démontre que ce type de lieu répond à une demande forte de TPE-PME et de start-ups car il offre à la fois des types de locaux variés et des services associés<sup>31</sup> adaptés aux besoins des entreprises occupant ces mêmes locaux. Par ailleurs, Bel Air Camp a acquis un autre terrain : <http://www.lyonpoleimmo.com/2019/12/11/57353/bel-air-camp-prend-a-bail-3-000-m%C2%B2-dans-le-fakto/>

Le degré d'implication/ d'imbrication entre les politiques publiques et les acteurs privés varie d'un territoire à l'autre, d'une opération d'aménagement au réaménagement d'un modeste tènement. Le jeu des échelles d'observation des phénomènes d'éviction des activités productives et de réindustrialisation des espaces métropolitains méritent attention dès lors que l'on recherche des modèles ou des bonnes pratiques suffisamment souples pour être reproduits.

De ces exemples locaux, se dégagent pourtant quelques pistes pour l'avenir.

---

<sup>31</sup> « Actuellement, 32 % des entreprises ont été relogées dans le petit bâtiment Bel Air 3 et continuent ainsi « à travailler dans le partage, principe identitaire de Bel Air Camp », dit-elle. 42 % des start-up sont hébergées à proximité, à Villeurbanne ou dans des incubateurs lyonnais. 11 % sont retournées aux sièges de leurs entreprises ou en home office. Enfin, 15 % des locataires, contraints par des besoins particuliers d'aménagement ou de matériel, sont encore en recherche de solutions. » Les Echos, 5 novembre 2019.



## 4 Les pistes de recommandations : des initiatives locales aux pistes d'action pour l'avenir

La place et la contribution économique des activités industrielles dans le développement équilibré et durable des territoires sont désormais largement débattues à travers les initiatives prises en France (territoires d'industrie) mais aussi dans les villes européennes (Metrex, Espon – Mista, Cities of making, Programme European, etc.).

Ce regain d'intérêt ne se limitent pas aux métropoles puisque des territoires industriels imaginent des pistes afin de réindustrialiser des sites et des friches d'activités pour conserver leur savoir – faire et leur identité. En effet des territoires de tradition industrielle comme celui de Saint-Chamond situé à proximité de Saint-Etienne ont redynamisé le site occupé par les industries sidérurgiques et d'armement – Creusot Loire et GIAT Industries - jusqu'à récemment, à partir d'un projet d'aménagement (Novaciéries).

**Dans les métropoles et territoires étudiés, des effets d'éviction sont constatés de manière diffuse car ils affectent les espaces en recomposition urbaine** caractérisés par des projets d'aménagement structurant (Carré de Soie sur la Métropole Lyonnaise, Euroméditerranée sur la Métropole d'Aix-Marseille) et les espaces à forte densité urbaine de première couronne où opèrent des logiques de concurrence d'usage avec les programmes d'accession au logement en promotion privée et avec les programmes immobiliers tertiaires.

**Le maintien des activités productives dans les métropoles est une question technique que les élus locaux ont encore besoin de s'approprier pour le porter.** Cependant, véritable enjeu pour l'équilibre économique des métropoles et leur développement cohérent avec les attentes sociétales, il nécessitera l'amélioration des outils de connaissance (systèmes d'information et de veille intégrant données économiques, foncières et urbaines ; prise en compte du rôle de la demande des entreprises pour estimer les besoins et développer une offre foncière pertinente), l'expérimentation et l'innovation dans l'organisation et les projets mis en œuvre sur les territoires avec les services et l'association des élus , la mobilisation de la boîte à outils de l'action foncière et de l'aménagement (le PLUi , premier outil de la stratégie foncière pour les activités productives, l'acquisition et le portage sur le long terme pour asseoir une stratégie patrimoniale, le développement de montages hybrides : opérations mixtes sur des ilots, garantie locative de la commercialisation, société foncière locale, etc.).

Enfin, **l'aménagement spatial et économique pour les activités productives est un chaînon manquant du parcours résidentiel des entreprises sur les territoires métropolitain**, l'efficacité des interventions sera d'autant plus forte que celle-ci sera mise en rapport avec le développement de l'autonomie productive et alimentaire des territoires (moins de biens manufacturés importés sur le territoire) et avec l'intensification de l'innovation par les interactions entre services et industries, lesquelles demandent davantage de proximité géographique.

Nous avons constaté à la fois dans les études de cas présentés à la fin de ce document que dans les analyses proposées par les acteurs interrogés **qu'il n'existe pas de modèle type ouvrant sur une recette clef en main pour revitaliser des secteurs avec une forte concentration d'activités industrielles et / ou artisanales**. Les contextes territoriaux sont trop différents non seulement en raison de la superficie des sept territoires étudiés, des secteurs d'activités présents et des trajectoires urbaines empruntées par chacun d'entre eux. Le rôle des acteurs privés et la capacité des collectivités à agir et à dialoguer avec eux est aussi un paramètre qui varie d'un territoire à l'autre.

La nécessité d'établir un argumentaire pour promouvoir l'action foncière et économique en vue de maintenir et développer les activités productives ne fait pas de doutes aux yeux des techniciens interrogés en collectivité et des élus (Manifeste de l'Etablissement public territoire de Grand Orly-Seine Bièvre). Il s'agit le plus souvent de montrer la nécessité de pérenniser un tissu économique et des emplois diversifiés, d'ancrer cette démarche dans une stratégie de transition écologique et d'économie circulaire souvent portée par des activités productives à forte valeur ajoutée, et enfin, de s'inscrire dans une culture industrielle fondée sur le développement de savoir-faire et de compétences qui permettent de se différencier des autres territoires.

Aujourd'hui, **une stratégie foncière et économique en faveur des activités productives se composent de plusieurs « briques », lesquelles relèvent d'actions à long terme et incontournables** tandis que d'autres sont davantage **des actions modulables et à utiliser en fonction du contexte territorial et de la forme que prendra l'urbanisme négocié avec les acteurs privés**. Parmi les actions de long terme qui créent des conditions cadres pour mettre en œuvre une stratégie à long terme en faveur des activités productives, **les documents d'urbanisme sont incontournables dans la mesure où ils « fixent » les espaces dédiés à l'accueil de ces activités par des logiques d'ilots mixtes** (pourcentage de locaux d'activités) **et par des logiques de concentration et de spécialisation** (parcs d'activités et bâtiments dédiés aux activités artisanales et à de la micro production en ville). Les zonages exclusifs et/ou mixtes sont déclinés sur la plupart des territoires étudiés (Lyon, Bordeaux, Grenoble et Nantes) à l'aide de démarche de diagnostic et sous contrainte parfois de risques technologiques et naturels pris en compte à travers la concordance des temps (PLUi / PPRN / Schéma de développement des espaces économiques – schéma d'accueil des entreprises, etc.). **La connaissance croisée des périmètres d'action et de la quantification de la demande des entreprises** répond à un besoin de mieux connaître les besoins fonciers et immobiliers d'activités souvent négligées par les professions immobilières (agences et commercialisateurs) en raison des risques perçus en terme de rentabilité et de la modestie des surfaces concernées à titre individuel (entre 50 et 500 m<sup>2</sup>). Il est donc souvent souhaitable de construire une connaissance croisée mise à jour régulièrement des activités productives et des locaux d'activités pour combler les carences du marché de l'immobilier vu par les acteurs privés. Ensuite, la **gouvernance interne suppose l'organisation des services** des collectivités capables de développer une vision intégrée du foncier (Métropole de Bordeaux) facilitant le dialogue avec les acteurs privés ou une organisation dédiée au foncier productif ciblé sur l'identification de besoins fonciers et immobiliers capables de répondre aux attentes des filières économiques visées par la stratégie économique (ETP 12, Métropole de Lyon). Enfin, dans nos analyses, il est souvent rappelé le caractère incontournable et la qualité des échanges avec les acteurs privés, ce qui revient aussi à poser la question suivante : avec quels acteurs faire un urbanisme négocié ? La réponse n'est pas unique bien sûr tant les entreprises et les organismes qui les représentent sont différents d'un territoire à l'autre. Néanmoins, dans une démarche modulaire et souple, les acteurs privés peuvent participer à deux niveaux : en tant que personne publiques associées, afin de préparer les documents d'urbanisme et alerter sur les difficultés



que rencontrent les entreprises sur le territoire (organismes consulaires, fédérations professionnelles et professionnels de l'immobilier) , en tant qu'acteurs économiques impliqués dans les initiatives locales diverses issues des actions des collectivités à travers les projets d'aménagement, les appels à manifestation d'intérêt et les relations entretenues par la collectivité avec plusieurs d'entre eux (le réseau des développeurs économiques de la Métropole de Lyon, les observatoires de l'immobilier d'entreprise de Nantes, Toulouse ou Marseille, etc.). Il est donc important de ne pas institutionnaliser l'urbanisme négocié sous peine d'annihiler le pragmatisme qu'il apporte aux relations entre les collectivités et les acteurs privés.

Outre ces constats qui amènent à définir des horizons à long terme et à court terme pour l'action, nous observons des marges de progrès pour les territoires dans leur globalité :

Derrière l'indispensable connaissance de la demande foncière et immobilière des entreprises et des surfaces existantes sur les marchés de l'immobilier neuf et de seconde main, c'est **le rôle de la charge foncière, somme du prix d'acquisition foncière et des charges supportées par l'acquéreur avant commercialisation, qui doit être mis en évidence**. La difficulté à stabiliser son niveau au regard des activités industrielles et artisanales notamment constitue un obstacle qui n'est pas encore levé dans plusieurs territoires. L'arrivée d'opérateurs capables de supporter ces coûts et de limiter leur poids pour les occupants des locaux constitue une perspective intéressante mais encore trop rare. Les pratiques étudiées à Bruxelles (Brussels.CityDev), à Lyon (Bel Air Camp, Usin) ou en région Ile-de-France (Intencity) offrent des solutions opérationnelles et pérennes sur les territoires.

**Les investisseurs privés traditionnels cherchent à limiter les risques financiers et locatifs liés à l'immobilier industriel et artisanal ou technologique**. Afin de garantir le succès de la commercialisation, il semble nécessaire d'aller plus loin en proposant des systèmes de garantie locative pour les six premiers mois de la commercialisation sur les territoires attractifs et peut être davantage ailleurs. En sécurisant des investissements risqués pour le propriétaire, celui-ci serait en mesure de s'engager dans un nombre plus élevé et plus varié (bureaux, locaux d'activités et technologiques) d'opérations immobilières sur le territoire. Cette idée a été évoquée en Ile-de-France avec la Banque des Territoires et pourrait être expérimentée dans les prochaines années.

**Les opérations étudiées révèlent une technicité particulière et des compétences que les collectivités ne maîtrisent pas en totalité**. Il est nécessaire de s'adjoindre une ingénierie juridique et financière capable de proposer des modes d'action foncière et des montages immobiliers diversifiés, de mutualiser l'expertise sur des territoires souvent complexes. Par exemple, les interventions de maîtrise publique du foncier économique peuvent porter leurs fruits en recyclant des terrains tout en conservant la maîtrise de leur destination future. Cependant, elle ne doit pas conduire à systématiser l'utilisation sans une évaluation des résultats produits, ni à écarter d'autres modalités d'action. Les baux à construction seront donc d'autant plus utiles qu'ils seront proposés dans un cadre territorial élargi pour limiter les effets de concurrence territoriale et par des experts qui en auront analysé les conditions de réussite.

**La Banque des territoires et les collectivités doivent se rapprocher pour développer des projets de réindustrialisation de sites en déshérence ou en cessation d'activités afin de favoriser leur recyclage pour y accueillir des activités productives**. Actuellement, l'identification des sites par les collectivités n'est pas encore systématisée et rallonge les délais nécessaires à l'analyse par la Banque des territoires.

La définition d'une grille de critères d'analyse des sites renforcerait le déploiement d'investissements à long terme dans une logique d'investisseur avisé que développe la Banque des Territoires sous la forme de S.A.S avec fonds propres d'origine publique et privée. Les critères procéderaient d'une connaissance des sites attractifs et qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie foncière et économique de la collectivité. Elle serait attentive à des sites qui favorisent un environnement économique favorable aux entreprises à la fois par leur localisation et par leur capacité à développer les échanges et les coopérations entre industriels notamment. La concentration urbaine des activités productives pourrait être privilégiée et répondre davantage aux besoins des entreprises productives.

# Annexes

## 5 Portraits socio-économiques des sept territoires étudiés

Source des graphiques: <http://www.diagnostic-socio-eco.com/home>

Sources des données:

INSEE - RP N / Etat civil - DGCL – BANATIC et ACOSS (Année 2018)

Territoires indicateurs	Aix Marseille	Bordeaux	Grenoble	Lyon	Nantes	Toulouse	EPT 12
<b>Population</b>	1 873 707	783 081	443 121	1 381 249	638 931	762 956	700 000
<b>Superficie en hectares</b>	314 923 ha	57 825 ha	54 554	53 368 ha	52 335 ha	45 816 ha	
<b>Nombre d'établissements</b>	?	?		125 000	68 500	?	50 000
<b>Emplois salariés (dont emplois salariés privés)</b>	663 900 (dont 579 206)	311 000 (dont 303 668)	155 611	655 000 (dont 594 303)	323 717 (dont 282 495)	463 290 * (dont 350 732)	290 000
<b>Emplois salariés dans l'Industrie</b>	70 722	33 161	29 101	75 548	28 754	62 829	52 000 env.
<b>Emplois Salariés dans le BTP</b>	40 355	22 055	9 435	34 724	18 221	22 679	
<b>Emplois salariés dans les services (hors commerces)</b>	376 238	207 940	95 255	398 572	194 924	224 428	
<b>Foncier économique</b>	3 600 ha (pour les 13 ZCE)**		5,5 millions de m <sup>2</sup>	?	4 400 ha (foncier productif)	5 000 ha (119 ZAE)	

\* population de l'aire urbaine

\*\* ZCE : zones de concentration économique définies par l'Insee

## 5.1 Aix Marseille Métropole

Résultat de l'histoire, sur l'intercommunalité Marseille Provence Métropole (18 communes) en 2008, seulement un emploi sur dix se classe dans le champ de l'économie productive (autour de 10%), entre 40 000 et 41 000 emplois. Résultat de l'évolution historique de Marseille et de sa mutation économique, l'emploi dans ce secteur ne cesse de diminuer (-0,7 % entre 2007 et 2008), une légère accentuation (-1,8 %) due à la crise est même enregistrée début 2009. Les emplois industriels traditionnels sont progressivement remplacés par des emplois industriels en lien avec les nouvelles technologies. De plus, les entreprises de type industriel externalisent de plus en plus certaines de leurs activités de service à valeur ajoutée (informatique, comptabilité, site internet etc.) dont les emplois sont maintenant comptés en économie de la connaissance. Ce moteur est toutefois un support fondamental de l'économie réelle.

Plus d'un emploi sur huit se situe dans l'économie des transports et de la logistique (autour des 13%) ce qui représente entre 50 000 et 53 000 emplois sur MPM en 2009. Le transport-logistique est un moteur en fort développement entre 2007 et 2008 (+3,8 %), mais accuse un léger ralentissement (+2,2 %) sur la dernière année en liaison avec la crise économique. Sa part dans l'emploi total s'accroît régulièrement. Le fort développement, et celui à venir, des échanges mondiaux et de la technologie inhérente, ainsi que les enjeux environnementaux, en font un moteur en devenir. Le développement récent de nouvelles formes de commerce, en particulier le e-commerce, pousse à de nouvelles réflexions sur l'entrepôt et la logistique urbaine.

L'ensemble des trois secteurs d'activités « industrie », « construction » et « transport entreposage » mobilise 163 000 des 663 900 emplois salariés de la métropole AMP (soit 25 %).

Treize zones de concentration des emplois de ces secteurs sont identifiées sur le territoire métropolitain, dont cinq sur la commune de Marseille. Le nombre d'emplois salariés de ces trois secteurs au sein des treize zones de concentration s'élève à 68 000, dont 31 500 pour les zones situées dans Marseille. Les 13 zones concentrent donc 42 % de l'emploi salarié des secteurs « industrie », « construction » et « transport-entrepôt » de la métropole AMP.

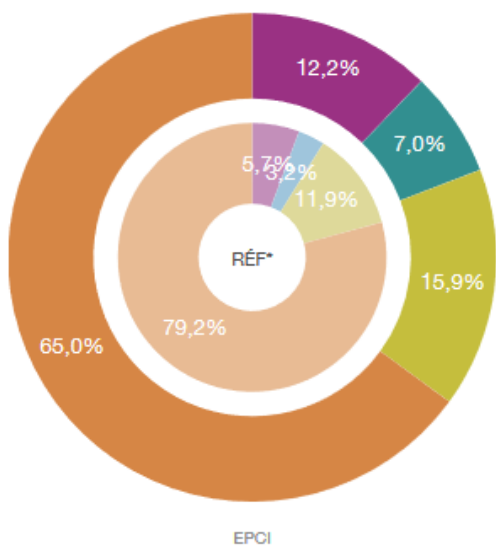
La surface occupée par les 13 zones s'élève à 3 600 hectares, soit une densité moyenne de 19 emplois salariés des secteurs « industrie », « construction » et « transport-entrepôt » par hectare (20 pour les zones de Marseille, 18 pour les zones hors Marseille). Sur l'ensemble de la métropole, la densité moyenne se limite à un emploi salarié de ces secteurs par hectare.

Sur la Métropole, entre 2007 et 2010, les sites industriels enclavés ont connu une croissance de 30 % du nombre d'établissements. Ainsi, près d'1 établissement sur 3 a été créé au cours des 5 dernières années. Les secteurs qui ont connu la plus forte croissance sont le secteur du transport et entreposage (+ 30 %) avec une vingtaine d'établissements créés, le secteur de la réparation et installation de machines et d'équipements (+ 58 %) avec 15 établissements créés, et enfin celui des déchets (+ 43 %) avec une dizaine d'établissements créés. Au regard de l'emploi, les sites industriels enclavés représentent près de 14 000 emplois. Les secteurs qui comptent le plus grand nombre d'emplois sont : le secteur du transport et entreposage avec 17 % du volume total, le secteur des aliments/boissons avec 13 % et le secteur de la métallurgie et des produits métalliques avec 11 %. Entre 2007 et 2010, 1 750 emplois ont été créés. Les sites industriels enclavés ont donc enregistré une augmentation de 14 % sur cette période. Les secteurs qui ont connu les plus fortes hausses sont : le secteur du transport et entreposage avec près de 520 emplois créés soit une croissance de 27 %, le secteur des déchets avec plus de 400 emplois créés soit + 58 %, le secteur des aliments/boissons avec plus de 300 emplois créés soit + 22 %. Enfin, le secteur de l'eau a connu la plus forte croissance, +100 %, avec la création de plus de 250 emplois. (Source : Extrait de « Les Actions de la Métropole d'Aix-Marseille pour une préservation de l'économie productive dans le paysage urbain »).

## AIX-MARSEILLE

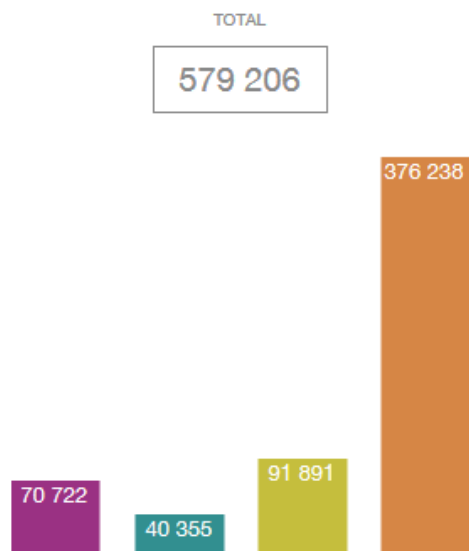
### RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)

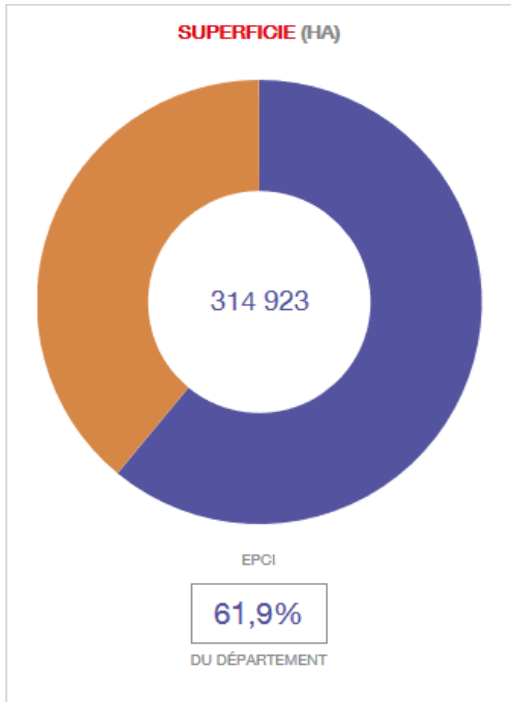
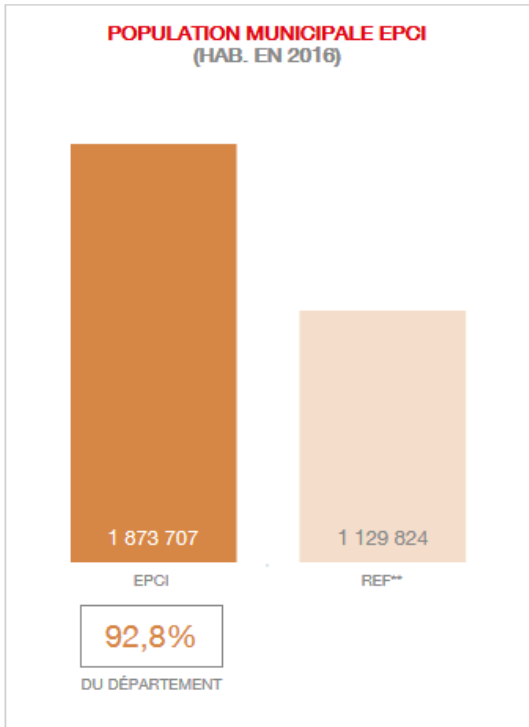
SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP 



### NOMBRE DE SALARIÉS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)

SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP 





## 5.2 Nantes métropole

La plupart des sources citées et consacrées à Nantes métropole sont issues de « Les Carnets du PADD. Emploi & Développement économique », 2015)

Nantes Métropole est composée de 24 communes.

Avec 323 717 emplois en 2011 et 5 700 emplois créés par an en moyenne depuis 1999, la dynamique économique récente de l'agglomération a été exceptionnelle compte tenu du contexte national de crise. À titre de comparaison, la création d'emplois de la métropole nantaise la place au troisième rang national des agglomérations françaises comparables.

Depuis la fin des années 1990, l'économie nantaise s'est largement tertiaisée (quatre emplois sur cinq relèvent aujourd'hui du secteur tertiaire), du fait de la croissance des services à la personne, du développement des fonctions métropolitaines supérieures (conseil, activités créatives...) et de l'externalisation de certaines activités auparavant exercées par les industries elles-mêmes (comptabilité, nettoyage, ressources humaines...). Elle a su aussi conserver son industrie : avec 30 500 emplois, Nantes Métropole est aujourd'hui la troisième agglomération française en part de l'emploi industriel dans l'emploi total, derrière Toulouse et Lyon.

Ses pôles d'excellence (comme les matériaux composites ou les biotechnologies) et ses filières en émergence ou en cours de structuration (comme les énergies maritimes renouvelables ou les industries culturelles et créatives), sont autant d'atouts majeurs pour le territoire dans la mondialisation.

En termes de dynamiques spatiales, on observe une tendance au desserrement des emplois. La ville de Nantes conserve son rôle de moteur économique, mais l'emploi s'est fortement développé dans les autres communes de l'agglomération et dans l'aire urbaine. En termes de croissance, ce sont les emplois tertiaires qui ont le plus progressé dans le cœur d'agglomération, les emplois productifs (industries, expertise comptable, services informatiques...) dans le reste de la métropole, et les emplois présentiels (coiffeurs, artisans, commerçants...) dans l'aire urbaine.

Particulièrement active sur l'agglomération nantaise, l'économie sociale et solidaire compte 36 000 emplois, dans des champs très variés (éducation, insertion, sport, aide à la personne...). Malgré la crise économique, les emplois ont continué à progresser. Certaines des entreprises et associations appartenant au tiers-secteur font partie des premiers employeurs de l'agglomération (l'ADAR44 ou Harmonie Mutualité, Crédit Mutuel). Si l'évolution de l'emploi est toujours plus favorable dans la métropole nantaise qu'à l'échelle nationale, ses habitants n'en subissent pas moins la crise.

Dans la métropole, le nombre d'emplois s'élève à 323 717 en 2011. La sphère productive représente 1/3 de l'emploi pour 2/3 dans la sphère présentielle. 73 % de l'emploi se localise dans les sites d'activités et les centres urbains. Depuis 1999, le nombre d'emplois augmente en moyenne de 5 700 emplois par an.

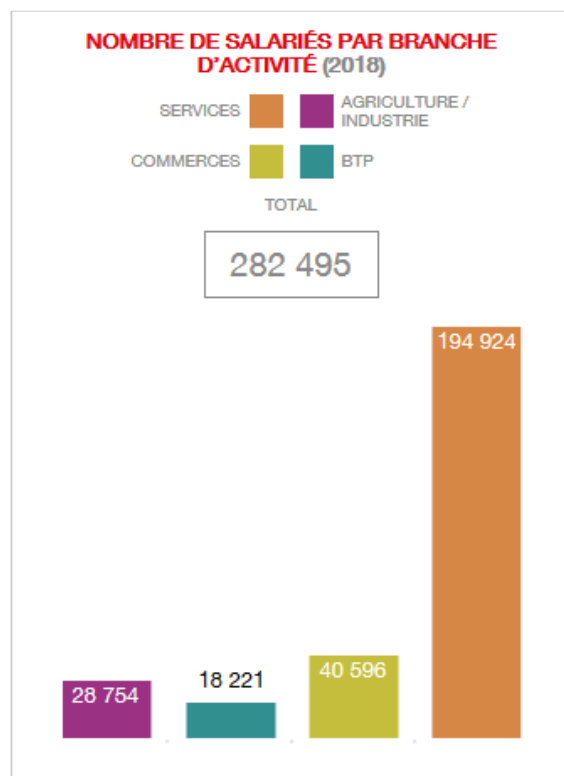
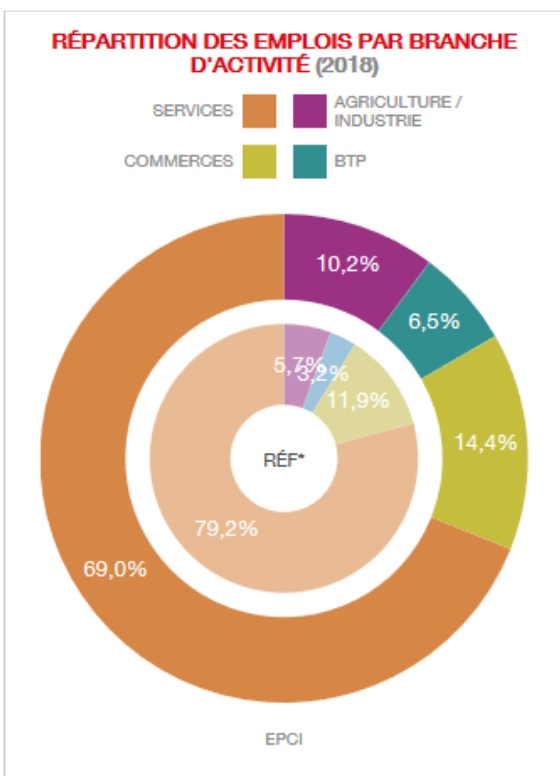
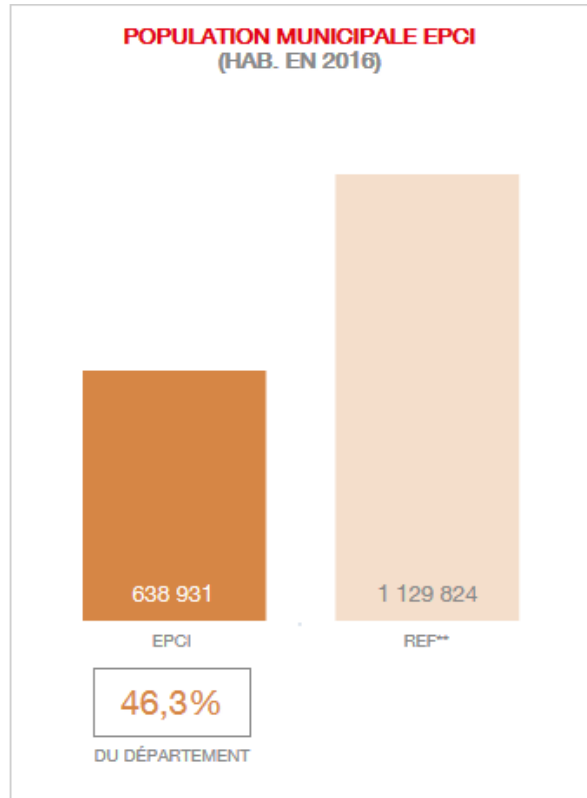
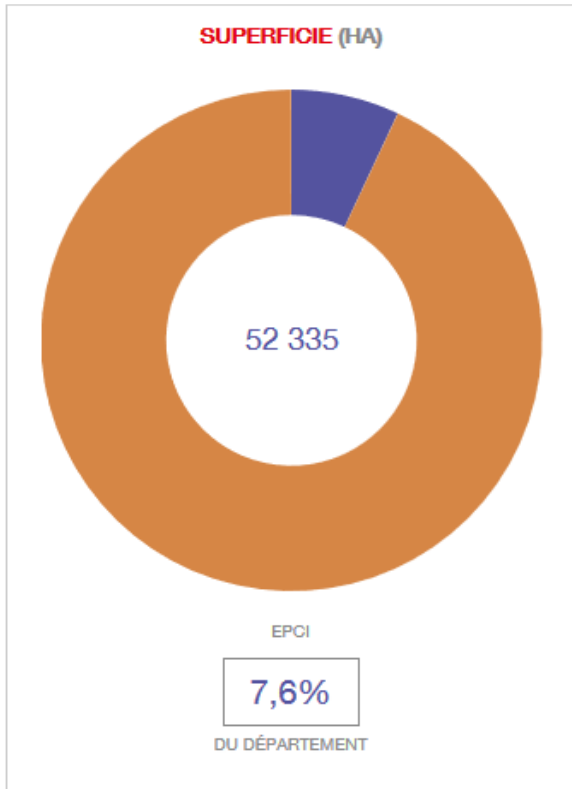
Localisation par type d'espaces		
	Métropole	Nantes
Dont en zones d'activité	41 %	25,5 %
Dont en tissus denses concentrant l'emploi	32 %	60,1 %
Dont en diffus	28 %	14,4 %

Source : les Carnets du PADD : Emploi & Développement économique (2015)

A l'échelle de la ville de Nantes, l'emploi est très polarisé puisque seulement 14,4 % sont situés hors sites d'activité et zones d'intensité urbaine et 10,4 ha sont consommés chaque en moyenne dans les sites d'activités entre 1999 et 2012. A l'échelle métropolitaine, le foncier économique à vocation productive occupe une superficie de plus de 4 400 hectares. Si la Loire reste un axe historiquement structurant du développement de l'industrie nantaise, les sites d'activités suivent une organisation

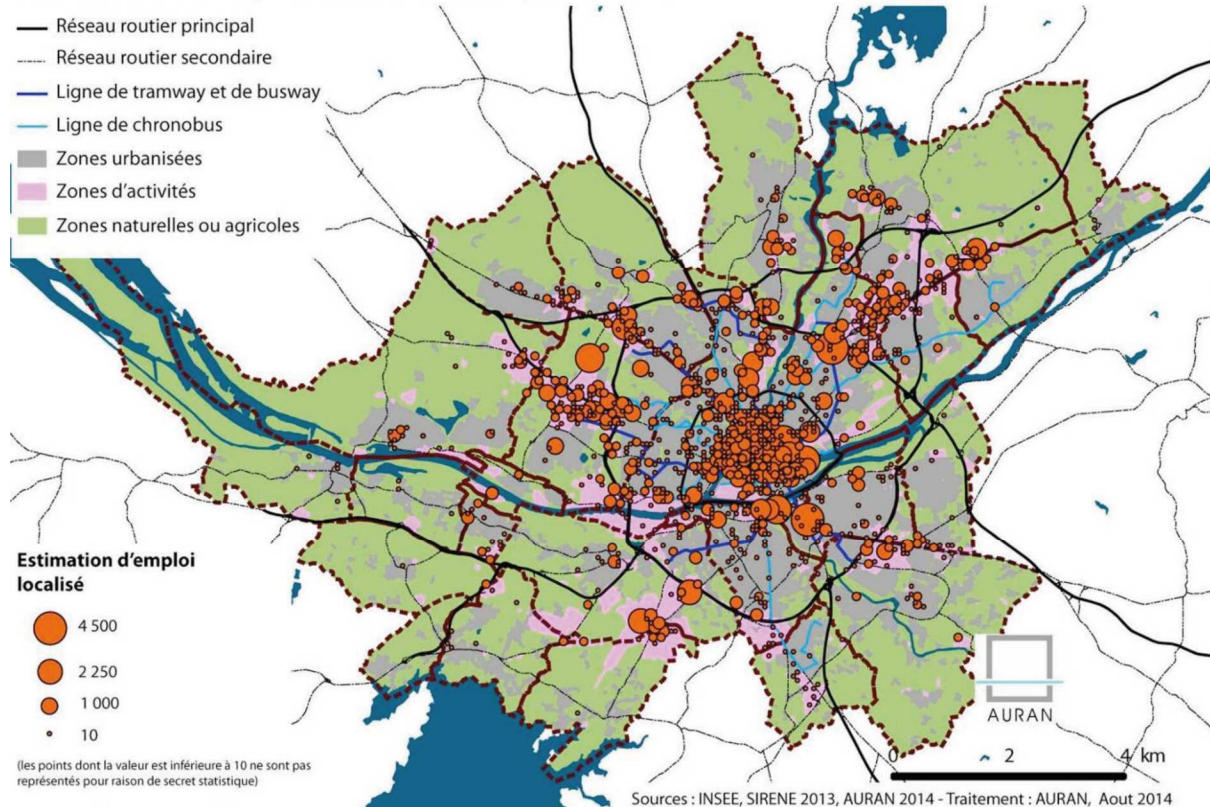
spatiale en étoile autour des pénétrantes urbaines et à l'extérieur du périphérique nantais. Le territoire métropolitain présente un développement plus important au Nord qu'au Sud de la Loire.

## NANTES





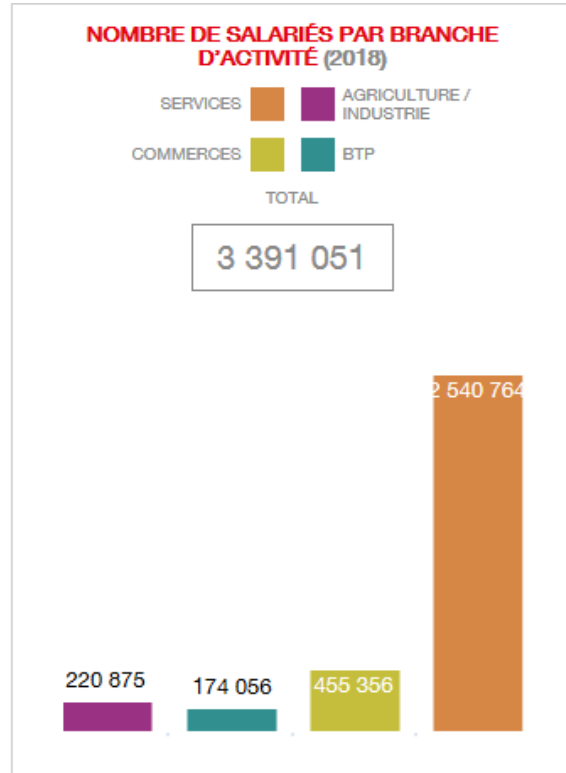
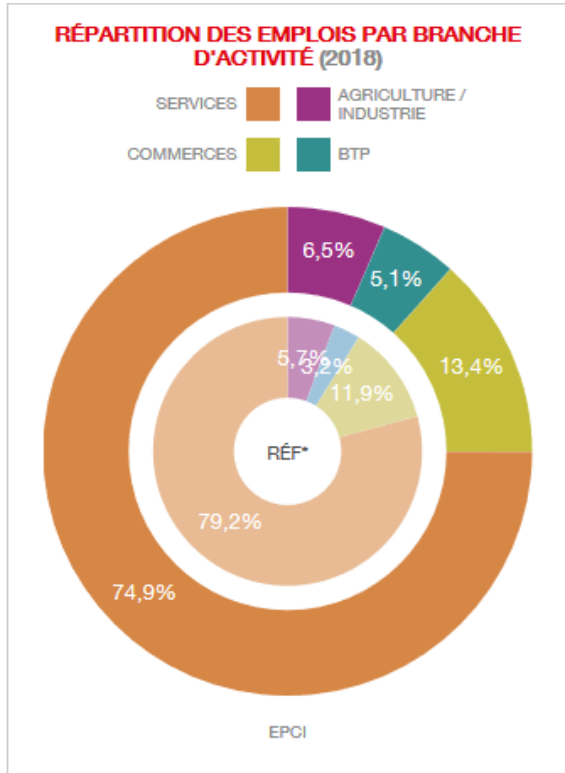
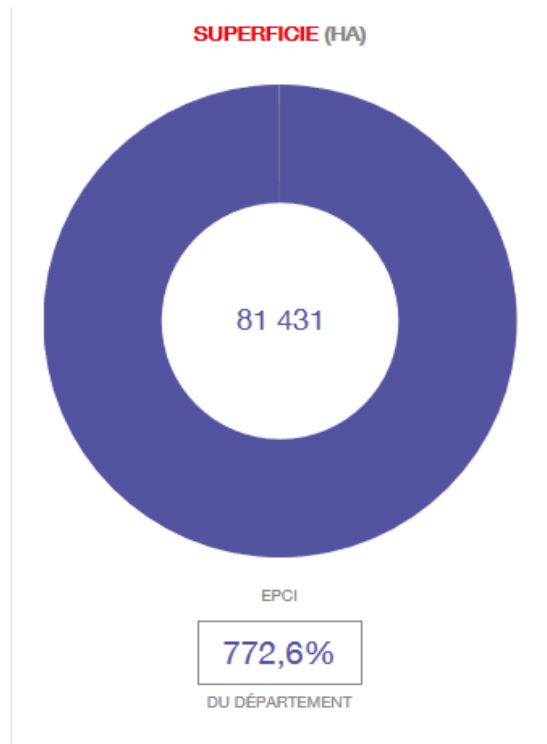
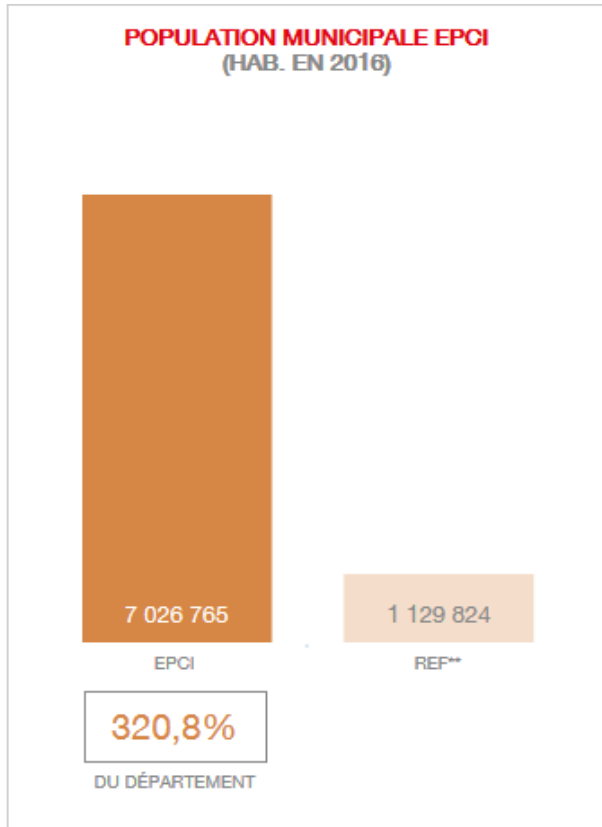
## LOCALISATION DES EMPLOIS DE LA METROPOLE NANTAISE



## 5.3 EPT Grand Orly – Seine Bièvre

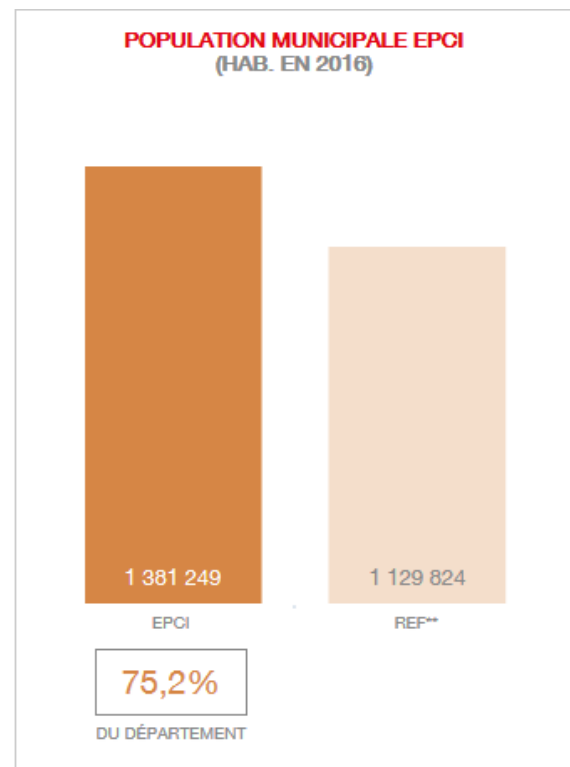
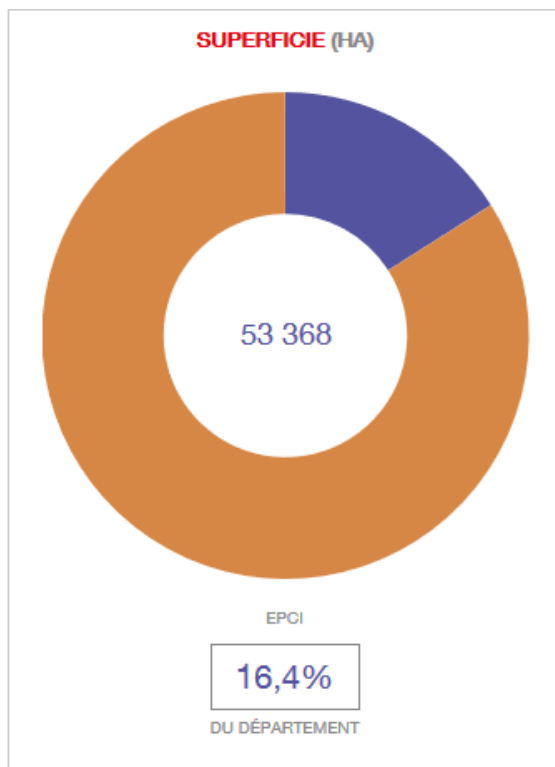
**EPT Grand Orly – Seine Bièvre.** Un EPT est un Etablissement Public Territorial. C'est l'un des 12 qui constitue la métropole du Grand Paris, créée en 2016. Tout comme l'EPT, nous sommes un territoire jeune qui commence à structurer sa stratégie en matière de développement économique. Avant de passer au cœur du sujet, je vais vous présenter l'établissement et le territoire. C'est un territoire qui regroupe 24 communes, 700 000 habitants, 50 000 établissements et 290 000 emplois. C'est l'agglomération de différents EPCI, d'anciennes communautés d'agglomérations mais aussi de communes isolées. C'est donc le regroupement de 4 anciennes agglomérations : communautés d'agglomérations Val de Bièvre, Seine-Amont, Les Portes de l'Essonne, les portes du Lac de l'Essonne et de différentes communes isolées donc pas en intercommunalité jusqu'ici. Plusieurs constats ont amené le territoire à réfléchir et à devenir actif sur les questions du maintien des activités productives, dans un premier temps, la diversité du tissu d'entreprises du territoire qui est à conserver pour assurer une diversité d'emplois. Beaucoup sont des PME/TPE et disposent d'une forte représentativité dans les secteurs du commerce de gros, des transports, de l'entreposage ou de la construction. Ils constituent donc une partie des activités productives, avec une part d'emplois industriels élevée, par rapport aux moyennes régionales. Nous sommes à 18 % sur notre territoire alors qu'à l'échelle nationale nous sommes plutôt aux alentours de 16 %. Cette activité productive se concentre le long de la Seine. Le fait que notre tissu soit diversifié, participe à la spécificité du territoire. C'est aussi un tissu innovant car nous disposons de nombreux clusters. Ces clusters sont dans des domaines diverses : les matériaux, l'eau-les sols e, le numérique, la mécatronique, la silver économie, Le territoire est actif au sein de différents pôles de compétitivité (Cap Digital, Medicen, Elastopôle, ...). Il y a trois domaines d'activité stratégiques qui ont été définis à l'échelle de l'EPT : le numérique et l'industrie connexe, la ville durable et ville de demain et enfin la santé, bien-être, autonomie.

**EPT GRAND ORLY SEINE BIEVRE**



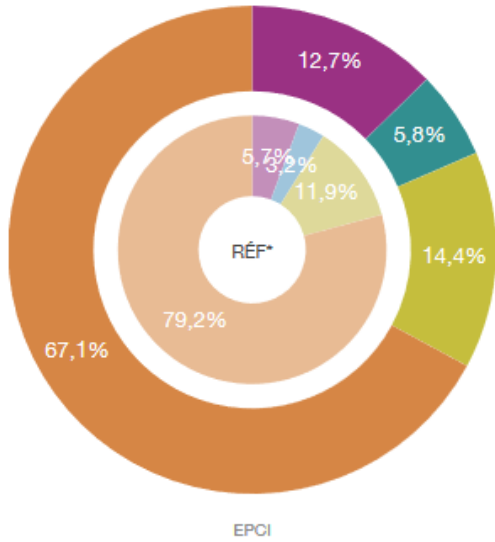
## 5.4 Métropole de Lyon

La métropole de Lyon compte 1,4 millions d'habitants sur le périmètre de la collectivité et 2,3 millions sur l'aire urbaine. La métropole regroupe 59 communes et c'est une collectivité particulière avec la compétence PLUH intégrée de longue date parmi les compétences de la collectivité. En termes économiques c'est 655 000 emplois dans 125 000 établissements. C'est le deuxième marché de bureaux en France avec 6 millions de mètres carrés de parc tertiaire et cela en fait la 6e métropole tertiaire en Europe. Au niveau industriel le parc est supérieur à 5 millions de m<sup>2</sup> et représente 75 000 emplois industriels sur le territoire métropolitain et 135 000 sur l'aire urbaine pour 5500 établissements. Historiquement l'accent a été mis sur le développement tertiaire et sur l'industrie ainsi que sur quelques filières spécifiques notamment la pharmacie, l'agrochimie, l'environnement et plus récemment le numérique. Le textile est une filière importante mais elle ne fait pas partie de celles sur lesquelles la métropole a mis le plus l'accent ces dernières années. Sur le volet diagnostic au niveau technique mais aussi politique, il y a eu une prise de conscience de cet effet d'éviction d'activité mais sous l'aspect « milieu urbain » avec une réduction des activités productives en ville qui date un petit peu.



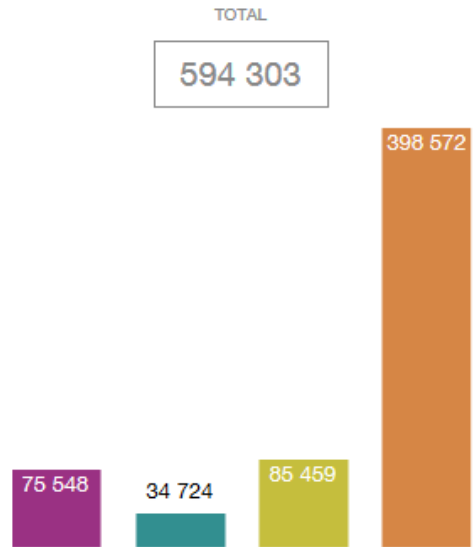
**RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)**

SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP 



**NOMBRE DE SALARIÉS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)**

SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP 



## 5.5 Métropole de Bordeaux

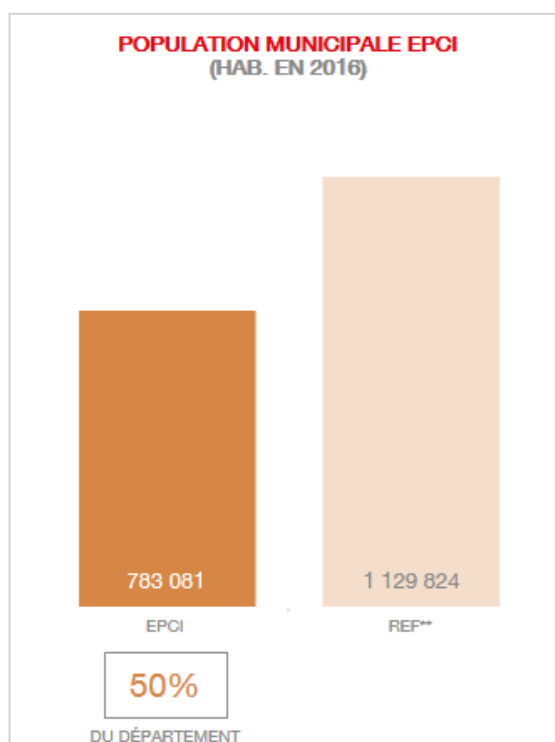
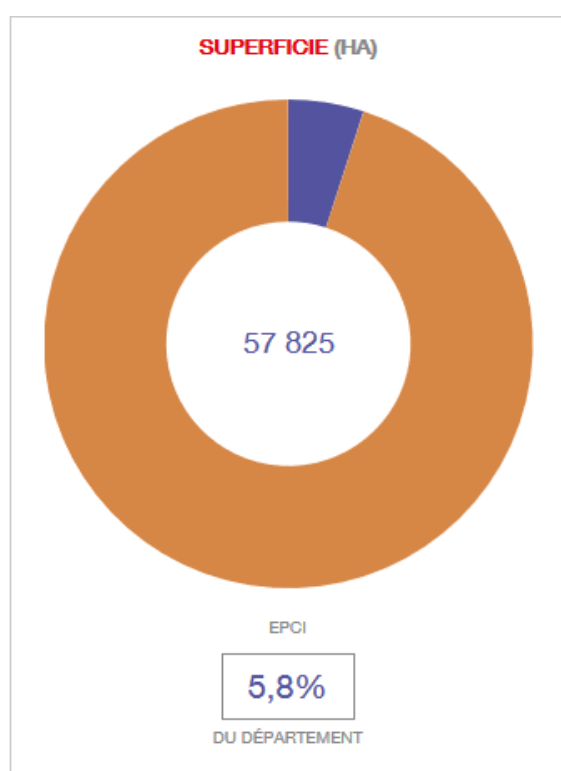
### Présentation de Bordeaux sur les diagnostics et les enjeux:

Quelques chiffres clés :

- Le territoire de Bordeaux Métropole se compose de 28 communes, situées de part et d'autre de la Garonne.
- Sur une superficie de 57 000 Ha. L'actuel Plan Local d'Urbanisme (PLU 3.1) de Bordeaux Métropole consacre 50% de son territoire en espaces naturels, agricoles et forestiers.
- En matière d'économie : 303 668 emplois salariés le territoire métropolitain en 2017 (Urssaf) et 68 500 établissements actifs en 2015. 8 500 artisans (hors artisans-commerçants) implantés sur l'agglomération (chiffres Scores et Décisions). + 11 040 créations nettes d'emplois salariés privés en 2017 (Urssaf). 2017 : année record en matière d'immobilier d'entreprises (chiffres OIEB). 17,8% de taux de création d'entreprise en 2016. Le tissu d'entreprises se caractérise par une forte proportion d'entreprises tertiaires.

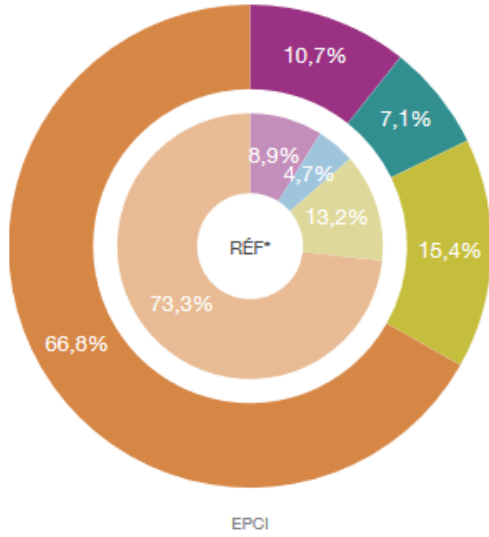
La métropole bordelaise bénéficie d'une attractivité démographique (760 000 habitants ; + 45 000 habitants entre 2009 et 2014) et s'orienterait vers une croissance qui lui permettrait d'atteindre un million d'habitants d'ici 2030.

### BORDEAUX







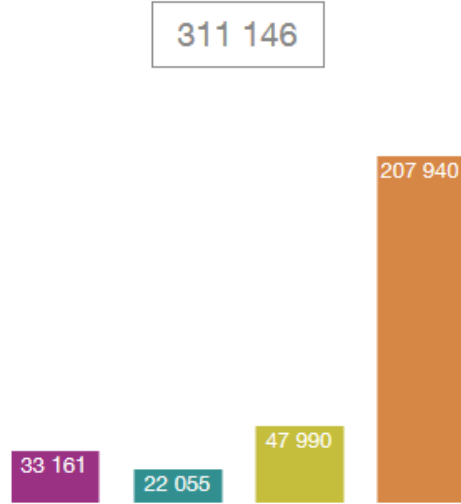
**RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)**

SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP 



**NOMBRE DE SALARIÉS PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (2018)**

SERVICES  AGRICULTURE / INDUSTRIE   
 COMMERCE  BTP   
 TOTAL



## 5.6 Métropole de Toulouse

Depuis 2008, ce sont 80 000 emplois privés supplémentaires qui ont été créés dans l'aire urbaine\* de Toulouse (soit un rythme annuel moyen de +1,9%). A elles seules, les trois dernières années représentent un peu plus de la moitié des gains d'emplois sur la période. Ces gains de 13 000 à 15 300 emplois toulousains supplémentaires enregistrés annuellement depuis 2016 résultent d'abord d'un renforcement plus marqué des services aux entreprises, des services collectifs et toujours des activités aéronautiques et spatiales.

L'aire urbaine de Toulouse compte **463 290 emplois** et a connu une augmentation de 8 960 emplois créés dans la sphère productive

Elle rassemble 119 zones d'activités économiques représentant plus de 5 000 hectares et des grands projets tels que l'Oncopole, Toulouse Montaudran Aerospace (TMA), Matabiau et la plate-forme aéroportuaire. Le gain de population est de l'ordre de 15 000 habitants par an, ce qui nécessite une adéquation optimale entre l'offre d'activités et la demande foncière des entreprises pour faire face à l'accroissement d'emplois induit par le dynamisme démographique de la métropole.

D'après les données actuellement disponibles, la métropole toulousaine compte 3 907 000 m<sup>2</sup> de bureaux, 5 335 000 m<sup>2</sup> de locaux d'activités et 24 250 entreprises avec au moins 1 salarié (INSEE).

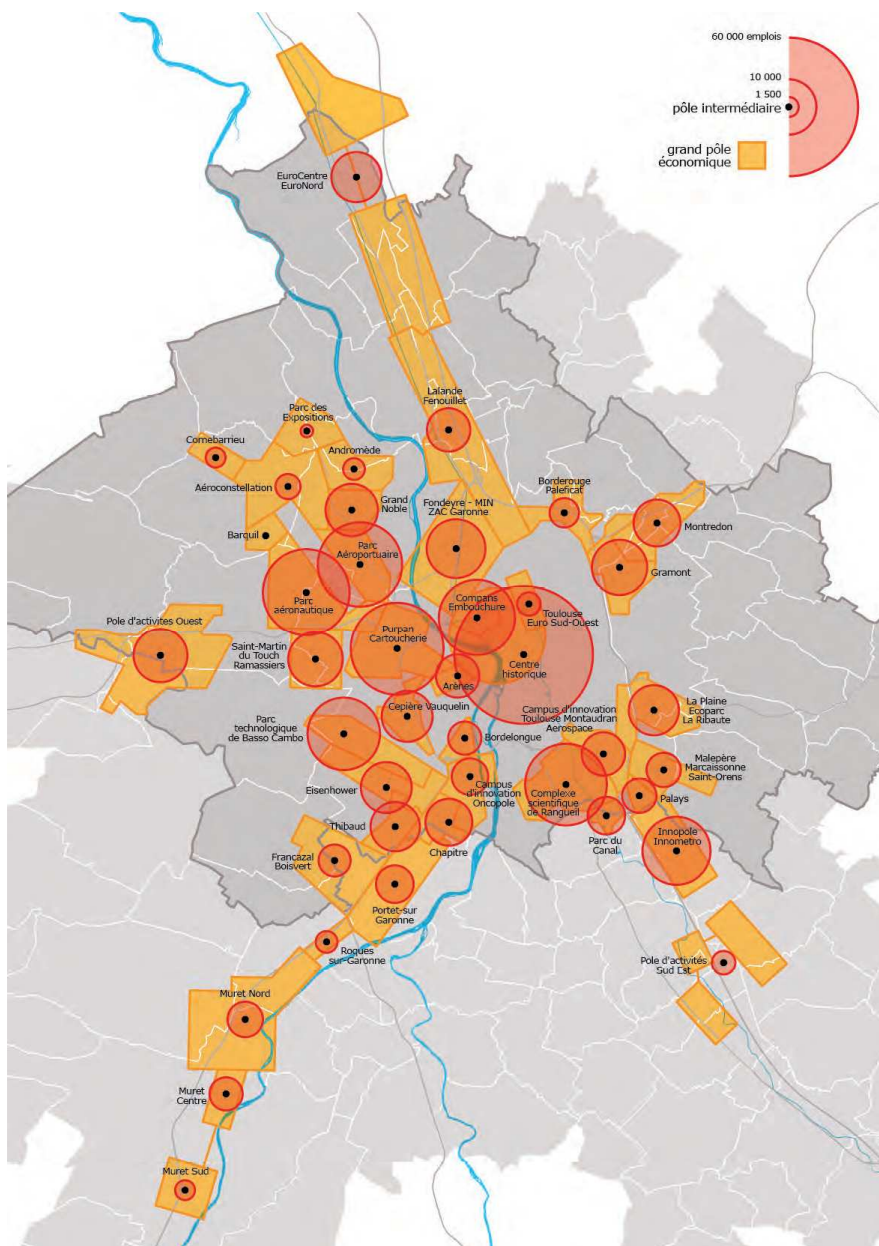
De manière globale, la sphère productive présente les caractéristiques suivantes :

- Avec 145 000 emplois en 2010, la sphère productive représente 53 % des emplois salariés de Toulouse Métropole, soit 2 points de plus que pour le Grand Lyon et 17 points de plus que pour Marseille Provence Métropole.
- Les services « productifs », associées aux activités industrielles traditionnelles, concentrent 66 % de ces emplois, 1/3 étant des services technologiques supérieurs (informatique, ingénierie, R&D...).
- Ces services, en très fort développement, ont assuré 82 % des gains d'emplois de la sphère productive depuis vingt ans.
- Mais la métropole toulousaine se singularise aussi par son industrie qui continue à gagner des emplois (+ 28 % entre 1993 et 2010), même si la construction aéronautique masque des difficultés dans des branches plus traditionnelles.
- Le tissu économique « productif » est composé essentiellement de TPE et PME pour 60 % des emplois, même si Airbus représente près de 13 % des emplois salariés.

En se focalisant sur les TPE et les PME du secteur productif, l'analyse met en évidence une concentration des emplois en dehors des zones d'activités. La localisation des TPE productives s'opère majoritairement dans les tissus mixtes, puisque seulement 44 % de leurs emplois se trouvent en zones dédiées à l'activité (source : AUAT). Le centre-ville de Toulouse est un lieu support des activités productives pour les TPE, puisque 14,7% des emplois y est concentré. Les autres territoires productifs pour les TPE concernent l'axe nord et l'axe est, de Gramont jusqu'à la zone de Cassé sur Saint-Jean. Concernant les PME, elles représentent près de 40 % des emplois de la sphère productive, avec 56 700 emplois salariés. Les PME productives se polarisent essentiellement au sein de zones d'activités de l'Ouest toulousain (37 % des emplois) et dans le Sud-Est, au contact de Montaudran, les zones du Palays, du Canal, de la Grande Plaine.

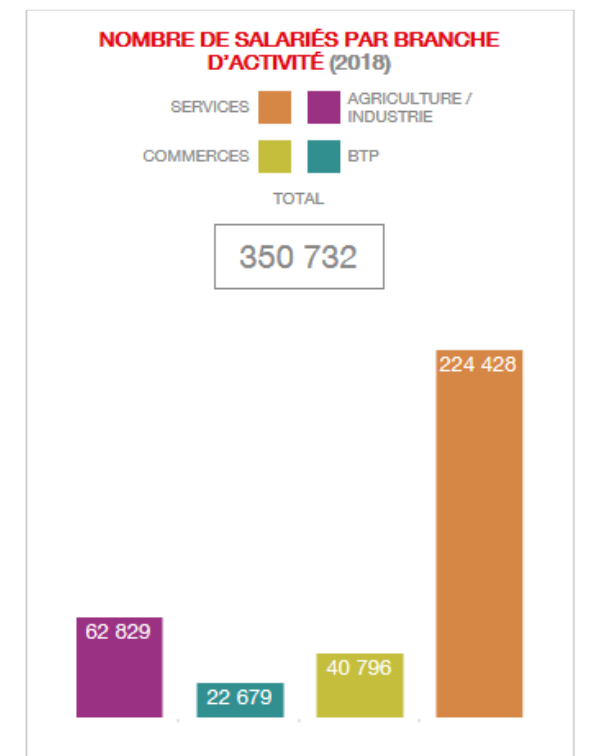
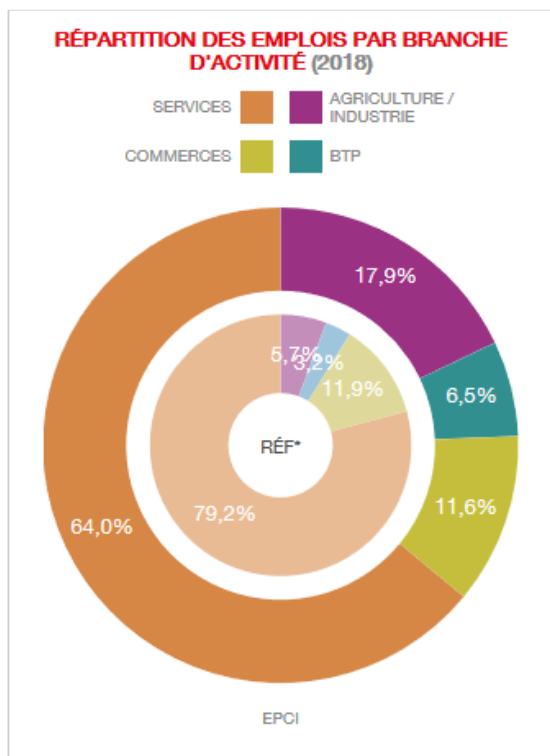
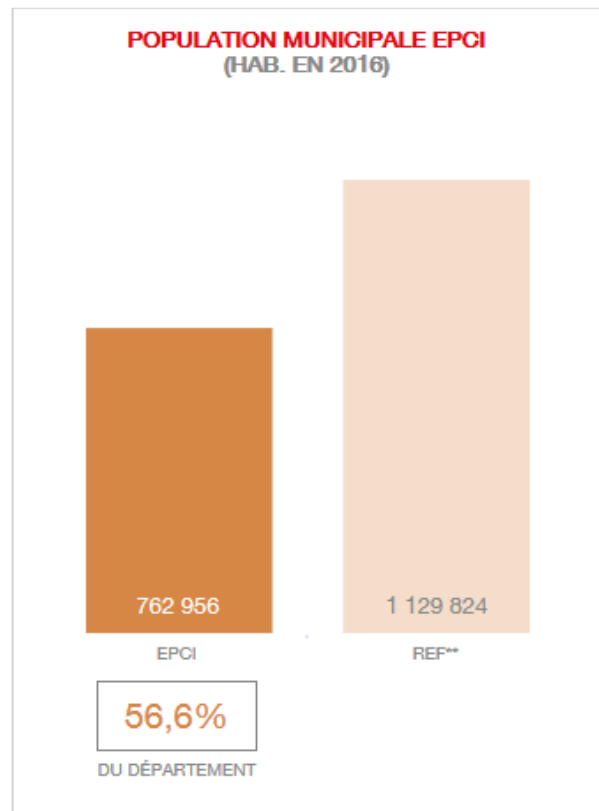
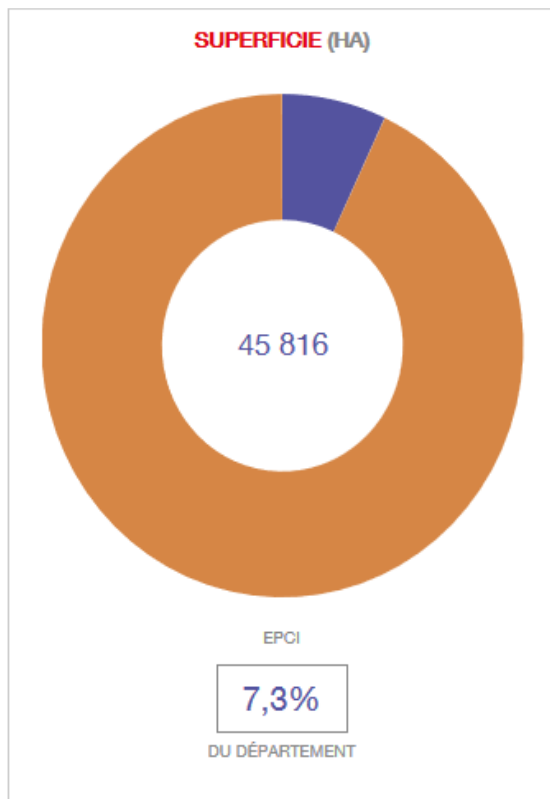


## LES TERRITOIRES DE L'ÉCONOMIE A TOULOUSE



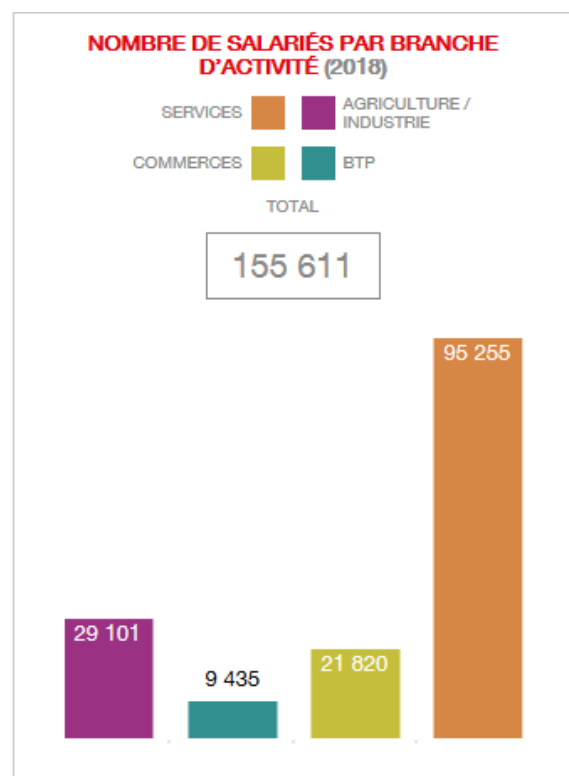
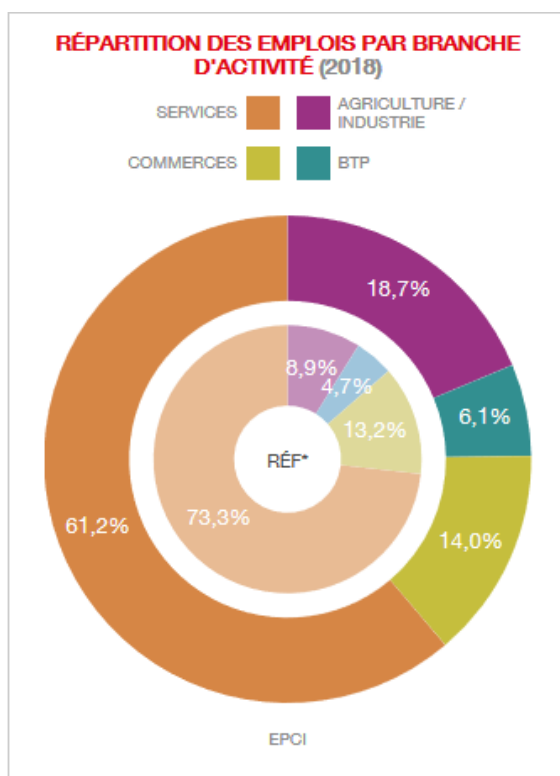
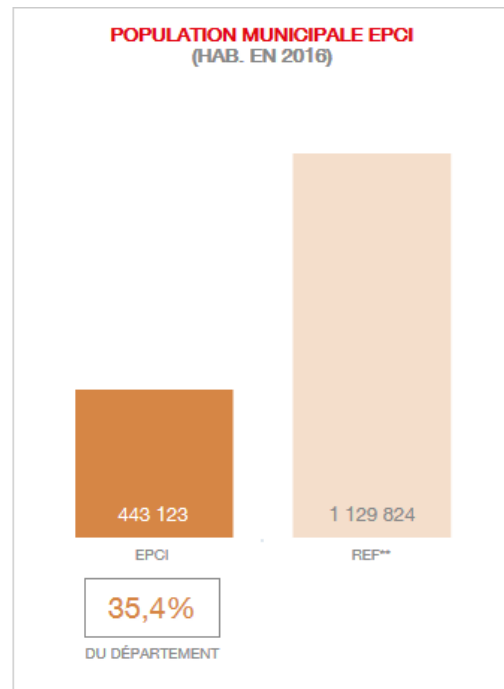
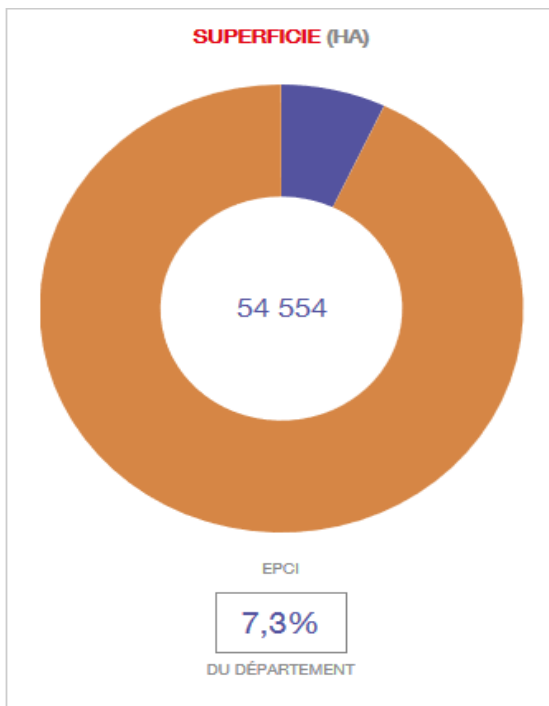
Source : AUAT

# TOULOUSE



## 5.7 Grenoble

### GRENOBLE





## 6 Bibliographie

Agence d'Urbanisme de Bordeaux métropole Aquitaine, Atlas des zones économiques de la CUB, décembre 2013

Agence d'urbanisme de la Région nantaise, « l'accueil des entreprises, une affaire foncièrement stratégique », n°49, juin 2019, les synthèses de l'AURAN

Bordeaux Métropole, Démarche « Activités en ville dense », éléments de cadrage, document de travail non diffusable, décembre 2016

Accélérer la croissance et l'emploi – Feuille de route pour l'action économique de Bordeaux Métropole

Adaoust S., Pougnaud J., « [Métropole Aix-Marseille Provence - Offre foncière économique : 25 zones de concentration de l'emploi à enjeu](#) », Insee Analyses Paca.

ADEF, [assise nationale du foncier, « La rareté : une légende foncière ? »](#), 17 et 18 octobre, Bordeaux,

ARADEL, 2014, [Le foncier d'activité : quels enjeux pour le développement économique ?](#) Synthèse de la journée du 15 mai 2014.

Bertolino C., EPF PACA, 2014, Objectifs 500 000, rapport du groupe de travail 2 : Mobiliser le foncier privé des secteurs urbanisés, 44 p.

Bouteille Arnaud, Les niveaux relatifs des charges foncières selon le type d'usage. Eléments de cadrage Séminaire Foncier en débat, mai 2019 – Lille

Cassely J-L, La révolte des premiers de la classe : métiers à la con, quête de sens et reconversions urbaines, Eds Arkhê, 2017

CCI Nice Côte d'Azur, 2015, [Panorama du foncier dédié aux activités économiques](#), 12 p.

CCI Provence Alpes Côte d'Azur, 2015, [Référentiel à l'usage des collectivités pour l'élaboration des PLU](#), 9 p.

CCI Paris – Ile de France, Emmanuel Bacholle, Enjeux de localisation des entreprises industrielles et productives et besoins fonciers, mai 2019 (communication pour le colloque de l'Association Fonciers en débat, Lille)

CCI Paris-Ile de France, « Grand Paris : comment maintenir un tissu économique diversifié en zone dense ? Leviers fonciers et immobiliers pour le développement économique », 2015

CCI Lyon Métropole. Les besoins immobiliers et fonciers des entreprises, synthèse de l'enquête 2018

Cerema, Gillio N., 2015, [Zones d'activités économiques en périphérie : les leviers pour la requalification](#). Collection Connaissances, 40 p.

Cerema, Gillio N., 2017, [Observer et connaître les Zones d'activités économiques: L'intégration des enjeux de la transition écologique](#). Collection Expériences et pratiques, 79 p.

Cerema – Pacte/Université de Grenoble-Alpes, Action foncière en faveur des activités productives dans les métropoles, Compte rendu du séminaire du 2 juillet 2018, CDC

Cerema, Leroux B., 2014, *rapport "Politiques foncières en faveur du logement, Regards croisés sur trois agglomérations"*, pour le compte de la DGALN et de l'Assemblée des Communautés de France, 48 p.

Cerema, 2015, [le foncier au coeur de l'action, synthèse des premières rencontres des acteurs publics du foncier](#), 20 p.

CGET, L'industrie dans les territoires français : après l'érosion, quel rebond ? Fiche d'analyse de l'Observatoire des territoires 2018

CGET, Regards croisés sur les territoires industriels. Pour un dialogue entre fonction économique, capital social et héritage matériel, 2018

Chambre des Métiers et de l'Artisanat Ile de France et Rhône-Alpes, Livre Blanc « L'immobilier d'entreprise artisanale, février 2014

Etablissement Public Territorial Grand Orly – Seine – Bièvre, Manifeste pour un Territoire productif et innovant, décembre 2018

ENPC – CIRED /CDC, Gilles Crague (dir.) Nadai Arab et Yoann Miot, Développement local et urbanisme, rapport final – Institut pour la recherche CDC, octobre 2018

Fernandez A., 2014, « Comment proposer du foncier adapté aux entreprises ? », in *Maires de France*, pp. 32- 34

Gillio Nicolas, juin 2017, Thèse de doctorat en géographie soutenue à l'Université de Grenoble Alpes « Le foncier, une ressource territoriale pour le développement économique ». 300 p.

Guelton S. (ss dir.), 2013, le foncier en Île de France : retour sur 10 idées reçues, 194 p.

IAU Île de France et IFU, 2013, Quel foncier pour le maintien d'activités sous contraintes ?, mai 2013

Gollain V. 2012, foncier économique, quel poids pour l'attractivité francilienne ?, in Les cahiers de l'IAU, n°163, septembre 2012.

INSEE, EPF PACA, [étude partenariale pour l'identification des Zones de Concentration de l'Emploi \(ZCE\) sur quatre départements de la région PACA.](#)

IAU IdF, Les lieux de l'industrie en Ile-de-France, une industrie sous contrainte mais attachée à son territoire, février 2016

IAU IdF, L'industrie francilienne : des mutations de long terme toujours à l'œuvre, décembre 2018

Revue études foncières, 2011, dossier thématique « foncier économique, le mal aimé ? », n° 148 et 149, janvier-février 2011

Cerema, L'action foncière publique en faveur du logement et des activités productives, Regards croisés, Ministère de la Cohésion des Territoires, 2016

Utopies, Vers de villes plus fabricantes, fabcity index France, Note de position, juin 2018

Cities of Making, City report, 2018

Veltz Pierre, La France des territoires, défis et promesses, Eds de l'Aube, 2019

ORF, « Quelle place pour les activités économiques dans les politiques foncières et les projets d'aménagement, rapport du groupe de travail, mai 2018

PUCA, La ville ordinaire saisie par l'économie : entre système mondialisé et ancrage local, Acadie, octobre 2015  
[www.urbanisme-](http://www.urbanisme-)  
[www.puca.gouv.fr/IMG/pdf/ACADIE\\_rapport\\_final\\_ville\\_ordinaire\\_saisie\\_par\\_l\\_economie.pdf](http://www.puca.gouv.fr/IMG/pdf/ACADIE_rapport_final_ville_ordinaire_saisie_par_l_economie.pdf)

Metrex, séminaire des métropoles européennes 3 juin 2019 IAU IdF

Métropole de Lyon, Schéma d'accueil des entreprises – document de travail, 2014

Métropole de Lyon, Programme de développement économique 2016-2021, janvier 2018

Métropole AMP, note interne, Les actions de la Métropole d'Aix-Marseille pour une préservation de l'économie productive dans le paysage urbain, 2018

Toulouse Métropole, Schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain, 2015

Toulouse Métropole, Schéma d'Organisation des Territoires de l'Economie, 2018

## 7 Contributions et entretiens

*Région Ile-de-France et EPT Grand Orly – Seine-Bièvre :*

Samuel Cucherousset, CCI Paris IDF

Thierry Petit, économiste senior Institut Paris Région

Muyinat Ogboye Vazieux, EPT Grand Orly Seine Bièvre

Céline Docet, EPT Grand Orly Seine Bièvre

Maryse Touchard, Intencity

*Métropole lyonnaise :*

Hilda Draye, Métropole de Lyon

Hugo Nivoix, Métropole de Lyon

Johann Mary, Métropole de Lyon

Benoit Ménager, Bosch S.A.

Audrey Delaloy, Directrice de projets SERL

Hugues Giraud, Chef de projet exploitation SERL

Fabienne Roquelaure, Banque des Territoires, Direction régionale Auvergne-Rhône-Alpes

Corinne Steinbrecher, Banque des Territoires, Direction régionale Auvergne-Rhône-Alpes

Barbara Prot, CCI de Lyon

*Métropole nantaise :*

Christel Estragnat, AURAN

Jessica Beauguitte, AURAN

*Métropole bordelaise :*

Anne Lambourg, Bordeaux Métropole

Jean-Louis Fournier, Bordeaux Métropole

Grégoire Ferrer, Bordeaux Métropole

Benoit Chausi, Bordeaux Métropole

Isabelle Rivière, Banque des Territoires, Direction régionale Nouvelle Aquitaine



*Métropole grenobloise :*

Pierre-Yves Begnigna, Grenoble Métropole

Maele Henry, Grenoble Métropole

Julien Clementi, Agence d'urbanisme de la région grenobloise

Philippe Colleu, Agence d'urbanisme de la région grenobloise

*Métropole toulousaine :*

Laurent Gilliard, Toulouse Métropole

*Métropole d'Aix – Marseille :*

Dominique Blanchier, Métropole Aix Marseille Provence

Lauren Meriel, Métropole Aix Marseille Provence

Lauriane Thomas, EPF PACA et Université d'Avignon

*Citydev Brussels:*

Philippe Antoine, Citydev Bruxelles

Chantal De Deyn, Citydev Bruxelles

Nicolas Doesburg, Citydev Bruxelles

Sandra Carrette, Citydev Bruxelles

Dominique Verfaille, Citydev Bruxelles

George Hupin, Citydev Bruxelles

*Entretiens complémentaires :*

Noel Mercier, directeur adjoint de la Maison de l'Economie et du Développement de Haute Savoie

Gilles Crague, directeur de recherche CNRS

Nadia Arab, enseignante-chercheur Lab'Urba et Université Paris Est

Bertrand Leroux, Cerema Ouest

Dado Kande, Cerema Sud-Ouest

## 8 Les démarches des métropoles et les indicateurs mobilisés dans les diagnostics

Analyse phase de diagnostic : processus d'élaboration, indicateurs adoptés et principaux partenaires impliqués			
	démarches entreprises	Indicateurs mobilisés	Partenaires de la Métropole
<b>Grenoble métropole</b>	Schéma directeur des espaces économiques (2018) : Enjeux d'accueil foncier et immobilier, qualité des parcs industriels et reconversions de friches en de réindustrialiser certaines ; identification du BTP et de la logistique comme filières à maintenir	Estimation du foncier économique maîtrisé par la Métro, foncier économique déclassé et des besoins en foncier pour maintenir les activités productives ; identification des ZI et PAE à préserver et à requalifier ou à aménager	Agence d'urbanisme de la Région grenobloise
<b>Métropole de Lyon</b>	Programme de développement économique 2016 - 2021 ; diagnostic réalisé par l'OPALE sur les activités industrielles ; notion de métropole fabricante mise en évidence. Livre blanc de l'immobilier artisanal en Rhône-Alpes. Enquête sur les besoins fonciers et immobiliers des entreprises sur Lyon	Volume de l'emploi salarié dans l'industrie, surface de demande placée en locaux d'activité, identification des principales Zones industrielles et focus sur deux territoires de projets industriels ; Chiffrage de la demande par type de surface et de locaux des entreprises lyonnaises	Opale - AUDAL (2014-2018) ; CMA Rhône-Alpes (2014) ; CCI Lyon Saint Roanne (2018)
<b>Aix Marseille Métropole</b>	La stratégie de développement économique de la CU MP (2008-2014) ; Etude de l'offre foncière économique : 25 zones de concentration de l'emploi à enjeux et Etudes des sites industriels enclavés de l'EPF et l'Insee ; Etude du marché foncier économique (CMN Partners)	Economie des transports et de la logistique prise en compte dans les travaux, l'emploi salarié privé des secteurs industrie-construction-transport-entrepôts sont identifiés ainsi que les surfaces des 13 ZCE ,estimation des gisements et besoins en foncier économique pour maintenir l'emploi dans ces secteurs (locaux d'activité, entrepôts, locaux technologiques)	EPF Paca, CDC, CCIMP, INSEE, MIPM (2013 - 2016)



<b>Analyse phase de diagnostic : processus d'élaboration, indicateurs adoptés et principaux partenaires impliqués</b>			
	<b>démarches entreprises</b>	<b>Indicateurs mobilisés</b>	<b>Partenaires du territoire</b>
<b>Toulouse métropole</b>	Schéma de développement économique, d'innovation et de rayonnement métropolitain (SDEIRM) ; Schéma d'organisation des territoires de l'économie (SOTE) ; livre blanc sur l'immobilier artisanal (en cours) ; fiches thématiques territoires de l'économie (AUAT)	Indicateurs primaires sur l'économie productive 15.1 Poids des emplois productifs 15.2 Intensité des activités productives 15.3 Dynamiques des emplois productifs Indicateurs de compétences productives 15.4 Activités productives spécifiques 15.5 Performance des activités productives Indicateurs démographiques des entreprises productives 15.6 Taille des établissements productifs 15.7 Territoires « productifs » (offre d'accueil sur les territoires)	AUAT, CMA, CCI, OTIE, Invest in Toulouse, Oppiddea
<b>Bordeaux Métropole</b>	Données contextuelles : population, croissance démographique et de l'emploi salarié ; Schéma Métropolitain d'Accueil des Entreprises ; Programme Activités en ville	Volume de transactions en m <sup>2</sup> de bureaux, de locaux d'activités par an ; volume de transactions par type de locaux (activités en m <sup>2</sup> ) ; Focus sur l'immobilier artisanal (en diffus, en nombre d'emplois)	Chambre des métiers et de l'artisanat de Gironde, Agence d'urbanisme de la Région bordelaise, Bordeaux Métropole
<b>Nantes Métropole</b>	Partage de la stratégie métropolitaine sur le foncier et l'immobilier à vocation économique ; groupe de travail foncier économique	Localisation des emplois de la sphère productive et dans les ZAE, Nombre d'établissements dans et hors métropole Nombre de transferts d'établissement dans la métropole nantaise	Agence régionale des Pays de la Loire, AFLA, Alséi, Altarea Cogedim, Batiroc BPL, CCI Nantes St-Nazaire, CEREMA, Chambre des notaires, CINA, CJD, CMA 44, Département de Loire-Atlantique, DDTM, DREAL, Erdre et Gesvres, LAD SELA, La SPI, LOD, Nantes Métropole, Nantes Métropole Aménagement, Pays de Blain, Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, Pornic Agglo Pays de Retz, Peterson, Région de Nozay et Sèvre et Loire

	démarches entreprises	Indicateurs mobilisés	Partenaires du territoire
<b>EPT Orly Bièvre</b>	Initiative « Territoire productif et innovant » et Manifeste « pour un territoire industriel et productif » (juillet 2018)	Nb d'étudiants, d'Universités et d'Ecoles d'ingénieurs, Nombre de tiers-lieux innovants Surface économique programmée en m <sup>2</sup> dont dédiée à l'activité industrielle et productive 17 Opérations d'aménagement économique du territoire	Comité territorial des partenaires : Région Ile-de-France, département Val-de-Marne, Etat, quatre chambres consulaires et Caisse des Dépôts et Consignations, EPA ORSA

<b><u>TABLE DES MATIERES</u></b>	<b><u>RAPPORT FINAL</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b><u>1. LES METROPOLES FACE A LA MOBILITE ET L'EVICION DES ACTIVITES PRODUCTIVES</u></b>		<b><u>10</u></b>
<b>1.1</b>	<b>UNE DEFINITION FLOUE ET VARIABLE DES ACTIVITES PRODUCTIVES</b>	<b>10</b>
<b>1.2</b>	<b>LE POIDS ET LA MOBILITE DES ACTIVITES PRODUCTIVES DANS 7 TERRITOIRES</b>	<b>18</b>
1.2.1	LA MOBILITE DES ACTIVITES PRODUCTIVES : DE QUOI S'AGIT-IL ?	18
1.2.2	ANALYSE COMPARATIVE GLOBALE : DES PROFILS TERRITORIAUX CONTRASTES AVEC DES MOUVEMENTS LIMITES	19
1.2.3	L'ANALYSE DES DYNAMIQUES ENDOGENES ET EXOGENES SUR LES 7 TERRITOIRES : LES ACTIVITES PRODUCTIVES QUITTENT LES TERRITOIRES METROPOLITAINS ENTRE 2009 ET 2018	23
1.2.4	L'ANALYSE SECTORIELLE DES MOUVEMENTS DANS LES 7 TERRITOIRES : LE POIDS DU BTP ET DE L'ARTISANAT DE PETITE PRODUCTION	24
1.2.5	L'ANALYSE GEOGRAPHIQUE DES DEPARTS DANS LES 7 TERRITOIRES	26
1.2.6	L'ANALYSE GEOGRAPHIQUE DES IMPLANTATIONS D'ACTIVITES PRODUCTIVES	26
1.2.7	L'ANALYSE DE SECTEURS GEOGRAPHIQUES CONCERNES PAR DES MUTATIONS URBAINES IMPORTANTES SUR LES QUARTIERS DES 7 TERRITOIRES	31
<b>1.3</b>	<b>LES OUTILS D'UNE CONNAISSANCE LOCALISEE DU TISSU PRODUCTIF</b>	<b>36</b>
1.3.1	LE ROLE DES INDICATEURS ET DES DONNEES DANS LE DIAGNOSTIC LOCAL	36
1.3.2	LES CCI COMME PARTENAIRES PRIVILEGIES POUR CONNAITRE LE TISSU INDUSTRIEL ET LES DEMANDES DES ENTREPRISES EN MATIERE DE (RE) LOCALISATION.	39
<b><u>2. LES ACTIVITES PRODUCTIVES DANS LES METROPOLES : DE LA STRATEGIE A L'ACTION</u></b>		<b><u>42</u></b>
<b><u>2</u></b>		<b><u>42</u></b>
<b>2.1</b>	<b>DEVELOPPER LA GOUVERNANCE POUR AGIR EN FAVEUR DU MAINTIEN DES ACTIVITES PRODUCTIVES</b>	<b>42</b>
2.1.1	LA MISE A L'AGENDA PAR LES METROPOLES	42
2.1.2	UNE GOUVERNANCE FONDEE SUR LA RECHERCHE DE TRANSVERSALITE ET L'INTEGRATION METROPOLITAINE	44
<b>2.2</b>	<b>ANCER L'ACTION PUBLIQUE DANS LE LONG TERME AVEC LES DOCUMENTS D'URBANISME</b>	<b>47</b>
2.2.1	LES PLANS LOCAUX D'URBANISME COMMUNAUTAIRES ET METROPOLITAINS TRADUISENT LA VOLONTE POLITIQUE DES ELUS A L'OCCASION DE LEUR REVISION	48
2.2.2	GRENOBLE-ALPES METROPOLE : L'EXEMPLE D'UNE DEMARCHE INTEGREE PLUi/ SCHEMA DIRECTEUR DES ESPACES ECONOMIQUES/ PPRI	50
<b>2.3</b>	<b>DIVERSIFIER LES MODES D'ACTION FONCIERE ET LES MONTAGES IMMOBILIERS</b>	<b>54</b>
2.3.1	LES OUTILS DE L'ACTION FONCIERE PUBLIQUE POUR LUTTER CONTRE LES EFFETS D'EVICION	54
2.3.2	VERS DES MODES D'ACTION POUR MAINTENIR LES PETITES ACTIVITES PRODUCTIVES ET ASSURER LE DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DU FUTUR	58
<b>2.4</b>	<b>CITYDEV.BRUSSELS : L'INTEGRATION DES MODES D'ACTION PUBLIQUE POUR LE DEVELOPPEMENT D'ACTIVITES PRODUCTIVES EN SECTEUR URBAIN DENSE</b>	<b>62</b>
2.4.1	PRESENTATION DE CITYDEV.BRUSSELS	62
2.4.2	LES OPERATIONS ET LES SITES MIXTES DANS L'AGGLOMERATION BRUXELLOISE	63
<b><u>3</u></b>	<b><u>NEGOCIER ET COMPOSER AVEC LES ACTEURS ECONOMIQUES PRIVES</u></b>	<b><u>67</u></b>

<b>3.1</b>	<b>DES PARTENARIATS INDISPENSABLES MAIS EMERGENTS .....</b>	<b>67</b>
<b>3.2</b>	<b>BORDEAUX : LA DEMARCHE AIRE COMME SOLUTION POUR MOBILISER LA CHAINE DES ACTEURS PRIVES.....</b>	<b>68</b>
3.2.1	CARACTERISTIQUES DE L'APPEL A MANIFESTATION D'INTERET « AMENAGER, INNOVER, REDESSINER, ENTREPRENDRE » .....	68
3.2.2	DESCRIPTION DU PROJET REALISE OU EN COURS DE DEFINITION .....	69
3.2.3	RESULTATS ET EFFETS ATTENDUS PAR LES ACTEURS PUBLICS ET PRIVES.....	70
<b>3.3</b>	<b>EPT GRAND ORLY SEINE BIEVRE : UN PROJET A L'INITIATIVE DU PRIVE POUR SOUTENIR L'ENTREPRENEURIAT ET LES ACTIVITES PRODUCTIVES A CHOISY-LE-ROY .....</b>	<b>74</b>
3.3.1	UN PROJET INTEGRE AU TISSU URBAIN ET INSERE DANS UN QUARTIER EN RENOUVELLEMENT URBAIN .....	74
3.3.2	LE DEVELOPPEMENT D'UN INCUBATEUR D'ENTREPRISES DEDIE AU SECTEUR PRODUCTIF.....	76
<b>3.4</b>	<b>LYON- PROJET USIN : UNE OPERATION MONTEE PAR LA COLLECTIVITE ET L'ENTREPRISE BOSCH POUR REINDUSTRIALISER UN SITE AVEC LA BANQUE DES TERRITOIRES ET LA SERL .....</b>	<b>79</b>
3.4.1	LES CARACTERISTIQUES DU SITE .....	79
3.4.2	LE PROJET EN COURS DE DEFINITION .....	81
3.4.3	RESULTATS ET EFFETS ATTENDUS PAR LES ACTEURS INDIVIDUELLEMENT ET COLLECTIVEMENT .....	82
3.4.4	CONCLUSION SUR LE MAINTIEN DES ACTIVITES PRODUCTIVES ET SUR LA PLUS-VALUE DE L'ACTEUR PRIVE / L'ACTEUR PUBLIC.....	83
<b>3.5</b>	<b>LA REINDUSTRIALISATION D'UN SITE PAR LES ACTEURS PRIVES: LE PROJET BEL AIR CAMP A VILLEURBANNE... 85</b>	<b>85</b>
<b>4</b>	<b><u>LES PISTES DE RECOMMANDATIONS : DES INITIATIVES LOCALES AUX PISTES D'ACTION POUR L'AVENIR.....</u></b>	<b>87</b>
<b>5</b>	<b><u>PORTRAITS SOCIO-ECONOMIQUES DES SEPT TERRITOIRES ETUDIES .....</u></b>	<b>91</b>
5.1	AIX MARSEILLE METROPOLE .....	92
5.2	NANTES METROPOLE.....	95
5.3	EPT GRAND ORLY – SEINE BIEVRE .....	98
5.4	METROPOLE DE LYON.....	100
5.5	METROPOLE DE BORDEAUX .....	102
5.6	METROPOLE DE TOULOUSE.....	104
5.7	GRENOBLE.....	107
<b>6</b>	<b><u>BIBLIOGRAPHIE.....</u></b>	<b>109</b>
<b>7</b>	<b><u>CONTRIBUTIONS ET ENTRETIENS .....</u></b>	<b>112</b>
<b>8</b>	<b><u>LES DEMARCHES DES METROPOLES ET LES INDICATEURS MOBILISES DANS LES DIAGNOSTICS</u></b>	<b>114</b>

