



Sous la direction de
Isabel Diaz et Brigitte Guigou

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Lectures transversales d'un défi contemporain

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Lectures transversales
d'un défi contemporain

Le projet qui a conduit à cette publication a été initié et soutenu par Sébastien Alavoine, pour L'Institut Paris Région, et Hélène Peskine puis François Ménard, pour le PUCA.

La publication a été co-dirigée par Isabel Diaz, pour le PUCA, et Brigitte Guigou, pour L'Institut Paris Region.

Cette publication résulte d'un dialogue et d'un travail collectif entre une vingtaine de chercheurs et experts impliqués dans le programme de recherche du PUCA intitulé « Ville productive. Quelle place pour quel travail en ville », ou dans les travaux de L'Institut Paris Region sur les activités productives en ville. Les auteurs de cette publication sont : Sébastien Alavoine, Jean Bénet, David Bodet, Valérie Constanty, Isabel Diaz, Cécile Diguët, Flavie Ferchaud, Nicolas Gillio, Vincent Gollain, Annette Groux, Brigitte Guigou, Aliénor Heil Selimanovski, Thomas Hemmerdinger, Jérémy Hervé, Patricia Lejoux, Rachel Linossier, Léo Mariasine, François Ménard, Laurence Nolorgues, Thierry Petit, Martin Vanier et Martial Vialleix.

Directeur de la publication

François Ménard
Secrétaire permanent (pi)
Plan Urbanisme Construction Architecture

Sous la direction de

Isabel Diaz
Inspectrice
Inspection générale de l'Environnement
et du Développement durable

Brigitte Guigou
Responsable formation-partenariat recherche
L'Institut Paris Region

Coordination éditoriale, conception graphique

Elise Legrand
Stagiaire, master 2 « Stratégies Territoriales et Urbaines »
Ecole urbaine de Sciences Po Paris

Christophe Perrocheau
Chargé de valorisation
Plan Urbanisme Construction Architecture

Recherches iconographiques

Julie Sarris
Documentaliste-iconographe
L'Institut Paris Region

ISBN : 978-2-11-139354-7

Novembre 2025

7	LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE : MODE D'EMPLOI
13	DÉFINIR LA VILLE PRODUCTIVE
39	DÉCRIRE ET CARTOGRAPHIER LA VILLE PRODUCTIVE
63	FAIRE LA VILLE PRODUCTIVE
177	A MI-CHEMIN DU SENTIER À GRAVIR
187	ANNEXES



LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE : MODE D'EMPLOI

Isabel Diaz

Inspectrice,
Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Brigitte Guigou

Responsable formation-partenariat recherche,
sociologue-urbaniste,
L'Institut Paris Region

Comment favoriser le maintien, voire le retour, des activités productives en ville ? Sur la base de quels diagnostics et stratégies territoriales ? Après avoir été longtemps oubliées, ces questions sont aujourd'hui au cœur de nombreux débats, textes de lois et politiques publiques. C'est donc sur ce thème des activités de production et de leur place en ville que L'Institut Paris Region et le PUCA ont engagé fin 2023 un partenariat. En croisant recherches et expertises, l'objectif est de partager les résultats de leurs travaux, de produire et de valoriser de nouvelles connaissances, d'identifier des impensés et leviers, d'éclairer concrètement l'action publique urbaine. Avec ce projet le PUCA souhaitait mettre en débat et diffuser une partie des résultats d'un programme composé de 9 projets de recherche intitulé « Ville productive. Quelle place pour quel travail en ville ». L'Institut, qui travaille de longue date sur la place des activités industrielles en ville, souhaitait mettre en débat et valoriser ses travaux récents. Parmi eux citons son carnet pratique « (Re)développer les activités productives dans les régions métropolitaines » (2024), sa participation à une des recherches du programme du PUCA et, plus largement, différents

travaux menés sur les activités et espaces économiques, notamment sous l'angle de l'économie circulaire ou dans le cadre du SDRIF-E.

La publication intitulée « Les sentiers de la ville productive » rend compte de ce travail, mené entre octobre 2023 et septembre 2025 au travers de trois séminaires (novembre 2023, mars 2024, juin 2024) puis de la réalisation d'entretiens et de la production d'articles. Une vingtaine de personnes ont participé à la démarche, copilotée par le PUCA (Isabel Diaz) et L'Institut Paris Region (Brigitte Guigou). Toutes ont en commun d'avoir participé au programme de recherches du PUCA ou de travailler, de façon directe ou connexe, sur les activités productives en ville à l'Institut. Elles ont aussi (sauf exceptions) participé aux séminaires IPR/PUCA. La publication se compose de contributions et de points de vue très divers. Cette diversité doit beaucoup à la singularité de ce projet de partenariat et au choix assumé d'une publication « patchwork », qui, comme son titre le suggère, fait un pas de côté par rapport à des formats et contenus plus classiques. La diversité est d'abord celle du statut des auteurs (chercheurs, experts, acteurs) et des angles adoptés dans les contributions. C'est ensuite celle du format des contributions qui distingue textes écrits par un auteur (articles) et échanges oraux (paroles croisées). Ces paroles croisées se décomposent entre paroles de recherche, paroles d'acteurs et dialogue entre recherche, étude et action. La diversité est enfin dans les terrains, qui ont été menés dans des métropoles aussi diverses que Paris, Lyon, Bordeaux, Rennes, Lille ou Bruxelles. Elle est aussi dans la nature et la taille des activités productives étudiées.

La démarche s'est structurée autour de trois séminaires. La préparation des séminaires nous a conduits à formuler des axes de questionnement et à faire des choix de contenu et de méthode pour appréhender un sujet aussi vaste que complexe que celui de la ville productive.

Les orientations, brièvement formulées puisqu'elles seront développées au travers des articles, sont les suivantes.

1. La question de la définition des activités productives et des enjeux autour de ces définitions selon les acteurs et les contextes territoriaux, est centrale. Nous avons d'emblée choisi de lui donner toute sa place et de discuter de ce dont parlent les acteurs lorsqu'ils plaident pour le maintien ou le retour des activités productives dans les tissus urbains. Nous avons aussi discuté des notions d'activités fabricantes et circulaires, qui sont au cœur de plusieurs études et recherches du PUCA et de l'IPR. Si les activités productives sont souvent associées aux activités industrielles et nuisantes, elles les débordent très largement pour en-

glober une multiplicité de secteurs, dont celui de l'économie circulaire qui est largement évoqué dans cette publication. Il sera donc question ici d'activités productives très diverses par leur nature, leur taille, leur emprise au sol, le type de locaux dans lequel elles sont installées, leur nombre d'emploi..., depuis le petit local artisanal en rez-de-chaussée jusqu'à des emprises de grande taille.

2. Les activités productives sont ici étudiées « en urbaniste » ou « en géographe » ou en « acteur de la fabrique urbaine », en un mot principalement sous l'angle de leur place en ville. Il y a bien d'autres façons de parler de la ville productive, par exemple sous l'angle du travail, de l'emploi, de l'économie ordinaire, de l'innovation, de l'attractivité, etc., mais ce ne sera pas l'angle choisi ici. Ce qui motive cet angle territorial et urbain, c'est l'idée partagée que ces activités peinent à se maintenir en tissu urbain car différents facteurs, sur lesquels les contributions reviendront, se conjuguent pour les évincer des secteurs denses et valorisés des métropoles. Il y a aussi l'idée que ces activités doivent être, du fait de leur utilité pour le fonctionnement métropolitain, soutenues par les pouvoirs publics. Cette publication s'intéresse donc principalement aux activités productives en tissu urbain, en tissu urbain mixte principalement. Mais elle ne cherche pas à délimiter précisément les frontières entre ce qui relèverait de l'urbain ou d'autres types de territoires moins denses et elle n'exclut pas les ZAE du périmètre d'investigation.

3. Objectiver l'ampleur et les dynamiques de relocalisation, voire de disparition d'une partie des activités productives, dans des contextes territoriaux différents nous a aussi semblé un axe important. Le constat partagé d'une éviction des activités productives du centre vers la périphérie est-il confirmé ? Quelles sont les cartographies disponibles, sur la base de quels indicateurs et quelles données ? Les dynamiques en cours sont-elles similaires d'un territoire à l'autre ? Quels sont les besoins, les atouts et les difficultés des entreprises dans leur recherche de foncier et dans leur capacité à se maintenir en tissu urbain ? La confrontation des résultats fait apparaître constances et divergences d'un territoire à l'autre et entre les territoires, ainsi que des lacunes dans les connaissances disponibles et des interrogations sur les données et les indicateurs.

4. Cette publication interroge aussi les stratégies des politiques publiques et les outils mis en œuvre. En matière de maintien ou développement des activités productives les orientations politiques se sont renforcées et en partie clarifiées au travers de différents textes de lois. La boîte à outils (notamment fonciers) à disposition des acteurs, les

collectivités en premier lieu qui sont la première cible de cette publication, est bien fournie et mobilisée. Plusieurs publications récentes en proposent des modes d'emploi opérationnels. Notre valeur ajoutée a plutôt été de croiser les points de vue, de faire apparaître les tensions (entre acteurs économiques et décideurs politiques notamment), les angles morts (des outils de l'aménagement qui ignorent le diffus) et les pistes d'action fructueuses (les nouvelles formes d'activités productives circulaires par exemple). Cette publication n'est pas un guide méthodologique mais a pour objectif d'ouvrir des pistes d'action et de recherche, de tracer des chemins nouveaux, d'où la métaphore des sentiers et la conviction partagée de l'importance des contextes territoriaux et de laisser la main aux acteurs.

Le choix du titre « Les sentiers de la ville productive » reflète l'esprit de cette publication et de son « pas de côté ». Celle-ci diffère des publications habituelles du PUCA et de L'Institut Paris Region par son caractère hybride (entre recherche et action). Elle diffère aussi par sa méthode originale fondée sur le dialogue et le croisement des points de vue entre différents acteurs, sans volonté de montée en généralité ou d'en tirer des conclusions opérationnelles. Elle se caractérise aussi par l'abondance de son iconographie, photos, cartes, schémas, etc. qui proposent différentes images des sentiers de la ville productive. Un mot enfin sur le plan de cette publication, qui est organisée en trois parties. Dans la première, les auteurs interrogent les définitions et leurs enjeux. Dans la deuxième, ils mettent à jour les évolutions de la géographie des activités productives et les choix méthodologiques pour en rendre compte. Dans la troisième, ils décryptent les enjeux en matière de politique publique, depuis la mixité fonctionnelle jusqu'à la planification, en passant par les enjeux fonciers ou énergétiques.



1

**DÉFINIR
LA VILLE PRODUCTIVE**

DE QUOI PARLENT LES ACTEURS LORSQU'ILS PLAIDENT POUR LE MAINTIEN OU LE RETOUR DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES EN VILLE ?

Isabel Diaz

Inspectrice,
Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

14

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Le programme de recherche intitulé : « Quelle place pour quel travail en ville ? » piloté par le PUCA avec le soutien financier de La Fabrique de l'industrie et de la Caisse des dépôts, est constitué de neuf projets de recherche qui sont pour la plupart valorisés¹. Une partie des travaux explorent les stratégies d'attraction ou d'éviction des activités productives dans les espaces urbains denses. Les questions posées par les équipes de recherche prennent les formes suivantes² :

– Comment maintenir ou attirer des activités de production dans des métropoles qui ont plutôt misé ces dernières décennies sur les activités tertiaires et en particulier sur les « fonctions métropolitaines supérieures » ?

– Comment faire revenir des activités de production en ville dense alors que les politiques publiques ont longtemps agi en faveur de leur éviction ?

– Quels types d'activités de production sont fragilisés, lesquels sont favorisés par la puissance publique ?

Existe-t-il des angles morts dans les stratégies urbaines pour maintenir et développer les activités fabricantes dans un contexte de transitions ?

Le flou entretenu dans les définitions utilisées par les acteurs de la fabrique de la ville participe peut-être de l'éviction de certains types d'activités, l'un des enjeux est donc de savoir de quoi parlent les acteurs lorsqu'ils plaident pour le maintien ou le retour des activités productives dans les tissus urbains denses.



Les Tours Duo (2021) vues depuis la barge de la cimenterie Cemex implantée à Paris 13ème
© Jean Nouvel / Adapp, Paris, 2023 © Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region



Pages 16 et 17 : cimenterie Cemex implantée en bordure de Seine, quai d'Ivry à Paris 13ème
© Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

Il existe une nomenclature européenne des activités économiques (NACE³) et la France utilise la nomenclature d'activités française (NAF⁴) qui est proche de la NACE. Néanmoins, les recherches se sont intéressées non pas aux filières économiques en tant que telles mais à leurs besoins en matière d'installation dans l'espace urbain et à leur place dans les politiques publiques d'aménagement.

Les équipes ont ainsi construit leur propre mode de catégorisation dont les définitions qui émergent sont plutôt convergentes, sans toutefois se recouper complètement. Une chose semble faire consensus : les activités productives ne relèvent ni du tertiaire, ni du commerce même si la composante servicielle des activités productives est importante.

« Les entreprises de la sphère productive se singularisent par le processus de transformation matérielle (production, réparation). Mais elles ont aussi souvent une dimension servicielle complémen-

taire (conception, approvisionnement, commercialisation). Le développement de l'économie de la fonctionnalité amplifie ce processus car la vente de l'usage d'un bien se substitue à la vente de ce bien. Les catégorisations usuelles des activités économiques, fondées sur les codes NACE, ne permettent pas de rendre compte de cette articulation de fonctions autour d'un produit ou d'un ensemble de produits. Une manière de dépasser cet obstacle est de privilégier une approche en termes de chaîne de valeur, ce qui s'avère compliqué à opérationnaliser. » (A.Groux, synthèse de l'Atelier 1 : Qu'entendent les acteurs urbains par activités productives ?)⁵.

« Il n'existe pas de définition stabilisée et partagée des activités dites "productives". Le point de départ de cette recherche est l'identification d'une catégorie d'activités dont le maintien dans l'espace urbain est fragilisé par la pression foncière et qui ne peuvent se maintenir sans soutien public. Ces activités ne relèvent ni



Il n'existe pas de définition stabilisée et partagée des activités dites « productives »

du tertiaire ni du commerce (pour leur activité principale). Elles peuvent être considérées comme "productives" car elles recouvrent, en partie, des activités de production, de fabrication, de réparation. » (Flavie Ferchaud).

Les enquêtes menées dans le cadre de cette recherche montrent que la définition de ces activités est hétérogène et peu formalisée et couvre un panel d'activités très large. Ce sont des activités dont les besoins en immobilier, les stratégies patrimoniales ou les sites d'implantation sont très variés.

Les 4 types de définitions retenues dans la recherche de Flavie Ferchaud sont :

1. **Définition stricte** : cœur de cible de l'activité de transformation physique ou chimique de matériaux, substances ou composants en nouveaux produits + l'artisanat (moins de 10 salariés) de transformation, production ou réparation.
2. **Définition intégrée** : intègre les activités nécessaires à la production (transport, entreposage, réparation, la production d'énergie, de recyclage : activités indispensables mais hors définition).

3. **Définition systémique** : chaîne de valeurs, filière de l'amont à l'aval, logistique.

4. **Définition stratégique** : celle que les acteurs des territoires, collectivités considèrent comme stratégique dans leur contexte.

Ces définitions rejoignent l'analyse proposée par les recherches sur Lille-Bruxelles (Annette Groux) qui identifient un spectre et des liens entre des activités manufacturières de transformation physique au centre et des activités indispensables à cette activité (affiliées, supports) autour, dont la logistique. L'artisanat est isolé comme un domaine à part entière.

ACTIVITÉS FABRICANTES PLUTÔT QU'ACTIVITÉS PRODUCTIVES

La recherche *Lyon, métropole fabricante de demain* ? (Patricia Lejoux et Rachel Linossier) a fait quant à elle le choix de parler d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives afin de mettre en exergue l'émergence d'un nouveau modèle productif, un « modèle fabricant », en lien avec les transitions écologique, énergétique et numérique en cours. « Le terme "productif" apparaît trop généraliste pour décrire les changements que connaissent actuellement les entreprises face aux transitions écologique, énergétique et numérique en cours. [...] Les évolutions actuelles liées aux transitions écologique, énergétique et numérique en cours laissent penser qu'un nouveau modèle productif est en train de s'inventer avec l'émergence de nouveaux procé-

dés de fabrication : raccourcissement des cycles R&D/production, numérisation, automatisation, collaboration, fabrication additive, écoconception, intégration de nouveaux matériaux, etc. Mais il semble encore trop tôt pour définir les contours de ce nouveau modèle productif et les mots manquent pour le nommer. C'est ce qui motive le choix d'utiliser le terme "fabricant" pour le désigner ».

Les activités fabricantes correspondent à des activités de transformation de la matière qui se distinguent des autres activités économiques, sur le plan urbanistique, par trois éléments : des besoins de surfaces spécifiques (dimension, configuration, caractéristiques techniques, etc.), une dépendance aux flux de marchandises, une éviction des espaces métropolitains en raison de leur plus faible rentabilité par rapport aux activités résidentielles et tertiaires. Au sein de la métropole lyonnaise les activités fabricantes qui correspondent à cette définition relèvent essentiellement de l'industrie, de l'artisanat, du BTP et de la réparation.

Cette expression « fabricante » permet, enfin, de faire le lien avec la notion de « fabrique urbaine ». Celle-ci consiste à envisager l'évolution des villes comme un processus résultant des interactions, dans le temps long, entre la matérialité des espaces urbains (voies, parcelles, bâti, réseaux techniques) et les acteurs impliqués à divers titres dans la production de l'espace urbain (pouvoirs publics, habitants, associations, entreprises)⁶.

Dans les recherches l'objectif n'est pas tant de définir ces activités économiques de l'intérieur mais de connaître leurs be-

Spécificité de l'artisanat

« L'artisanat est très tendance à l'heure actuelle et constitue un axe important des activités productives. Même si le mouvement des *makers* venu des États-Unis donne une connotation plus moderne à l'artisanat en axant le débat sur la fabrication numérique collaborative, donc en le rattachant au monde très valorisé des start-ups, les métiers classiques de l'artisanat sont historiquement souvent présents dans le cœur des villes. Le secteur de l'artisanat, qui comprend officiellement 250 métiers en France, est en croissance, en particulier grâce au statut de la microentreprise, qui simplifie la création d'entreprise. Les métiers de l'artisanat se transforment également, dans leur rapport à la ville, à l'évolution des modes de consommation et de la qualification des emplois. » (Annette Groux, : Qu'en-tendent les acteurs urbains par activités productives ?).

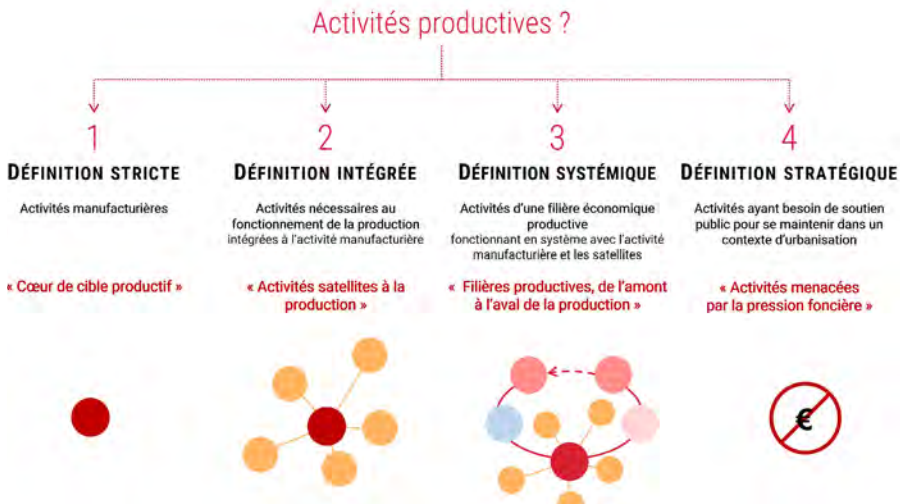
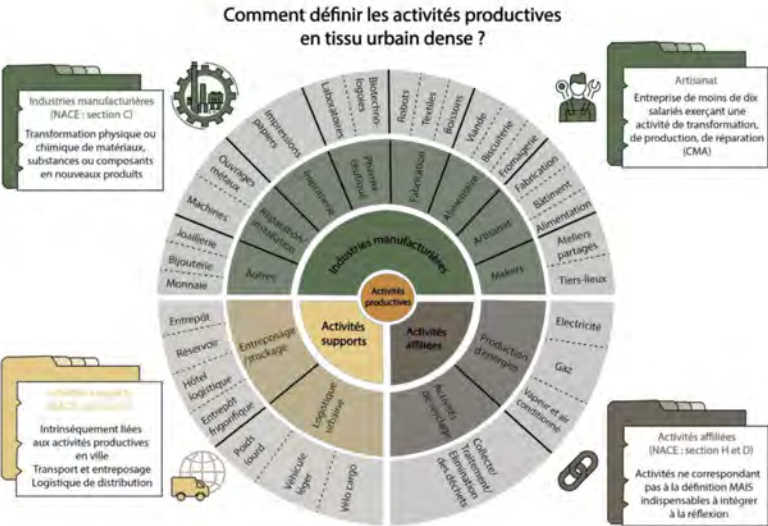
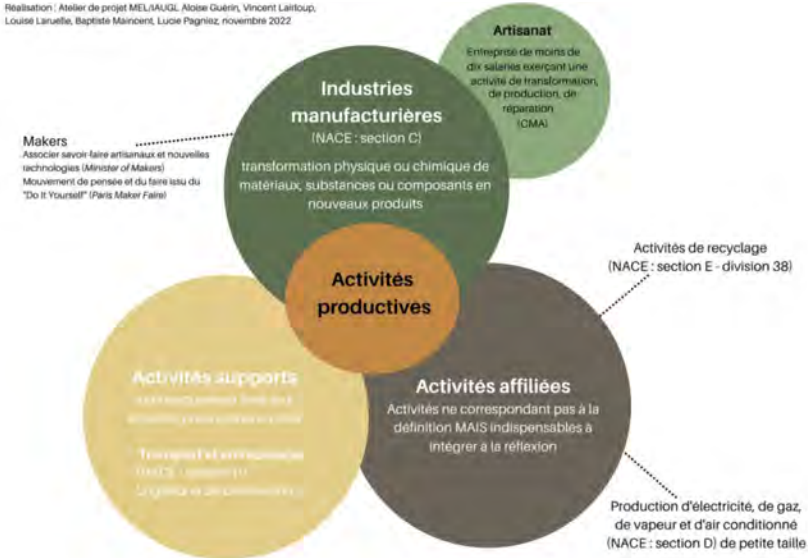


Figure 1

Les définitions des activités productives © Flavie ferchaud

Réalisation : Atelier de projet MEL/IAUGL, Aloïse Guérin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent, Lucie Pagniez, novembre 2022



Figures 2 et 3

Définitions des activités productives. Source : Atelier de projet MEL / IAUGL, Master 2 urbanisme et AMénagement, Aloïse Guérin, Vincent Lairloup, Louise Laruelle, Baptiste Maincent, Lucie Pagniez, novembre 2022 et mars 2023



Notes

GaudiLab / IStockphoto.com

soins en matière de localisation, d'occupation d'espace, la place qui est faite à certaines activités de production parmi les autres activités urbaines. Ce qui conduit à caractériser les entreprises : « Souvent présentées comme un bloc homogène, les entreprises forment en réalité une diversité d'acteurs et de besoins en fonction de leur taille (effectif, chiffre d'affaires) mais aussi en fonction de leur activité (activités industrielles et artisanales classiques, mouvement des *makers* et des entrepreneurs créatifs en milieu urbain, etc.) et de leur ancienneté (entreprises traditionnelles, entreprises de moins de 5 ans, individus créateurs d'une activité en phase d'incubation et de maturation, etc.)⁷.

- 1 Voir la liste en annexe.
- 2 Les quatre recherches ici convoquées portent sur les métropoles de Rennes, Bordeaux, Lyon, Lille et Bruxelles et l'Île-de-France.
- 3 La NACE est la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne, un système de classification des activités économiques recensant 615 codes à quatre positions.
- 4 La NAF, nomenclature d'activités française, est une nomenclature des activités économiques productives, principalement élaborée pour faciliter l'organisation de l'information économique et sociale. Afin de faciliter les comparaisons internationales, elle a la même structure que la nomenclature d'activités européenne NACE, elle-même dérivée de la nomenclature internationale CITI.
- 5 www.urbanisme-puca.gouv.fr/qu-entendent-les-acteurs-institutionnels-par-a2794.html
- 6 Eléments extraits du rapport de recherche Lyon, Métropole fabricante de demain? et de la note de synthèse.
- 7 Thierry Petit, rapport de recherche, page 12.

Paroles de la recherche

Pourquoi et comment parler
d'activités fabricantes ?

Patricia Lejoux

Chargée de recherche, Laboratoire Aménagement et Économie
des Transports, École nationale des Travaux publics de l'État

Rachel Linossier

Maîtresse de conférences, Université Lumière Lyon 2,
Institut d'Urbanisme de Lyon

Votre recherche s'intitule « Lyon, métropole fabricante
de demain ». Pourquoi utiliser cette notion de métropole
fabricante ?

Patricia Lejoux : Je pense qu'il y a un intérêt à parler d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives, terme qui renvoie vraiment aux activités industrielles des années 1960-1970. Je pense aussi qu'une métropole fabricante n'est pas nécessairement circulaire et peut être différente d'un territoire à l'autre. Tout dépend de la négociation sociale locale, du « degré de métropole fabricante » qu'on souhaitera avoir.

Une métropole fabricante, c'est d'abord une métropole qui prend acte de la dimension matérielle de l'économie. On est dans un moment de réinvention de notre rapport à la matière. Nous ne sommes pas dans une société post-industrielle, mais au contraire dans une société hy-



Site totem de l'industrie

au coeur
de la métropole
lyonnaise



per-industrielle. Nos sociétés reposent sur des flux concrets, tangibles, et il y a donc cette matérialité à traiter. Une métropole fabricante c'est également une métropole qui pense sa matérialité par rapport aux enjeux écologiques, bien que cette seconde caractéristique puisse revêtir des degrés différents d'une métropole à l'autre, tendre vers l'économie circulaire ou, parfois, être sur un entre-deux. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaises réponses, tout dépend des choix sociaux et des choix locaux qui sont faits. Ainsi, il ne s'agit plus seulement de passer d'un modèle linéaire à un modèle circulaire. Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est de savoir si on veut produire et consommer autant qu'au cours des siècles précédents, c'est un enjeu civilisationnel. À la fin du 18^{ème} siècle, à travers le développement du capitalisme industriel, les sociétés occidentales se sont fixées comme horizon de produire et de consommer sans fin. Aujourd'hui nous sommes confrontés à un choix : est-ce qu'on veut poursuivre cette tendance ou est-ce qu'on choisit de repenser notre rapport à la matière en consommant et en produisant différemment ? Si la transition écologique est aussi difficile à mettre en place, c'est parce qu'elle implique de réinventer un nouveau modèle économique. Ce n'est pas simple, il n'y a pas de solution miracle qui pourrait s'appliquer à l'identique d'un territoire à un autre, ou même d'un pays à un autre, et ce sont des négociations locales aussi bien que globales qui feront évoluer les choses.

Vous soulignez des différences entre territoires, notamment dans le degré de métropole fabricante souhaité.

Quelles sont ces différences et comment les expliquez-vous ?

Patricia Lejoux : Bien sûr il y a des différences entre territoires. Et cela repose en partie sur la volonté politique, notamment des élus locaux. On voit bien comment à la Métropole de Lyon, le fait qu'il y ait des élus écologistes, indéniablement ça pèse et que dans d'autres territoires où il n'y a pas cette volonté politique ça avance beaucoup moins. Mais il y a aussi des contraintes : selon les territoires et les filières présentes, les marges de manœuvre peuvent être beaucoup plus restreintes. Par exemple au sud de Lyon, à Péage-de-Roussillon, il y a de l'industrie la plus « hard » possible et il est beaucoup plus difficile de prendre en compte les enjeux écologiques dans ce type d'activités productives, mais il le faudra pourtant car face aux nuisances le seul argument de l'emploi ne tiendra plus.

Rachel Linossier : Le caractère propice des territoires urbains métropolitains pour accueillir ce redéploiement industriel réside dans

les gisements de ressources et dans leur diversité économique et humaine. Les territoires ruraux, moins denses humainement et économiquement, ont d'autres avantages, ils disposent notamment du foncier pour accueillir certaines activités. Mais ils sont faiblement dotés en main d'œuvre et en matières mobilisables. Dans une optique de circularisation de l'économie, la seule volonté politique ne suffira pas. Nous sommes dans une économie de marché, il faut qu'il y ait un certain équilibre pour que les activités puissent se développer. Il y a des facteurs spatiaux, en termes de répartition des forces en présence, des gisements disponibles, qui demeurent, au-delà des choix politiques qui peuvent être faits.

Des activités productives ou fabricantes (les secteurs de la production, des chaînes en évolution constante), des besoins urbains (surfaces et flux et lien et compétition entre elles et avec les autres activités), des entrepreneurs et travailleurs (et la diversité des entreprises), ce sont ces différentes facettes qui composent la ville productive.



Dialogue entre recherche et étude

Pourquoi et comment parler
d'activités productives ?

Flavie Ferchaud

Maîtresse de conférences en aménagement de l'espace
et en urbanisme, Université Gustave Eiffel

Nicolas Gillio

Chef de la mission Économie, Transition et Territoires, Cerema

Annette Groux

Professeure des universités, Institut d'Aménagement, d'Urbanisme
et de Géographie de Lille, Université de Lille

Thierry Petit

Chargé d'études, économiste, L'Institut Paris Région

Dans vos recherches pour le PUCA, comment avez-vous défini
les activités productives ?

Nicolas Gillio et Thierry Petit : Nous nous sommes rapidement rendu compte que les définitions variaient selon les acteurs et les territoires. Pour certains, la fiscalité et l'assujettissement aux impôts dictaient leur vision des activités productives, d'autres avaient une vision plus statistique et s'appuyaient sur la nomenclature, d'autres encore se basaient sur les types de locaux occupés. Nous avons fait le choix de mettre en évidence cette diversité. En effet ce qui est important est moins de définir que de comprendre comment les territoires s'approprient et formalisent (ou pas) cette notion.



Vue aérienne du site d'extraction de sable de Sandrancourt (78), stockage en bib bag
© Eric Garault / L'Institut Paris Region

Pour les collectivités étudiées, une question était récurrente : faut-il intégrer ou non la logistique, le commerce de gros et le BTP ? Dans la majorité des cas, les trois secteurs sont intégrés. Mais notre étude ne peut être généralisée, dans la mesure où nous avons travaillé avec trois collectivités seulement.

Flavie Ferchaud : Nous avons eu la même approche et fait le même constat : les définitions différaient à la fois d'un territoire à l'autre mais aussi d'une catégorie d'acteur à l'autre voire d'un dispositif d'action à l'autre. Pour les enquêtes, nous nous sommes d'abord appuyés sur la définition des acteurs, même s'ils n'utilisent pas tous le terme d'activités productives (à Rennes notamment). Néanmoins, pour réaliser nos cartes avec Le Sens de la Ville et Alphaville, nous avons dû formaliser le terme d'activités productives et avons décidé d'une définition basée sur les codes d'activités NAF, définition qui regroupe les activités manufacturières (production, transformation), les activités de réparation, le commerce de gros, le transport de fret et les services d'entreposage.

Annette Groux : Pour définir ces activités, il faut revenir au « pourquoi ». Face aux injonctions environnementales actuelles (préserver les Espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), réduire les Gaz à émissions de serre (GES) et donc privilégier le renouvellement urbain, etc.), la question de l'insertion des activités productives dans la ville devient inéluctable. Le concept de ville productive en situation de renouvellement urbain réinterroge celui de la mixité fonctionnelle. Comment répondre aux besoins multiples du territoire et de ses habitants dans le cadre d'un tissu urbain constitué, habité et souvent dense ? Depuis plus de quatre décennies (en tout cas dans la métropole lilloise) la fonction résidentielle a dominé dans la programmation des projets urbains. Relancer les débats sur le maintien et/ou la réintroduction d'activités productives dans ces tissus pose la question de l'acceptabilité sociale. Pour cela, il faut faire acte de pédagogie : de quoi parle-t-on quand on utilise le terme d'activités productives ? Il semble important de partager une définition même si celle-ci n'est pas universelle !

Notre définition des activités productives s'est appuyée sur la nomenclature européenne NACE qui précise qu'une activité productive transforme les matériaux pour produire de nouveaux produits. Cela inclut *de facto* les industries manufacturières auxquelles nous avons ajouté l'artisanat productif ainsi que les activités des *makers*. Mais rapidement nous avons constaté, d'une part, que ces catégories d'entreprises ont besoin d'activités support, notamment le transport de marchandises et l'entreposage, d'autre part, qu'il manquait la di-

mension sobriété et circularité et de fait la prise en compte des enjeux de recyclage et de production d'énergie. En toile de fond, il y a bien l'idée de favoriser l'autonomie des territoires et les circuits courts. Nous avons donc intégré ces typologies. Pour autant, nous avons conscience que cette définition est imparfaite car les nomenclatures prennent en compte uniquement l'activité principale de l'entreprise. Les activités productives incluent de plus en plus de services, les frontières entre productif et non productif se brouillent.

Thierry Petit : Le carnet pratique de L'Institut Paris Region (2024) propose aussi une définition des activités productives : c'est tout ce qui crée ou transforme des objets et des équipements, avec au cœur l'industrie, l'artisanat et par extension les activités qui participent au maintien et au fonctionnement de ces objets et équipements, par exemple la réparation et la maintenance. Nous y ajoutons les activités physiques qui participent au fonctionnement de la métropole, ce que le chercheur Gilles Crague appelle le « care of things »¹ : production/distribution d'énergie, gestion/traitement et valorisation des déchets, recyclage. Cela inclue selon nous les activités des artisans du BTP (plombiers, électriciens, etc.). Par ailleurs, du fait de l'accélération de l'innovation, les activités scientifiques et techniques sont de plus en plus imbriquées avec le productif. Les start-up industrielles sont souvent codées (au sens de la NAF) en activité scientifique. Nous les avons donc incluses dans notre définition. De leur côté, les espaces partagés *fablab* participent à la diffusion de la culture du "Faire". Enfin, même si elle est complexe à identifier, nous avons inclus la logistique associée au processus productif : stockage et acheminement des matières premières et produits intermédiaires vers les milieux de production ; stockage et expédition des produits finis des lieux de production vers d'autres lieux de transformation ou vers les bassins de consommation.

Pourquoi, selon vous, n'existe-t-il pas de définition stabilisée de la ville productive ?

Flavie Ferchaud : La ville productive, aussi bien à Rennes qu'à Bordeaux, ne fait pas l'objet d'une stratégie stabilisée. On ne trouve pas

¹ Le terme désigne l'ensemble des activités qui contribuent à l'évolution et au maintien des conditions matérielles de la vie quotidienne. Gilles Crague, "Où se cache l'emploi productif métropolitain ? Les enseignements du territoire Grand-Orly Seine Bièvre", Métropolitiques, 15 décembre 2022. URL : <https://metropolitiques.eu/Ou-se-cache-l-emploi-productif-metropolitain>.

sur ces deux territoires de politique publique explicitement ciblée sur la ville productive. Ce n'est donc pas étonnant de ne pas disposer de définition stabilisée de la ville productive. Pour autant ces territoires agissent et mobilisent des outils en faveur des activités productives. J'ajouterai aussi que les activités productives sont très diverses et s'appuient sur des problématiques différentes, ce qui complexifie le travail de définition. Il n'y a pas une ville productive, mais des villes productives.

Thierry Petit : Le concept de « Ville productive » est récent, ce qui peut en partie expliquer son flou. D'autre part, sa définition diverge selon les acteurs : les habitants, et dans une moindre mesure les élus, ont une définition par défaut assez restrictive, basée sur ce qui est acceptable par la population. Les industriels ont une vision plus large, qui tient compte des risques de se localiser en ville (conflits) et des problèmes de circulation que cela peut engendrer. Les logisticiens définissent leur activité comme productive, alors que nombre d'industriels ne sont pas de cet avis et ne souhaitent pas cohabiter avec la logistique. Il y a aussi cette vision passéiste de l'industrie, spontanément associée aux activités productives et qui provoque du rejet, tandis que l'impact de la généralisation de produits fortement associés aux services brouille les contours. Tout cela a un impact lorsqu'il s'agit par exemple de définir les activités productives autorisées dans le règlement des PLU.

Mais est-il vraiment nécessaire de définir précisément la ville productive ?

Thierry Petit : Oui et non. Tout est question de dosage. Oui, car donner une définition aux activités productives c'est leur donner corps, les reconnaître et donc permettre de les identifier dans les stratégies et les documents d'urbanisme, dans les règlements de zone du PLU, en étant plus fin et précis que la seule catégorie « activité ».

Non, car les activités productives sont diverses et mouvantes. Donner une définition trop stricte c'est risquer de s'enfermer dans une représentation qui peut fermer des options, par exemple la possibilité d'implanter des activités productives à forte composante tertiaire. C'est ce que faisait remarquer la CCI de Lyon dans sa contribution au PLUi. Par ailleurs, chaque territoire a son histoire, ses caractéristiques et ses aspirations par rapport aux activités qu'il souhaite (ou non) accueillir.

Annette Groux : Oui, c'est important pour déconstruire des imaginaires erronés. Il faut pouvoir nommer ces activités. Identifier, obser-



Incubateur d'entreprises Greenbiz à Bruxelles inséré dans une zone d'habitat
© Hugo d'Assenza-David

ver, localiser, cartographier, comme l'a fait Perspective Brussels, permet une connaissance fine et une analyse concrète des échelles de la mixité fonctionnelle et donc de la pertinence d'une proximité entre activités productives et habitat notamment, selon différents types de tissus urbains. Néanmoins, l'importance *in fine* est d'identifier les activités productives « urbano-compatibles » pour lesquelles on n'a pas forcément de réponses simples, et celles qui ne le sont pas et qui n'ont donc pas leur place dans l'urbain. Pour ces dernières, il faudra trouver d'autres espaces. Il faut réussir à sortir de la perception subjective que les différents acteurs du territoire ont sur la question de l'insertion urbaine de ces activités : industriels, habitants, élus, etc. Ainsi, il s'agit de mieux faire accepter le « fait productif » par les élus, les riverains et les habitants en général et battre en brèche les postures dites « Nimby ».

Dialogue entre recherche et étude

Pourquoi et comment parler
d'activités circulaires ?

Patricia Lejoux

Chargée de recherche, Laboratoire Aménagement et Économie des Transports, École nationale des Travaux publics de l'État

Rachel Linossier

Maîtresse de conférences, Université Lumière Lyon 2,
Institut d'Urbanisme de Lyon

Léo Mariasine

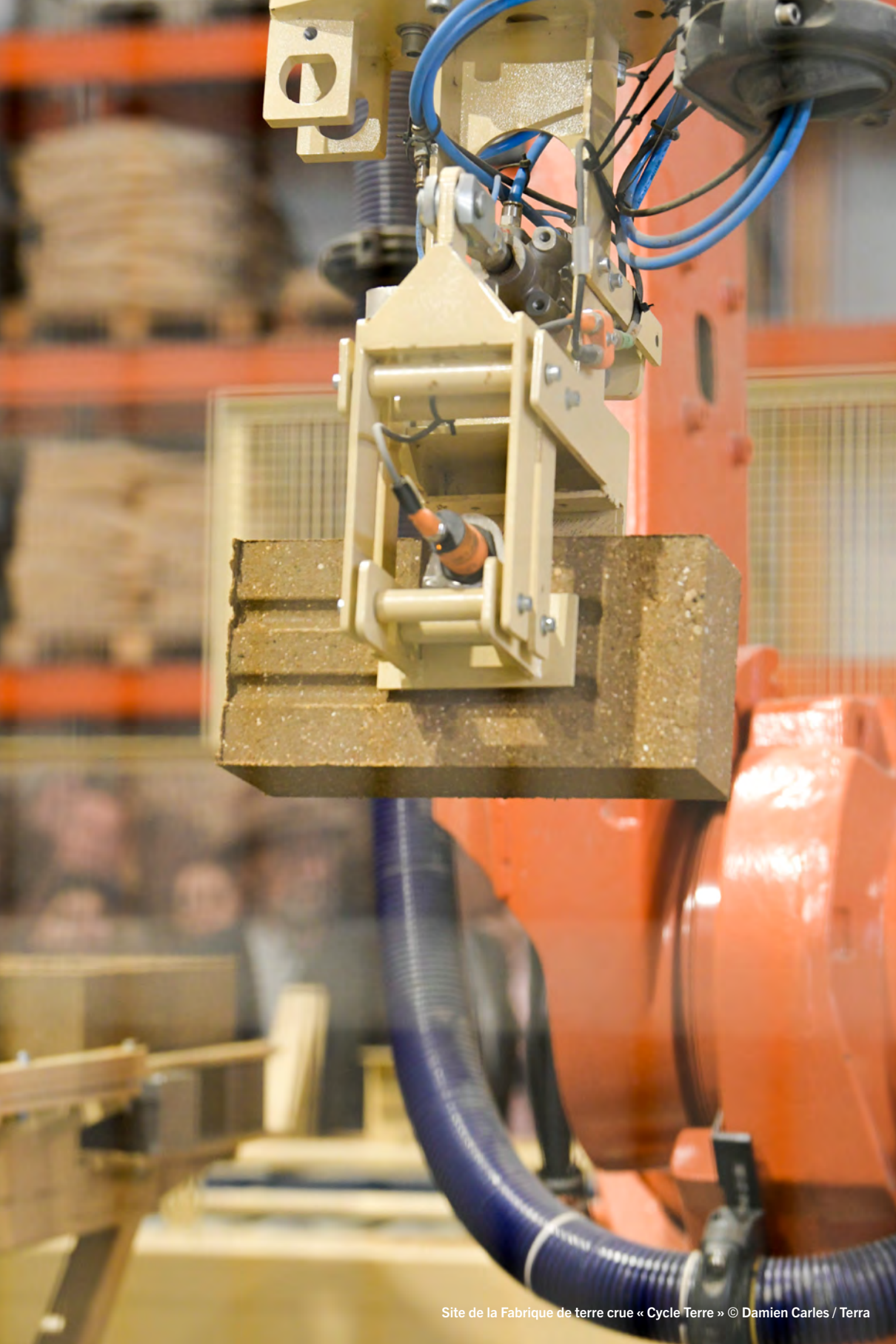
Chargé d'études, urbaniste, généraliste en environnement,
L'Institut Paris Region

Martial Vialleix

Chargé d'études écologie urbaine & territoriale,
L'Institut Paris Region

Aux notions d'activités productives et d'activités fabricantes, définies dans les recherches du PUCA et les études de L'Institut, vous ajoutez celle d'activités circulaires. Comment définissez-vous les activités circulaires ?

Léo Mariasine et Martial Vialleix : Elles désignent l'ensemble des activités qui contribuent à une gestion plus sobre des ressources, au sens de plus à même d'entraîner une réduction de la consommation des ressources matérielles et énergétiques. En Ile-de-France, les activités circulaires renvoient d'abord à la gestion des ressources en maté-





Fenêtres stockées dans les locaux d'Accro'Bat, association environnementale de collecte et de réemploi des matériaux de chantier © Arnaud Bouissou / Terra

riaux de construction et en déchets de chantier, et plus largement aux diverses activités de réemploi, de réutilisation ou de recyclage. Néanmoins, les codes NAF sont insuffisamment précis pour appréhender correctement les activités circulaires¹, qui sont par ailleurs loin de se restreindre à celles mentionnées précédemment. Enfin, si les activités circulaires sont nécessairement productives, toutes les activités productives ne sont pas nécessairement circulaires.

Quels sont les points communs entre les activités productives et celles qui relèvent de l'économie circulaire ?

Patricia Lejoux : D'abord ces entreprises relèvent, qu'on le veuille ou non, d'un même modèle économique, capitaliste, et cherchent la rentabilité qui est la condition de leur survie, sauf pour les entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire. De même, ces entreprises sont confrontées à des enjeux similaires, notamment sur le plan écologique. Il y a d'ailleurs un intérêt croissant de toutes les entreprises pour les enjeux environnementaux car elles savent qu'elles vont devoir les prendre en compte. Ensuite, et c'est une autre mutation, des activités productives traditionnelles et les activités d'économie circulaire sont confrontées aux enjeux du numérique, qui font évoluer les process de fabrication, avec des tâches qui peuvent être miniaturisées ou automa-

¹ Les activités de collecte, de valorisation et de traitement des déchets sont rangées dans la même catégorie.

tisées, une augmentation de la qualification de la main-d'œuvre, le lien qu'elles doivent entretenir avec le consommateur. Enfin, elles sont confrontées au même problème d'éviction des espaces métropolitains face à la concurrence du résidentiel et du tertiaire.

Les points de divergence résident dans le passage d'un modèle linéaire à un modèle circulaire. Il y a d'un côté des entreprises qui s'impliquent, dès leur création, dans l'économie circulaire et d'autres qui doivent changer de trajectoire, ce qui est plus long et plus coûteux. Ainsi, il y a des différences dans les trajectoires individuelles entre, par exemple, ceux qui travaillent dans des activités productives traditionnelles sur un modèle complètement linéaire et ceux qui en sortent pour créer leur propre entreprise et travailler plus en conformité avec leurs convictions. Sur le terrain, on observe de jeunes entreprises qui commencent à décoller, qui sont souvent dans des situations immobilières précaires, dans de l'urbanisme transitoire notamment, et qui adoptent des modèles de fonctionnement circulaires, plus horizontaux et axés sur la communication et l'échange.

Martial Vialleix : On constate, et c'est une différence, qu'il y a une hiérarchie entre les activités circulaires. Cette hiérarchie est actée par la réglementation et par des modes de gestion plus ou moins sobres. Ainsi la prévention est le mode le plus sobre, beaucoup plus que la valorisation ou l'incinération qui n'est pas considérée comme une activité circulaire puisqu'elle ne contribue ni à la réduction de la consommation de ressources, ni à la réduction de la production de déchets. Les activités plus locales, celles qui privilégient la proximité, sont considérées comme plus circulaires que les activités centralisées et industrielles qui ont davantage d'impact sur l'environnement. Un autre exemple est le comblement de carrières par des déblais de chantier que l'on ne peut pas considérer comme activité circulaire puisqu'il ne contribue en rien à une réduction de la consommation de ressources. En revanche, l'arrêt des démolitions dans le BTP y contribue. L'enjeu est de dématérialiser, de diminuer la production et la consommation de matières, pour reprendre les termes de Sabine Barles, pour aller vers une économie authentiquement circulaire, pour reprendre les termes de Dominique Bourg.

Léo Mariasine : Je rejoins Patricia Lejoux sur l'idée que les activités productives, au sens large, et celles directement liées à l'économie circulaire partagent des finalités et des défis communs, notamment en termes d'acceptabilité sociale, d'insertion urbaine, de concurrences d'usages du foncier. Dans le récent SDRIF-E, ces enjeux ont été énon-

cés de la même manière pour les activités d'économie circulaire et pour les activités productives en général.

Une différence néanmoins me semble essentielle. Les activités productives sont appelées à se réimplanter durablement, pour une gestion plus souveraine et durable de nos ressources. Les activités d'économie circulaire ne répondent pas exactement à cette caractéristique, dans la mesure où elles traitent encore principalement de la seule ressource qu'on a intérêt à voir disparaître : les déchets. En d'autres termes, nombre d'entre elles n'ont de pertinence que dans le cadre d'une période transitoire, dans l'attente d'une économie « authentiquement circulaire ». Ce caractère temporaire se constate aujourd'hui : plusieurs activités dites circulaires modifient leur localisation en fonction des chantiers, pour être au plus près de leurs ressources. Cette absence d'implantation fixe contraste avec d'autres types d'activités productives, qui peuvent au contraire souhaiter s'ancrer sur leur territoire pour être, par exemple, à proximité d'un bassin de consommation, être plus identifiables par leurs clients, etc.

Rachel Linossier : Il y a sans doute un effet spécifique en termes de temporalité et de logique d'implantation des filières d'économie circulaire liées au recyclage, au réemploi des déchets et plus largement au secteur de la construction. Cependant dans la vallée de la chimie à Lyon, des start-up s'installent pour utiliser des déchets ou des résidus de production d'industrie chimie lourde ou de base, ce qui montre une interpénétration des activités circulaires avec le productif plus traditionnel. Il n'y aurait donc pas nécessairement de remplacement, à terme, d'un modèle par un autre (ni de caractère transitoire ou mobile du circulaire), mais plutôt une logique d'hybridation entre ces deux modèles.

Léo Mariasine : En effet, cet exemple d'écologie industrielle et territoriale montre que lorsqu'on cesse de regarder l'économie circulaire uniquement par ses flux en aval, on observe une hybridation croissante entre ces deux types d'activités productives. Ainsi, il serait possible, et même souhaitable, qu'on cesse un jour de distinguer ces deux champs d'activités.



Site de transit de matériaux BTP avant réemploi à Aubervilliers (93)
© Martial Vialleix / L'Institut Paris Region





2

**DÉCRIRE
ET CARTOGRAPHIER
LA VILLE PRODUCTIVE**

QUELLE PLACE POUR LES ACTIVITÉS PRODUCTIVES EN VILLE ?

Le cas de l'Île-de-France

Jean Bénét

Chargé d'études, urbaniste,
L'Institut Paris Region

Laurence Nologues

Chargée d'études, économiste,
L'Institut Paris Region

40

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF-E, approuvé par décret le 10 juin 2025) doit concilier des enjeux aussi divers et antagonistes que la réindustrialisation, la transition énergétique et la sobriété foncière. Il a été l'occasion de poser un diagnostic et des constats, présentés dans cet article, sur la place des activités productives dans le développement régional.

Dans un contexte de fortes tensions foncières, la place des activités productives, en particulier à faible et moyenne valeur ajoutée, est fragilisée en Île-de-France. Ce constat s'appuie sur le Mode d'Occupation des Sols (MOS) de la Région Île-de-France, inventaire numérique de l'usage des sols, et plus particulièrement sur l'analyse de deux des catégories du

MOS, celle des « zones ou espaces affectés aux activités », ainsi que celle des « entrepôts logistiques ».

Les surfaces dédiées aux activités productives ont continué à progresser à l'échelle régionale entre 2012 et 2021 (+ 1102 hectares). Toutefois, cette progression traduit deux phénomènes inverses selon la nature du processus d'urbanisation : le MOS montre un recul de 417 hectares sous l'effet du recyclage urbain (davantage de disparitions que d'apparitions dans les espaces déjà urbanisés), compensé par une progression plus rapide en extension urbaine (+1519 hectares d'activités productives sur les espaces naturels, agricoles ou forestiers). La localisation de ces surfaces d'espaces productifs a donc évolué durant la période.



Vestige d'une cheminée d'une ancienne usine au cœur de la ZAC Ivry-Confluence à Ivry (94)
© Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

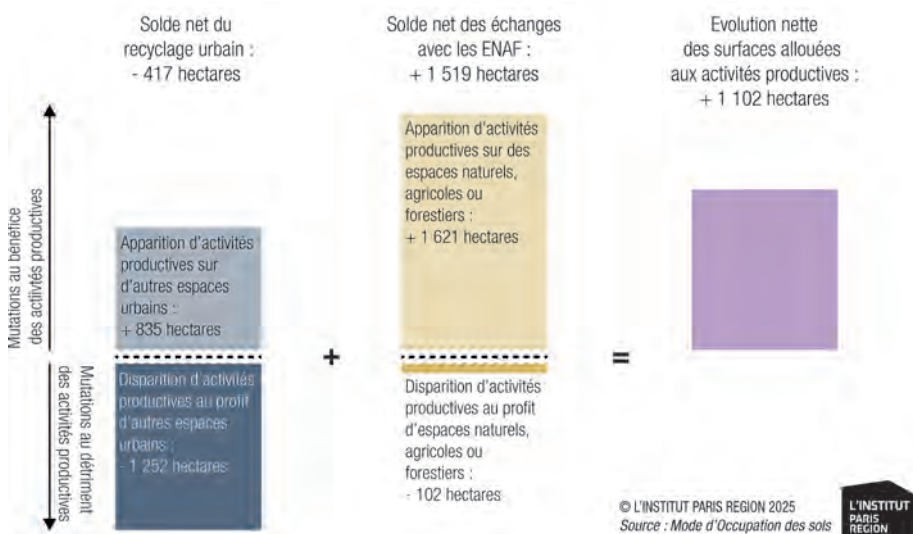


Figure 1

Mutation d'occupation des sols (apparitions et disparitions) concernant les activités productives de 2012 à 2021 en Île-de-France © L'Institut Paris Region

Ainsi tous les territoires franciliens ne sont pas soumis aux mêmes dynamiques. L'Île-de-France est marquée par un phénomène d'éviction depuis son cœur d'agglomération de ses activités économiques à faible et moyenne valeur ajoutée, qui viennent se relocaliser en périphérie, et de façon importante sur des espaces naturels, agricoles ou forestiers. En l'espace de 9 ans, les surfaces dédiées aux activités productives ont ainsi reculé de 6% (-352 hectares) en petite couronne, tandis qu'elles progressent de 9% en grande couronne (+1453 hectares). A titre de comparaison, alors que la mutation des tissus pavillonnaires au profit de l'habitat collectif fait régulièrement

parler d'elle dans la presse, le recul des espaces dédiés à l'habitat individuel ne s'établit qu'à 0,6% (-101 hectares) en petite couronne sur la même période. Les espaces ouverts urbains (parcs, jardins, pelouses, équipements sportifs, etc.), qui sont également trop souvent considérés comme des gisements fonciers pour le renouvellement urbain, ne sont en recul que d'1% (-101 hectares également) sur le même périmètre. En 2021, au sein de ce périmètre concentrant 38% de la population, on ne trouve plus qu'un quart des surfaces dédiées aux activités productives de l'Île-de-France. Cette dissociation semble se poursuivre au regard des projets en cours et annoncés.

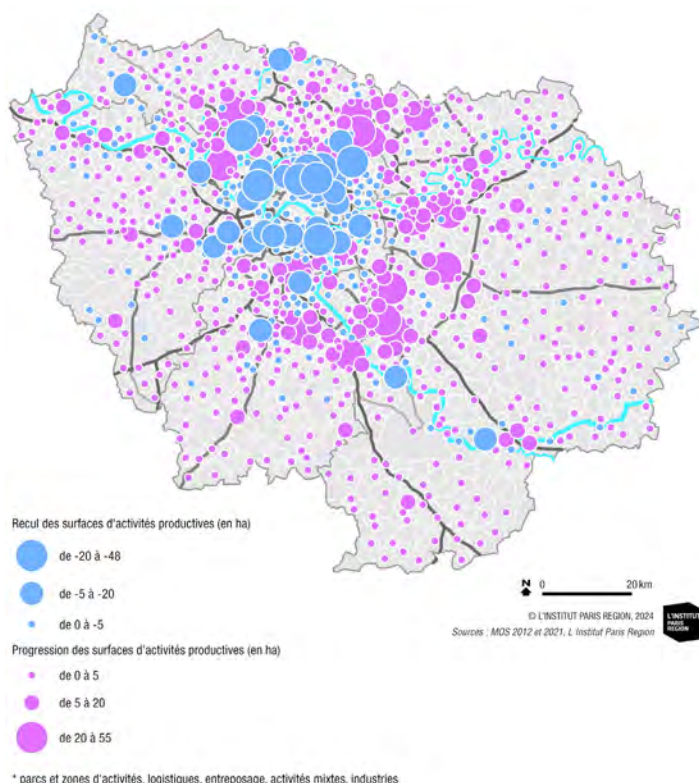


Figure 2

Evolution nette des surfaces dédiées aux activités productives de 2021 à 2021 © L'Institut Paris Region

PROBLÉMATIQUES SOULEVÉES PAR CES ÉVICTIONS D'ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Désindustrialisation, ambitions de requalification urbaine, crise du logement et évolution des mobilités sont autant de facteurs soutenant ces processus. De larges emprises industrielles, au sein de la Plaine de France, le long du canal de l'Ourcq ou sur le secteur de la Seine Amont (Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, etc.), se transforment en quartiers mixtes à dominante résidentielle. Si ces sites constituent des exemples emblématiques, l'éviction touche également massivement les activités disséminées au

sein des tissus urbains. Le processus est particulièrement fort au bord des grands axes routiers urbains en voie d'apaisement. Il s'agit souvent d'anciennes nationales et de départementales structurantes, à l'image des D7 et D5 dans le Val de Marne – ayant respectivement accueilli le Tramway 7 et le Tramway 9 au cours de la dernière décennie – ou des D920 – que longe le RER B – et D 906 – ayant accueilli le Tramway 6 – dans les Hauts-de-Seine.

Derrière une consommation des espaces naturels agricoles et forestiers, orientée à la baisse sur la dernière décennie, se dessine une divergence des trajectoires entre activités économiques et logement.



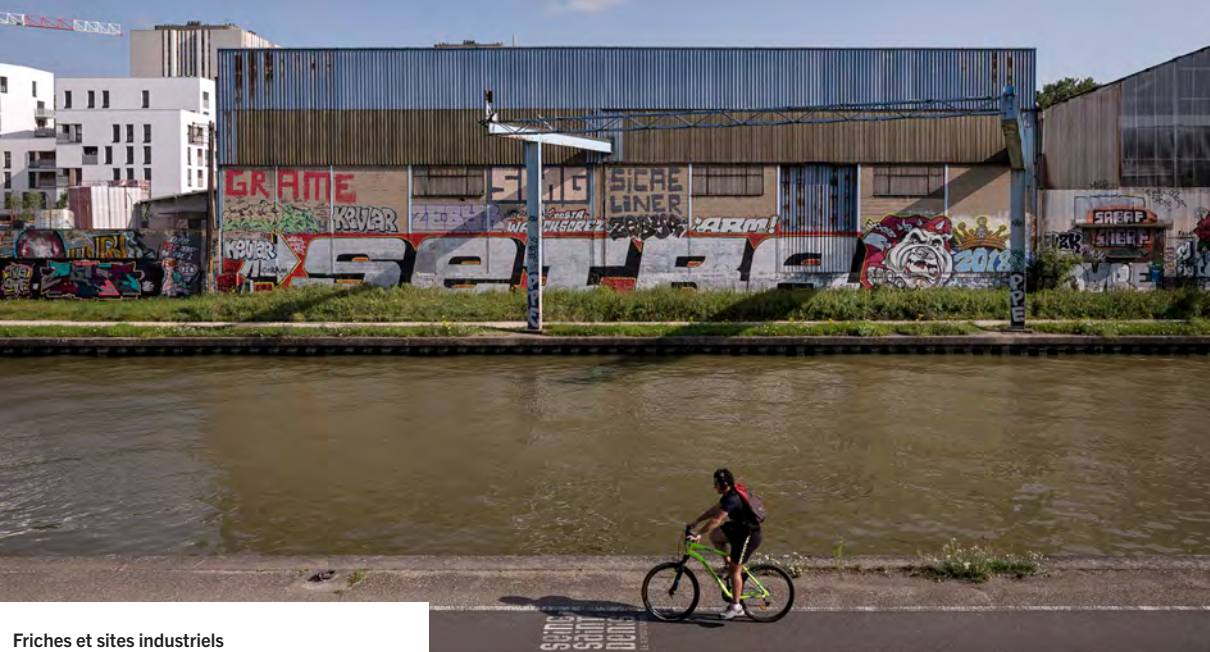
Figure 3

Disparition d'activités productives dans le secteur de Seine-Amont. Les liserés jaunes signalent des espaces qui étaient productifs et ne les sont plus aujourd'hui © Maxar, Microsoft

Alors que près de 90% des nouveaux logements sont réalisés en recyclage urbain, que la densité moyenne des opérations ne cesse de croître depuis 20 ans, et que la part de ceux-ci dans les extensions ne cesse de diminuer, les activités économiques connaissent une trajectoire inverse. Elles représentent une part croissante des extensions. Tandis que toutes les autres régions françaises allouent la grande majorité de leurs extensions à l'habitat, la situation est différente en Île-de-France où les activités font jeu égal, voire dépassent celui-ci. Ce constat est

tout sauf un paradoxe. En effet la sobriété foncière en matière de production de logements s'établit largement au détriment de celle des activités productives, le recyclage urbain favorisant la production de logements, dont les valeurs foncières sont supérieures à celles des activités productives.

Le maintien en place des activités productives interpelle donc à la fois le fonctionnement économique de la Région, mais également les conditions d'un développement urbain sobre.



Friches et sites industriels
et commerciaux à Vitry, Ivry (94) et Bondy (93)
© Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region



Dialogue entre recherche et étude

Pourquoi et comment cartographier
les activités productives ?

Flavie Ferchaud

Maîtresse de conférences en aménagement de l'espace
et en urbanisme, Université Gustave Eiffel

Nicolas Gillio

Chef de la mission Économie, Transition et Territoires, Cerema

Thierry Petit

Chargé d'études, économiste, L'Institut Paris Region

Dans votre recherche vous avez produit un ensemble de cartes sur la localisation des activités productives dans les métropoles de Bordeaux et de Rennes. Comment ces cartes ont-elles été produites ? Quels en sont les enseignements ?

Flavie Ferchaud : Nous sommes partis du constat que les acteurs du territoire parlaient d'éviction mais ne s'appuyaient ni sur des données chiffrées, ni sur des cartes. Nous souhaitions donc objectiver ce phénomène d'éviction. Ce qui n'est pas simple car les données Sirene ne sont ni fiables, ni régulièrement actualisées. On les a néanmoins utilisées pour montrer la localisation des activités productives et les effectifs des salariés des entreprises. Nous nous sommes aussi appuyés sur un travail de définition réalisé en amont de la recherche par les agences Le Sens de la Ville et Alphaville¹. Elles avaient identifié plusieurs niveaux d'activités productives : d'abord les activités manufacturières, puis celles nécessaires à leur fonctionnement comme l'entreposage,

¹ Qui font partie de l'équipe de recherche.



ИОГАНН МАХМАСТАЛЬ
АРХАНГЕЛЬСК
IMO 8603406

le stockage ou le transport. C'est ce deuxième niveau que l'on a utilisé dans notre recherche.

Ces cartes, réalisées par Alexandre Blein de l'agence Alphaville, ne montrent pas vraiment de phénomènes d'éviction. Elles témoignent plutôt d'une densification des activités productives le long des radiales et des routes départementales, nationales ou des autoroutes. Elles montrent aussi une polarité de l'activité dans et autour des ZAE créées dans les années 1990. Au regard de ce travail cartographique, on ne peut donc pas parler d'éviction des activités productives du centre de l'agglomération, au sens où ces activités seraient absentes ou en voie de l'être. On observe, au contraire, un maintien de certaines activités au centre ou à proximité du centre, par exemple autour des polarités liées à l'histoire sociale et économique locale comme la Garonne à Bordeaux. De sorte que ce que l'on observe c'est une dispersion de l'activité le long des radiales. C'est notre résultat principal, en rappelant toutes les précautions à prendre car les données Sirene² sont assez peu fiables.

Observez-vous des dynamiques similaires dans l'implantation des activités productives en Ile-de-France ?

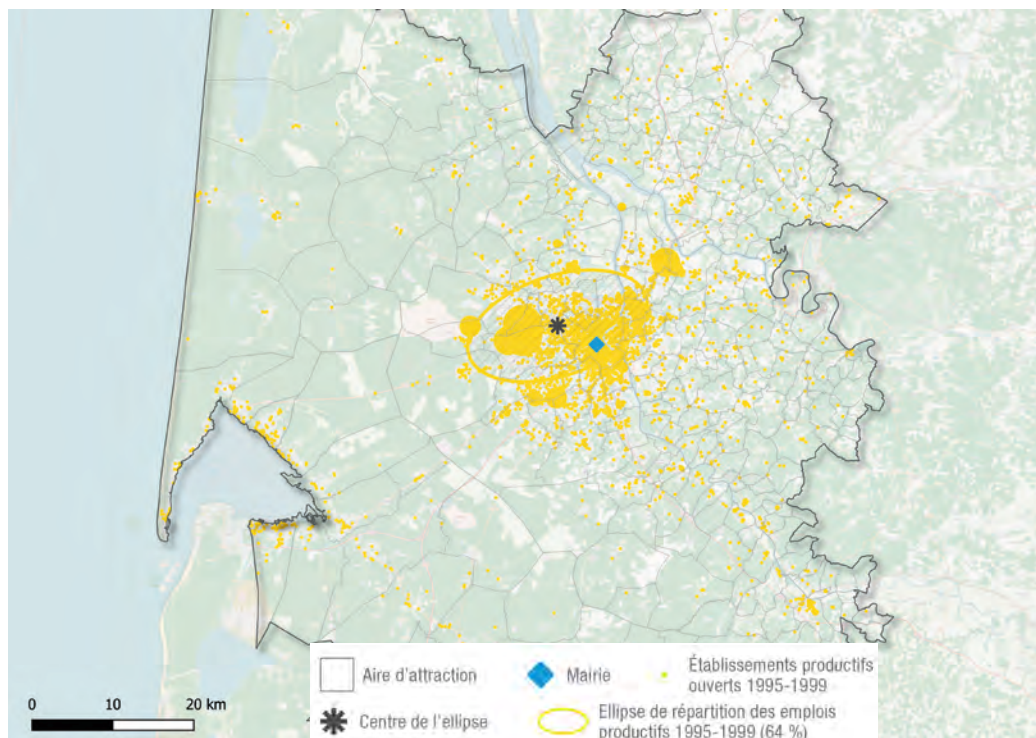
Thierry Petit : Notre recherche adopte un angle différent. Nous avons cherché à comprendre l'adéquation entre demande initiale des entreprises et offre des territoires. Travailler à partir de la demande placée³, ce qui se fait habituellement, risquait d'introduire un biais car elle ne reflète qu'imparfaitement la demande initiale des entreprises. On a donc utilisé les données d'Ancoris⁴ qui accompagne les entreprises sur leur territoire et recueille des données sur la demande initiale des en-

2 Le Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements, couramment abrégé sous l'acronyme Sirene, est le répertoire français géré par l'Insee qui attribue un numéro Siren aux entreprises, aux organismes et aux associations et un Siret aux établissements de ces mêmes entreprises, organismes et associations.

3 La demande placée comprend toutes les commercialisations de bureaux et de locaux d'activités effectuées auprès des utilisateurs. La notion n'est cependant pas toujours très claire selon les sources. Les transactions portent à la fois sur les locaux neufs et les locaux de seconde main sans que la ventilation ne soit toujours précisée. Par ailleurs, la demande placée concerne à la fois les locations et les ventes de locaux à utilisateurs, sans distinction évidente dans la présentation des résultats communiqués.

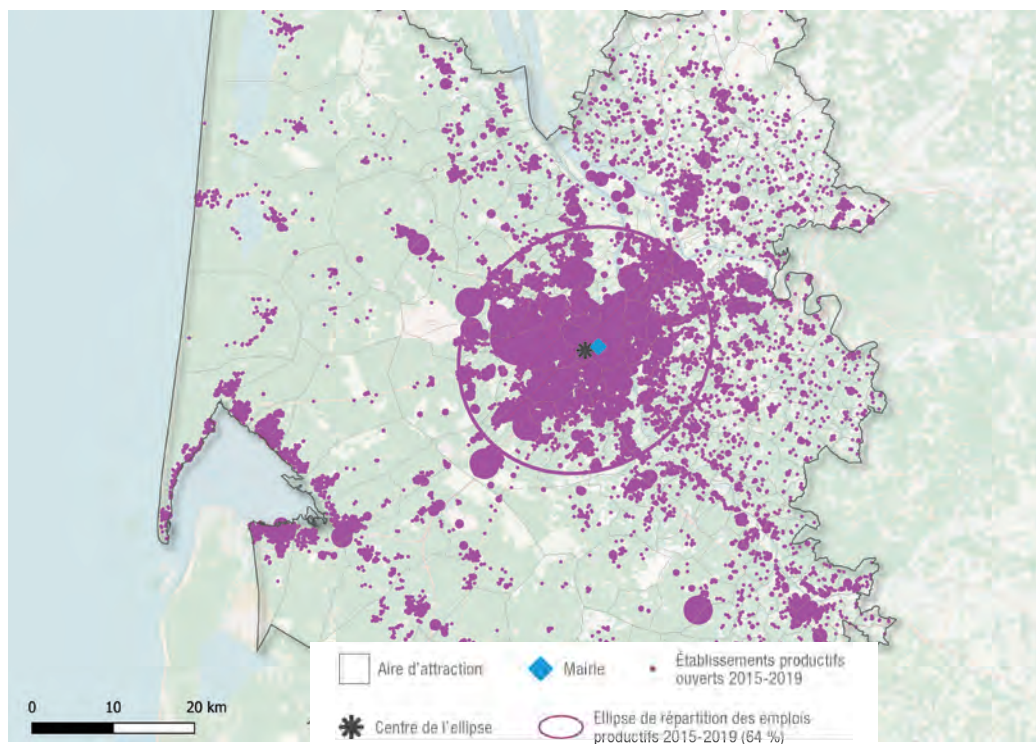
Source : <https://ingridnappi.com/2013/04/05/quest-ce-que-labsorption-nette/>

4 Voir le site d'Ancoris : <https://www.ancoris.fr/>



Figures 1 et 2

Dynamiques de localisation des activités productives dans l'aire d'attraction de Bordeaux sur la période 1995-1999 (en haut) et sur la période 2015-2019 (en bas) Source : données Sirene (Insee), traitement par A. Blein



treprises, sans utiliser de filtre. Néanmoins il y a des biais liés à la position d'Ancoris qui n'observe que ce que les collectivités lui demandent, par exemple des implantations d'une certaine taille et non celles de très petites entreprises qui sont considérées comme captives par les collectivités. Aussi, les mouvements qui relèvent de l'intracommunal ou intercommunal de proximité sont peu développés dans cette base alors même qu'ils sont importants.

Nicolas Gillio : Une étude de 2020 du Cerema⁵ réalisée à partir des données de mouvement d'entreprises issues de fichier Sirene entre 2009 et 2018 montre l'importance des dynamiques de localisation intracommunautaires, ce qui a beaucoup à voir avec les entreprises captives dont parlait Thierry. Dans les données Ancoris utilisées dans le projet de recherche du PUCA, l'artisanat représente 1% des demandes suivies sur la période 2016/2021, l'industrie 26% et les services 21%, ce qui montre des décalages avec la démographie d'entreprises de l'Île-de-France. C'est un des biais de cette source. Malgré tout, puisqu'on s'intéresse à la demande des entreprises et que toutes les entreprises n'ont pas de projet de mobilité, d'extension ou d'agrandissement sur le territoire francilien, ce n'est pas anormal d'avoir des biais par rapport à la démographie d'entreprises à l'échelle d'une région. Pour mieux comprendre les ressorts et motivations de la demande des entreprises industrielles, on a choisi deux intercommunalités - Boucle Nord de Seine et d'Est Ensemble -, et on a élargi la focale à l'ensemble de l'Île-de-France.

Trois critères prédominent dans les choix d'implantation des entreprises qui ont un projet de mobilité. Pour avoir travaillé sur des enquêtes en 2000, je constate que les critères n'ont pas énormément changé :

- le 1^{er} critère est l'accessibilité, avec pour l'industrie, un focus plus fort sur la question de l'accessibilité routière pour les poids lourds ou véhicules de livraison ;
- un critère de proximité avec la clientèle ou la source d'approvisionnement. C'est une question dominante pour les entreprises industrielles, confirmée dans la trentaine d'entretiens que l'on a menée : où sont mes clients, où sont mes fournisseurs ? C'est un facteur de choix important ;

5 « Maintenir et développer les activités productives en ville : le rôle de l'action publique et des acteurs privés », Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, recherche sous la direction de Nicolas Gillio du Cerema et Sylvie Duvillard du Laboratoire Pacte.



Ligne de bus au sein du parc d'activités de Courtaboeuf (91)
© Vincent Gollain / L'Institut Paris Region

– un critère d'accessibilité du site pour la main d'œuvre, qui est peut-être plus récent et qui revient fréquemment. Nous avons généralement interrogé le dirigeant de la PME ou TPE et, pour lui, le temps de trajet de ses salariés est une préoccupation et un facteur d'arbitrage. Comme évoqué dans la publication, la question de l'articulation entre activités productives et qualité des flux résume l'approche par l'accessibilité et les enjeux d'aménagement de la voirie publique ou privée qui pose questions en matière de circulation des véhicules de livraison. Par exemple, un chef d'entreprise nous faisait remarquer que la création de voies de tramway rendait le territoire inaccessible aux poids lourds et à certains véhicules de livraison.

Thierry Petit : Ces résultats confirment ceux d'études antérieures. Une publication de l'IPR intitulée « Les lieux de l'industrie » (2016)⁶ mon-

⁶ Thierry Petit, *Les lieux de l'industrie en Ile-de-France. Une industrie sous contraintes mais attachée à son territoire*, L'Institut Paris Region, 2016 :

https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1244/Les_lieux_de_l_industrie_en_IDF.pdf

Voir aussi :

<https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/la-petite-couronne-au-coeur-des-transferts-detablisements-franciliens/>

<https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/les-grands-etablisements-industriels-en-ile-de-france-2000-2006/>

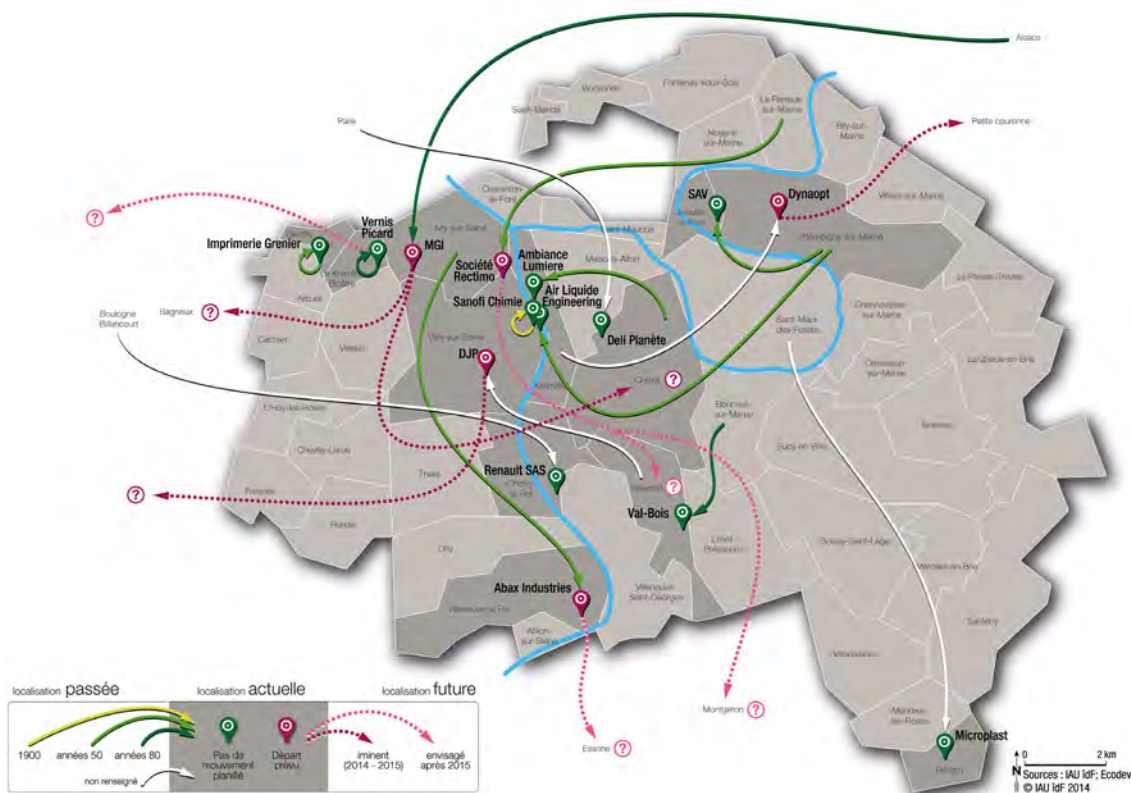


Figure 3

Le parcours de 15 entreprises du Val de Marne montre une mobilité réduite à une faible échelle
© L'Institut Paris Region

trait que la propriété était un souhait majoritaire des entreprises industrielles qui, par ailleurs, étaient peu mobiles et cherchaient généralement, quand elles déménageaient, à s'installer à proximité de leurs anciens locaux. Une cartographie des parcours résidentiels d'une quinzaine d'entreprises montrait des mobilités résidentielles à des échelles très fines, parfois même à quelques rues ou dans la même zone d'activité. Cela confirme la volonté de rester à proximité de son implantation initiale pour des raisons d'accessibilité des salariés à leur lieu de travail et de proximité avec la clientèle, avec les acheteurs mais pas uniquement. En Île-de-France on constate que beaucoup de petites entreprises parviennent à se maintenir en montant en gamme, en stoppant la production de grande série où la concurrence est trop forte et en développant la petite série ou du prototypage, ce qui demande une très forte proximité géographique avec les industriels. Ces entreprises aident les industries à concevoir leur produit et éventuellement à mettre au point le processus de fabrication. C'est ce savoir-faire, ainsi que la proximité géographique avec les industriels qui leur permet de tenir. Mais la carte confirmait aussi le mouvement d'éloignement des entreprises, depuis Paris vers la périphérie.

En Île-de-France, le MOS permet de suivre les évolutions des surfaces consacrées aux activités productives. Mais le MOS est un indicateur surfacique qui ne permet pas d'observer les évolutions du nombre d'entreprises ou d'emplois. Dispose-t-on des données pour objectiver ces évolutions du nombre d'entreprises et d'emplois ? Existe-t-il l'équivalent des cartes produites à Rennes et Bordeaux ?

Thierry Petit : Pour l'Île-de-France, il y a des cartes sur les activités productives industrielles mais peu ou pas de cartes d'évolution récentes sur le sujet. Il serait effectivement intéressant de produire ces cartes, au moins pour les secteurs industriels, en s'appuyant sur les codes NAF, même si ceux-ci présentent des biais.

Nicolas Gillio : J'ai aussi en tête pour les analyses de flux et mouvements des emplois et des entreprises en Ile-de-France, les travaux déjà anciens de Frédéric Gilli (2005)⁷ qui montraient un desserrement des activités productives vers la 2ème et la 3ème couronne. Plus récemment l'ORF Ile-de-France⁸ a analysé les déplacements des entreprises industrielles en distinguant les types et surfaces de locaux, et a montré que les locaux avec les surfaces les plus importantes avaient tendance à partir vers la périphérie. L'étude met en évidence un effet de vases communicants entre les territoires centraux et les territoires périphériques.

Dans la recherche pour le PUCA, nous nous sommes appuyés sur les données d'Ancoris pour étudier plus de 200 projets. Or, 70% des entreprises souhaitaient rester en Île-de-France et 22% envisageaient une mobilité extérieure. Cela montre qu'il y a quand même une préférence pour rester là où l'on est.

Thierry Petit : Nous avons aussi constaté que les activités productives dans le diffus étaient mal connues et que les collectivités se focalisaient sur les ZAE. Peut-être estiment-elles que le maintien de l'activité économique dans le diffus est une cause perdue ou qu'elles n'ont pas les moyens d'intervenir ou qu'elles ne souhaitent pas intervenir ? Ensuite, entre la demande des entreprises et la réponse des collectivités, il y a

⁷ *La région parisienne entre 1975 et 1999: une mutation géographique et économique*, Économie et Statistiques, 2005.

⁸ *Quelle place pour les activités économiques dans les politiques foncières et les projets d'aménagement ?* Rapport du groupe de travail de l'ORF Ile-de-France, mai 2018.

le jeu du marché. L'immobilier et le foncier d'activités deviennent une classe d'actifs sous l'effet de la financiarisation et de la multiplication des intermédiaires. Le besoin des entreprises n'est pas vraiment pris en compte et c'est la valeur du bien du foncier qui est mise en avant davantage que l'utilisation finale.

Nicolas Gillio : En Île-de-France, le marché est effectivement très concurrentiel avec des niveaux de contraintes financières et techniques fort pour l'ensemble des acteurs. On sait que les intérêts des acteurs sont différents mais ils sont parfois exacerbés par les contraintes. De plus, y compris dans les ZAE, la chaîne de valeurs est longue et les acteurs impliqués sont nombreux : collectivité locale, promoteur, parfois aménageur, investisseur, commercialisateur, etc. *In fine*, entre le discours volontariste sur la préservation de l'activité industrielle au nom de l'emploi, de la diversité ou de l'activité, les collectivités sont amenées à réaliser des opérations qui vont à l'encontre de leurs objectifs affichés. La logique financière, la recherche de rendement locatif et financier guident de nombreux acteurs et mènent à des mécanismes de sélection des activités avec, d'un côté celles qui souhaiteraient s'installer et celles que l'on va privilégier et qui offrent les meilleurs niveaux de rendement. Si on ajoute que le foncier est rare et qu'il faut garder une certaine maîtrise des délais pour minimiser les coûts, on sent bien qu'une activité industrielle ou artisanale va rarement rentrer dans les clous. Les activités industrielles sont évincées au profit d'activités considérées comme plus rentables, et ce par un opérateur public au nom du respect des équilibres de l'opération d'aménagement.

Dans les territoires de Boucle Nord de Seine et d'Est Ensemble, nous avons plutôt observé des logiques défensives de préservation des poches d'activités industrielles existantes et, parfois, des contradictions entre les objectifs affichés par les politiques publiques et leur mise en œuvre opérationnelle. Même si depuis 3 ou 4 ans le marché s'est repositionné en faveur de l'industrie, domaine qui intéresse davantage les investisseurs, il y a toujours des mécanismes d'éviction au bénéfice d'activités plus rentables comme le commerce, le bureau mais aussi la high-tech. Et si certains prétendent qu'il y a une financiarisation du marché des locaux productifs, personnellement je ne saurais pas dire s'il s'agit d'investissements à long terme ou d'opportunité, avec l'idée de faire muter ces fonciers pour y accueillir ultérieurement des activités encore plus rentables, comme l'accession privée au logement.

Thierry Petit : Je pense que parmi les ZAE qui ont été créées ces dernières années dans la première couronne parisienne, une partie

s'adresse à des grands groupes pour des activités pseudo tertiaires, plutôt qu'à des PME/TPE.

Nicolas Gillio : Dans la métropole de Lyon, la compétition se joue entre activités industrielles. Il y a par exemple un gros projet d'économie circulaire très consommateur de foncier, qui cherche à racheter une parcelle et qui se trouve en concurrence déséquilibrée avec une TPE/PME de plus petite taille, qui souhaite s'installer dans une ZAE pour éviter les risques de nuisances. Le dernier acteur de la concurrence c'est la métropole de Lyon elle-même qui a aussi besoin de foncier, par exemple pour un dépôt de bus ou un atelier d'entretien de tramway. Cela révèle des concurrences de plus en plus aigües entre usages.

Thierry Petit : En Île-de-France, les concurrences viennent aussi, pour la première couronne, des grands projets urbains comme le Grand Paris Express et les Jeux Olympiques.

Village des athlètes des Jeux olympiques 2024 à Saint-Denis © Damien Valente / Terra



Quels enseignements pourraient aider les collectivités à mieux appréhender les besoins immobiliers des entreprises ?

Flavie Ferchaud : Ce n'est pas une question facile. Ce que l'on a observé à Bordeaux et Rennes, c'est qu'il y a eu pendant longtemps une forme de laisser faire des acteurs publics et que la question du maintien de l'activité productive n'était pas prise en compte. On a identifié aussi des formes d'urbanisme qui contribuaient à l'éviction d'activités productives dont le maintien n'était en fait pas souhaité sur le territoire. C'est le cas à Bordeaux, par exemple avec l'OIN Euratlantique qui, même si la programmation comporte de l'immobilier productif, a contribué au changement de destination d'un foncier historiquement productif. Un autre résultat, c'est la prise en compte de plus en plus importante, depuis 2014 ou 2015, de cette question des activités productives, ou du moins d'une partie d'entre elles, par les collectivités. A Bordeaux, cette prise en compte est plus ancienne qu'à Rennes et a été fortement outillée par des études de la Chambre de Métiers et de l'Artisanat qui ont contribué à mettre en avant les problématiques de localisation des artisans. Et à partir de là, les directions de l'urbanisme ont commencé à déployer des dispositifs d'action publique, qui ne sont d'ailleurs pas forcément des outils nouveaux mais plutôt des outils généralistes en matière d'aménagement et d'urbanisme (fonciers ou réglementaires). Ils sont utilisés en ciblant certaines activités productives dans certains espaces de la métropole. A Bordeaux, il y a eu un principe de décote foncière dès 2014 puis un foisonnement d'outils réglementaires et fonciers : AMI, appel à projet, occupation temporaire, etc. Je tiens à contextualiser ces résultats qui s'appuient sur les terrains de Rennes et Bordeaux : la situation est sans doute différente en Ile-de-France.

D'autre part, les activités ciblées par ces dispositifs ne recoupent pas tout le spectre des activités productives. Les activités favorisées sont principalement l'industrie à haute valeur ajoutée, l'économie circulaire, l'artisanat de proximité. Mais il y a tout un panel d'activités comme le BTP ou la logistique, qui ne sont ni souhaités ni pris en compte par ces dispositifs. Ce qui est complexe c'est qu'avec les cartes on n'a pas la finesse et la richesse des informations obtenues au travers des entretiens ; il faut aller rencontrer les entreprises pour avoir accès à cette information.



Parole d'acteur

Pourquoi maintenir
les activités productives en ville ?

Vincent Gollain

Directeur du département Économie de L'Institut Paris Region
de 2014 à 2024.

Il accompagne les territoires sur des missions de conseil et formation

Les travaux de L'Institut mettent en évidence des difficultés de maintien ou d'implantation des activités productives en milieu urbain dense. Quels en sont les facteurs explicatifs ?

Je partirai d'abord du constat d'une baisse de l'offre foncière destinée aux activités économiques dans les grandes métropoles, en particulier dans leurs zones sous tension. Dans la Métropole du Grand Paris, dans les territoires qui structurent la grande couronne francilienne mais aussi dans les métropoles de Bordeaux, Lyon ou Lille, cette baisse de l'offre foncière et immobilière concerne en premier lieu les activités à faible et moyenne valeur ajoutée. Cet effet d'éviction contraint les entreprises à aller chercher toujours plus loin le foncier dont elles ont besoin ou à se localiser dans d'autres métropoles françaises ou européennes. Or, l'éloignement de ces activités productives, qui sont nécessaires au fonctionnement de la métropole et de ses services urbains, génère des aménités négatives : gaz à effet de serre, congestion automobile, pollution, dispersion de l'emploi problématique pour les salariés, etc. Elle génère des formes de distorsion du coût de l'emploi sans que, jamais, ces externalités négatives ne soient incorporées dans le prix du foncier.

Dans ce contexte, laisser faire le marché c'est risquer une dislocation et un affaiblissement des fonctions économiques. Si jusqu'à présent, on faisait l'hypothèse que les entreprises parvenaient à se localiser quoi qu'il arrive, on se rend compte que ce n'est plus le cas. On voit qu'il peut y avoir des pertes sèches pour des activités artisanales, de service ou industrielles, par exemple les petites entreprises qui fabriquent des pièces de sous-traitance automobile ou le stockage d'activités circulaires.

Parole de la recherche

Environnement et retour des activités productives

Patricia Lejoux

Chargée de recherche, Laboratoire Aménagement et Économie des Transports, École nationale des Travaux publics de l'État

Dans votre recherche vous expliquez que les enjeux environnementaux contribuent au retour des activités productives en ville ? Pourquoi ?

La prise en compte des enjeux environnementaux (réduction des émissions carbone notamment) est d'abord une condition du maintien et du développement des activités productives au sein des métropoles. Ces activités ne seront tolérées que si elles répondent aux enjeux environnementaux tels que formulés par les pouvoirs publics et les citoyens, enjeux qui peuvent être différents d'une métropole à l'autre. Autrefois, le maintien des activités productives dans l'espace urbain était justifié par l'emploi et notamment l'emploi à vie. Or avec la montée du chômage et la précarisation des trajectoires professionnelles, l'argument de l'emploi n'est plus aussi déterminant. Bien sûr, ces activités productives ne sont plus les mêmes que dans les années 1960, les process de fabrication évoluent et les nuisances sont réduites, ce ne sont plus les cheminées d'usines du XIX^{ème} siècle. Néanmoins, ces activités productives présentent davantage de nuisances que des activités tertiaires, en raison notamment des flux de marchandises qu'elles génèrent et qui constituent une de leurs spécificités. Et c'est là que l'enjeu environnemental risque de s'avérer important, notamment quand on voit le développement de zones à faibles émissions. La présence de ces activités productives dans les métropoles sera conditionnée, en grande partie, par leur capacité à rendre le transport de marchandises plus écologique. Même s'il y a eu des efforts au cours des dernières dé-



La transformation de déchets en meubles par l'entreprise Tizu à Saint-Priest © Maëlle Lemoine

cennies, cette question du transport de marchandises dans les espaces métropolitains reste un impensé des pouvoirs publics, des citoyens, mais également des entreprises qui sous-traitent généralement ce type d'activités.

Par ailleurs, les enjeux environnementaux sont mobilisés aujourd'hui pour justifier l'implantation des activités productives au sein des espaces métropolitains. Premièrement, le ZAN inverse le schéma traditionnel extensif visant à rejeter les activités productives toujours plus loin en périphérie. L'objectif, désormais, est de renouveler et de densifier les espaces productifs existants au sein des métropoles. Le deuxième argument repose sur l'idée d'un fabriqué local et d'une autonomie retrouvée des métropoles. Il faut être très prudent avec cet argument : on n'est pas du tout prêt, on est même très loin de rendre les métropoles auto-suffisantes même si on peut bien sûr améliorer les choses à la marge. Enfin, les activités productives liées à l'économie circulaire souhaitent s'implanter au sein des métropoles car celles-ci constituent leur propre marché. Pour les activités de réparation, par exemple, chaque habitant est potentiellement un client ; pour les activités de recyclage, les métropoles constituent des gisements de ressources.



Ancienne usine électrique à Paris reconverte en production de papeterie
© Coyau / Wikimedia Commons / CC BY-SA 3.0 PJI-Elle Wikipédia

3

**FAIRE
LA VILLE PRODUCTIVE**

LEVIERS ET OUTILS POUR LES ACTIVITÉS PRODUCTIVES EN VILLE

Quels retours d'expérience ?

Brigitte Guigou

Responsable formation-partenariat recherche,
sociologue-urbaniste,
L'Institut Paris Region

Cette troisième partie porte sur les outils stratégiques et opérationnels à mobiliser pour maintenir ou développer les activités productives en ville. Ces outils sont nombreux et bien connus mais ils sont rarement spécifiques aux activités productives et ne sont pas toujours mobilisés comme ils pourraient l'être. Ils peuvent être classés de différentes manières. Les études et recherches de L'Institut et du PUCA ont construit leur propre catégorisation de ces différents leviers d'action à disposition des collectivités. Ces catégories sont diverses, elles ne se recoupent pas vraiment, même si elles sont en partie convergentes.

Lors des séminaires du 27 mars et 11 juin 2024 nous avons proposé aux chercheurs du programme Ville productive du PUCA et aux experts de L'Institut de participer à un atelier d'analyse et d'échanges sur l'utilité et les limites de ces leviers d'action. L'idée était de mobiliser l'ensemble des résultats des recherches et études

faites à différentes échelles et dans différents contextes territoriaux, afin d'en tirer des recommandations et, le cas échéant, d'identifier des points d'attention. Cet article synthétise les principaux résultats de ce travail qui a été mené par une dizaine de participants, en s'appuyant sur des méthodes d'intelligence collective et sur un classement préalable des outils en quatre catégories :

1. Planification réglementaire,
2. Action foncière,
3. Urbanisme opérationnel,
4. Accompagnement des acteurs.

Cette démarche nous a aussi permis d'identifier les bonnes questions (ou de mieux les formuler) et de mettre à jour des tensions, des angles morts et des pistes fructueuses en matière d'action publique.

Ces questionnements ont été approfondis dans le cadre d'entretiens ou d'articles, qui sont rassemblés dans cette dernière partie de la publication.



See comments 1

- Articuler les différents documents de planification engagés dans l'objectif du maintien et retour des activités productives en ville, du niveau régional (SDRIF-E, SRADETT) au niveau local (PLUi) en passant par le SCoT.
- S'appuyer sur la planification régionale pour mettre en place des protections notamment foncières afin de préserver les ressources.
- Dans les PLUi, assurer une cohérence entre la stratégie et les outils réglementaires.
- Introduire des zonages spécifiques dans les PLUi pour limiter, voire interdire les destinations concurrentes aux activités artisanales et industrielles (habitat, commerces, bureaux).

Le droit du sol et la planification sont des leviers majeurs aux mains des collectivités pour maintenir et développer les activités productives. Toutes les recherches y font référence et insistent sur l'enjeu de limiter la concurrence de programmes plus rentables en mobilisant les outils réglementaires : zonage, règlement, Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP), Servitudes de Mixité Fonctionnelle (SMF), etc. Cependant la mise en œuvre opérationnelle de ces outils n'est pas optimale. La planification reste d'une façon générale peu opérante pour les activités mal aimées dans le diffus et pour les activités circulaires. Ses apports et limites pour ces catégories sont mis en débat dans plusieurs des dialogues et articles de la publication.

- S'appuyer sur la bonification de droits à construire, les gabarits adaptés aux activités fabricantes, les réservations de surfaces de plancher dans le cadre d'opérations de construction neuves.

- Mettre en place des linéaires de protection et de redynamisation du commerce et de l'artisanat dans les tissus anciens.

- Mettre en place des OAP thématiques ou sectorielles.

- S'appuyer sur des servitudes de mixité fonctionnelle.

- S'appuyer sur des emplacements réservés, éventuellement pour certains sites dédiés au réemploi pour favoriser l'économie circulaire.

- Pour pallier le manque de leviers réglementaires dans le diffus, développer la connaissance de ce tissu ainsi que d'autres outils de protection (financier, opérationnel, etc.).

POINTS D'ATTENTION

- Un portage politique est indispensable.

- Il est difficile de réglementer finement (à la parcelle) la localisation des activités productives. Les destinations et sous destinations du PLUi ne sont pas bien adaptées aux activités productives.

- Certaines limites sont dues à la différence de temporalité entre la mise en œuvre des documents d'urbanisme (un processus complet dure environ 5 ans) et les besoins des entreprises. C'est particulièrement le cas pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire (dont la visibilité et les besoins se comptent en mois ou semestres).

- Certaines limites sont territoriales : les dépasser suppose d'engager des coopérations interterritoriales, à l'échelle des bassins d'emploi ou de production.

- Pour les activités d'économie circulaire, PLUi et SCoT contribuent à la mise à l'agenda mais restent des moyens d'action limités en raison de l'étroitesse de leur périmètre spatial et de l'absence de réserve foncière identifiée pour l'économie circulaire.

- Depuis la loi SRU, la France a une approche très descendante de la planification, sans prise en compte suffisante des contextes. Or les mêmes outils peuvent produire des effets différenciés selon les contextes territoriaux, en fonction de la nature des marchés, des trajectoires locales, des politiques locales et de leur portage. Attention à ne pas diffuser des solutions standardisées et à adapter les outils aux contextes territoriaux.

- Comment cette hiérarchie des normes s'applique-t-elle sur les territoires ? Les OAP sont peu contraignantes, une partie des élus sont réticents à utiliser des Servitudes de Mixité Fonctionnelle. On manque de réflexion et d'outils pour passer du plan à la programmation (enjeu d'un urbanisme négocié).

- La mixité fonctionnelle est un objectif vertueux. Mais dans certains cas elle n'est pas souhaitable, notamment à des échelles fines, lorsque fonctions résidentielle et économique sont mixées sans réflexion ni précaution. Dans ce cas, les activités productives sont généralement perdantes sur le long terme.

MAÎTRISER LES VALEURS ET LES USAGES DU FONCIER

« L'action foncière est un outil déterminant, à la charnière entre l'urbanisme réglementaire auquel elle est nécessairement adossée et l'aménagement économique qu'elle rend possible » (P. Lejoux et al.). Dans la même recherche sur la métropole de Lyon, les auteurs remarquent que « l'action foncière se fonde sur le principe d'une intervention volontaire de la collectivité dans le portage foncier via l'achat à un coût maîtrisé et l'accompagnement des projets de développement portés par les entreprises. Elle implique de travailler en partenariat avec les entreprises ».

En effet l'augmentation des valeurs foncières est peu compatible avec le maintien et le développement des activités productives, notamment les activités peu valorisées situées dans le tissu urbain dense et les activités de l'économie circulaire. Mobiliser les outils fonciers (péréquation, acquisition foncière directe par la collectivité ou avec l'appui d'une foncière, dissociation foncier / bâti ; urbanisme transitoire, etc.) est essentiel.

RECOMMANDATIONS

— Construire une stratégie foncière qui s'appuie sur le projet de territoire, fixer



Hôtel industriel Mozinor construit en 1971 à Montreuil (93)
Architectes : Gilbert-Paul Bertrand et Claude Le Goas
© Philippe Ayrault/ Région Île-de-France

des objectifs fonciers propres à la stratégie thématique, les traduire de manière opérationnelle.

— Identifier et cartographier les fonciers mutables : faut-il mettre en place un observatoire ? Ou s'appuyer sur des études ponctuelles ?

— En s'appuyant sur l'observatoire, développer un outil d'aide à la décision pour hiérarchiser les usages les plus pertinents, dont les activités productives.



– Mener une démarche de sites clés d'économie circulaire en s'inspirant de la démarche de site clé industrielle.

– Investir les délaissés urbains, les friches, les zones commerciales pour les activités productives (dans le cadre d'une stratégie globale et à la bonne échelle).

– Prévoir une enveloppe pour mettre en œuvre la politique foncière dans le Plan Pluriannuel d'Investissement de la collectivité.

– S'appuyer sur les bons outils et les bons acteurs, par exemple une AMO spécialisée et structurer ses services en fonction de la stratégie et des besoins du territoire.

– S'appuyer sur des Foncières pour déployer et maintenir les activités productives, y compris solidaires.

– Renforcer, créer des Foncières qui travaillent sur la dissociation du foncier et du bâti.

– Créer une Foncière spécialisée dans les activités productives :

- porter le foncier sur des durées plus longues, jusqu'à 15 ans, pour faire émerger des projet immobiliers et d'aménagement à coûts fonciers maîtrisés ;
- créer des foncières et mobiliser les baux longue durée parmi lesquels : bail emphytéotique, bail à construction, bail réel solidaire (BRS) activité, etc., pour retirer le coût du foncier des coûts supportés par les entreprises, et pour conserver ce foncier en gestion (en faire un bien commun) ;
- travailler sur des montages juridiques innovants.

PROMOUVOIR UN URBANISME OPÉRATIONNEL FAVORABLE AUX ACTIVITÉS PRODUCTIVES

La boîte à outils de l'urbanisme opérationnel est bien fournie. Elle regroupe :

- Les outils relatifs à la production et à l'optimisation spatiale de l'offre d'activités productives aux différentes échelles (ZAE, zones industrielles, projets, bâtiments, etc.). Il s'agit de mieux répondre aux attentes et usages des entreprises (coût, flexibilité, accessibilité, praticité, besoin de petites surfaces à louer, etc.).
- Les outils relatifs à l'insertion urbaine des activités productives : favoriser une organisation spatiale favorable à une cohabitation Ville et activités productives ; dépasser les réticences des entreprises à s'ouvrir à la Ville et celles des riverains et élus à l'implantation d'activités productives en raison des nuisances (bruits, pollutions, flux de marchandises, etc.) ;

veiller à la présence d'activités physiques qui participent au bon fonctionnement métropolitain, : production/distribution d'énergie, gestion/traitement et valorisation des déchets, recyclage, etc.

RECOMMANDATIONS

Favoriser l'insertion urbaine des activités productives

- Penser la transformation urbaine avec la présence des activités productives : gestion des flux routiers, dimension de la voirie, stationnement, règles de circulation, horaires décalés, etc.
- Veiller à la qualité architecturale et urbaine des lieux et bâtiments productifs, favoriser l'insertion urbaine, être exigeant avec les promoteurs/aménageurs dans leurs opérations, travailler les formes architecturales, anticiper sur la qualité et les coûts de gestion ultérieure.
- Anticiper et travailler sur les conflits d'usages (acceptabilité sociale) qui peuvent être particulièrement forts lorsqu'il y a retour d'activités productives dans des quartiers ou îlots où elles n'étaient pas présentes.

S'appuyer sur des stratégies d'aménagement plus propices à l'économie circulaire, voire aux symbioses industrielles au sein des activités productives et entre les différentes fonctions de la Ville

- Échanges de matières, mutualisation, démarches d'écologie industrielle et territoriale, par exemple : impulser des fonctionnements métaboliques, créer un réseau de chaleur fatale, développer des boucles locales énergétiques (exemple de la Vallée de la Chimie Rhône Alpes), mutualiser les productions.



Ligne de tramway T9 - Site de maintenance et de remisage
© Arnaud Bouissou / Terra

– S'appuyer sur une grammaire spatiale de la stratégie métropolitaine de maintien/ développement (vision d'ensemble déclinée spatialement). Quelles sont les formes architecturales et urbaines favorables à l'économie circulaire ?

Requalifier les ZAE et les zones industrielles sans évincer les activités productives. Comment les maintenir et les développer lors du projet de requalification des ZAE et zones industrielles et après ?

- Densifier et qualifier ; créer des services ; développer la production d'énergie renouvelables et les innovations, etc.
- Optimiser par la mutualisation d'espaces, de services (parkings, services aux salariés, etc.), notamment autour des questions énergétiques.
- Verticaliser, sur des socles d'actifs, l'activité productive.

Penser le chantier comme lieu productif et circulaire

- Mettre des clauses spécifiques dans les marchés de démolition-reconstruction.
- Provisionner des espaces de stockage à l'échelle des chantiers (durée limitée, espaces en reconfiguration).

ACCOMPAGNER, INCITER, MOBILISER LES ACTEURS

Un des apports du séminaire a été de souligner l'importance des dispositifs d'accompagnement, d'incitation, de mobilisation des acteurs privés, qui sont engagés de façon volontariste par les acteurs publics. Là encore, la boîte à outils est bien fournie et mobilisée avec :

- Des outils d'observation, de connaissance, de mise en réseau tels que, par





exemple, l'outil de la Toile Industrielle (Dunkerque, AGUR).

– Des outils de « planification volontaire » dont la pertinence a été soulignée dans les séminaires, appels à projet, appels à manifestation d'intérêt, etc.

RECOMMANDATIONS

Pour connaître, faire connaître, animer

– S'appuyer sur les acteurs publics compétents pour servir d'interface avec les entreprises, recenser leurs besoins, valoriser/ communiquer, identifier le rôle des élus, des services techniques des collectivités.

Pour mieux connaître les activités productives sur son territoire, comprendre leurs besoins, quantifier, qualifier, cartographier les activités productives (entretiens, séminaires, etc.)

– Renforcer les contacts avec le tissu des entreprises, dialoguer.

– Communiquer, donner à voir, faire de la pédagogie : signalétique, visites, etc.

– Associer les lycées pour développer la culture industrielle et l'acceptabilité sociale.

Pour mettre en place une « planification volontaire », s'appuyer sur plusieurs composantes

– Chartes de bonnes pratiques (exemple d'Haropa, Sable en Seine).

– Chartes d'économie circulaire, clauses dans les marchés de construction.

– Chartes (chantier vert), labels nationaux et régionaux.

– Commandes et marchés publics, appels à projets et appels à manifestation d'intérêt des collectivités locales.

– Des managers de quartiers en veillant à intégrer le volet gestion et maintenance à leur fonction.

Proposer des parcours résidentiels aux entreprises, aux startups, aux activités productives « ordinaires » qui peinent à trouver place dans le tissu urbain

– Contribuer à la structuration d'une ingénierie territoriale,

– S'appuyer sur la coopération interterritoriale et les outils de coopération,

– S'appuyer sur les contrats de réciprocité entre territoires,

– S'appuyer sur des dispositifs tels qu'Action Cœur de Ville (maintien des activités, protection des fonctions, restructuration des tissus avec possibilité d'y réintroduire les activités productives),

– S'appuyer sur les agences de développement économique locales et les Chambres de Commerce et d'Industrie : inscrire le sujet à leur feuille de route, leur agenda, leurs missions.

Dialogue entre recherche et étude

Comment les collectivités peuvent-elles favoriser le maintien ou le retour des activités productives en ville ?

Flavie Ferchaud

Maîtresse de conférences en aménagement de l'espace et en urbanisme, Université Gustave Eiffel

Nicolas Gillio

Chef de la mission Économie, Transition et Territoires, Cerema

Annette Groux

Professeure des universités, Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille, Université de Lille

Thierry Petit

Chargé d'études, économiste, L'Institut Paris Region

Quelle stratégie conseilleriez-vous à une collectivité locale en matière de ville productive ?

Thierry Petit : Il me semble d'abord que le terme « ville productive » est trompeur. Je préfère parler de Région métropolitaine productive, ce qui est l'intitulé du Carnet pratique de L'Institut publié fin 2024. Pourquoi ? Parce qu'il faut penser le territoire dans sa globalité, en offrant une palette de solutions de localisation complémentaires et adaptées aux différents types d'activités productives, des moins aux plus nuisantes, des plus petites pouvant s'installer dans un rez-de-chaussée d'immeuble à la plus grande des *gigafactory*. Pour desserrer la contrainte, il faut à la fois, quand c'est possible, conserver, voire réimplanter, des activités productives en cœur d'agglomération et, en même temps, conserver, voire développer, des zones d'activité pour les activités non compatibles avec l'urbain, en veillant à conserver leur caractère productif. Ainsi les premières ne viendront pas concurrencer les secondes dans les espaces d'activités plus périphériques.



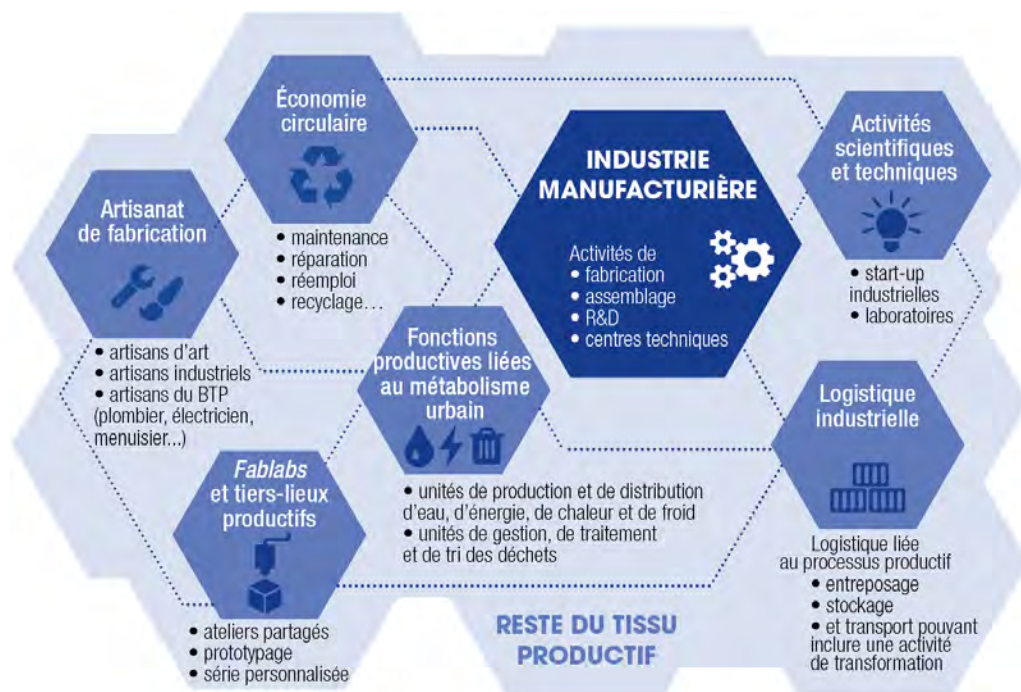


Figure 1

Les activités de la ville productive © L'Institut Paris Region

Nicolas Gillio : Ce qui me semble important c'est de ne pas se limiter à des effets d'opportunité en réalisant quelques opérations exemplaires, mais d'avoir la capacité d'une action large, robuste et coordonnée pour maintenir les activités productives sur le territoire. Cela veut dire avoir un PLU volontariste et le tenir, se doter des outils d'intervention foncière (contrôle de la mutabilité des terrains et des destinations par exemple) et ne pas hésiter à recourir aux acteurs privés pour des opérations immobilières. Attention aussi à l'effet d'éviction que va créer le ZAN au bénéfice d'activités gourmandes en foncier et qui ont les moyens de payer ce foncier plus cher. Il faudrait imaginer des mécanismes pour garantir une équité d'accès au foncier pour l'ensemble des activités, y compris productives, par exemple en limitant l'enveloppe de terrain par projet d'implantation comme dans le pavillonnaire et en jouant sur la taille maximale des parcelles cessibles.

Flavie Ferchaud : L'important est d'avoir un positionnement politique fort, une offre lisible et claire. Il y a une dimension politique à la stratégie de maintien des activités productives.

Annette Groux : Avant de parler de stratégie, il me semble qu'il faudrait concevoir, de manière partagée, une politique publique à vocation économique. Ensuite, il s'agit d'en construire une déclinaison stratégique notamment en ce qui concerne l'accueil des entreprises. Dans la Métropole européenne de Lille (MEL), un tel document a été voté

en 2020 et a pour vocation de proposer une stratégie de mise en œuvre prenant en compte les nouveaux enjeux environnementaux, économiques, sociaux, sanitaires, à l'horizon 2030. Ce document, comme sur d'autres territoires français, n'est malheureusement pas territorialisé. Ceci car il n'a pas, par essence, une portée programmatique comme peut l'avoir un programme local de l'habitat (PLH) par exemple. Dans un premier temps, il faut un outil d'observation des activités productives, afin d'avoir une connaissance fine de l'existant (le stock), mais aussi des dynamiques d'implantations (le flux). Par contre, il semble plus pertinent que la question de l'implantation d'activités productives soit systématiquement posée en phase de programmation urbaine. Cette phase de la fabrique urbaine étant plus en adéquation avec la temporalité des projets d'immobilier d'entreprise.

Quels sont les territoires qui ont entrepris des démarches de ce type ?

Nicolas Gillio : La plupart des métropoles françaises (Aix-Marseille Métropole, Bordeaux Métropole, Nantes Métropole, Grenoble Alpes Métropole, etc.) ont cherché à sanctuariser les activités productives à partir de leur PLUi : nous l'avons observé dans le cadre d'une recherche menée en 2019 comparant les évolutions des activités productives au sein de sept métropoles françaises¹. A Lyon, dans le cadre de la révision du PLUi, il y a eu une réflexion sur les liens entre les codes d'activité et l'accueil d'activités productives dans les ZAE. L'activité industrielle et l'artisanat avaient été clairement identifiés comme devant être protégés par le PLUi, ce qui a permis l'émergence du projet USIN à Vénissieux sur les anciens terrains de Bosch. Un travail de définition associé à une planification stricte a été la clé de la réussite.

Annette Groux : L'exemple de la Région Bruxelles Capitale (RBC) est éclairant. Son périmètre, foncièrement contraint, est presque totalement urbanisé. Faire la ville sur la ville et mettre en œuvre la mixité fonctionnelle est depuis plusieurs décennies une évidence. Néanmoins, les concurrences entre fonctions résidentielles et économiques au sens large sont fortes. Afin d'affiner ses connaissances, de mieux orienter la planification stratégique et la programmation urbaine, Pers-

¹ *Maintenir et développer les activités productives en ville. Le rôle de l'action publique et des acteurs privés*, les cahiers de recherche, CDC, CEREMA, PACTE, 2020. <https://www.caissedesdepots.fr/sites/default/files/2021-01/Cahier%20de%20recherche%20VDef.pdf>

pective Brussels a créé un observatoire des activités productives qui est un outil institutionnel d'aide à la décision au service de l'intégration urbaine des activités productives.

Avec quelques années de recul et après un travail d'évaluation, Perspective Brussels a remarqué que la fonction résidentielle gagnait du terrain dans ces zones au détriment de la fonction productive. Il s'agirait, afin d'assurer le maintien des activités productives en ville, de continuer ou voire d'augmenter la sanctuarisation de certaines emprises foncières à destination productive.

Quels sont les enseignements du carnet pratique de L'Institut pour aider à « (Re)développer les activités productives dans les régions métropolitaines » ?

Thierry Petit : Quelques précisions. Ce carnet n'est pas uniquement focalisé sur l'industrie, il traite des activités productives dans leur ensemble. Ensuite il s'intéresse aux régions métropolitaines, au-delà de l'Ile-de-France. En effet les territoires métropolitains sont en quelque sorte en pointe sur ces sujets, ils sont confrontés aux mêmes enjeux, dont la désindustrialisation. Or une partie de l'industrie, dont celle de demain, a besoin de la ville. Si la métropole évince ces activités, elles n'iront pas à la campagne. Pour certaines catégories d'activités productives, c'est la ville ou rien.

1/ Ce que je retiens, c'est d'abord que de nombreux projets en faveur de l'industrialisation sont récents. Ils ne sont pas finalisés, d'où un manque de recul. De nombreuses actions sont encore éparpillées, déstructurées et il y a beaucoup de projets au coup par coup. Dans certains territoires les actions sont en germe, dans d'autres elles sont une évidence. Quelques territoires se sont organisés, ils ont saisi la démarche à bras le corps comme Lyon ou Bordeaux. En Ile-de-France, Grand Orly Seine Bièvre est en pointe sur le sujet, il a mis en place une démarche volontariste et intégrée, une gouvernance, des moyens humains.

2/ Il y a de nombreuses façons d'agir pour maintenir l'activité productive dans les territoires. Le carnet est loin d'avoir épuisé le sujet. Et il y a aussi une diversité entre les territoires, selon la pression foncière et immobilière, leurs ambitions, leur acceptabilité des acteurs productives, leur volonté politique. Certains font le choix de défendre la présence d'activités productives en ville, alors qu'ils sont soumis à de fortes pressions immobilières.



Entreprise Safran Transmission Systems à Colombes
© Arnaud Bouissou / Terra

3/ Une forte volonté politique est nécessaire car les forces du marché sont puissantes. Pour résister aux demandes des propriétaires fonciers, des industriels, etc., il faut que le maire et les services tiennent leur projet dans la durée, y compris dans les alternances. De leur côté, les acteurs, les industriels ont besoin de visibilité et de se projeter dans l'avenir pour investir. La continuité de l'action publique est nécessaire.

4/ Nombre de territoires sont innovants et volontaires pour expérimenter. En témoigne la démarche « Territoires d'industrie », qui donne la parole et des moyens aux territoires et leur fait confiance.

5/ Ce qu'il faut ce n'est pas une action ou un projet mais un corpus d'actions adaptées à différentes échelles et à différents thèmes. Les territoires en avance ont mis en place une stratégie. Il faut embarquer, travailler en réseau, avec des partenaires qui réfléchissent ensemble à des solutions. Le schéma d'accueil d'entreprises (SAE), qui n'est pas obligatoire, peut contribuer à organiser le territoire pour accueillir les activités productives. Cela permet de thématiser des zones, comme la Vallée de la Chimie par exemple, mais aussi de phaser des développements de sites d'activités pour arrêter la concurrence, donner de la visibilité aux investisseurs, se donner les moyens de travailler en bonne intelligence, à l'échelle de l'intercommunalité. Des collectivités commencent à réfléchir en termes de SAE ; pourrait-il y avoir une SAE régionale ?



Parole d'acteur

Quels leviers d'action
pour la ville productive ?

Vincent Gollain

Directeur du département Économie de L'Institut Paris Region de 2014 à 2024. Il accompagne les territoires sur des missions de conseil et formation.

Face aux processus d'éviction et aux difficultés de relocalisation des activités productives en milieu urbain, quels sont, selon vous, les principaux leviers d'action ?

Une partie des difficultés est de parvenir à faire converger les points de vue des aménageurs et des développeurs économiques. Comment croiser les regards entre ces deux métiers qui semblent proches mais relèvent en fait de cultures différentes et qui ont généralement du mal à travailler ensemble ?

Le constat est que du côté des développeurs et des services économiques des intercommunalités qui gèrent la plupart des grandes ZAE, domine une approche sectorielle et verticale. Dans le même temps ces services observent que leurs ZAE sont grignotées par des projets d'aménagement et, de plus en plus, cernées par les logements. L'absence de réorganisation des flux routiers économiques à l'occasion de ces nouveaux





Vue aérienne d'Eragny et de St Ouen l'Aumône dans le Val d'Oise (95), échangeur A15 et RN184, parc d'activités des Bellevues et entrepôts © DRIEA / Gobry

programmes de logements, souvent d'un standing plus élevé que l'existant, et un traitement *a minima* des interfaces, créent inévitablement des conflits d'usages et fragilisent les entreprises encore en place. De leur côté, les aménageurs n'ont pas toujours une bonne compréhension du fonctionnement de l'économie ou du besoin de protéger grâce aux ZAE, des entités purement à composante productive. Leur logique est plutôt de promouvoir la mixité fonctionnelle. Or, si elle n'est pas correctement pensée, ce qui est encore malheureusement le cas dans la majorité des projets, la mixité entre activité productive et logement peut poser problème : des livraisons à 6h du matin ou des flux de camions sont peu compatibles avec la présence de logements ! Mais la pensée des aménageurs apporte aussi des questionnements fructueux. Comment insérer ma ZAE dans son environnement ? Comment traiter ses frontières, favoriser les perméabilités, faciliter l'accès à des services qui font défaut ou, à l'inverse, implanter dans ma ZAE des services utiles pour les salariés comme pour les résidents extérieurs ?

Dans un contexte où le foncier devient rare et où on ne peut plus jouer sur les extensions urbaines, développeurs et aménageurs doivent apprendre à travailler ensemble. Une bonne articulation et une forte transversalité sont nécessaires pour maintenir et développer les activités productives en zone dense. Aujourd'hui, un développeur doit avoir la capacité à dialoguer avec des aménageurs mais aussi avec des écologues, des énergéticiens et des spécialistes du climat. Il doit se poser les bonnes questions : « Comment je travaille dans ma ZAE sur les espaces occupés ? Comment je crée des interfaces avec les espaces voisins ? ». Dans la ZAE d'Orly-Rungis, Icade a fait le choix de construire des logements au pourtour et d'implanter un pôle de services et des commerces au cœur de la ZAE. Et tout le monde y trouve son compte : les nouveaux habitants bénéficient des aménités créées – services, commerces, plus le tramway à proximité –, et les commerçants ont une double clientèle, la semaine mais aussi le week-end. Dans d'autres contextes, d'autres solutions sont à explorer : comment développer un bouquet de services pour les entreprises du territoire en implantant, par exemple, des fonctions hôtelières ou un tiers lieu ? Comment s'appuyer sur les trames bleues, vertes ou brunes pour favoriser la biodiversité ? Comment rendre sa ZAE plus attractive pour ses salariés ? L'idée, c'est que l'aménagement ne doit pas être uniquement l'objet des aménageurs. Développeurs et aménageurs, doivent travailler ensemble dans une logique de projet au service d'une stratégie sectorielle locale.

La troisième idée c'est qu'il faut protéger les activités économiques à faible ou moyenne valeur ajoutée. J'emploie volontairement cette no-



Parc d'affaires Icade Paris Orly-Rungis (94), ligne de tramway T7
© Clémence Vesselle / L'Institut Paris Region

tion de protection, qui est forte, en analogie avec l'environnement et la protection des espaces naturels. A l'échelle de la métropole, cela suppose de s'interroger et d'anticiper sur les besoins : quels sont, en fonction des stratégies politiques, de l'ancrage des entreprises et des filières d'activités, les besoins en espaces réservés aux activités économiques ? Quels sont les espaces où il peut y avoir de la mixité et où il faut travailler à une meilleure perméabilité avec l'environnement ? Cela suppose d'interroger son écosystème économique, son ancrage dans l'espace et d'identifier les zones où il faut faire de l'hyper protection et des zones où il faut faire de la perméabilité.

En quoi le SDRIF-E contribue-t-il à ces objectifs ?

La carte du SDRIF-E est un bon exemple d'application de cette méthode. Dans le SDRIF-E, on a voulu non pas protéger l'industrie, ce qui ne veut rien dire, mais protéger les fonctions productives qui occupent beaucoup d'espace, qui créent parfois des nuisances ou qui sont des activités à faible valeur ajoutée que le marché tend « naturellement » à repousser. Le SDRIF-E a eu la capacité de poser ce débat à l'échelle régionale, entre développement économique et aménagement, avec la Région, les intercommunalités, l'Etat, mais aussi les acteurs socio-économiques publics qui ont eu toute leur place dans la concertation comme la CCI. La carte « Développer l'indépendance productive

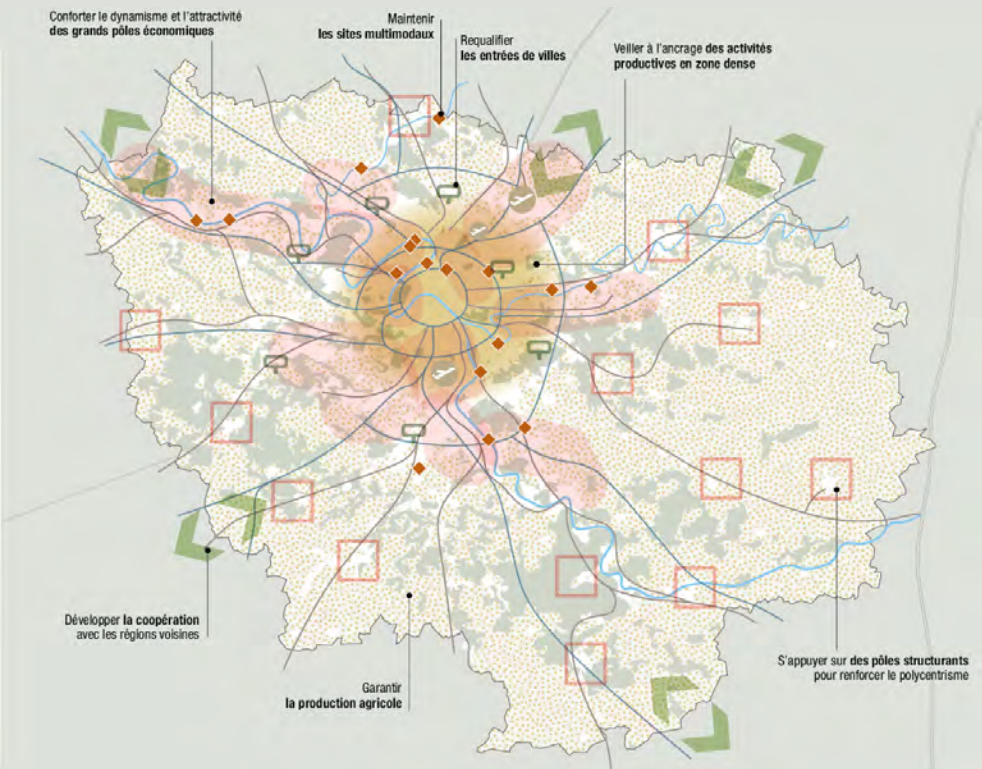


Figure 1

SDRIF-E

Développer l'indépendance productive régionale : principes clés © Région Île-de-France

régionale », indissociable des objectifs et des orientations réglementaires, a permis de poser un certain nombre de principes et de mettre en place une méthodologie commune, fondée sur des zones que l'on choisit de protéger, ce qui amène à réfléchir sur leur sélection et sur la nature exacte de la protection. Il s'agit de se projeter dans l'avenir et de réserver des espaces, notamment pour les fonctions d'économie circulaires et pour les énergies renouvelables. Comment utilise-t-on les ZAE pour implanter des énergies renouvelables qui répondent à la fois aux besoins des entreprises et à ceux des habitants des quartiers voisins ? Comment s'appuyer sur le potentiel du décret tertiaire ? Comment mettre en place un semis de sites protégés qui permettent la résilience de l'économie francilienne et qui répondent à des besoins, qu'ils soient individuels, d'entreprises ou d'administrations, puisqu'une partie des services urbains font de la sous-traitance d'administration ? Trouver des consensus sur l'implantation ou la protection d'équipements et, lorsque ces derniers génèrent des nuisances, s'interroger sur d'éventuelles compensations pour les territoires, suppose une vision d'ensemble et un fonctionnement en écosystème.

La carte du SDRIF-E a répondu à une double demande des collectivités et des entreprises : une demande de sanctuarisation et une demande

de clarification et de lisibilité. Le SDRIF-E, qui s'appuie à la fois sur une entrée géographie et sur une entrée thématique, est complémentaire du SRDEII, qui affirme des orientations générales mais ne les territorialise pas. Le SDRIF-E contribue à la traduction spatiale du SRDEII. Cette traduction spatiale de l'économie est indispensable et doit être un objet partagé entre les aménageurs et les développeurs économiques. Or comme déjà évoqué, l'économie est une discipline dont la culture spatiale est faible. Dans la pensée économique il y a l'idée que les entreprises trouveront toujours un endroit où se localiser et pour le dire simplement, que « l'intendance suivra ». Et elle suivait tant que l'on pouvait faire de l'extension mais elle ne suit plus aujourd'hui avec l'obligation du ZAN.

Comment la nature de l'activité et le contenu des filières sont-elles prises en compte ?

Ce qui est important dans cette carte du SDRIF-E, c'est le maintien de la fonction productive, ce n'est pas la nature de l'activité au sens sectoriel. On ne parle pas filière, le titre de la carte c'est bien « l'indépendance productive de la région francilienne » et non l'indépendance de telle ou telle filière. Les sites productifs peuvent évoluer (il n'est pas possible de prédire le développement de telle ou telle filière) mais il faut que cela reste des industries productives. L'important c'est de dire que si on veut faire revenir de la fabrication, c'est possible.

Or, en Ile-de-France, on peut observer que l'on n'a pas su protéger les grands fonciers économiques qui se sont libérés, comme PSA Aulnay ou la BA 217. Ces sites ont été découpés alors que l'on a besoin de maintenir de grands périmètres de foncier industriel. Et là où l'on s'enorgueillit d'avoir fait de la transformation urbaine, on a souvent fait beaucoup de logements avec des commerces et équipements pour la population, voire de la tertiarisation, d'usines à start up. Le site d'Argenteuil est un bon exemple, que l'on connaît bien à L'Institut car nous avons été missionnés dès le début. C'est difficile d'en parler car son histoire n'est pas écrite. Dès que Dassault a annoncé la fermeture de ce site, les élus ont affiché leur volonté de garder la fonction productive en cœur de ville. C'est une décision courageuse de la part du maire : affirmer la vocation de territoire industriel, utiliser le PLU pour protéger un site bien situé et convoité pour d'autres fonctions, résister aux pressions du secteur immobilier. Mais le plus difficile pour la Ville reste de savoir quoi faire et comment le faire. Parce qu'il y a un déficit d'ingénierie transversale. Il existe des ingénieries compétentes

à l'échelle régionale mais chacune fonctionne en silo. Nous manquons d'une équipe projet qui pourrait travailler sur des sites d'intérêt régional, voir national, de ce type. Comment faire de l'ingénierie complexe et multiscalaire ? Comment faire travailler ensemble l'État, la Région, la commune, l'intercommunalité, le département, pour ne parler que des collectivités publiques ? Sur quels outils opérationnels s'appuyer ?

Quelle serait la solution ?

Il faudrait mettre en place une ingénierie publique mobilisable par les principaux acteurs sur des espaces à enjeux. Il faudrait une clé financière, un modèle économique dans lequel le public et le privé se retrouvent, avec des règles claires de fonctionnement, avec un pouvoir de décision partagé, y compris avec la commune qui fait un geste fort en maintenant la fonction productive de son site. En Ile-de-France il y a le potentiel pour construire ce type d'ingénierie, qui existe dans d'autres pays européen comme l'Allemagne ou les Pays Bas. C'est d'autant plus indispensable que l'on entre dans le monde du ZAN.

C'est d'ailleurs un des résultats du carnet pratique de L'Institut. Le carnet pratique montre qu'il faut structurer et mobiliser de l'ingénierie, y compris transversale, car les projets impliquant des fonctions productives sont hyper complexes. Les études filières de L'Institut montrent par exemple que beaucoup de petites entreprises et de sous-traitants qui sont partie prenante de l'écosystème cluster productif sont chassées par la pression foncière, peinent à se reloger et recherchent des locaux accessibles financièrement, adaptés à leurs besoins mais aussi proches des lieux de vie pour pouvoir attirer et retenir leurs salariés. La demande existe, il faut organiser les projets pour y répondre.







COMMENT PLANIFIER LES ACTIVITÉS PRODUCTIVES À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ?

Le SDRIF-E

Jean Bénet

Chargé d'études, urbaniste,
L'Institut Paris Region

Laurence Nologues

Chargée d'études, économiste,
L'Institut Paris Region

Afin d'atteindre ses objectifs de maîtrise de la croissance urbaine et démographique, de correction des disparités spatiales, sociales et économiques, de coordination de l'offre de déplacement et de préservation des zones rurales et naturelles, le principal outil du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF-E) est la réglementation des usages des sols. Avec la montée en puissance des enjeux environnementaux, en particulier de l'impératif d'une plus grande sobriété foncière issu de la loi Climat et Résilience (22 août 2021), les tensions sur l'usage des sols sont renfor-

cées. Dès lors, le sujet majeur devient la priorisation de l'usage des sols dans un contexte de rareté, à la fois spatialement et quantitativement.

Dans ce cadre, la place des activités productives revêt un relief particulier à l'aune des ambitions de réindustrialisation qui marquent le pays depuis la crise Covid, et qui constituent un objectif stratégique en Île-de-France. L'attention renforcée à la place des activités économiques dans le développement et le renouvellement urbain se traduit pour la première fois dans le schéma directeur par une carte réglementaire dédiée.

Deux enjeux principaux guident la volonté du SDRIF-E de lutter contre l'éviction des activités productives :

- La lutte contre l'étalement urbain. En tant que premières contributrices à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, les emprises existantes dédiées aux activités économiques sont protégées par le SDRIF-E. L'objectif est de favoriser leur intensification et d'éviter leur relocalisation en extension urbaine.

- Le maintien des activités économiques indispensables au fonctionnement métropolitain, dont l'éloignement pose des problèmes logistiques, sociaux et pratiques. Si cet enjeu concerne tous types d'activités économiques, une attention particulière est portée aux services urbains et activités liés à l'économie circulaire au regard des enjeux de proximité et de maillage.

Le SDRIF-E articule deux principes pour concilier sobriété foncière, activités productives et fonctions urbaines stratégiques :

- La préservation d'emprises surfaciques dédiées aux activités productives.

- La provision ciblée de foncier pour le développement industriel et le déploiement des infrastructures nécessaires à la transition environnementale.

Environ 15 000 hectares de sites d'activités, identifiés cartographiquement, sont désignés comme « d'intérêt régional » et sont sanctuarisés dans leur vocation, l'accent étant mis sur l'industrie et ses fonctions support. 11 500 hectares de sites d'activités supplémentaires sont identifiés sur la carte réglementaire éco-

nomique et bénéficient d'une protection plus souple. Pour ces derniers, les orientations réglementaires du SDRIF-E mettent l'accent sur le maintien d'un environnement compatible avec l'activité économique (accès routier et ferré, nuisances, etc.). Une attention particulière est portée au cœur d'agglomération, où se concentrent les mécanismes d'éviction. La suppression de sites d'activités dans ce périmètre doit nécessairement être compensée en termes de capacité d'accueil d'activités économiques à l'échelle du document d'urbanisme. L'essentiel du cœur d'agglomération étant situé dans la Métropole du Grand Paris, cela revient à reconstituer le foncier économique qui muterait vers un autre usage à l'échelle de Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunaux.

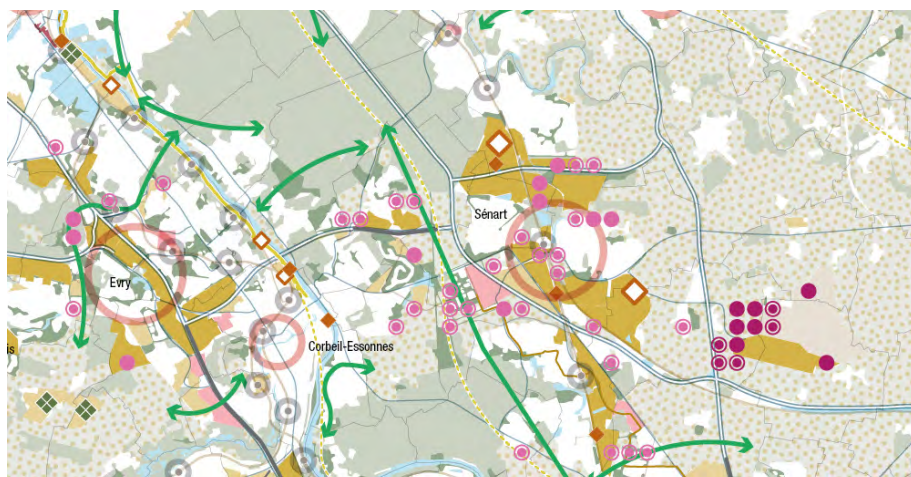
Ces dispositifs soulignent le volontarisme régional en matière de protection des activités productives en Ile-de-France et dans le cœur d'agglomération.

Deux types d'implantations plus ponctuelles bénéficient également de protections de leurs terrains d'emprise dans le SDRIF-E, les relocalisations n'étant autorisées qu'à condition que le bilan soit aussi avantageux en termes de service rendu, de préservation de l'environnement et de protection des populations :

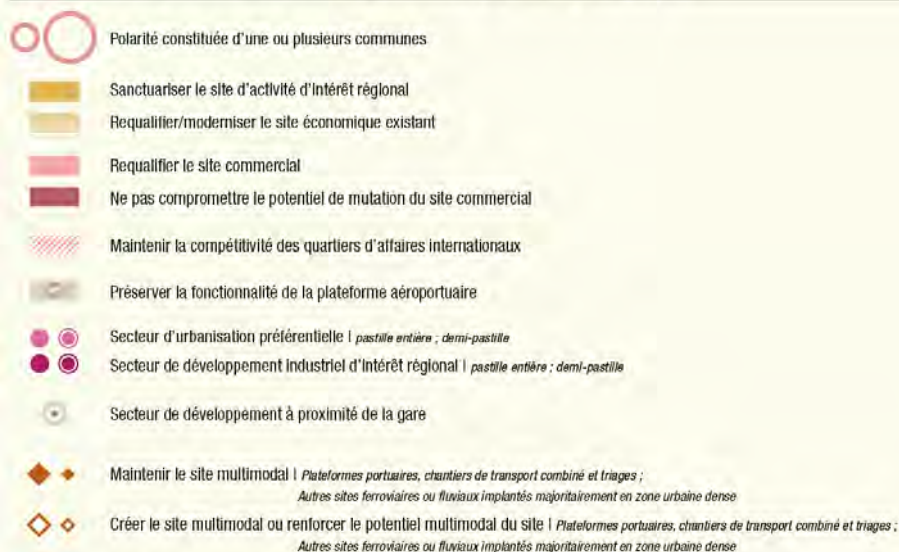
- Les sites supports de services urbains ou d'économie circulaire.

- Les sites multimodaux ferroviaire et/ou fluviaux.

Les sites supports de services urbains ou d'économie circulaire désignent tous les équipements de production, de stockage et de transport d'énergie, de chaleur et



CONFORTER L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION



TRANSFORMER LE MÉTABOLISME FRANCILIEN : SOBRIÉTÉ, CIRCULARITÉ ET PROXIMITÉ

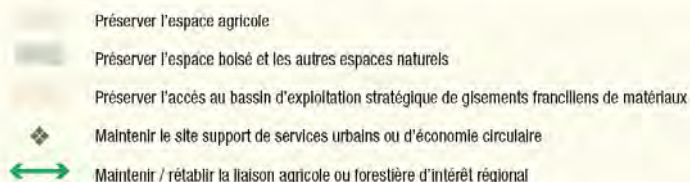


Figure 1



Plateforme de tri et de transformation des biodéchets ou déchets organiques ou déchets alimentaires gérée par la société Moulinot à Stains (93) © Séverine Carreau / L'Institut Paris Region

de froid, les réseaux de télécommunication, les réseaux d'approvisionnement en eau potable et de traitement des rejets, les équipements de valorisation, de recyclage et/ou d'élimination des déchets, et les équipements structurants destinés au stockage et à la transformation des ressources agricoles et forestières et aux industries agroalimentaires. Le SDRIF-E autorise ensuite un volume limité d'extensions urbaines, dont une partie est réservée à un usage productif afin d'éviter localement des concurrences foncières. Ainsi, des « secteurs de développements industriels d'intérêt régional », rassemblant près de 800 hectares à l'échelle régionale, ne peuvent être urbanisés qu'à condition d'accueillir des activités industrielles ou leurs fonctions de supports. Cela exclue explicitement l'accueil de logistique, bureaux, restaurants, commerces de détail et loisirs autres que celui nécessaire aux actifs et entreprises du site d'activité concerné. Les secteurs d'urbanisation localisés à proximité de

sites multimodaux « à créer » sur la carte réglementaire économique ne peuvent de la même façon qu'être mobilisés pour des projets intégrant cette vocation. Il s'agit le plus souvent de ports. De plus, une enveloppe d'urbanisation régionale (pouvant être mobilisée partout sur le territoire) réserve environ 1300 hectares pour des projets liés à la transition environnementale : production d'énergies renouvelables, distribution d'énergie, eau et assainissement, équipements de collecte ou de tri, de valorisation matière et énergie. En particulier, cette enveloppe foncière doit permettre l'atteinte de l'objectif de 50% d'autonomie énergétique, provenant à 100% de sources renouvelables à horizon 2050.

Malgré ces nouvelles prescriptions, des interrogations subsistent quant à leur mise en œuvre dans les documents d'urbanisme à l'échelle locale. Il y a d'une part un risque de perte d'efficacité dans la protection des activités productives entre les périmètres inscrits aux SDRIF-E



Terminal ferroviaire du port de Bonneuil-sur-Marne (94) © Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

et leur traduction réelle en matière de sous-destinations autorisées dans les plans locaux d'urbanisme. D'autre part, du fait de l'échelle du document, les activités économiques en tissus urbain mixte et les sites d'activités de moins de 5 ha (ils ne figurent pas sur la carte), ne font pas l'objet de prescriptions particulières. Sans prise de conscience politique et culturelle, l'éviction des activités pro-

ductives de la ville pourrait donc se poursuivre au sein de ces espaces. L'évaluation de la mise en œuvre du SDRIF-E, qui doit intervenir au plus tard 6 ans après l'approbation du document, sera l'occasion de jauger l'efficacité des mesures mises en place.

Dialogue entre recherche et étude

La planification est-elle indispensable
au maintien des activités productives ?

Rachel Linossier

Maîtresse de conférences, Université Lumière Lyon 2,
Institut d'Urbanisme de Lyon

Patricia Lejoux

Chargée de recherche, Laboratoire Aménagement et Économie des
Transports, École nationale des Travaux publics de l'État

Martial Vialleix

Chargé d'études écologie urbaine & territoriale,
L'Institut Paris Region

Il y a planification... et planification !

Martial Vialleix : Pour débiter notre échange j'aimerais dire que, si je suis convaincu que la planification est un outil fondamental dont les collectivités disposent pour agir sur leurs territoires, je suis assez circonspect sur sa capacité à intégrer les activités de l'économie circulaire. Depuis plusieurs années, le champ d'action des documents d'urbanisme s'élargit considérablement du fait de l'environnementalisation de l'aménagement : on veut faire entrer tous les sujets dans les PLU et les SCoT, alors qu'ils restent avant tout des outils structurés par le code de l'urbanisme qui dicte leurs prérogatives, leur champ d'action, etc.

Rachel Linossier : Il est important de rappeler qu'il existe deux types de planification complémentaires. La planification stratégique, poli-





Cimenterie Cemex en bord de Seine, quai d'Ivry à Paris 13ème © Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

tique, qui fixe des orientations et un cap pour les territoires. Et la planification réglementaire qui fixe le droit du sol. Ces deux types de planification ont été conçus selon une logique aménagiste, pour permettre la mise en œuvre sur le territoire d'un modèle extensif, fonctionnaliste (ou fordiste) de développement, dans un contexte de croissance. Les documents d'urbanisme ont ainsi d'abord été pensés pour répondre à un double objectif : répartir les fonctions en réservant de l'espace pour chacune d'entre elles, en particulier les fonctions économiques et industrielles ; garantir la valeur des sols pour les propriétaires fonciers (et accessoirement créer de la plus-value). La question est donc : jusqu'où ces outils peuvent-ils être utilisés pour répondre aux défis de la transition qui s'exprime désormais dans la planification stratégique ? La logique intrinsèque de la planification réglementaire mérite d'être interrogée.



Les limites de la planification réglementaire pour les activités fabricantes

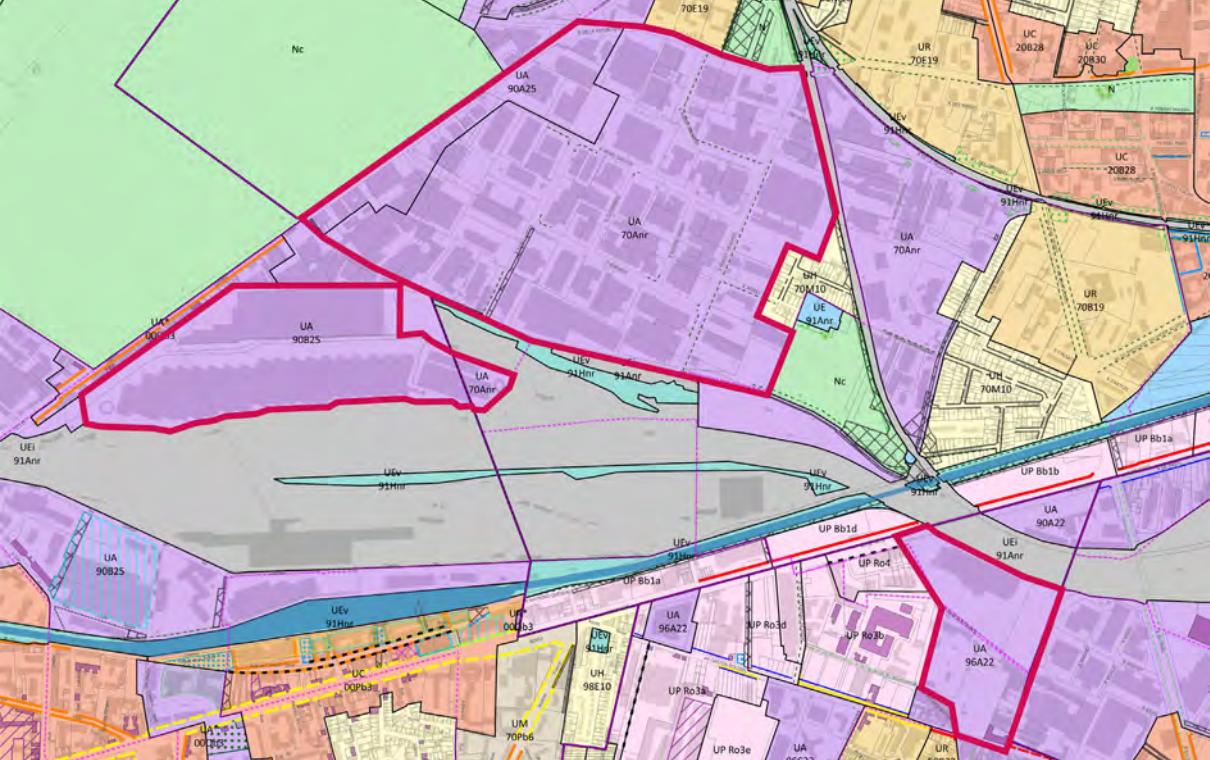
Rachel Linossier : Les PLU et les SCoT sont des outils plutôt efficaces pour organiser le développement économique, du moins tant qu'il n'y a pas de limite sur la consommation d'espace. Mais le cadre rigide qu'ils fournissent n'est pas adapté pour répondre aux nouveaux enjeux de la transition. Penser l'urbanisme réglementaire différemment (penser la mixité des usages, à des échelles fines, etc.) est nécessaire mais suppose un changement de paradigme en profondeur.

Martial Vialleix : Oui, et c'est pourquoi je disais que les documents d'urbanisme pouvaient constituer un frein pour développer les filières d'économie circulaire. Ces filières relèvent, sauf exception, d'activités avec peu de plus-value, qui génèrent peu d'emplois par hectare, et qui sont donc moins intéressantes comparativement que les bureaux, l'habitat ou d'autres activités économiques plus rentables.

Rachel Linossier : Cela fait écho au fait que le droit du sol n'est pas autonome : il est relié à des objectifs politiques fixés par une planification plus stratégique et politique. La vision stratégique est donc à distinguer de la boîte à outils dans laquelle les documents d'urbanisme s'inscrivent : il peut y avoir des écarts entre ce qui est énoncé stratégiquement par le politique, et ce que les outils permettent de faire concrètement en énonçant des règles, des critères, etc. C'est précisément ce qui pose problème aujourd'hui. Il est nécessaire que les deux s'accordent pour maintenir et développer les activités fabricantes !

Martial Vialleix : Parmi ces critères et règles, de nombreux PLU (sur lesquels L'Institut Paris Region rend des avis techniques) apparaissent à mon sens comme des freins. Au-delà des zonages classiques fonctionnalistes des zones industrielles type « UI », l'implantation d'activités de recyclage, de traitement des matériaux qui entrent pleinement dans une forme d'activités productives, est souvent interdite, ou au moins contrainte par les règlements des PLU. Ces derniers accordent une grande importance aux notions de salubrité publique, de tranquillité du voisinage et interdisent donc les dépôts de matériaux ; bref c'est autant de dispositions qui restreignent fortement les installations d'une partie de l'économie circulaire au-delà d'une certaine échelle (cela est moins vrai sur les activités plus locales et discrètes comme la réparation). Mais la difficulté est plus profonde : c'est la notion de mixité fonctionnelle qui est en jeu ici, et celle-ci est, depuis plusieurs décennies, largement structurée autour d'une mixité habitat/bureaux/commerces/services et équipements publics, et beaucoup moins autour de la place des activités productives et circulaires, notamment du fait des nuisances qu'elles apportent à des degrés divers. Une autre facette du problème est que les documents d'urbanisme, en particulier dans leur phase de diagnostic, se saisissent peu des questions de fonctionnement matériel des territoires. Les caractéristiques, rythmes, contraintes, acteurs qui utilisent ou gèrent les déchets, les matériaux, ou les systèmes énergétiques des territoires sont peu analysés dans les PLU ou les SCoT. Cela nuit de fait à la capacité de ces outils à se saisir de ces sujets, et, *in fine*, à établir des règles pour leur maintien ou leur développement.

Rachel Linossier : Je crois qu'il faut sortir du schéma de pensée selon lequel on pourrait tout gérer en activant les PLU. Nous sommes tous d'accord sur le principe de la mixité, mais on ne peut pas faire ce qu'on veut avec le droit du sol. Ce n'est pas un problème de rédaction des documents d'urbanisme, c'est un problème plus profond. Soit on remet complètement à plat le principe même du droit du sol qui est de garantir au propriétaire privé une valeur du foncier. Soit, et ça renvoie à la sphère du politique à un niveau plus large, on fixe des orientations qui garantissent une place pour telle ou telle activité liée à l'économie circulaire, en les appuyant par exemple sur des contreparties à la moindre valeur foncière... Le droit du sol, parce qu'il fait peser un risque de recours quant à la perte de valeur des terrains sur lesquels seraient affectées des activités moins intéressantes financièrement que le résidentiel ou les bureaux, contraint de fait la réalisation de la mixité qui ne se décrète pas. L'outil PLU est ce qu'il est, le blocage sur ces sujets ne



Zonage du PLUi Est Ensemble © Est Ensemble

vient pas des documents d'urbanisme en eux-mêmes. En outre, l'arsenal d'outils qu'il comporte (zonages, servitudes) ne peut être déployé que sur une part limitée du foncier, celui à destination du foncier économique, et le gisement est désormais très contraint par l'objectif ZAN.

Des documents d'urbanisme indispensables mais non suffisants

Martial Vialleix : Pouvez-vous revenir sur la recherche menée à Lyon où vous pointez l'importance de l'urbanisme réglementaire ? Cela m'apparaît paradoxal par rapport ce que l'on vient d'évoquer sur les limites intrinsèques des PLU au regard de leur fonction protectrice du droit du sol.

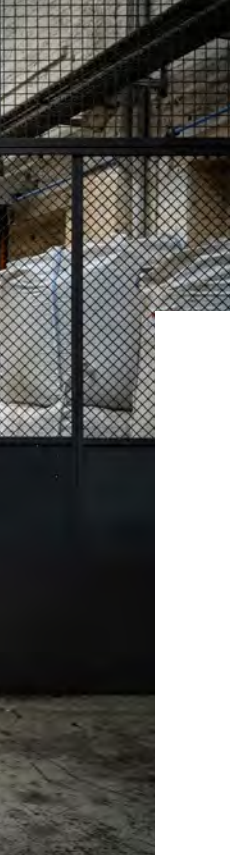
Rachel Linossier : De façon générale, la planification stratégique et la planification réglementaire sont indispensables pour les collectivités qui veulent avoir prise sur l'organisation de l'espace : pour maintenir l'existant et pour tenter d'optimiser, de grappiller autant que faire se peut des surfaces supplémentaires permettant l'implantation de ces activités. Indispensables donc mais pas suffisantes pour résoudre les problèmes qui se posent pour les activités productives. Il est fondamental d'activer le levier politique, ainsi que le levier législatif. Mais il s'agit aussi d'utiliser l'outil que sont les documents d'urbanisme de façon la moins contraignante possible et dans le cadre qui est le leur, et ce, au regard de la diversité des caractéristiques des activités productives. Au regard aussi du ZAN qui impose de travailler sur l'existant, plus en finesse, et de sortir de cette logique d'extension et de réserves



Parc machines de l'entreprise de tri et de valorisation Skytech © Manuel Bouquet / Terra

foncières qui a prévalu pendant longtemps. La métaphore du monde fini s'applique particulièrement à la marge de manœuvre dont la planification dispose pour les activités fabriquantes car on ne va pas ouvrir de nouvelles zones, ni prendre des surfaces sur du résidentiel, mais plutôt chercher à mélanger les choses, assouplir les contraintes, etc.

Martial Vialleix : Je souscris à ce que vous dites sur l'idée d'utiliser les outils de façon optimisée ou rationnelle par rapport à leurs capacités. Mais je suis encore partagé sur l'impact de la planification réglementaire pour nos activités productives, et surtout pour le circulaire. Dans le SDRIF-E, on a mis des pictogrammes sur la carte économique sur des installations ou des espaces de concentration d'activités de services urbains et d'économie circulaire qui apparaissent essentiels. L'idée c'est de sanctuariser leurs emprises. Mais une partie de ces lieux n'est pas menacée par l'urbanisation malgré le fait qu'ils sont parfois très proches des dynamiques urbaines. Je pense aux ISDND, Installation de stockage de déchets non dangereux, aux emprises des incinérateurs aussi, qui s'inscrivent dans des emprises de plus en plus multifonctionnelles vers du tri, de la valorisation, etc. Sans la protection du SDRIF-E, je ne suis pas sûr que ces lieux, parfois implantés depuis des dizaines d'années et dont les arrêtés préfectoraux portent parfois à 2030, voire plus, auraient été supprimées de la carte. On ne va pas construire un



écoquartier sur une emprise qui a vu transiter, recycler ou enfouir des tonnes de déchets pendant une longue période.

Rachel Linossier : On ne sait jamais, car juridiquement la mutation de ces zones est possible sans leur protection dans les documents d'urbanisme... L'enjeu n'est pas de savoir si c'est indispensable ou pas mais plutôt de sortir d'une lecture focalisée sur le volet réglementaire. C'est une question d'outils et de façon de les utiliser. Mais c'est une question d'objectifs aussi, et d'articulation entre différents leviers. Sanctuariser l'existant est un défi majeur, encore plus dans une logique ZAN qui renforce l'incertitude sur l'avenir des activités.

Martial Vialleix : le contre-exemple sur le rôle du SDRIF-E, c'est que, avec la traduction régionale de l'objectif ZAN, on a dû intégrer le besoin d'espaces des installations de l'économie circulaire à 2040 en extension urbaine pour les intégrer dans l'enveloppe de consommation foncière. La planification réglementaire joue ici un rôle majeur ; elle donne à voir l'évolution des activités pour coller aux objectifs écologiques de tri, de décarbonation, etc., et elle permet leur bon développement. De plus cette enveloppe foncière dédiée à la transition environnementale ne sera pas imputée sur les enveloppes dont disposent les territoires locaux, car l'idée est que l'économie circulaire ou les EnRR, énergies renouvelables et de récupération, relèvent d'un niveau *supra*, d'un intérêt qui dépasse ceux des communes qui accueillent ces sites et ces activités. Sans le SDRIF-E, il n'y aura pas eu d'approche régionale de ce sujet et il y aurait eu, potentiellement, des blocages à moyen ou long terme.

Rachel Linossier : Sanctuariser l'existant, et travailler sur l'existant notamment en utilisant des servitudes de mixité fonctionnelle pour encadrer la mutation des ténements productifs dans les tissus très denses, sont bien deux objectifs à portée des documents d'urbanisme. Il s'agit ici de ménager « la chèvre et le chou » : sur du foncier privé, dont les logiques de rentabilité sont différentes du foncier public qui va accueillir des installations d'intérêt collectif, les servitudes de mixité permettent de garantir un minimum de surfaces dédiées à des activités fabriquantes dans des opérations généralement mixtes pour des raisons de valorisation foncière et d'équilibre financier. Les outils réglementaires permettent ainsi de limiter la casse, mais pas véritablement d'agir et être proactif sur ce sujet car ces outils n'ont pas été conçus pour ça. D'où les gros enjeux autour de l'urbanisme transitoire, qui ouvre de nouvelles perspectives d'occupation (temporaire, à défaut d'implantation pérenne). C'est une des voies pour aller vers plus de mixité et de

flexibilité, même si l'on a observé que les occupations par des activités de fabrication ne se font que sur des zonages qui sont déjà de nature économique (friches ou bâtiments à vocation économique productive voire logistiques). La question essentielle selon moi c'est donc : qu'est-ce que la planification permet de faire, quelles sont ses limites, et que pouvons-nous faire d'autre en complément ?

Martial Vialleix : Je connais moins bien le champ de l'urbanisme transitoire, mais je constate que beaucoup d'acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) portent des activités circulaires et relèvent de ce champ. Celui-ci leur donne à la fois une certaine flexibilité dont ils ont besoin (loyers abordables, évolution de la répartition géographique des gisements de déchets ou matière qu'ils gèrent, etc.), mais les condamne aussi à une logique d'activité « sans foncier fixe » qui nuit à leur consolidation et à leur pérennisation. Je trouve aussi que la logique des acteurs de l'ESS, souvent militants, leur fonctionnement et leurs besoins (de surfaces, de logistique, etc.), sont en profonde contradiction avec la manière dont les documents d'urbanisme sont organisés et pilotés (notamment au regard de leur rigidité).

Insatisfaisante mais incontournable : la planification réglementaire au service des activités fabricantes

Patricia Lejoux : Je pense que notre échange montre que la planification réglementaire est à la fois insatisfaisante et incontournable. Insatisfaisante, car on n'arrive pas à mettre toutes les activités que l'on voudrait là où l'on voudrait. Incontournable, car ces activités d'économie circulaire sont des poids plumes dans le monde économique et si on laisse faire la loi de l'offre et de la demande, elles risquent de ne pas pouvoir atterrir sur les territoires. Je crois aussi, comme le montrent nos recherches sur la métropole lyonnaise, que l'urbanisme temporaire peut constituer une solution pour accueillir ces activités. Plutôt que transformer les anciens bâtiments industriels situés dans les centres urbains en lieux culturels ou commerciaux, il semble important de préserver leur fonction économique car ils sont adaptés à l'accueil de ces activités. Le rapport au temps long différencie aussi les deux formes de planification. La planification stratégique évolue avec le temps selon les sensibilités politiques et les équipes en place. Mais la planification réglementaire, elle, n'a pas évolué : ses règlements reflètent la façon dont la société des années soixante pensait l'espace urbain et les objectifs qu'elle se fixait. On est insatisfait de ces outils mais cette insatisfaction est liée à la période de transition que l'on vit : on est

dans une situation d'entre-deux, où les outils ne sont plus opérants, et on cherche de nouveaux outils qui ne sont pas encore opérationnels.

Martial Vialleix : Cette distinction entre planification stratégique et réglementaire m'apparaît essentielle. J'ajouterai une troisième déclinaison de la planification : la planification volontaire, qui a un caractère à la fois stratégique (lorsqu'elle est le marqueur d'un mandat politique et qu'elle est portée par des élus des EPCI, comme par exemples les chartes de l'aménagement circulaire de Plaine Commune ou d'Est Ensemble) et réglementaire car elle vient compléter ou prolonger des objectifs et règles de construction qui sont par ailleurs encadrées par les PLU (posant d'ailleurs des questions juridiques de plus en plus prégnantes).

Rachel Linossier : Attention à ne pas tout mettre sur le même plan. Les démarches de planification volontaire, type chartes etc., ne rentrent pas complètement dans la hiérarchie des normes, car elles n'obligent que leurs signataires. Elles relèvent plutôt de l'urbanisme opérationnel et ses mécanismes, ses négociations, etc.

Pour finir, je voudrais revenir sur les contraintes que posent les documents d'urbanisme pour les activités fabricantes, qui sont aussi liées au fait qu'on voudrait tout intégrer dans ces documents. Le site Renault Trucks couvrant plusieurs centaines d'hectares en banlieue lyonnaise est en cours de transformation complète pour s'adapter à la production du camion du futur. L'un des principaux freins au projet provient de la traduction d'autres objectifs de transition écologique dans la planification réglementaire locale : les servitudes de pleine terre et de végétalisation qui posent une exigence de 15% de pleine terre plantée d'un seul tenant à l'échelle du site, ce qui équivaut à une forêt de 15 hectares nous disait notre interlocuteur. Les outils ont leurs limites, et les PLU en particulier parce qu'ils n'ont pas comme unique vocation de porter l'enjeu industriel. Et c'est un paradoxe car ce qui a motivé la création des POS était de garantir la place pour le développement économique et industriel en France, comme l'a montré Pierre Veltz au début de sa carrière¹.

Il s'agit donc de prendre acte des limites de la planification et de s'appuyer sur d'autres leviers à disposition des collectivités territoriales, à commencer notamment par un retour à la maîtrise foncière sous différentes formes (dissociation foncier/bâti par exemple).

1 Veltz, P. (1978). *Les POS, une réforme ambiguë*, éditions du CRU, 215 p.

PROMOUVOIR LA MIXITÉ FONCTIONNELLE

Paroles de la recherche

Renoncer au zoning pour faire place
à la métropole fabricante

Rachel Linossier

Maîtresse de conférences, Université Lumière Lyon 2,
Institut d'Urbanisme de Lyon

Martin Vanier

Directeur d'études à Acadie, Professeur à l'École d'urbanisme de
Paris, Université Gustave Eiffel

Cet entretien croise les résultats de deux des recherches du programme PUCA Ville productive, celle de Martin Vanier et al. sur l'industrie du luxe à Paris et celle de Rachel Linossier et al. sur Lyon, métropole fabricante.

Martin Vanier : A l'origine de nos travaux de recherche respectifs dans le cadre du programme Ville productive¹ il me semble y avoir deux points communs : le premier qui est de nous réintéresser aux capacités productives de deux grandes villes industrielles françaises d'hier, Paris et Lyon, au cœur desquelles il est généralement acquis que ce passé industriel a été effacé ; et le second est d'avoir choisi de contester cet effacement en prenant au sérieux la notion de ville fabricante qui est aujourd'hui chère aux équipes municipales de Paris et de la Métropole

¹ Lejoux, P., Linossier, R., Abihissa, O., Nugue, T., Richa, G., Bouyssière, A. (2023), *Lyon, Métropole fabricante de demain ?* Rapport pour le PUCA, La Fabrique de l'industrie et la Métropole de Lyon, 89 p.

Czertok, S., Vanier M. (2023), *La ville du «fait main» - Ce que la fabrique parisienne du luxe dit de la ville productive*. Editions du PUCA, cahier ville productive n°1, 90 p.



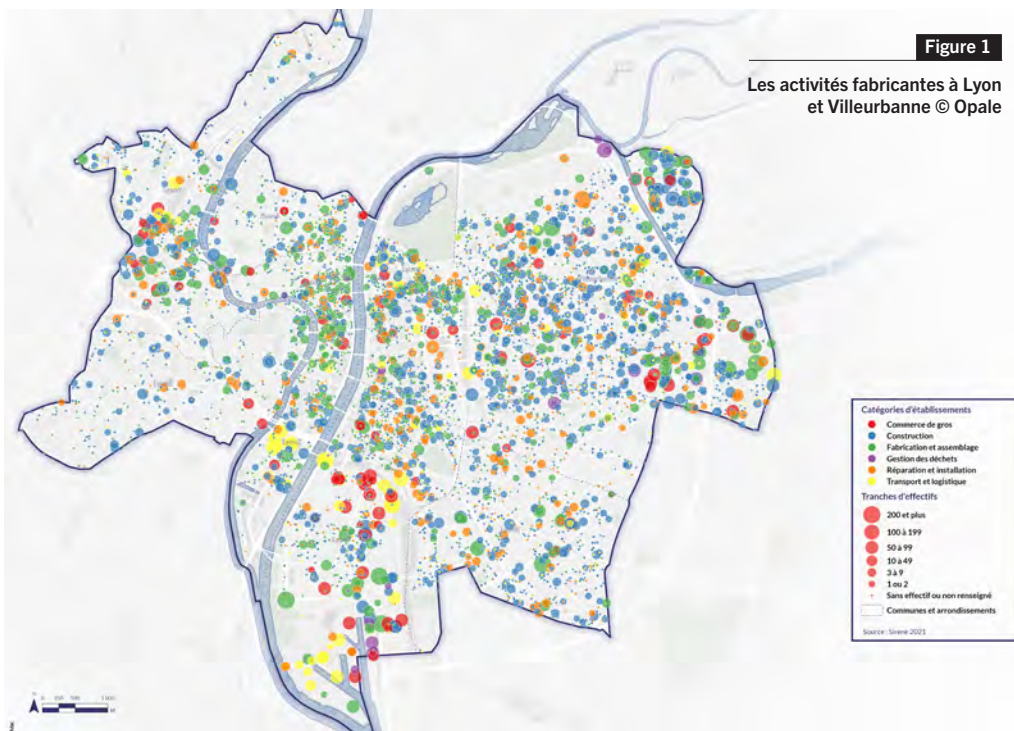
de Lyon concernées. Rien qu'en mettant côte à côte nos deux cartes des activités qu'on peut qualifier, de près ou de loin, de fabrique à Paris et à Lyon-Villeurbanne (cartes jointes), on voit qu'il était en effet temps de revenir sur ce sujet dont l'existence n'a rien de résiduelle. Ceci dit, nous ne le faisons pas de la même façon ni pour contribuer aux mêmes réflexions.

Rachel Linossier : Effectivement. A Lyon et Villeurbanne comme à Paris, les activités de fabrication sont encore bien présentes, sous des formes très diverses. Et elles sont appelées à se maintenir et à se redévelopper, car l'évolution des modèles productifs (néo-artisanat, économie circulaire, numérisation, etc.) associée aux enjeux de transition (sobriété énergétique, réemploi/réparation, relocalisation à proximité des bassins de consommation, etc.) les rendent de nouveau acceptables et même souhaitables dans les centres urbains et métropolitains. Nous avons donc pris au mot l'argument de la métropole fabricante mis en avant par les pouvoirs publics lyonnais depuis 2016. D'une part, en cherchant à comprendre quelles activités cela recouvrait et quelles étaient leurs problématiques d'implantation dans l'espace urbain ; d'autre part, en interrogeant la capacité des acteurs locaux de l'urbanisme à répondre aux besoins de ces activités et ainsi faire advenir la métropole fabricante. Il en ressort que, au-delà de la variété des problématiques de localisation et de leurs trajectoires « résidentielles », ces entreprises rencontrent toutes des difficultés pour se loger. Les acteurs publics et privés de l'aménagement urbain ont beau être alignés sur une stratégie de soutien aux activités fabricantes, les leviers et outils de l'urbanisme (planification et droit du sol, action foncière, aménagement opérationnel) apparaissent insuffisants et en partie inadaptés car trop rigides.

Martin Vanier : De notre côté, même si je partage *a posteriori* bon nombre de tes analyses, dont celles qui invitent à une conception moins normative de la façon dont il s'agit aujourd'hui de faire de la place à la ville fabricante dans les cœurs urbains les plus denses, nous avons surtout mis en avant la compréhension de l'espace social de la fabrique parisienne, en nous concentrant sur la fabrique du luxe. Nous avons plus précisément travaillé sur le secteur du prêt-à-porter en cuir et peaux, mais de nombreux autres secteurs comme la haute couture, la maroquinerie, la joaillerie et la bijouterie, l'ameublement, la céramique, l'imprimerie, etc. auraient pu être étudiés. Cette fabrique-là, c'est celle du « fait main », en sous-traitance ou travail à façon pour de grandes firmes dépositaires de marques prestigieuses, et elle ne peut exister que si des ouvriers continuent à venir réaliser dans Paris des

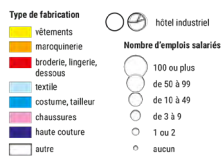
Figure 1

Les activités fabricantes à Lyon
et Villeurbanne © Opale

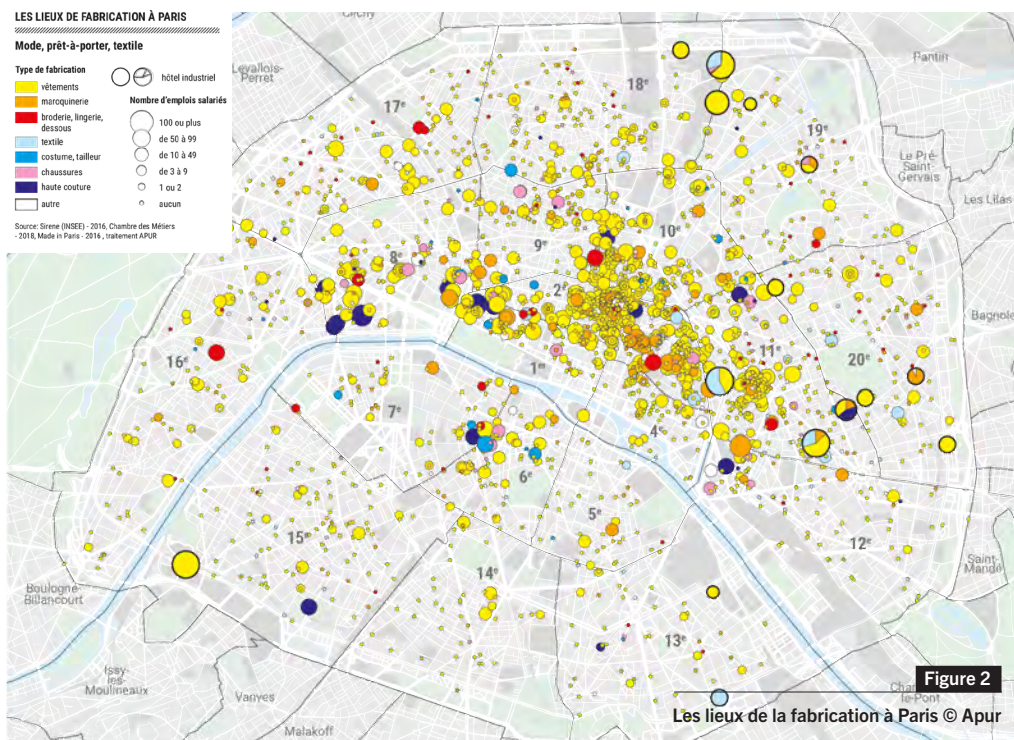


LES LIEUX DE FABRICATION À PARIS

Mode, prêt-à-porter, textile



Source: Sirene (INSEE) - 2016, Chambre des Métiers - 2016, Made in Paris - 2016, traitement APUR



produits qui relèvent à la fois de l'artisanat au plan du travail proprement dit, et de l'industrie au plan des marchés et des volumes. Dans Paris, parce qu'il s'agit de le faire au plus près d'une autre fabrique à base de valeurs immatérielles et matérielles symboliques ou bien concrètes, à savoir une vitrine commerciale mondialement identifiée et un milieu créatif du très haut de gamme, loin du monde ouvrier donc. Mais c'est ce monde ouvrier, aussi résiduel soit-il – on parle tout de même d'environ 10 000 emplois dans le secteur de l'artisanat du luxe dans Paris – discret, écrasé par tant d'autres réalités sociales et urbaines dominantes, qui nous a retenu, en tant qu'espace social et condition de la fabrique, c'est-à-dire en tant qu'espace de travail de celles et ceux qui rentrent en banlieues le soir venu, mais qui produisent dans Paris.

Rachel Linossier : Nos recherches ne sont en effet pas dans les mêmes mondes de fabrique. Vous êtes dans celui du luxe, nous sommes plus largement dans ceux de l'artisanat d'art, des métiers de bouche, du BTP, de la maintenance industrielle et technique, de la mobilité et de la logistique urbaine, du recyclage et de la réparation, des industries créatives, mais ces deux mondes sont dans la même quête : celle de trouver ou prendre leur place dans l'urbain dense, l'est parisien intra-muros pour vous, Lyon-Villeurbanne pour nous. Sans ignorer l'adossement aux périphéries productives et aux réseaux métropolitains élargis de ces économies de fabrique – y compris en matière de main d'œuvre –, nos deux approches ont ceci de commun qu'elles montrent qu'on ne peut pas apporter à la ville fabricante les mêmes réponses foncières et immobilières que celles qui se sont imposées, somme toute de façon très normative, dans le champ de l'aménagement économique extensif depuis deux générations. Vous montrez comment la fabrique parisienne du luxe, la « ville du fait main », a besoin des interstices urbains pour se maintenir là où tous les mécanismes du marché tendent à l'expulser, et nous montrons comment le retour du besoin d'une certaine proximité avec les activités productives dans la ville appelle une autre réponse publique que celle de la seule projection dans des espaces neufs de type zone d'activités et leurs nombreuses variantes. En fin de compte, si on prend au sérieux la perspective de la ville fabricante, il faut penser son inscription urbaine autrement qu'on ne la fait pour la ville industrielle du XX^{ème} siècle qui a inventé le zonage et s'est déployée par lui. Pour la ville fabricante, on a besoin des différentes déclinaisons de l'hybridation, à la fois en termes de diversité des fonctions urbaines et en termes de diversité des échelles de cette hybridation, à l'îlot, à la parcelle, dans les bâtis existants, le productif venant se mêler au résidentiel et au tertiaire ou l'inverse.



Figure 3

Répartition des fonctions de la ZAC Grandclément © Métropole de Lyon

Martin Vanier : Vous montrez même que cette nouvelle conception du foncier productif travaille aussi les acteurs économiques en première périphérie de l'urbain dense, là où les grands tènements industriels du XXème siècle s'étaient imposés, comme dans la Vallée de la chimie ou à Vénissieux avec Renault Trucks. Cela renvoie à ce que nous disons de notre côté sur ce que la ville du luxe peut apprendre à la ville industrielle de demain au-delà du cas très particulier qu'elle représente. L'inscription urbaine de la fabrique du luxe, ce n'est plus le Sentier d'antan, cette forme de petit district marshallien avec sa concentration spectaculaire sur quelques rues. Il en reste des traces, notamment en joaillerie, mais c'est désormais un réseau, assez largement et volontairement invisible : un réseau de personnes qui est la ressource précieuse de ce petit système productif discret (et marché mondial très lucratif !), en même temps qu'un réseau de lieux le plus souvent peu détectables, en fond de cour, dans les étages d'immeubles parfois décatés, ou dans des sous-sols improbables. Comme si pour survivre dans Paris, la fabrique avait besoin de passer autant que possible inaperçue, à défaut

de pouvoir s'imposer plus frontalement, comme jadis. C'est sa plasticité en même temps que sa fragilité. Bien sûr, il y a des hôtels industriels (c'est souvent l'imprimerie qui les préfère, sans doute parce que les machines sont lourdes), il y a une politique de soutien public actif, avec la Régie Immobilière de la Ville de Paris, pour aider les entreprises à répondre à leurs besoins immobiliers. Mais on est loin d'une offre pilotée par l'acteur public, comme celle qui s'est imposée après-guerre dans les périphéries où s'égrènent les zones d'activités.

Rachel Linossier : Tout à fait ! On a pu mesurer avec nos entretiens d'acteurs sur le terrain à quel point plus une activité génère (ou se voit rétribuer) une faible valeur ajoutée, plus il devient illusoire de lui proposer des solutions ou des produits fonciers normatifs. Non seulement le coût d'accès des nouvelles surfaces « en blanc » est hors de portée, mais elles n'offrent souvent pas les qualités attendues. On a affaire aujourd'hui à tout un monde fabricant qui recherche des occupations évolutives, partagées, temporaires, atypiques, une sorte de « droit à la présence en ville » vivant, face auquel il ne faudrait pas trop se précipiter pour décider comment lui fournir des réponses formelles. Cela peut sembler désarmant pour l'acteur public, mais il s'agit pour lui désormais de penser l'avenir de la ville productive, moins à partir de sa propre capacité à générer une offre foncière nouvelle, et davantage à partir de l'écoute des usages fonciers et immobiliers de ces activités qui se rétablissent en ville et y font leur place. Ce n'est pas du tout un renoncement à agir au bénéfice de la ville productive, c'est clairement une invitation à répondre à ses besoins autrement qu'on ne l'a fait les soixante dernières années puisque c'est la ville productive elle-même qui change. On pourrait dire qu'au déploiement de la ville fabricante, dans toutes ses composantes qui sont très diverses, doit correspondre une fabrique urbaine des espaces économiques du travail productif qui doit elle aussi changer en profondeur ses modèles de référence et ses façons de procéder. On a désormais une forte attente pour prendre en compte la singularité des besoins de chaque entreprise (qui vaut d'ailleurs pour les politiques publiques en général). A l'opposé de cette époque où le comble de l'efficacité urbaine et économique consistait à proposer des mètres carrés de « cellules » libres (locaux blancs, plateaux, lots, etc.) indifférenciés, réputés convenir à tous les besoins, comme si tout n'était affaire que de surface et de connexion aux circulations. Aujourd'hui il faut écouter la ville fabricante qui exprime d'autres perspectives, toutes caractérisées par le souhait d'être prises dans la ville, avec ses contraintes, mais aussi toutes ses précieuses externalités, en termes de proximité et d'accessibilité notamment.

Martin Vanier : C'est réjouissant d'entendre cela quand on a travaillé comme moi sur la ville industrielle dans les années 1980, en l'occurrence Troyes et l'industrie de la maille, et qu'on a pu penser, à l'époque, assister à un long enterrement. A vous lire, on voit qu'il y a dans cette histoire industrielle et urbaine une suite plutôt qu'une fin, sous la forme d'une transition qui peut réimbriquer le productif dans la ville à partir des usages. Evidemment, cela fait bouger beaucoup les lignes et réarticule ce que nous séparions scrupuleusement naguère : la production et les services, la production et la réparation ou la maintenance, la production et la création. Ce n'est pas un sujet que nous avons abordé dans notre travail, mais on peut penser ici à l'économie circulaire et aux liens étroits qu'elle a nécessairement avec la ville et ses usages. Et évidemment, tout cela n'est pas spontanément harmonieux, sans tension, sans fragilité, sans devoir pour l'action publique, qui est à réinventer elle-aussi comme vous le montrez, surtout dans le champ de l'aménagement des espaces de la fabrique sous toutes ses formes.

Rachel Linossier : Je voudrais insister sur ce dernier point : la nécessité, pour l'action publique, d'opérer sa transition ! Pour répondre aux besoins des activités fabricantes en milieu urbain dans un contexte de transitions, il est nécessaire à la fois de changer de regard sur les activités économiques, de sortir des logiques aménagistes et de repenser les leviers et les outils en conséquence. Il s'agit de mieux prendre en compte les modes d'occupation des surfaces et leur forte évolutivité, en lien avec la transformation des modes de production. Il s'agit aussi de passer d'une logique d'offre de surfaces à une logique d'usages et de potentiels d'occupation, et de dépasser le cadre un peu figé d'utilisation des outils. L'enjeu réside désormais dans l'occupation possible des surfaces disponibles (friches industrielles, immeubles de bureaux désertés, centres commerciaux à la dérive) par les activités dont on souhaite la présence en ville. Mais parce que la propriété privée domine, l'activation de ce potentiel existant ne pourra se faire qu'avec l'engagement proactif des pouvoirs publics dans la maîtrise foncière et immobilière ou dans de nouveaux leviers permettant de contrebalancer les moindres values de rente.

Dialogue entre recherche et étude

Quelle compatibilité entre activités productives et mixité fonctionnelle ?

Flavie Ferchaud

Maîtresse de conférences en aménagement de l'espace et en urbanisme, Université Gustave Eiffel

Annette Groux

Professeure des universités, Institut d'Aménagement, d'Urbanisme et de Géographie de Lille, Université de Lille

Thierry Petit

Chargé d'études, économiste, L'Institut Paris Region

Pourquoi est-il important de conserver des activités productives mixtes dans la ville ?

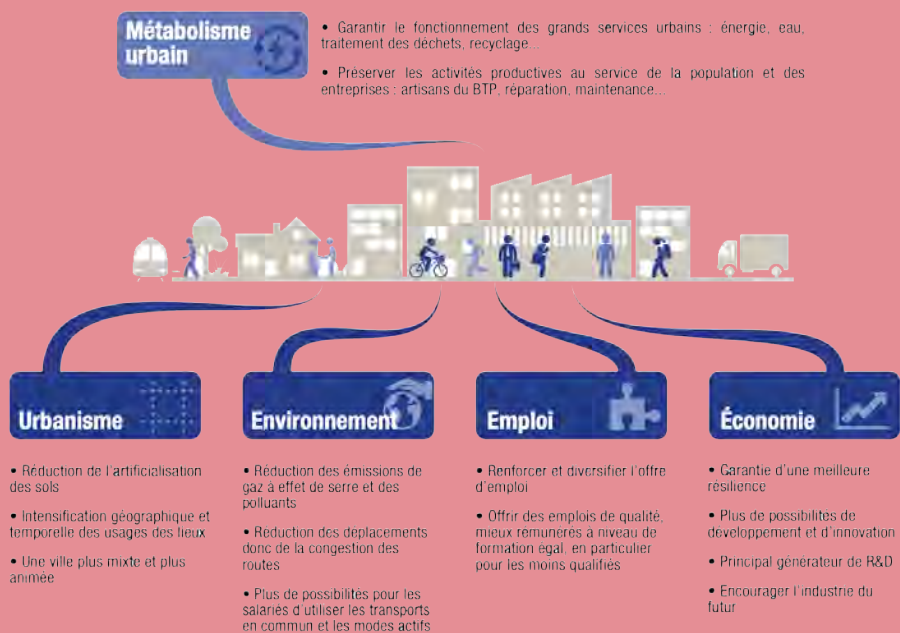
Thierry Petit : L'infographie « Pourquoi la ville productive ? » publiée dans le carnet pratique de L'Institut illustre les raisons du maintien des activités productives, y compris dans l'urbain.

En premier lieu, rappelons qu'on y intègre les grands services urbains ou le « care of things » selon l'expression de Gilles Crague. Ce sont toutes les activités dont la métropole a besoin pour fonctionner (traitement et gestion de l'eau et des déchets, recyclage, réemploi, génération et distribution d'énergie), mais aussi les activités artisanales du BTP qui servent à la fois les habitants et les entreprises implantées dans la métropole. Maintenir des activités en ville contribue d'abord à l'objectif ZAN. En effet, dans les sites moins contraints, les entreprises ont ten-



POURQUOI LA VILLE PRODUCTIVE ?

Maintenir les activités productives dans un environnement urbain permet de répondre à plusieurs enjeux liés à l'urbanisme, à l'environnement, à l'emploi et au développement économique.



© L'INSTITUT PARIS REGION 2023
Source : L'Institut Paris Region



Figure 1

dance à occuper davantage d'espace. Cela permet aussi d'intensifier les usages géographique et temporel de l'espace et donc de réduire l'effet « quartier mort » des espaces monofonctionnels. D'un point de vue environnemental produire à proximité des zones de consommations contribue à réduire les distances de transport de marchandises au moins dans leur phase finale, et donc à réduire la congestion, la pollution et les émissions de dioxyde de carbone. Cela permet aussi d'offrir une plus grande variété d'emplois, notamment d'emplois industriels qui sont globalement mieux rémunérés et plus stables (à niveau de formation égal) que ceux du tertiaire. C'est particulièrement vrai pour les emplois les moins qualifiés. Enfin, une métropole qui intègre des activités productives dispose de davantage de capacités de résilience face aux chocs mais aussi d'opportunité de croissance et d'innovation, par exemple pour les start-up, notamment industrielles, des régions métropolitaines.

Flavie Ferchaud : Je constate que la mixité fonctionnelle est plutôt un argument des directions de l'aménagement urbain des collectivités et un positionnement politique sur le choix de la ville souhaitée. Mais les questions de développement économique et d'emploi font aussi partie de l'équation et contribuent au choix d'opter pour davantage de mixité fonctionnelle en tissu urbain dense.

Quelles sont, parmi les activités productives, celles qui vous semblent les plus compatibles avec la ville ?

Annette Groux : Depuis quelques décennies, notamment à Lille dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la ville renouvelée, quand on évoque la mixité fonctionnelle c'est généralement au travers de programmes mixant logement, tertiaire, commerce ou équipement, mais peu activités productives. Néanmoins, dans des territoires anciennement industriels comme Bruxelles ou Lille, la mixité fonctionnelle est un héritage avec lequel il faut composer. Dans ces métropoles, hors zone d'activité, y compris les plus urbaines, les activités productives sont le plus souvent des entreprises artisanales productives, qui produisent en petite série. Mais lorsque le foncier est plus contraint comme sur la Région Bruxelles Capitale, ou lorsque les zones d'activités ou sites industriels historiques sont rattrapés par le tissu urbain mixte, nous pouvons remarquer des sites de productions de taille importante (exemples de Heineken et Lesaffre à Lille ou Audi à Bruxelles). Ces sites créent certaines nuisances (bruits, odeurs, trafics ...) plus ou moins acceptées par les riverains. Mais le plus souvent, quand il y a un

rejet de l'activité par les habitants, ce n'est pas en soit la taille de l'entreprise qui pose souci, mais la manière dont elle s'insère dans le tissu urbain, dont elle est reliée au réseau routier principal, dont les activités nuisantes sont prises en compte par l'entreprise en concertation et négociation avec les riverains. C'est pour ces questions de relation de voisinage que bien souvent les gérants d'entreprises productives restent frileux à une implantation urbaine. Bien entendu je ne parle pas ici de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) représentant un réel danger pour les populations.

Thierry Petit : Les collectivités locales n'ont pas de définition ni de liste établie des activités qui seraient compatibles avec la ville. Est généralement considéré comme compatible ce qui n'apporte pas de nuisances (odeur, bruit, vibration, danger, etc.), ou éventuellement génère des nuisances mais fait l'objet de mesures pour en supprimer les effets : isolations, systèmes anti-vibration, filtres anti-pollution, voire remplacement de chaudières ou four à gaz par des systèmes électriques, etc.

Quelle serait la bonne échelle et les « bons outils » pour favoriser la mixité ?

Flavie Ferchaud : Si on se focalise sur l'urbain dense qui est l'objet de notre étude, on peut partir des rez-de-chaussée actifs comme dans le secteur de Brazza à Bordeaux pour aller vers des échelles de quartier mixte, ou comme à Vienne avec l'exemple d'un îlot abritant une activité industrielle qui génère des nuisances importantes. A petite échelle nous avons un autre exemple dans un quartier résidentiel en rénovation urbaine à Rennes, avec une offre de cellules à destination des artisans du bâtiment. Le retour d'expériences montre toutefois une réserve liée à une mauvaise prise en compte des flux et du stationne-



Îlot abritant une activité industrielle qui génère des nuisances importantes à Vienne © Flavie Ferchaud



ment. C'est un point important dans des métropoles où l'on cherche à réduire la place des voitures. Il ne s'agit pas de créer des vitrines en rez-de-chaussée. Comment faire pour que les entreprises productives y trouvent leur compte et restent dans ces secteurs mixtes, alors même que la mixité implique potentiellement davantage de nuisances pour les habitants ? Il est nécessaire d'intégrer cette dimension, notamment celle des flux logistiques, dans la stratégie des collectivités.

A l'inverse pour les acteurs de l'immobilier la mixité implique des contraintes d'autant plus fortes qu'elle s'opère à une petite échelle. Contraintes techniques, architecturales, esthétiques..., qui peuvent *in fine* porter le coût des locaux mixtes à un niveau non compatible avec les moyens des activités productives. Mais on a aussi mis en avant, dans notre recherche, des exemples d'entreprises avec de grandes emprises foncières, une logistique importante et qui génèrent des nuisances, tout en étant durablement localisées en cœur de ville comme à Vienne en Autriche, où certaines sont même devenues des emblèmes de la ville.

Cette question de la mixité doit être posée à plusieurs échelles, que ce soit dans l'urbain dense ou les zones d'activités dont on observe les mutations avec l'arrivée de services (lieux de restauration, cafés, voire activités sportives comme des salles d'escalade qui tirent parti de bâtis adaptés). L'installation de ces services produit des effets ambivalents. D'un côté ils améliorent la qualité de vie des salariés et sont un facteur d'attractivité pour les entreprises installées dans la zone, mais en même temps ils conduisent à transformer la vocation productive d'une zone d'activité.

Thierry Petit : Je pense que la question est plutôt « quelles activités, pour quel type de mixité ? ». Tout dépend du type d'activité sachant que l'envolée des prix des logements ne favorise pas l'acceptabilité des nuisances, quelles qu'elles soient. Le Carnet pratique présente une typologie des lieux accueillant des activités productives. Par exemple les rez-de-chaussée actifs imbriqués avec d'autres fonctions dans un même bâti ne peuvent accueillir que des activités légères : artisanat avec vente (effet vitrine), réparation (vélos ou électroménager), artisans du bâtiment avec un atelier en arrière-boutique pour du stock ou l'adaptation de produits pour les chantiers, petite confection (atelier de couture). En revanche la juxtaposition avec l'habitat dans la même parcelle en fond de cour permet d'envisager l'accueil d'activités plus lourdes (garage, menuiserie, imprimerie, artisan, petite fabrication, etc.).

L'échelle optimale pour minimiser les nuisances me semble l'îlot productif qui sépare les activités productives des autres fonctions (habitat notamment) par des voies de circulations. Cette forme urbaine permet de circonscrire les nuisances (bruit, circulation, stationnement, visuel, etc.) et d'envisager des espaces et services partagés. Elle permet l'accueil d'activités plus lourdes et mécanisées. L'autre produit intéressant en verticalité est l'hôtel industriel développé par la RIVP à Paris et dans la Métropole du Grand Paris à la demande de collectivités, ainsi que les hôtels artisanaux développés par la Chambre régionale des métiers. Il offre les mêmes avantages en termes de circulation, de stationnement et services partagés. Dernière forme intéressante, la cour industrielle, pertinente pour les activités productives notamment artisanales et qui est redéveloppée par des opérateurs privés dans la zone urbaine parisienne. Un recensement de ces différentes formes encore existantes permettrait de définir une stratégie de protection et contribuerait à leur maintien.

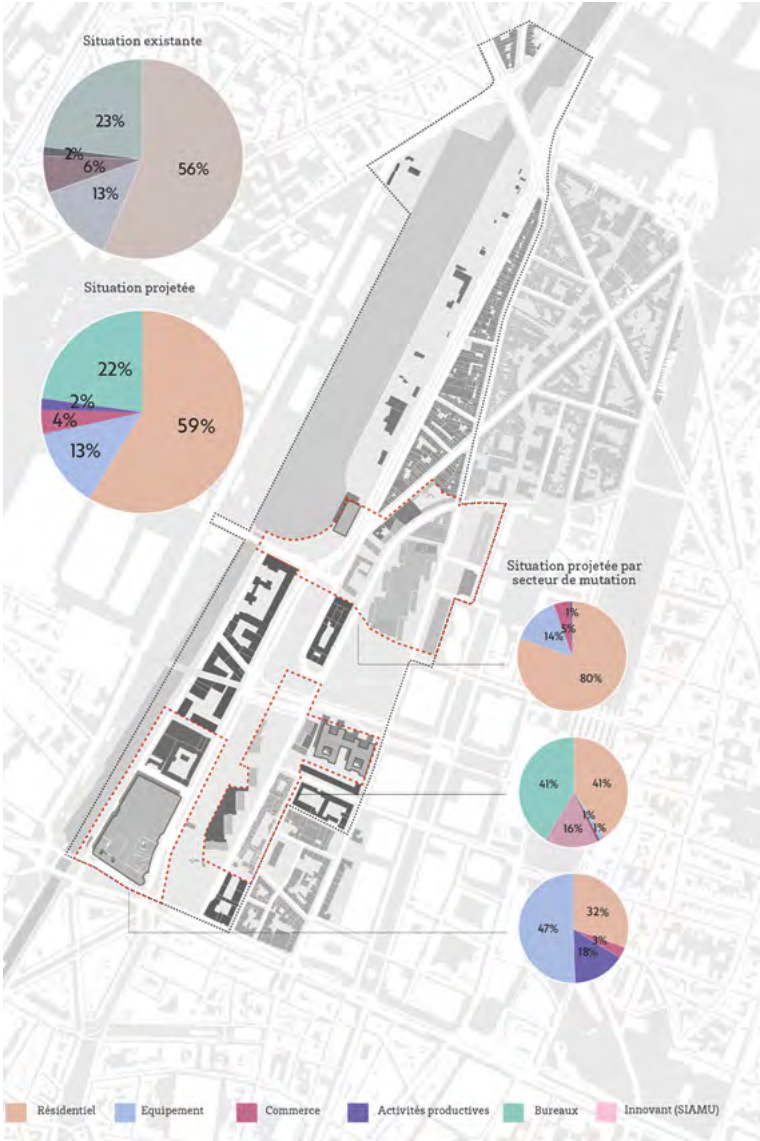
Annette Groux : Concernant les bons outils, cela dépend de l'activité, de son niveau de nuisance, de l'échelle à laquelle on souhaite mettre



en œuvre cette mixité ainsi que des formes urbaine et architecturale existantes.

La Région Bruxelles Capitale (RBC), du fait d'un territoire très contraint, est en avance sur la MEL notamment parce que Lille dispose encore de friches et de réserves foncières péri-urbaines (même si le gisement des friches industrielles s'amenuise et que la MEL commence à réfléchir à « l'après friche »). La Région Bruxelles Capitale a mis en œuvre une programmation mixte à différentes échelles, y compris à l'échelle de l'immeuble. C'est dans le cadre du PRAS dit « démographique » (Plan régional d'affectation du sol) de 2013, que des besoins résidentiels importants sont mis en exergue. Un zonage mixte nommé ZEMU (Zone d'entreprises en milieu urbain) a été instauré afin de permettre davantage de mixité dans certaines zones historiquement à vocation d'activité, c'est-à-dire d'y accepter des fonctions résidentielles sous certaines conditions de mise en œuvre (notamment des restrictions en matière de bruit). Cet outil réglementaire permet une mixité verticale autant qu'horizontale. Par ailleurs RBC a mis en place des liserés productifs sur certains axes. Plus généralement, une majorité des fonciers productifs se situe le long du canal. Ce secteur a fait l'objet d'un plan spécifique où la programmation des activités productives est prépondérante.

La métropole de Lille (MEL) a une démarche inverse qui est d'apporter de l'activité dans les zonages mixtes. Les services de la planification et de la programmation urbaine de la MEL se posent désormais systématiquement la question de la mixité urbaine dès lors qu'ils identifient un tissu en friche ou obsoléscent. Par ailleurs la stratégie d'aménagement économique de la métropole pilotée par le développement économique prône aussi la mixité. Mais même si le débat politique est lancé, cette question n'est pas encore mûre dans l'agglomération. Sa mise en œuvre est complexe. Dans l'élaboration de son PLUi 3, la MEL a proposé un outil réglementaire sous forme d'une servitude de mixité fonctionnelle (SMF), mais les élus locaux craignent la réaction des administrés, une seule commune a accepté de tester cet outil réglementaire. Cette frilosité relève d'un manque de définition de ce que sont les activités productives, mais également un manque d'échanges et de débats sur les activités qui pourraient s'intégrer aux tissus urbains. De plus la connaissance des activités productives existantes dans le tissu urbain de la métropole reste faible et les objectifs chiffrés en matière d'implantation urbaine d'activités productives sont globaux à l'échelle de l'agglomération. La MEL mène aussi des réflexions sur le devenir des zones commerciales, sur leur recomposition urbaine et sur le type de mixité que l'on peut y envisager.



Projet de Plan d'Aménagement Directeur (PAD) Maximilien-Vergote à Bruxelles
Volet stratégique et réglementaire
Source : Perspective.brussels, juin 2023

En résumé, je pense qu'il faut travailler à toutes les échelles, depuis les rez-de-chaussée d'immeubles jusqu'aux petites zones d'activités de quelques hectares situées en ville, en prenant soin de travailler les marges, l'insertion urbaine et les mobilités des marchandises. Dans la métropole de Lille, la réflexion n'a pas encore atteint ce niveau de finesse. A Bruxelles et Lille, les opérations mixtes opérées par la maîtrise d'ouvrage publique ont plus de chance de réussite que les opérations privées. Cela s'explique par une plus grande aptitude à la prise de risque et un plus fort volontarisme du secteur public. Ainsi à Bruxelles, Citydev, qui est sous mandat de la Région, dispose d'une autonomie importante. Son patrimoine foncier et immobilier est valorisé notamment dans des opérations mixtes qui conjuguent activités productives et habitat. Cet opérateur prend ainsi le risque de constructions en blanc pour les activités productives (la partie résidentielle faisant déjà l'objet d'un partenariat avec un promoteur) alors que les besoins des entreprises ne sont pas aussi normés que ceux de l'habitat.





CityGate (II) sur le site de l'ancienne usine pharmaceutique Vesdre Continental à Anderlecht sur lequel CityDev prévoit d'intégrer des activités économiques, des commerces, du logement, des écoles et des espaces publics © Hugo d'Assenza-David



Vue aérienne d'Eragny et de St Ouen l'Aumône (95) au sein du parc d'activités des Bellevues © DRIEA/GOBR



Parole d'acteur

L'insertion des ZAE
dans leur environnement

Cécile Diguet

Urbaniste, Directrice du département Urbanisme, Aménagement, Territoires à L'Institut Paris Region de 2020 à 2024, Studio Degel

Les 1500 ZAE d'Ile-de-France couvrent près de 32 000 hectares et regroupent environ 1,2 millions d'emplois. En tant qu'urbaniste quel regard portez-vous sur les Zones d'Activités Economiques franciliennes ?

Les ZAE fonctionnent comme des isolats d'abord sur le plan géographique. En Ile-de-France les ZAE sont généralement situées à l'intérieur de grandes plaques urbaines, bordées par des infrastructures de transport routier, voire enserrées dans des nœuds de voies rapides. Le corridor de l'A15, par exemple, est bordé par un chapelet de ZAE ou de grosses zones logistiques. La ZAE de Villaroche au nord de Melun, agrégation d'activités logistiques de taille XXL, fonctionne aussi sur ce modèle urbain caractérisé par le zonage, l'omniprésence des voiries routières mais aussi l'absence de



Parc d'affaires Icade Paris Orly-Rungis (94), ligne de tramway T7
© Clémence Vesselle/ L'Institut Paris Région

qualité urbaine et architecturale. La justification de ces choix urbains repose sur quelques idées simples, héritées de l'urbanisme fonctionnel : installer les ZAE à proximité du réseau routier permet de réduire les nuisances liées aux flux de marchandises (passage de camions) dont elles ont besoin, tout en leur permettant de bénéficier de la visibilité et de l'accessibilité dont elles sont censées avoir besoin. Installer les activités bruyantes et nuisantes, comme la route et les activités économique, à proximité les unes des autres évite par ailleurs de les éparpiller sur le territoire ou de les placer à proximité de secteurs résidentiels.

Comment, dans ce contexte, améliorer l'insertion des ZAE dans leur environnement ?

La transformation des infrastructures routières suppose des investissements lourds qui sont difficiles à mobiliser et sont rarement une priorité pour les collectivités. C'est une des difficultés.



Ensuite les urbanistes ont généralement installé les ZAE franciliennes loin des lieux d'habitat et des transports en commun : ceux qui y travaillent habitent rarement à proximité, d'où une forme de déconnexion sociale. Les ZAE n'ont pas non plus été conçues avec le souci de s'intégrer de façon harmonieuse dans les grands paysages (plateaux, vallées, belvédères, cours d'eau, etc.). Lorsqu'elles sont très visibles, elles contribuent à une perte de lisibilité des paysages. Lorsqu'elles sont cachées par des merlons ou des remblais, elles font perdre à l'automobiliste la perception du territoire physique et le condamne à passer « en aveugle » dans un paysage sans qualité.

Il existe pourtant des leviers pour mieux insérer les ZAE et les ouvrir sur leur environnement. A Bordeaux, par exemple, l'appel à manifestation d'intérêt AIRE pour Aménager, Innover, Redessiner, Entreprendre, a permis d'améliorer l'intégration au tissu urbain environnant et la desserte, via un réseau de pistes cyclables¹. En Ile-de-France, la ZAE de la Silic à Orly-Rungis s'est appuyée sur l'arrivée du tramway T7 pour muter, se densifier, offrir sur ses franges commerces et logements.

Il est plus facile d'agir lorsque les ZAE peuvent s'appuyer sur des dynamiques territoriales fortes et sur des projets stratégiques et opéra-

¹ L'AMI AIRE poursuit comme objectif principal de renouveler et développer des lieux de travail accessibles aux petites entreprises et de qualité. Cette démarche est complémentaire, du point de vue géographique et des filières d'entreprises ciblées, des grands projets urbains tels que les opérations d'intérêt national (OIN) ou métropolitains (OIM) : <https://www.lafab-bm.fr/aire/>



Ozoir-la-Ferrière (77) et Gonesse (95) © IGN, Orthophoto 2021

128

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

tionnels, tels que des projets de mobilité et d'aménagement situés à proximité. L'urbanisme transitoire est aussi un levier puissant comme l'illustre le projet de la PADAF « Plateforme des Acteurices de Demain (Absolument Fantastiques !) », développé par Plateau Urbain pour accueillir plus de 100 structures dans un bâtiment de 25.000 m² mis à disposition par l'EPFIF. Hors-norme, ce site au cœur de la zone d'activités à Antony (Hauts-de-Seine), constitue ainsi l'un des plus grands projets d'Europe pour une occupation temporaire implantés en dehors d'un centre-ville.

Si une partie des activités implantées dans les ZAE est porteuse de nuisances et de risques (pollution, ICPE, risques Sévés, îlot de chaleur

dû à la forte minéralité, etc.), les ZAE constituent aussi un gisement et une opportunité pour l'environnement. Comment ? Par exemple en implantant des panneaux solaires sur les toitures plates des bâtiments, en utilisant l'énergie pour créer des boucles locales, en désartificialisant les parkings, généralement surdimensionnés, etc. Là encore, il est plus facile d'agir si l'on pense ensemble les ZAE d'un territoire. Comment par exemple connecter le chapelet des ZAE qui bordent le parc naturel urbain des Trois Vallées avec leur environnement² ? Quel projet d'ensemble pour créer des connections entre ZAE et parc, pour faciliter les usages des espaces de nature par les salariés, pour intégrer les ZAE dans les trames vertes, bleues, brunes ou noires du territoire ?

Travailler sur les lisières, qui matérialisent les chocs et affrontements entre les zones d'activités et les tissus urbains environnants est un autre levier. Comment réduire les coupures et ouvrir les frontières spatiales et matérielles qui délimitent les pourtours des ZAE et les isolent de leur environnement ? Pourquoi ne pas permettre et même faciliter l'ouverture de la ZAE aux quartiers voisins et aux résidents situés à proximité en proposant des services ? Tout reste à faire. Comment, comme l'illustrent les photos aériennes, dépasser cette situation de face à face avec le tissu pavillonnaire protégé par des murets et des haies ? La ZAE d'Ozoir montre un autre type de face à face : d'un côté la forêt, inaccessible depuis la ZAE, de l'autre une ZAE avec ses potelets défensifs, son manque de qualité architecturale et urbaine, son espace public et sa voirie dégradés.

Finalement la palette d'actions est importante et les idées ne manquent pas³. Outre les leviers déjà cités, il est aussi possible de densifier, d'améliorer la qualité des espaces publics et leur adaptation aux usages, d'ouvrir et de renforcer la porosité avec les tissus voisins, de permettre une mixité des usages, des publics, des fonctions, de veiller à une exemplarité environnementale ou de maintenir une diversité d'activités.

2 <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/le-parc-naturel-urbain-des-trois-vallees-un-projet-de-territoire-pour-restaurer-un-ecosysteme-humanise/>

3 Par exemple, Flore Bringand, 30 propositions inventives pour repenser la ville productive, PUCA, 2024 : <https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/faire-la-ville-productive-30-propositions-a2826.html>

Parole d'acteurs

David Bodet

Directeur général, SEM Genopole

Jérémy Hervé

Directeur de l'innovation et du développement économique, Établissement Public d'Aménagement Paris-Saclay

Avec l'appui de **Valérie Constanty**, chargée d'études, L'Institut Paris Region

Que la localisation de nouvelles activités techniques en milieu urbain soit envisagée, étudiée puis réalisée quand c'est souhaitable et possible – notamment en fonction de sa rentabilité économique – est un fait acquis, à Paris-Saclay comme au Genopole d'Evry-Courcouronnes. De ce point de vue, la ville productive n'est plus un débat. Les sujets de discussion avec les différentes parties prenantes – collectivités, entreprises, promoteurs, habitants – demeurent cependant nombreux car la concrétisation doit lever maintes difficultés.

C'est la multiplication d'entreprises qui auront assuré leur développement économique au sein de nouveaux locaux dits tech, ces locaux ayant de leur côté également trouvé leur rentabilité, qui montrera à terme si l'industrie version deeptech est bien une activité urbaine pérenne. En somme, c'est la robustesse du couple immobilier technique / entreprises deeptech en





The Mix One, un bâtiment de 15 000 m² proposé à la location auprès d'entreprises biotechnologiques en phase de R&D © Architectes Charlier Dalix. Source : Kadans Science Partner

milieu urbain qui est en jeu pour les aménageurs et les collectivités. La condition préalable à l'existence même de ces entreprises innovantes demeure néanmoins leur soutien financier sur le long terme, et plus généralement leur accès aux capitaux, car si elles ne parviennent pas à financer les étapes de leur développement, elles ne feront pas la ville productive.

Pour comprendre quelles traductions opérationnelles pouvaient prendre la notion de ville productive, nous avons choisi de nous intéresser à deux territoires franciliens particulièrement investis dans l'innovation et les secteurs technologiques de pointe : Paris-Saclay, Opération d'Intérêt national en cours, et Genopole, biocluster de l'ex-ville nouvelle Evry-Courcouronnes.

Jérémy Hervé, directeur de l'innovation et du développement économique à l'EPA Paris-Saclay et David Bodet, directeur général de la SEM Genopole et directeur général délégué du GIP Genopole, ont accepté de répondre par écrit, entre octobre et novembre 2024, à trois questions sur leur offre immobilière en milieu urbain, à destination d'entreprises technologiques, incluant de la pré-production voire de la production industrielle.

Valérie Constanty, chargée d'études, L'Institut Paris Region

L'intégration d'activités productives en milieu urbain, dans cette ville en création qu'est le Plateau de Saclay, est-elle un objectif pour l'EPA Paris-Saclay ? Si oui, comment cette orientation se traduit-elle concrètement ?

Jérémy Hervé : Paris-Saclay est une Opération d'Intérêt National visant à doter la France d'un pôle scientifique et technologique de rang mondial en aménageant les pôles gares tout au long de la ligne 18 du Grand Paris Express. Cela ne se fait pas *ex nihilo* : le territoire accueille déjà depuis la fin de la seconde guerre mondiale de nombreux campus de R&D industriels et de très nombreux laboratoires académiques de recherche et instituts de recherche publique.

Initialement, la programmation d'aménagement était divisée, s'agissant du campus de Paris-Saclay sur le sud plateau en Essonne, en trois volets : un tiers de programmes académiques, un tiers de logements et équipements publics et un tiers des surfaces dédié à des entreprises. Longtemps, ce dernier volet a été destiné à accueillir uniquement du tertiaire classique, c'est-à-dire des bureaux. Or, les entreprises qui

naissent à Paris-Saclay, comme celles qui veulent nous rejoindre, sont des entreprises à forte composante technologique (*deep tech*) qui ont besoin, non seulement de bureaux et salles de réunion, mais aussi de surfaces techniques (laboratoires humides ou secs, ateliers d'assemblage, cuisines expérimentales, lignes pilote, etc. selon leur filière d'activité). Nous avons donc dû revoir notre programmation en fonction de cette donnée qui s'est fait jour au fil du temps. La crise du Covid et le déploiement massif du télétravail n'ont fait que renforcer cette tendance s'agissant de Paris-Saclay : en effet, les activités de R&D, de prototypage, de production en petites séries de produits à forte valeur ajoutée technologique (comme les nanosatellites ou les biomédicaments) ne sont guère télétravaillables. Il y a donc un enjeu fort à concevoir des produits immobiliers dits *techtiaires*¹, avec toutefois une limite en termes de capacité à absorber le flux logistique. En effet, les quartiers où vivent des habitants ne sont pas des parcs d'activité au sens classique du terme ; c'est donc l'intensité du besoin logistique², qui permet de dire si telle ou telle activité peut s'établir dans nos quartiers de gare.

Nous pensons qu'il faut favoriser le retour de l'activité « industrielle » en milieu urbain essentiellement pour des questions de changement de mode de vie : les entreprises qui autrefois seraient parties installer leurs activités non purement tertiaires en parc d'activité disent avoir quelquefois du mal à recruter de jeunes talents car ces derniers souhaitent aujourd'hui pouvoir se rendre en transports en commun, et avec le minimum de ruptures de charges, sur leur lieu de travail. Ils souhaitent aussi avoir accès, durant leur pause méridienne ou en sortant du travail, à des services de proximité (salles de sport, lieux de restauration, commerces, services médicaux), et ne pas limiter l'accès à ces services à la journée du samedi dans la proximité de leur domicile. En revanche, certaines activités à caractère industriel ne peuvent pas revenir en ville pour des questions administratives, mais surtout de

1 Cf définition de l'EPA Paris-Saclay : « Comme sa construction l'indique – une contraction de technologique et de tertiaire –, ce mot désigne des espaces de travail hybrides, offrant à la fois des bureaux et des surfaces techniques à même d'accueillir, selon les besoins, un atelier léger de montage et de stockage, une salle blanche, une ligne pilote agro ou même des procédés lourds requérant une charge au sol, de la hauteur sous plafond ou encore une ventilation adaptée. » Source : <https://epa-paris-saclay.fr/actualites-et-decryptages/toutes-nos-publications/immobilier-techtiaire-mode-demploi/>

2 Impliquant potentiellement une gêne à prendre en compte pour ceux qui résident à proximité.



Moulon Campus, future station du métro de Paris située le long de la ligne 18, sur le plateau de Saclay. Conception des trois gares aériennes de la Ligne 18 : Atelier Novembre (mandataire du groupement de MOE architecturale), Benthem Crouwel Architects
© Adobe Stock

sécurité ou confidentialité. Pour nous la R&D et la petite production en petites séries peuvent se concevoir en ville ; c'est plus difficilement imaginable pour des activités à fort besoin en logistique ou classées (Seveso, ICPE³, etc.).

Quelles sont les activités que vous souhaitez attirer puis maintenir ? Avez-vous des projets de référence en la matière ?

Jérémy Hervé : Nous souhaitons accueillir toutes les activités liées à l'innovation : de la recherche fondamentale à la R&D appliquée, au prototypage et jusqu'à la production en petites séries de produits à forte valeur ajoutée technologique. Nous avons six grandes filières industrielles d'excellence à Paris-Saclay : Santé-biotechs, Mobilités, Technologies numériques, Agri-agroalimentaire, Technologies de la transformation écologique (cleantechs) et ASD (aérospatial-sécurité-défense).

3 Installation classée pour la protection de l'environnement.



Un bon exemple est l'incubateur Spartners sur le campus Paris-Saclay qui peut accueillir une dizaine de start-ups de la biotech dans des locaux entièrement équipés. Un autre est le premier bâtiment de Kadans, The Mix I, de 15 000m² de laboratoires, à la location, dans le quartier de Moulon et qui permettra d'héberger des activités de R&D dans différentes disciplines.

Quel est, selon vous, le type d'urbanisme propice à l'installation d'activités productives ? Quels problèmes rencontrez-vous ? Quelles sont vos préconisations ?

Jérémy Hervé : Nous avons étudié les cahiers des charges des entreprises qui venaient à nous pour des locaux et avons pu dégager cinq grandes typologies de surfaces techniques à couvrir à Paris-Saclay pour accueillir des activités à forte valeur ajoutée présentes dans nos six filières industrielles.

Il y a encore beaucoup d'interrogations et nous continuons à dialoguer avec les entreprises, mais aussi avec les collectivités locales. A Paris-Saclay, nous essayons par exemple de faire évoluer progressivement les PLU locaux pour mieux accueillir ces activités techtières.

Le stationnement est un bon exemple : un chercheur qui est tantôt dans son labo, tantôt devant son ordinateur dans le bureau et entouré de machines n'est jamais aux deux endroits à la fois, de sorte que le techtière requiert moins de besoin de places de stationnement en sous-sol que les activités tertiaires classiques. Ce ne sont pas les mêmes ratios au m² de surface d'activité. Il faut en tenir compte pour permettre aux opérateurs et investisseurs dans ce type de produits immobiliers de faire tourner leurs modèles économiques.

Pourquoi, d'après SEM Genopole, les activités de biotechnologies ont-elles leur place en ville dans la période actuelle ?

David Bodet : La décarbonation des industries est un enjeu vital pour assurer l'avenir de l'humanité tout en préservant les capacités d'innovation des générations futures. Les crises climatiques actuelles doivent motiver l'ensemble des acteurs économiques à adopter de nouveaux modes de production durables. Les biotechnologies constituent une des solutions au remplacement de la chimie issue du pétrole. Notre capacité à modifier le génome et à sélectionner artificiellement des micro-organismes pour leur faire produire des ingrédients (molécules ou protéines) ouvre la voie à une nouvelle révolution industrielle. Cette révolution rend possible l'implantation d'espaces de production au sein même du tissu urbain alors que les industries traditionnelles ont été progressivement rejetées en périphérie des villes car trop polluantes et génératrices de nuisances pour les riverains.

L'accélération des productions d'ingrédients biosourcés à des coûts abordables, et au plus près des sources d'approvisionnement, des centres de R&D, des usines et des bassins de consommation, devient donc l'un des enjeux majeurs pour réindustrialiser notre pays et l'Europe, et soutenir le développement économique des filières santé et bioéconomie (énergie, matériaux, alimentation, cosmétique en particulier).

Les phases de R&D des biotechs se déroulent de fait en milieu urbain, au plus près des centres de recherche. Mais pourquoi en irait-il aussi de l'étape industrielle, et réciproquement, pourquoi la ville se prêterait-elle à la bioproduction ?

David Bodet : Les avantages de la bioproduction sont multiples et peuvent répondre aux exigences de qualité de vie des riverains. En effet, contrairement aux industries classiques (usines, ateliers, plateformes logistiques), les unités de bioproduction sont nettement plus denses et peuvent s'insérer dans des friches urbaines et des fonciers requalifiés au cœur des villes. Les procédés de fermentation et de DSP⁴ génèrent peu de nuisances comparées aux activités classiques. L'apport logistique est en général plus réduit et limite les déplacements de véhicules – en effet les intrants d'une usine de bioproduction sont essentiellement constitués de glucose et d'eau, il ne s'agit pas de matériaux

⁴ *Down stream process*, procédés de purification destiné à extraire ce qui est recherché et cultivé (protéine, cellules, etc.) du milieu de culture.

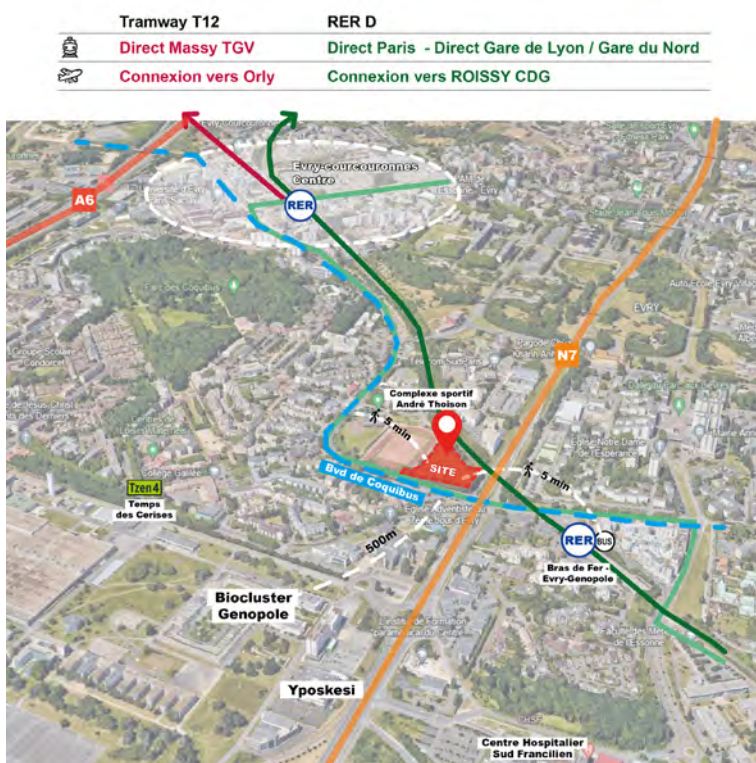


Figure 1

Le Biocluster Genopole et le site de bioproduction en projet CUBE (rouge) © SEM Genepole

volumineux, pondéreux transportés par des norias de poids-lourds. Par ailleurs, les pollutions sonores sont marginales. Autant d'atouts pour une réindustrialisation urbaine acceptable par les populations et les élus locaux.

Il reste une vigilance particulière à apporter concernant la gestion des effluents et des déchets pour lesquels la réglementation est stricte sans être incompatible avec une implantation urbaine, comme l'ont montré les unités de production à Genopole. Ainsi, l'entreprise Yposkesi⁵, a par exemple construit en sous-sol son propre bassin de rétention d'eau pour éviter tout risque de diffusion de déchets.

Ce retour d'une industrie décarbonée dans les villes bénéficie également aux résidents. Si elle favorise l'emploi local de proximité, elle

⁵ Yposkesi est un acteur industriel du développement et de la fabrication de produits de thérapie génique et cellulaire pour les maladies rares (source : site web Genopole).

Genepole Campus 1



Centre Hospitalier Sud Francilien





Quartier d'habitat pavillonnaire

Gare RER D

Quartier d'habitat collectif

Figures 2 et 3

Le Biocluster et le projet CUBE dans leur environnement urbain

Le plan du projet CUBE. Architecte : Bart Patriarche © SEM Genepole

Permettre le parcours résidentiel des entreprises qui se développent dans le biocluster, jusqu'à la phase industrielle, est un objectif de Genepole, objectif qui s'inscrit plus généralement dans le fait qu'Evry-Courcouronnes soit labellisé Territoire d'Industrie. Le projet CUBE proposera aux entreprises des bioindustries des surfaces à la location pour installer des outils de production.



Perspective du projet CUBE © Architecte : Bart Patriarche

fait aussi appel à des compétences professionnelles qualifiées (techniciens, ingénieurs, administratifs) et en général bien rémunérées. Elle contribue également à renforcer les filières artisanales industrielles locales utiles à la maintenance : plomberie, électricité, gestions des équipements spécifiques, etc.

L'activité dans les biotechs nécessite un environnement académique de recherche et de formation de grande valeur. Ce dynamisme relève d'un intérêt partagé puisque ville et industrie bénéficient l'une de l'autre et créent de nouvelles dynamiques de développement.

Comment concevoir et réaliser un parcours résidentiel au service du développement et du maintien des biotechs ?

David Bodet : Pour réussir le développement d'une industrie des biotechs en ville, il est nécessaire de bâtir un écosystème cohérent et spatialisé. C'est l'ambition de Genopole depuis plus de 20 ans, avec un écosystème fondé sur la recherche publique et privée, une offre de formation adaptée, des accès facilités à des plateformes technologiques, des dispositifs d'innovation, d'incubation et d'accompagnement à la croissance des entreprises et ce, jusqu'à l'étape industrielle quand les produits développés deviennent commercialisables. Genopole, la communauté d'agglomération Grand Paris Sud et la ville d'Évry-Courcouronnes ont travaillé de concert pour valoriser des espaces fonciers dédiés à la bioproduction. Un des enjeux est d'obtenir l'appui des populations environnantes. Pour ce faire, des concertations ont été lancées, très en amont, dans le cadre des instances de démocratie locale (conseils de quartier). Il a également fallu initier des procédures d'adaptation du PLU qui consistent notamment à modifier des zonages pour permettre l'arrivée d'une activité industrielle, à accroître les hauteurs maximales autorisées des bâtiments et, de façon générale, à densifier.



Pour réussir cette réindustrialisation par la voie des biotechnologies, il a donc été nécessaire pour Genopole et ses partenaires d'adopter des schémas productifs adaptés aux ambitions de la ville productive :

- Valoriser les espaces productifs et leurs objectifs auprès des riverains (traitement des maladies rares, décarbonation de l'industrie, etc.).
- Déterminer les capacités techniques des sites de bioproduction, leur capacité à se verticaliser, à contrôler leurs émissions plus finement, à diluer leurs circuits logistiques au même titre par exemple que les infrastructures hospitalières.
- Cultiver plus largement l'écosystème indispensable à l'implantation de bioindustries : formation, recherche, accès aux plateformes, sous-traitance et industries complémentaires, etc.
- Recenser les externalités positives de ces immobiliers au sein des territoires telles que la génération d'emplois hautement qualifiés et correctement rémunérés, l'accompagnement à la montée en compétences des travailleurs locaux et l'attraction des talents internationaux.
- Relever les défis d'ordre réglementaire (règles strictes de biosécurité) pour adapter les installations aux normes tout en assurant une intégration urbaine harmonieuse.



Déchetterie et centre de tri Derichebourg à Bonneuil-sur-Marne (94) © Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

MAÎTRISER LES VALEURS ET LES USAGES DU FONCIER

L'empreinte spatiale du métabolisme urbain :
quelle(s) place(s) pour l'économie circulaire ?

Martial Vialleix

Chargé d'études écologie urbaine & territoriale,
L'Institut Paris Region

143

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

LA DIMENSION SPATIALE DU MÉTABOLISME URBAIN : UN ANGLE MORT DE LA VILLE PRODUCTIVE

Consommations de matières non renouvelables ; cycles d'extraction et de transformation néfastes pour les écosystèmes ; production massive de déchets et gaspillages associés ; émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques. À ces défis, s'ajoutent ceux d'une relocalisation des circuits d'approvisionnement des villes en ressources et biens de consumma-

tion (en particulier ceux des métropoles) qui ont été fortement ébranlés et exposés avec la crise de la Covid-19.

Pour agir sur ces défis, la notion de métabolisme urbain, entendue comme « l'ensemble des flux d'énergie et de matières mis en jeu par le fonctionnement d'un territoire donné » (Barles, 2017), constitue à la fois une métaphore de travail et un ensemble d'outils. Elle permet de s'intéresser à la manière dont les flux de matières et d'énergie (englobant les ressources naturelles comme l'eau, l'énergie, la biomasse ou les matériaux de construction, ainsi que les déchets) sont mobilisés,



© Martial Vialleix / L'Institut Paris Region

consommés et gérés dans les territoires. Depuis les années 2015, les études qui visent à quantifier les flux de matières et d'énergie des territoires à différentes échelles se multiplient. L'objectif est de diagnostiquer le fonctionnement matériel local avec des méthodes toujours plus variées (Vialleix, 2021 ; Wang, 2022), tandis que la métaphore du métabolisme urbain (ou territorial) gagne en visibilité.

Cet article postule que la gestion des ressources et déchets, qui est essentielle au fonctionnement quotidien du métabolisme des territoires, reste insuffisamment explorée. Cette dimension spatiale du métabolisme et de sa transition vers des modèles circulaires (recycler, valoriser, réemployer...), qui est l'objet de cet article, nécessite une diversité d'installations, d'équipements ou d'infrastructures pour extraire, produire, transformer, valoriser ou acheminer ces ressources et déchets. Quels sont ces lieux, activités et

espaces mobilisés pour le métabolisme et nécessaires à son fonctionnement ? Où sont-ils localisés ? Dans quelle mesure sont-ils complémentaires ? De quoi leur(s) évolution(s) relève(nt)-elle(s) ?

Connaître la manière dont les activités et acteurs contribuent à réduire, réemployer, réutiliser ou valoriser la matière ou l'énergie est fondamental en milieu urbain dense, du fait de la rareté du foncier et des concurrences d'usages. La concurrence entre objectifs politiques freine la mise à l'agenda de la question foncière au service de l'économie circulaire. C'est particulièrement vrai en Île-de-France où la rareté de l'espace est depuis longtemps un enjeu structurel dans un territoire qui concentre près de 20 % de la population et 30 % du PIB, sur seulement 2 % de la superficie de la France métropolitaine. Alors que la région capitale accuse d'importants retards dans la valorisation matière des déchets¹, elle

souffre d'un déficit d'installations structurantes pour améliorer le recyclage ou le réemploi des matières, par exemple des déchetteries, plateformes de tri ou de transit, équipements de compostage, ou encore ressourceries et ateliers de réparation / de re-manufacture pour valoriser sa mine urbaine.

Par-delà les déchets, connaître et planifier la dimension spatiale du métabolisme urbain et ce qu'implique sa transformation vers des modèles plus sobres et circulaires, s'impose. L'enjeu est d'autant plus important que la mise en place de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) devrait accroître les pressions sur la ressource foncière. Le redéploiement de la ville productive, dont une large partie des activités est consacrée à la gestion des matériaux, de l'eau ou de l'énergie, passe « par une affectation spatiale optimisée et nécessite une gestion efficace des ressources foncières » (d'Assenza-David, 2021, p. 112). Cela est d'autant plus crucial que le recours à des systèmes de gestion moins concentrés et centralisés et la recherche d'un bouclage des cycles nécessitent davantage de ressources foncières. Dans un contexte de « chasse au foncier² », il s'agit d'intégrer les besoins d'espace pour la relocalisation d'activités parfois perdues, et souvent insuffisamment déployées, dans l'objectif de répondre aux impératifs d'une meilleure gestion des ressources naturelles et des déchets produits sur le territoire, ou d'atteindre les objectifs de neutralité carbone afin de lutter contre le changement climatique.

LA DIVERSITÉ DES SURFACES NÉCESSAIRES AU FONCTIONNEMENT DU MÉTABOLISME RÉGIONAL

En Île-de-France, les activités et surfaces qui produisent, gèrent et transforment les flux de matière et d'énergie sont nombreuses et hétérogènes. En cumulant l'ensemble des activités et infrastructures associées aux déchets, à l'énergie, aux matériaux et à l'eau, ce sont près de 19 500 hectares qui sont mobilisés pour et par le métabolisme régional³. La gestion des déchets et des matériaux de construction compte pour près de 70 % des surfaces, tandis que l'eau (14 %) et l'énergie (13 %) complètent les emprises spatiales identifiées. Les principales activités qui mobilisent des emprises dans la région sont les carrières actives en surface, celles autorisées au réaménagement qui accueillent des déchets du BTP (et contribuent à valoriser ces derniers), la gestion de l'eau potable, le stockage et l'élimination des déchets ainsi que les stations d'épuration et les activités liées au pétrole (stockage, distribution...).

Parmi les espaces dédiés au métabolisme régional, il y a donc du très petit comme du très gros. La ressourcerie « De la cave au grenier » d'Arpajon dans l'Essonne et son bâtiment d'environ 150 m² d'emprise au sol, la déchetterie d'Alfortville (environ 1 600 m²), côtoient les installations de stockage de déchets de Villeneuve-sous-Dammartin ou d'Isles-Meldeuses qui s'étendent sur près de 200 voire 250 hectares, ou encore la station d'épuration d'Achères, la plus grande d'Europe, qui mobilise une em-

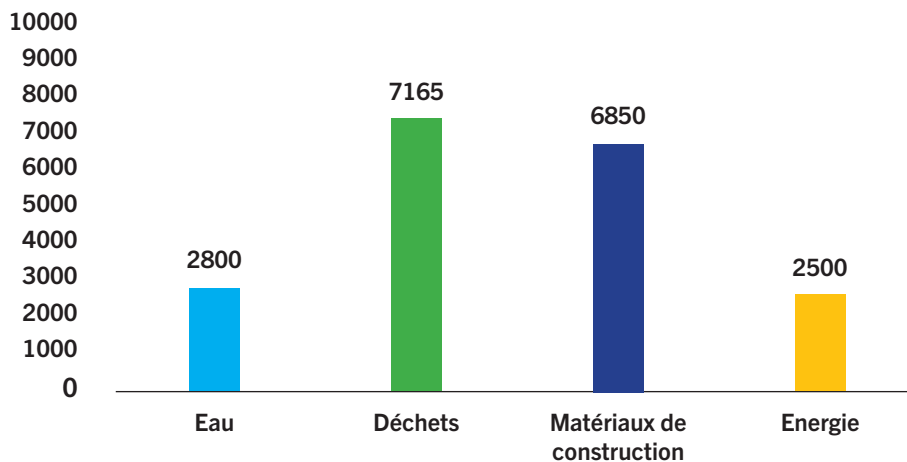


Figure 1

Surfaces mobilisées pour gérer les ressources et déchets du métabolisme francilien (en hectares)
© L'Institut Paris Region

prise totale de 600 hectares. De plus, une grande variabilité des superficies nécessaires aux installations et infrastructures au sein d'une même activité est à l'œuvre. Pour les stations d'épuration, la taille moyenne est de 1,8 hectares, mais l'écart est colossal entre les stations de Quiers ou de Prunay-en-Yvelines qui nécessitent chacune 400 m² environ, et les sites d'Achères ou Valenton (plus de 60 hectares) ou de Triel-sur-Seine (environ 25 hectares). Dans une moindre mesure du côté des plateformes de recyclage des matériaux inertes, les sites de Roissy-en-France ou de Vert-le-Grand (entre 10 et 15 hectares chacun) sont vingt fois plus grands que ceux de Vitry-sur-Seine ou de Saint-Denis.

LA CIRCULARITÉ RIME-T-ELLE AVEC L'INTENSITÉ SPATIALE ?

Quelle est, par ailleurs, la relation entre l'espace occupé par les activités métabo-

liques et leur contribution au processus de transition vers des modèles plus circulaires, plus sobres et moins émetteurs de gaz à effet de serre ?

L'occupation spatiale du métabolisme francilien apparaît en l'état actuel comme le reflet de son caractère massif et linéaire. Pour subvenir à ses besoins énergétiques et matériels, l'Île-de-France requiert de vastes emprises nécessaires pour extraire ses matériaux (utilisés dans la construction et les travaux publics sous forme d'aggrégats et de béton), pour capter, distribuer et rendre consommable son eau potable (chaque jour près de 3,3 millions de m³ sont consommés par les Franciliens), ainsi que pour enfouir en fin de cycle ses déchets (qui ne sont que peu valorisés). Rappelons que cette occupation se traduit non seulement en surface, mais aussi en profondeur avec des quantités de réseaux et de chambres souterraines dédiés qui n'ont pas été comptabilisés ici, mais qui élargissent

considérablement l'étendue des surfaces et sous-sol nécessaires pour le fonctionnement du métabolisme francilien.

La transition souhaitée vers des modèles circulaires, et la sobriété des consommations de ressources, amène les espaces du métabolisme à transformer leurs activités. Cette transformation est plus ou moins profonde. Ainsi la raffinerie de Grandpuits (150 hectares) ou le dépôt pétrolier de Gargenville (90 hectares) accueillent désormais des activités orientées sur les énergies renouvelables ; l'incinérateur d'Ivry-sur-Seine divise ses capacités par deux ; les stations d'épuration développent la production de biogaz à partir des résidus et rejets de leurs process ; les installations de stockage (élimination) des déchets ont développé des plateformes multi flux et multi activités (accueillant sur leur périmètre compostage, déchetteries, etc.), pour tendre vers l'économie circulaire, etc.

Un enjeu majeur est de repositionner les installations et espaces qui produisent, gèrent et transforment les flux de matière et d'énergie au centre des débats sur la transformation du territoire régional, et ce dans une perspective plus locale et circulaire. Cela suppose de savoir si les activités qui favorisent une plus grande sobriété matière et énergétique nécessitent davantage d'espaces que celles qui contribuent à maintenir le niveau actuel des consommations de ressources. D'une manière générale, plus l'activité contribue à cette transition vers la circularité et la sobriété, plus elle sera intense et économe en espace, mais cette règle n'est pas systématique. L'élimination des déchets de toute nature (stockage) est l'acti-

vitée la moins circulaire, celle qui occupe le plus de surfaces (moyenne de 35 à 80 hectares par site). Le caractère à risque, les nuisances environnementales et l'étendue des surfaces nécessaires pour l'enfouissement des déchets explique que toutes les installations soient historiquement localisées en grande couronne parisienne, en particulier dans le nord/est de la Seine-et-Marne. A l'opposé, les ressourceries, recycleries et boutiques Emmaüs occupent environ 1 200 m² par site. L'incinération est un cas singulier : c'est une activité dont le rôle en matière d'économie circulaire est largement discuté et critiqué, mais qui présente sur le plan spatial une intensité unique. Si les 18 unités d'incinération traitent plus de 4 millions de tonnes de déchets ménagers par an en région, elles occupent seulement 70 hectares. L'intensité spatiale de l'incinération est un des facteurs qui expliquent son développement rapide au XX^{ème} siècle, en particulier dans les régions urbaines denses où, sur des fondiers restreints, elle permet le traitement de volumes croissants de déchets tout en ayant la capacité d'en valoriser une partie en énergie pour produire chaleur ou électricité auto consommées ou distribuées sur des réseaux dédiés.

Enfin, il est frappant de constater que, malgré la diversité des flux, les ordres de grandeur par installation de valorisation matière sont similaires : 3,2 hectares par installation au niveau régional pour le compostage ; 3,8 hectares pour le concassage ; 3,5 pour le traitement des terres inertes ou encore 3,3 pour les unités de méthanisation. S'ils nécessitent les mêmes ordres de grandeur sur le plan

spatial, les sites sont généralement plus petits dans le cœur de l'agglomération, preuve que les exploitants composent avec les contraintes spatiales et urbaines. La transition vers l'économie circulaire requiert ce type de sites au même titre que les déchetteries.

UNE GÉOGRAPHIE HÉTÉROGÈNE DES ESPACES DU MÉTABOLISME RÉGIONAL

Au-delà de la question des surfaces, une géographie singulière de ces espaces structurants pour le métabolisme régional se dessine, marquée par de profondes inégalités entre territoires. Comme le montre la carte, les emprises spatiales dédiées au fonctionnement du métabolisme se retrouvent principalement dans la vallée de la Seine amont (sud de la Seine-et-Marne), mais aussi en aval (axe Seine des Yvelines), ainsi qu'au sein d'un arc reliant l'est du Val-d'Oise et le nord-ouest de la Seine-et-Marne.

Le paradoxe de cette géographie est que les surfaces du métabolisme sont à la fois diffuses et concentrées sur des zones restreintes. Diffuses car toutes les intercommunalités sont concernées par l'implantation d'activités déchets, matériaux, énergétiques ou liées à l'eau, et que 92 % des communes franciliennes sont concernées par ces activités. Concentrées car six EPCI, soit 9 % du total d'EPCI de la région, rassemblent 43 % des surfaces étudiées ici (Bassée-Montois, Grand Paris Seine & Oise, Pays de Montereau, Roissy Pays de France, Plaines & Monts de France et Provenois), alors que 43 EPCI comptent

pour 22 % des emprises. Au niveau communal, cette concentration est encore plus importante : dix communes (Saint-Germain-en-Laye, Marolles-sur-Seine, Achères, Varennes-sur-Seine, Souppes-sur-Loing, Moret Loing et Orvanne, Larchant, Isles-les-Meldeuses, Bouffémont et Bazoches-lès-Bray), soit 0,7 % du total des communes de la région, comptent pour 20 % du total des surfaces dédiées au métabolisme régional identifiées et accueillent en particulier des carrières, des installations de stockage de déchets ou des stations d'épurations importantes. Parmi ces communes, certaines peuvent consacrer entre 20 et 40 % de leur surface communale aux activités métaboliques.

L'étude corrobore donc l'idée ancienne de territoires servants et servis : un nombre restreint de territoires accueillent massivement des activités au service de leur fonctionnement mais aussi plus globalement du métabolisme francilien. Leur rôle dans la gestion des matières et déchets est fondamental. Dans ce cas, le clivage servants/servis n'oppose pas uniquement petite et grande couronne parisienne. Il s'appuie plutôt sur des facteurs géographiques et historiques. C'est sur la présence de cours d'eau, de zones industrielles ou de ports développés il y a plusieurs siècles, voire de disponibilités foncières, que la fonction productive ou métabolique de certaines communes s'est développée, parfois dans le cœur de l'agglomération parisienne (Vitry-sur-Seine, Gennevilliers, Bonneuil-sur-Marne par exemple).

Autre paradoxe, cette géographie hétérogène oscille entre inertie et changement. Par exemple, la géographie des lieux du

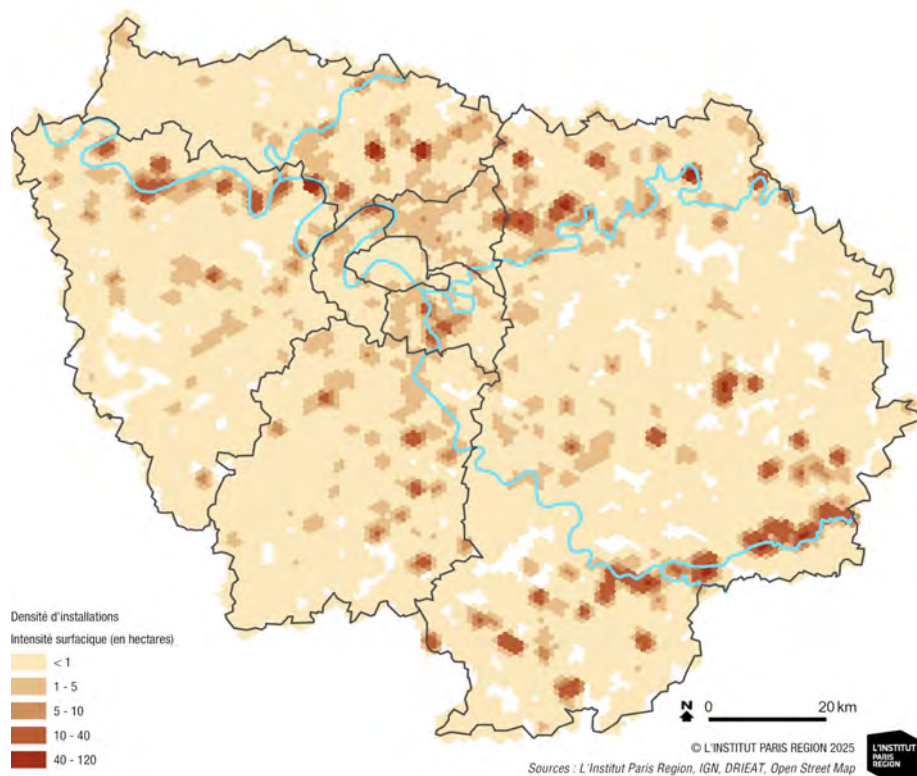


Figure 2

Les emprises du métabolisme francilien tout usage (eau, énergie, matériaux et déchets) © L'Institut Paris Region

réemploi et de la réutilisation évolue du fait de modèles économiques encore peu matures ou de leur statut de locataire (souvent temporaire) des terrains occupés. Dans le même temps, les activités de recyclage ou de traitement des déchets peuvent être implantées sur leurs sites depuis plusieurs dizaines d'années. En effet, les activités et infrastructures de gestion de l'énergie, des déchets ou des matériaux subissent des pressions diverses, renvoyant à leur(s) capacité(s) à s'inscrire dans leurs environnements urbains et à fonctionner en intégrant une logique de réduction des nuisances qu'elles font peser à des degrés variés sur les territoires. Mais elles sont aussi

souvent implantées au cœur de zones d'activités économiques ou industrielles dont la vocation est pérennisée par la planification urbaine. En témoigne en premier lieu les orientations et les cartes du SDRIF-E.

Si l'éviction des activités productives ou logistiques a été souvent constatée (Ferchaud & al., 2024 ; Adam & Ropital, 2018), les activités qui contribuent à gérer le métabolisme francilien ne subissent pas cette tendance de façon aussi marquée. Les pressions sur les sites de petite couronne peuvent entraîner leur suppression et/ou leur délocalisation. C'est le cas, par exemple du site REVIVAL à Ivry-sur-Seine exproprié par la SADEV

94 pour la ZAC Ivry Confluences. Mais c'est plutôt une dynamique de recomposition et de mutation des sites en interne, sur leur emprise foncière actuelle, qui est à l'œuvre. Souvent ancienne (début ou milieu du XX^{ème} siècle, années 1980-1990), la localisation des sites qui se reconstituent et diversifient leurs activités est trop stratégique pour être abandonnée (proximité avec la petite couronne parisienne, présence d'accès routiers ou de la voie d'eau, etc.).

Inertie géographique et évolutivité technique et fonctionnelle l'expliquent. Par exemple, au sein de leurs emprises foncières, les unités d'incinération sont reconfigurées pour tenir compte des nouvelles obligations de tri des déchets ; les emprises gazières et pétrolières diversifient leurs activités vers des renouvelables et la recherche ou l'innovation ; les centrales à béton modifient leurs stockages et process pour intégrer des matériaux toujours plus variés notamment issus des démolitions ; les déchetteries rajoutent des bennes ou des espaces de réemploi en lien avec la mise en place de la filière à Responsabilité Élargie du Producteur (REP) dans le bâtiment, etc. Face aux pressions urbaines ou sociales, l'engagement des pouvoirs publics passe par la protection des emprises dans les documents d'urbanisme, le soutien et les contributions aux projets de transformation, le lien avec les citoyens, etc. Il s'avère souvent déterminant pour protéger les sites et permettre la mise en œuvre des projets de transformation, d'extension, ou de diversification des infrastructures et lieux du métabolisme.

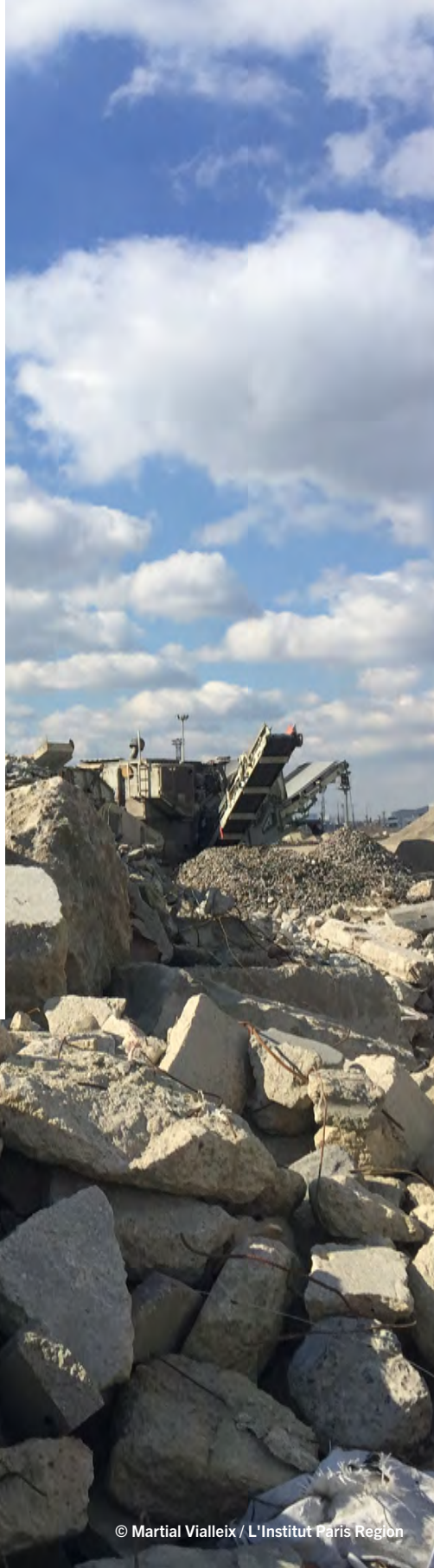
CONCLUSION

L'avènement de territoires urbains plus productifs, plus circulaires, mais aussi décarbonés, suppose *a minima* la protection d'une part importante des espaces et installations qui sont étudiés ici, voire leur accroissement afin de répondre à de nombreux objectifs : sobriété des consommations, recyclage, meilleure valorisation des déchets, etc. Cela nécessite de mieux comprendre leur fonctionnement et leurs activités, mais aussi leurs impacts environnementaux afin de contribuer à changer leur image souvent négative et source de multiples conflits. Cet article contribue à mieux saisir ces éléments, tout en révélant une dimension spatiale, c'est-à-dire l'étendue et la diversité des surfaces qui sont actuellement mobilisées à l'échelle francilienne pour le fonctionnement du métabolisme de la région.

Nous n'avons pas abordé la question des nuisances environnementales que font peser, localement mais aussi à l'échelle régionale, les lieux du métabolisme francilien. Nous pouvons émettre l'hypothèse que ces enjeux sont eux-aussi très variés : à la fois locaux et régionaux, ils sont le reflet de la diversité des activités incluses dans le champ de travail que nous avons retenu. Il apparaît important de mieux saisir ces enjeux, mais aussi d'élargir la réflexion aux lieux et espaces mobilisés par le fonctionnement du métabolisme francilien par-delà les limites de l'Île-de-France, ou encore d'inclure les infrastructures associées à l'agriculture et aux filières agro-alimentaires.

Notes

- 1 Le taux de valorisation des déchets du BTP stagne entre 60-65 % tandis que celui des déchets ménagers s'élève en moyenne à 25 % sur les années passées. Voir notamment les travaux de l'ORDIF pour le suivi du plan régional déchets.
- 2 Voir notamment « Industrie : le gouvernement relance la chasse au foncier » ; Les Echos, 12 octobre 2023, en ligne sur <https://www.lesechos.fr/industrie-services/industrie-lourde/industrie-le-gouvernement-relance-la-chasse-au-foncier-1986600>, consulté le 9 juillet 2024.
- 3 Précisons que la gestion de la biomasse agricole (produits et récoltes alimentaires principalement) et des activités agricoles n'a pas été considérée dans cet article. D'autres travaux sont nécessaires pour qualifier et quantifier les espaces qu'elle mobilise.



MAÎTRISER LES VALEURS ET LES USAGES DU FONCIER

Des foncières d'intérêt général dans la fabrique
urbaine : diversité des acteurs et des modèles

152

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Aliénor Heil Selimanovski

Chargée d'études, Architecte et urbaniste,
L'Institut Paris Region

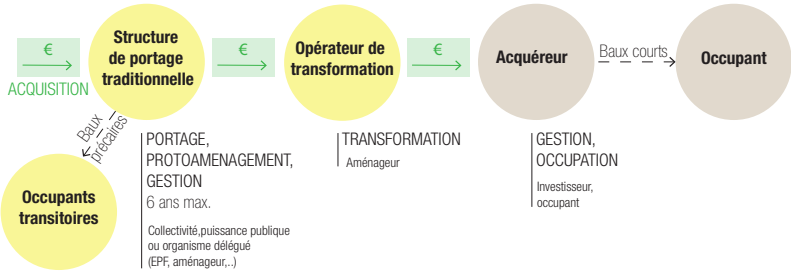
Les enjeux de (ré)équilibrage ou de rééquilibrage des fonctions au cœur des métropoles sont anciens. Ces derniers trouvent une nouvelle actualité avec l'envolée des valeurs foncières, qui a notamment pour effet de tendre tous les secteurs de l'immobilier et de renforcer la concurrence entre les fonctions. En cœur de métropole, c'est-à-dire au sein de tissus denses et parfois mixtes, les activités productives ont déjà été largement exclues et le foncier productif a en grande partie disparu.

Dans les lieux où des foncières dédiés aux activités perdurent, surtout si ces localisations deviennent centrales, les activités productives sont souvent me-

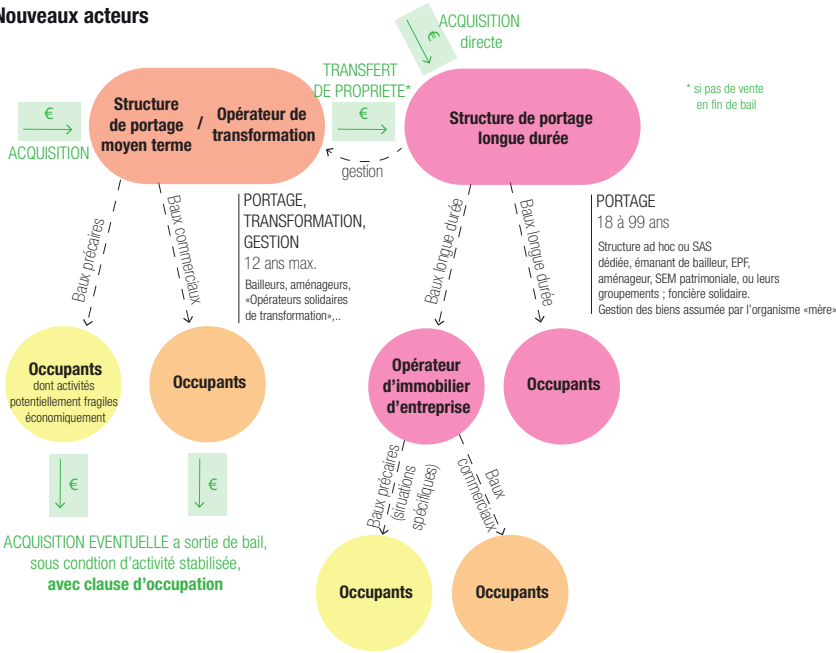
nacées d'éviction ou risquent de se retrouver dans des locaux vieillissants, peu adaptés aux évolutions des besoins de production et trop différents des tissus mixtes environnants. Dans ces conditions, sans cadre réglementaire ni action publique, ces lieux finissent par disparaître. De plus, l'objectif ZAN bouleverse le cycle et incite à agir sur le foncier déjà urbanisé, autant qu'il en renchérit potentiellement le coût. Réinvestir des terrains urbanisés occasionne des dépenses d'acquisition importantes, parfois là même où les collectivités avaient investi pour l'aménagement d'une ZAE gagnée par l'obsolescence en moins de trois ou quatre décennies. La puissance publique



1. Schéma traditionnel



2. Nouveaux acteurs



Types de baux et durées de portage

- Portage traditionnel (usuellement jusqu'à 6 ans) ; Baux précaires (jusqu'à 3 ans)
- Baux commerciaux (3, 6, 9 ans renouvelables)
- Portage moyen terme (usuellement jusqu'à 12 ans)
- Portage long terme (de 18 à 99 ans) ; Baux longue durée (emphytéotique, à construction, réel solidaire)

© L'INSTITUT PARIS REGION, 2022
Source : L'Institut Paris Region



Figure 1

doit donc fournir à nouveau un investissement important, alors que les valeurs foncières explosent.

Ce constat témoigne des limites de l'action publique en matière de rééquilibrage et de maintien des équilibres fonctionnels. Il incite les acteurs à repenser un modèle classique de l'aménagement à l'issue duquel le foncier est vendu. La traduction de ces enjeux en stratégies opérationnelles voit naître des opérateurs spécialisés, capables de manier des montages complexes : recycler le foncier pour les activités productives suppose non seulement une ingénierie particulière, mais aussi des outils dédiés et coordonnés. Si ces opérateurs sont nouveaux, leurs modèles juridiques sont (presque tous) existants. Dès les années 1960, des tentatives pour contrer la désindustrialisation des zones centrales ont été lancées, par exemple à Genève, où la majorité du foncier dédié aux activités est détenue par une « fondation », équivalent d'une foncière en France. Partout en France, des opérateurs existent, des sites en activité font référence, comme l'hôtel industriel Mozinor à Montreuil, construit en 1975, ou les activités productives s'empilent pour atteindre une densité acceptable pour le cœur de la métropole française.

Acquérir, transformer et gérer le foncier, et plus particulièrement le foncier dédié aux activités productives, implique plusieurs types d'acteurs. Le terme de foncière revient souvent : foncières de redynamisation, foncières de portage, établissement foncier, aménageur, SEM patrimoniale, etc. Quel(s) rôle(s) jouent-elles ? Qu'est ce qui les différencie les

unes des autres ? Cet article se propose de dresser un panorama actualisé de ces acteurs, de leurs rôles et de leurs pratiques. Il détaille les différents objectifs du portage long, moyen et court terme.

LE PORTAGE LONGUE DURÉE : CONSERVER LE FONCIER PUBLIC POUR INSTALLER DURABLEMENT LES ACTIVITÉS ET MAÎTRISER LES VALEURS FONCIÈRES

Une solution pour maîtriser dans la durée le devenir des fonciers aménagés pour les activités productives consiste à conserver le foncier acquis après sa transformation et à le proposer sous la forme de baux longue durée : bail à construction, bail emphytéotique. Outre le contrôle de l'usage et des prix pratiqués auprès des entreprises, cette solution permet de récupérer le foncier « gratuitement » à la fin du bail et de le proposer à coûts maîtrisés aux entreprises.

C'est, sous le régime du droit suisse, le fonctionnement de la Fondation pour les terrains industriels (FTI) de Genève. Des collectivités françaises ont adopté ce modèle, par exemple la communauté de communes des Luys en Béarn, qui opère en régie son foncier économique, ou Chambéry-Grand Lac économie, syndicat mixte chargé du développement économique des agglomérations de Grand Chambéry et Grand Lac. Cette dernière possède et gère le foncier économique de la collectivité, dont le parc d'innovation Savoie Technolac, en même temps qu'elle assure le rôle d'agence de développement économique. C'est encore le

modèle du parc d'activités du Rovaltain à Valence TGV, développé par le syndicat mixte et la communauté d'agglomération de Valence à travers des baux emphytéotiques. C'est aussi le modèle récemment adopté par la communauté d'agglomération d'Annecy, à travers la Foncière 74, créée à l'initiative de l'EPF74 avec le GIP regroupant plusieurs EPCI et leurs bailleurs. Si la mission initiale de la Foncière 74 visait à offrir du logement abordable sur ce territoire frontalier tendu, elle s'est rapidement étendue aux locaux d'activités, confrontés aux mêmes problématiques. C'est enfin la raison d'être de Terra Eco, la foncière de Grand Paris Aménagement et de la Banque des Territoires, qui opère des baux à construction sur ses opérations franciliennes.

LE PORTAGE LONGUE DURÉE : ASSURER LA PÉRENNITÉ DES ACTIVITÉS EN CŒUR DE VILLE

Certaines situations urbaines au cœur desquelles l'activité perdure invitent les opérateurs fonciers à se saisir des opportunités avant qu'il ne soit trop tard, c'est-à-dire avant que les parcelles dédiées aux activités productives n'aient disparu, et ce au gré des occasions d'acquisition, avant que les entreprises en place n'aient acté leur départ. Il peut s'agir d'anticiper la mise en œuvre d'un projet global ou de mettre progressivement en œuvre un plan d'action.

C'est par exemple le rôle que se donne la Foncière rattachée à l'EPORA (établissement public foncier de la région Auvergne Rhône Alpes) et à la Banque

des Territoires créée le 2 décembre 2024. Cette Foncière a pour but d'acquérir pour le compte de collectivités des sites productifs stratégiques en vue d'y maintenir une activité productive. Il s'agit d'une foncière de portage de long terme, de 30 à 50 ans, à travers des baux commerciaux ou emphytéotiques. L'enjeu est d'acquérir des biens en bon état, sur lesquels l'activité peut se poursuivre sans gros investissements. Outre la possibilité de contrôler l'usage des lieux, ces acquisitions assurent des rentrées de capitaux réguliers sous forme de loyers. Elles contribuent à reconstituer des fonds propres, ce qui permet d'acquérir des fonciers sans recourir à l'emprunt. De plus, la foncière fixe le prix de ses baux, ce qui limite les effets de spéculation. Pour sécuriser l'investissement, l'EPF acquiert le foncier afin d'y assurer d'éventuelles démolitions, dépollutions du site, et d'identifier un repreneur potentiel, avant de le céder à la foncière.

Acquérir ce type de foncier avant même l'existence d'un projet permet de contrôler l'usage des sols et de stabiliser des prix fonciers en relation avec l'usage souhaité. Cela contribue à préserver les fonctions d'activités productives ou à renouveler leur présence (lorsqu'elles existent encore) en cœur de ville.

UN MONTAGE IMPLIQUANT UN PORTAGE LONGUE DURÉE : LE BRS ACTIVITÉS

Pour répondre à l'incompatibilité entre pression immobilière et niveaux de prix accessibles à certaines activités, l'ordon-

nance du 8 février 2023 a instauré le bail réel solidaire d'activité (BRSA). Jusqu'ici uniquement destiné à produire du logement, ce montage permet d'accéder à la propriété dans le neuf, sous conditions de ressources, à des prix inférieurs au marché. Le mécanisme est celui d'un bail longue durée, assorti d'une clause sociale : les acquéreurs achètent des droits réels sur un logement, un bâtiment, pour une durée de 25 à 50 ans. Le foncier reste propriété de l'Office de Foncier Solidaire, son coût est donc neutralisé dans le prix d'acquisition du logement, ce qui permet de le proposer à un prix inférieur aux autres logements neufs du marché. Adapté aux entreprises, il s'adresse exclusivement aux microentreprises (moins de dix salariés et moins de deux millions d'euros de chiffres d'affaires). Le cadre légal du BRSA permet de cibler des domaines d'activités particuliers. Les Offices de Foncier Solidaire peuvent contractualiser avec des collectivités qui sélectionneront les microentreprises, directement avec les microentreprises. Elles auront ainsi accès à un loyer solidaire. On ne dispose pas encore de retour d'expérience sur ce type de montage, dont les derniers ajustements législatifs datent du 17 juillet 2024.

LES « FONCIÈRES » DE REDYNAMISATION : DES OUTILS SUR MESURE POUR UNE MUTATION IMMÉDIATE

Dans les centres-villes denses et mixtes, les activités productives se logent moins sur des fonciers spécifiques que dans

des rez-de-chaussée de taille modeste. Les « foncières » de redynamisation ont vocation à soutenir ou réenclencher une dynamique, dans des contextes de déprise urbaine et de forte vacance où leur mission est de réimplanter puis de stabiliser un marché. À l'inverse, dans des contextes de forte pression foncière et immobilière, les « foncières » de redynamisation agissent pour préserver ou renforcer un écosystème qui tendrait à disparaître si on laissait s'appliquer librement les lois du marché. Leur mission est alors de recréer une offre abordable et de lui permettre de se stabiliser dans le temps. Par exemple, à Bordeaux Métropole, le bailleur InCité a inscrit le champ de sa mission dans l'« économie de proximité », terme qui englobe commerce, artisanat, services, économie sociale et solidaire. Le bailleur vise des locaux pouvant accueillir des programmes de type commerce, logistique, industriel ou bureaux.

La mission de l'opérateur de transformation est donc d'acquérir un certain nombre de locaux vacants ou dont l'usage ne correspond pas aux attentes de la collectivité, puis de les remettre sur le marché souhaité. L'opérateur peut être détenteur du droit de préemption ou acquérir les biens à l'amiable. S'il souhaite conserver le bien, il dispose de trois outils principaux : le bail commercial, le bail longue durée et le bail dérogatoire. Suivant les modèles de financement et l'objectif final, l'opérateur peut manier plusieurs types de baux. Ces locaux pourront aussi être cédés à la vente.

Appelés « foncière », les opérateurs de transformation peuvent prendre la forme



Installer des activités et services de proximité © Matthieu Gauchet

juridique d'un bailleur, d'un aménageur ou encore d'une SEM patrimoniale, dont la vocation n'est pas forcément de conserver le foncier au-delà de la durée de l'opération de transformation. Dans le cadre de la réinstallation de locaux d'activités, les opérateurs sont amenés à conserver la propriété des locaux pour une durée de portage « moyenne durée », souvent fixée à 12 ans, avant de revendre en insérant des clauses particulières. Cette durée de portage a pour but de stabiliser l'activité réintroduite.

L'opérateur n'intervient que dans le cas où les locaux ne sont pas revendus. La propriété revient alors à une entité spécialisée : c'est la foncière proprement dite, qui assure le portage moyen ou long terme du bien. Elle prend la forme d'une Société à Action Simplifiée (SAS), adossée à l'EPF local ou à l'opérateur de transformation. Elle ne prend pas en charge la gestion, qui reste la spéciali-

té de l'opérateur commercial. Du côté des bailleurs, leur structure leur permet d'assurer le portage court et la transformation mais aussi le portage long et la gestion du bien, qui n'a pas nécessairement vocation à être revendue même à long terme.

Par exemple à Paris, la SEM Paris Commerces intervient au sein de périmètres d'action prioritaires définis dans le cadre de l'opération Vital'Quartier. Cette opération vise à lutter contre la vacance, la mono activité non souhaitée et à l'installation des activités et services de proximité¹ pour répondre aux besoins des habitants. Elle acquiert, transforme et gère des locaux. Dans le cadre de ce plan de revitalisation, son objectif n'est pas de conserver les biens acquis en gestion mais principalement de les louer en bail commercial avec option d'achat. Une fois que l'occupant aura montré des garanties en termes de stabilité de l'activité et de

solidité financière, généralement au bout de 12 ans, le bien pourra lui être cédé. Dans ce cas, une clause de restriction d'usage obligera l'occupant à conserver une activité conforme au plan de revitalisation : édition, commerce de bouche, etc. Paris Commerces est donc avant tout un opérateur de transformation.

Pour certains biens qu'elle ne souhaite pas céder, la SEM a créé l'entité Foncière Paris Commerces, une SAS dont le statut lui permet de conserver les biens immobiliers dans la durée. La SEM gère alors les biens détenus par la Foncière, sans limite de durée. Depuis la fusion des entités SEMAEST et du GIE Paris Commerces, la SEM Paris Commerces est également opérateur de commerce pour gérer et commercialiser certains biens détenus par la Ville de Paris ou par des bailleurs publics ou privés, sur des sites comme Bréguet, Cour de l'industrie ou Avenue du Maine, à travers des baux emphytéotiques, que cette dernière est chargée de commercialiser et de gérer.

Coté bailleurs, citons l'exemple de la RIVP, dont l'activité principale est celle de bailleur social. Le bailleur possède et gère aussi 180 000 m² de locaux d'activités à travers sa direction du développement et de la gestion immobilière pour les entreprises (DDGIE). Ceux-ci sont répartis entre les rez-de-chaussée des immeubles de logements dont elle est propriétaire, les hôtels industriels construits dans les années 1980 pour contrer la désindustrialisation, des hôtels d'entreprise, hôtels artisanaux et d'autres programmes accueillant de l'activité sous diverses formes, comme les SOHO (Small Office Home Office). L'objectif de la RIVP

est d'offrir des espaces adaptés, des niveaux de loyers accessibles aux types d'entreprises ciblées par les différents plans municipaux.

Plusieurs modèles de gestion cohabitent. Certains locaux sont loués en bail commercial, d'autres sont soumis à des baux emphytéotiques notamment auprès de la SEM Paris Commerce. Suivant les lieux, les critères d'accès aux locaux favorisent différents types d'activités et répondent à des enjeux d'accessibilité, de soutien à une filière, par exemple, un plateau d'un hôtel industriel est loué par la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA), qui y héberge des artisans parisiens de toutes spécialités, dans des ateliers adaptés et abordables.

LES FONCIÈRES SOLIDAIRES : LUTTER CONTRE LA SPÉCULATION HORS CADRE DE L'ACTION PUBLIQUE

Hors du cadre de l'action publique, des structures de droit privé mais d'intérêt collectif se sont récemment créées. Elles répondent aux enjeux de résorption de la vacance dans les rez-de-chaussée des secteurs en déclin ou en zone de pression immobilière. Elles offrent également des loyers adaptés aux faibles capacités financières de structures qui servent la vie locale, relèvent du milieu associatif ou de l'ESS, et ont un « fort impact territorial ». Il s'agit des foncières solidaires.

Parmi ces nouvelles entités, Base Commune propose des loyers différenciés selon le type d'activités. Les loyers sont

aussi progressifs, suivant un décompte ajusté avec l'occupant. Pour proposer les locaux à des loyers « pouvant aller jusqu'à trois fois moins cher que le marché », l'opérateur négocie l'acquisition de ses locaux à des prix décotés. Il peut proposer des baux commerciaux ou des baux dérogoires. L'objectif est de lutter contre la spéculation immobilière. Base commune est composée de deux entités. Une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) s'occupe de la gestion et de la commercialisation (l'opérateur immobilier), et une SAS labellisée entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) possède les locaux (la foncière). Comme les foncières de redynamisation, la foncière solidaire n'a pas vocation à conserver tous les locaux acquis au-delà d'une période de stabilisation de l'activité des occupants, évaluée à 12 ans maximum.

Une caractéristique de la foncière est de chercher à créer « un écosystème autour des rez-de-chaussée, un peu comme un tiers-lieu horizontal ». Un gestionnaire de site assure donc le lien entre les occupants. Elle leur offre également un service d'accompagnement au développement. La foncière évalue à vingt le nombre minimal d'occupants nécessaires pour créer un écosystème, et se positionne sur de grands lots (neufs ou anciens) pouvant être aménagés en cluster, plutôt que sur de petits locaux isolés.

QUELLES CONDITIONS DE RÉUSSITE ?

Quelles sont les principales conditions de réussite de la mise en place de foncières

d'activités ? Rappelons que les outils de gestion foncière et d'aménagement ne sont que la traduction opérationnelle d'une stratégie politique. « Ce n'est pas l'outil qui fait le projet, il faut une volonté locale et une stratégie de redynamisation. » rappelle Michel-François Delanoy, directeur du Département Appui aux Territoires au sein de la Banque des Territoires². Quel que soit le but poursuivi, un plan d'action opérationnel passe d'abord par la construction d'un projet politique, puis vient sa déclinaison opérationnelle.

Premièrement, le cadrage de l'action doit être suffisamment précis. Cela permet de cibler sans se tromper : les sites à acquérir, car il n'est pas possible de tout acheter ; les sites à revendre, car il s'agit parfois d'impulser une dynamique et de stabiliser des usages et non de contrôler l'ensemble d'un marché ; et enfin les sites à conserver en gestion. Pour cela, connaître son tissu d'entreprises permet d'offrir des solutions qui correspondent aux attentes.

De plus, le principe du bail longue durée n'est pas nécessairement connu : un bail emphytéotique peut être perçu comme une location mais il s'approche plus de la pleine propriété qu'un immeuble loué clés en main. Les lieux de partage d'expérience, comme le réseau des foncières de redynamisation initié par la Banque des Territoires, permettent d'échanger entre pairs. Certains opérateurs, comme la SEM Paris Commerces, pratiquent aussi le conseil aux collectivités. Le partage de retours d'expérience, par exemple autour de la durée optimale d'un bail longue durée, montre qu'une durée de portage

d'environ 30 ans est un minimum pour rentabiliser l'investissement. Au-delà de 50 à 60 ans, il est plus difficile de tenir l'ambition de départ, notamment lorsque les baux sont passés avec des opérateurs de gestion privés. D'autres opérateurs se rapprochent toutefois de la durée maximale autorisée, soit 99 ans et 70 ans sur le domaine public.

En parallèle, l'action réglementaire est le pendant d'une l'action foncière efficace dans la durée. Elle a pour but de protéger les fonctions existantes, de les sanctuariser, d'éviter la concurrence des usages à travers les documents de planification. Mobiliser les outils réglementaires contribue à stabiliser les usages et les prix.

Enfin, sur le terrain, adopter une approche par la gestion de proximité comme celle prônée par Base Commune permet une animation des sites et la création d'une dynamique locale. C'est un des facteurs de réussite, notamment des entreprises de redynamisation.

Notes

- 1 Tels que : du commerce de proximité, de l'artisanat, du « fabriqué à Paris », des activités médicales, des associations, des structures de l'économie sociale et solidaire.
- 2 https://www.cadredeville.com/announces/2024/09/05/redynamisation-en-trois-ans-la-banque-des-territoires-aura-permis-de-creer-84-foncieres-et-investi-270-m20ac?pk_campaign=HEB2024-09-09&pk_kwd=maitre_ouvrage_public

ACCOMPAGNER LES ACTEURS

Ville productive et planification « volontaire » :
l'exemple de l'aménagement circulaire

162

Léo Mariasine

Chargé d'études,
urbaniste généraliste en environnement,
L'Institut Paris Region

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Dans l'ouvrage *Composer avec l'environnement* (2009), Guillaume Faburel et Christian Thibault distinguent deux planifications : « la planification prévue par une loi, à caractère de prescription (...) et la planification volontaire, non prévue par une loi (plans bleus et verts, chartes en tout genre...) d'autre part¹ ». La planification volontaire, jugée par les auteurs paradoxalement moins limitée, pourrait avoir plus d'impact qu'une planification réglementaire, bien qu'elle suppose davantage d'accompagnement pour intégrer les différents acteurs dans la dé-

marche. Fondée sur la libre adhésion, elle engage les acteurs volontaires sur un projet politique à l'échelle d'un territoire, là où les outils de l'urbanisme opérationnel se limitent au périmètre du projet d'aménagement.

Ce constat s'applique parfaitement à l'aménagement circulaire en Île-de-France où les territoires les plus avancés² sont ceux qui ont su aller au-delà de la réglementation, en coopérant notamment via des chartes avec les grandes maîtrises d'ouvrage et les entreprises du BTP. À travers l'exemple du territoire de Plaine Commune, cet article montre ce



COMABI

COMABI



Friche industrielle KDI à La Courneuve (93) © Martial Vialleix / L'Institut Paris Region

que les collectivités locales peuvent faire pour impulser, de façon volontaire, des pratiques qui participent d'un retour des activités productives en ville. Il en montre aussi les limites.

Plaine Commune s'appuie d'abord sur une *charte Economie circulaire*, élaborée à la suite du projet « Métabolisme urbain » qui a identifié entre 2017 et 2018, une trentaine de sites pilotes pour y mener des diagnostics de matériaux, cibler des filières locales et en accompagner le déploiement territorial. Parmi les vingt-neuf sites identifiés, quatorze concernaient des opérations de démolition, à l'image des hangars du site KDI à La Courneuve, trois relevaient de programmes de réhabilitation, tel le parvis Est de la gare Saint-Denis, et onze portaient directement sur des projets urbains, allant de l'aménagement des espaces publics à la construction de logements et d'équipements. Cette première

phase a permis d'implanter sur le territoire des « plateformes d'aménagement circulaire » (réemploi de matériaux, activités de massification et de recyclage, déchetteries pour le secteur artisanal, etc.), mais également d'identifier les freins techniques et réglementaires à leur déploiement. Au terme de cette première phase, l'EPT Plaine Commune et ses partenaires ont lancé la *charte Economie circulaire* en 2019 pour généraliser les principes de l'économie circulaire à l'ensemble des chantiers du territoire. Une cheffe de projet métabolisme urbain est spécifiquement dédiée à la mise en œuvre et au suivi de cette charte.

Pour ce faire, la *charte* délivre plusieurs préconisations et objectifs chiffrés : réalisation de diagnostics ressources pour déterminer le potentiel de matériaux à valoriser après démolition, mobilisation d'1 % du montant des constructions ou des rénovations à l'achat de produits is-

sus du réemploi ou de la réutilisation, généralisation du béton recyclé, contribution au déploiement de filières émergentes identifiées comme stratégiques (béton, bois, métallerie, serrurerie, terre cuite, menuiseries extérieures, terres), etc. La *charte* propose également un panel d'outils d'accompagnement des acteurs, de la formation des équipes à la mise à disposition de foncier pour déployer des activités d'économie circulaire. D'autres territoires franciliens ont depuis mis en œuvre des démarches semblables, à l'instar de l'EPT Est-Ensemble qui, en octobre 2022, signait sa charte « économie circulaire » avec une vingtaine d'entreprises de l'aménagement et de la construction.

La *charte Economie circulaire* de Plaine Commune s'inscrit dans une lignée de planification volontaire déployée par le territoire depuis une vingtaine d'années. Ainsi le *Référentiel d'aménagement soutenable*, adopté en 2013, se définissait comme « un document de référence accompagnant les élus et les aménageurs pour mieux prendre en compte les enjeux d'écologie urbaine dans les projets d'aménagement et de rénovation urbaine³ ». L'économie circulaire s'y déclinait déjà, à travers le cinquième objectif de l'engagement 2 prévoyant « d'utiliser des matériaux respectueux de l'environnement [ou de] de favoriser le réemploi des déchets de chantier », mais également le second objectif de l'engagement 5 entendant « privilégier les matériaux à faible impact environnemental, issus du site et réemployés sur place ». Le *Référentiel d'aménagement soutenable* se déclinait sur chaque projet en des *chartes*

d'aménagement soutenable, devant adapter les marchés publics et les documents contractuels aux enjeux d'économie circulaire.

Plaine Commune a par ailleurs créé dès 2005 la *charte Entreprises Territoires*, encore en vigueur aujourd'hui : dès qu'un acteur privé s'installe sur le territoire, il s'engage avec l'intercommunalité à travailler sur trois sujets, que sont l'insertion, la sous-traitance locale et l'économie circulaire. La *charte* prévoit notamment de « mettre en œuvre des principes d'économie circulaire pour optimiser la gestion des ressources, en s'appuyant sur les démarches (...) de métabolisme urbain déployées sur le territoire⁴ ». Un dispositif opérationnel permet d'accompagner les entreprises signataires sur les thématiques, par des référents de Plaine Commune qui assurent un suivi individualisé sous forme de réunions, d'échanges thématiques et de mise en réseau. L'intercommunalité offre plus largement des formations, des temps de travail dédiés, des accompagnements sur-mesure, de manière à outiller au maximum les acteurs. À travers la planification volontaire, c'est donc un *soft power* territorial qui est mobilisé pour impulser l'économie circulaire dans les différents projets d'aménagement.

Ainsi, le caractère pionnier de Plaine Commune en matière d'économie circulaire s'explique en partie par sa capacité à avoir très tôt mobilisé les leviers de la planification volontaire, bien avant que la réglementation nationale ne soit plus ambitieuse en matière de recyclage et de réemploi de matériaux. Cet exemple montre que la planification volontaire

peut plus largement constituer un point d'appui au déploiement de la ville productive, par la mobilisation des acteurs économiques et politiques qu'elle implique.

Néanmoins, ses limites sont nombreuses en l'absence d'un cadre réglementaire plus strict. La planification volontaire a ainsi peu d'impact sur la mobilisation du foncier, pourtant nécessaire au développement de plateformes de réemploi ou de recyclage avec concassage sur site, en particulier dans un contexte urbain dense comme celui de Plaine Commune où les concurrences d'usages sont fortes. Par ailleurs, les acteurs du bâtiment et des travaux publics, les aménageurs ou les promoteurs qui mettent en œuvre les principes de la charte économie circulaire constituent encore aujourd'hui une minorité.

Ces limites s'appliquent néanmoins également à la planification réglementaire, qui apparaît encore souvent sous une forme plus déclarative que prescriptive, les exemples des PLUi de Plaine Commune (2020) ou d'Est-Ensemble en attestent. L'inscription de principes d'économie circulaire dans le PLUi de Plaine Commune semble en effet avoir, à ce stade, davantage pour vocation d'envoyer des signaux aux aménageurs et aux entreprises du territoire, plutôt que de définir des prescriptions spatiales et chiffrées, alors que les démarches de planification territoriale sont aujourd'hui considérées comme de bons « catalyseurs de l'économie circulaire⁵ ». Les planifications volontaire et réglementaire ne doivent donc pas être opposées mais pensées conjointement, afin de dévelop-

per des solutions qui tiennent compte de leurs limites et avantages communs : poursuivre des démarches à même de mobiliser un maximum d'acteurs sur les territoires, sans toutefois négliger la dimension foncière et réglementaire sans laquelle aucune massification n'est possible.

Notes

-
- 1 Faburel, G. Thibault, C. *Composer avec l'environnement*, « Planifications et environnement : l'habitant au centre du débat », Les Cahiers de l'IAU idf, n°152, p. 12-16, 2009.
-
- 2 Mariasine, L. Vialleix, M. « Aménagement circulaire : évaluer le potentiel des territoires franciliens », *Note Rapide* n° 995, L'Institut Paris Region, 2023.
-
- 3 Plaine Commune, *Référentiel d'aménagement soutenable du territoire de Plaine Commune*, 8 engagements, octobre 2013, p. 2.
-
- 4 EPT Plaine Commune, *Charte entreprise territoire*, 1er juillet 2017, p. 3.



Chantier en cours dans la zone d'aménagement concertée de Mantes Université (78)
avec la grande halle Sulzer au second-plan © Pierre-Yves Brunaud / L'Institut Paris Region

FAIRE AVEC L'ÉNERGIE

L'énergie comme levier
pour les activités productives

168

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Thomas Hemmerdinger

Directeur de l'Agence régionale énergie-climat (AREC),
département énergie et climat,
L'Institut Paris Region

Une activité productive nécessite de l'énergie, sous une ou plusieurs formes (électricité, gaz, chaleur, combustibles liquides), pour transformer de la matière ainsi que pour acheminer les matières premières, les déchets ou les produits manufacturés. L'accès à une énergie fiable et compétitive est donc indispensable à l'accueil et au maintien des activités productives en ville. Certaines activités productives sont par ailleurs très intensives en énergie, notamment celles du verre, des métaux, des minéraux, de

l'agroalimentaire, de la chimie, de l'aéronautique ou de l'automobile. En réponse la décarbonation est devenue une stratégie majeure pour de nombreux grands groupes industriels et, par capillarité, elle s'impose à leur chaîne de valeur, en particulier les sous-traitants et fournisseurs de composants. Dans ce contexte comment les collectivités territoriales, par principe éloignées des marchés mondiaux de l'énergie, peuvent-elles favoriser, par le prisme de l'énergie, l'implantation d'activités productives sur leur territoire ?



Passerelle de Charenton / Ivry (94) située dans la ZAC d'Ivry-Confluence (ZAC), en arrière-plan la cheminée de la Compagnie parisienne de chauffage urbain (CPCU) © Pierre-Yves Brnaud / L'Institut Paris Region



Chaufferie biomasse du réseau de chaleur de la Communauté Urbaine d'Arras © Arnaud Bouissou / Terra

LES ENJEUX DU COÛT DES ÉNERGIES

Les crises énergétiques récentes et la forte volatilité des coûts des énergies (guerre en Ukraine, sabotage d'infrastructures, diminution du parc nucléaire et de l'hydraulique, etc.) ont fragilisé un certain nombre d'activités productives, jusqu'à réduire, voire arrêter définitivement certains sites. Avec les variations de prix, les entreprises cherchent à maîtriser leur demande en énergie par des actions de sobriété et d'efficacité. Elles peuvent aussi bénéficier d'accompagnement technique et financier (Centre Technique des Industries Mécaniques (CETIM), CCI, Ademe, Région Île-de-France, BPI, etc.) par la sphère publique et parapublique, comme par les chambres consulaires ou les fédérations de filière. Ce type d'action est régulièrement cité dans des Plans climat air énergie territoriaux (PCAET) en Île-de-France, par exemple ceux des

Communautés d'Agglomération de Marne et Gondoire, Melun Val-de-Seine, Paris Saclay, Saint-Quentin en Yvelines ou ceux des Communautés de Commune de Morêt-Seine-et-Loing et du Pays de Nemours.

Avec des énergies renouvelables moins coûteuses, des contrats d'achat à long terme avec des producteurs sont dorénavant plébiscités par les acteurs des activités productives (sur l'électricité renouvelable et bas-carbone et depuis peu sur le gaz renouvelable). Cela permet de sécuriser sur le temps long les ventes de produits des actifs (pour les producteurs) et de maîtriser le prix à long terme (pour les consommateurs). Certaines collectivités peuvent avoir un rôle à jouer pour valoriser la présence d'actifs, par exemple les sites de production ou les réseaux de chaleur. L'usine Coca-Cola de Grigny (91) sera, par exemple, alimentée par le réseau de chaleur et la géothermie profonde.



Eoliennes sur le port de Boulogne-sur-Mer © Laurent Mignaux / Terra

LES ATOUTS DES RÉSEAUX ÉNERGÉTIQUES

Les collectivités possèdent les réseaux énergétiques de distribution (électricité, gaz et chaleur, à l'exception des hydrocarbures) qui parcourent leurs territoires. Leur gestion est déléguée aux syndicats d'énergie puis concédée aux entreprises locales de distribution (ELD) ou aux gestionnaires de réseau de distribution (GRD). La qualité des réseaux, leur en-

tretien, la sécurité d'approvisionnement, le caractère renouvelable et bas-carbone de l'énergie acheminée et les prix les plus maîtrisés sont majeurs pour garantir la compétitivité de activités productives. La densité d'usages existants ou projetés justifie un investissement pour mailler le territoire (création, renforcement et extension). L'injection d'énergies renouvelables locales dans ces réseaux (biométhane, électricité et chaleur) facilite la décarbonation des process industriels.



Réservoir de l'usine d'eau potable d'Eau de Paris
équipée d'une centrale photovoltaïque à L'Haÿ-les-Roses (94) © Studio Vu

L'enfouissement des réseaux électriques réduit la vulnérabilité face aux intempéries, tout en réduisant l'usage de groupes électrogènes de secours (fonctionnement majoritairement au fioul et gazole ce qui engendre des pollutions locales).

L'accueil d'activités productives est bénéfique pour le territoire et les réseaux énergétiques afin de justifier de consommations énergétiques de base moins dépendantes de la vie de la ville (vacances, jour / nuit, vie scolaire, etc.) et des investissements de long terme. La présence d'activités dites stratégiques (défense, santé, production d'énergie, etc.) permet également de disposer d'une grande qualité des infrastructures à proximité et de moindre délestage.

Certaines activités productives génèrent une ressource énergétique encore faiblement valorisée, la chaleur fatale. Il s'agit de l'énergie thermique émise par un procédé dont elle n'est pas la finalité. Son exploitation demande le développement

d'une technologie complémentaire. Les collectivités et leurs gestionnaires de réseau de chaleur peuvent étudier la possibilité de valoriser cette énergie de récupération dans leur réseau de chaleur et ainsi réduire la part des énergies fossiles (gaz en particulier) et augmenter le taux d'énergie renouvelable et de récupération du réseau, bénéficiant aux usagers¹. Dans le cadre de la ZAC du Prieuré à Bailly-Romainvilliers (77), un réseau de chaleur avec un mix énergétique vertueux (82,4 % de la chaleur de récupération issu d'un data center à proximité) a été construit pour des activités tertiaires et un nouveau centre nautique.

Les collectivités doivent toutefois établir un dialogue avec les acteurs des activités productives pour connaître et accompagner leurs stratégies de décarbonation et anticiper leurs effets. Des modifications importantes dans les consommations énergétiques du territoire peuvent se produire. Ainsi, l'électrification globale

des usages (mobilité, pompes à chaleur, etc.) entraîne des consommations moindres de gaz et de produits pétroliers, avec des effets sur le réseau gaz (baisse des volumes et du nombre d'utilisateurs, frais d'entretien persistants, etc.). L'électrification des procédés industriels (en particulier la chaleur²) est intéressante en milieu urbain, car elle se substitue à certains procédés de combustion. Cette baisse de la combustion engendre des pollutions et nuisances moindres, favorisant l'acceptabilité de ce type d'activités en milieu urbain.

LES PERSPECTIVES DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Plusieurs réglementations concernant le développement des énergies renouvelables, dont le solaire, se sont imposées : Loi climat et résilience, Décret tertiaire, Réglementation environnementale 2020, Loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables. Les activités productives peuvent être visées par ces réglementations, en fonction de la taille de leurs parkings, toitures ou bâtiments tertiaires (siège, R&D, services commerciaux, etc.), comme cela a été le cas avec l'installation d'une toiture solaire sur les réservoirs d'Eau de Paris à L'Haÿ-les-Roses. Elles peuvent tirer parti de ces obligations pour disposer d'une source d'électricité renouvelable en propre. Plusieurs modèles d'affaire existent selon les besoins immédiats (autoconsommation) ou à proximité (autoconsommation collective). Des acteurs peuvent aussi se grouper pour mutualiser des investissements (achats de panneaux solaires

et équipements associés) ou en auto-consommation collective³.

Au regard de ces différents enjeux, les collectivités territoriales peuvent agir à plusieurs niveaux pour favoriser le maintien et l'accueil de nouvelles activités productives.

Mieux connaître les activités productives sur leur territoire et leurs besoins

Au-delà des bases de données existantes (économiques ou énergétiques), il s'agit de mieux connaître les activités et besoins des acteurs présents sur le territoire. D'une façon générale, la qualité et la fréquence des relations diminuent avec l'échelle territoriale (commune, intercommunalité, département, région). En établissant un état des lieux précis des activités et des consommations énergétiques, les collectivités peuvent proposer des axes de travail adaptés à leur territoire. En parallèle, elles peuvent favoriser les rencontres : petits-déjeuners, ateliers de travail, rencontre en Mairie, enquêtes, etc.

Proposer des actions collectives relatives à la transition énergétique

La collectivité peut valoriser les connaissances existantes en matière de potentiel d'énergies renouvelables. De nombreuses données sont disponibles sur des plateformes comme l'AREC et le ROSE⁴ en Île-de-France ou le portail national des énergies renouvelables (IGN / CEREMA). La collectivité peut solliciter les chambres consulaires ou des associations d'entreprises pour proposer des actions mutualisées de sensibilisation et d'accompagnement (formation, dia-

gnostic de flux et d'énergie dans les entreprises⁵). Les collectivités compétentes en environnement, développement économique ou gestion des déchets peuvent initier ou favoriser des démarches d'écologie industrielle et territoriale à l'échelle de zones d'activités économiques ou milieux urbains denses mixtes, comme la CA de Paris-Saclay (78/91) ou l'EPT Boucle Nord de Seine (92/95). Les flux d'énergie, en particulier la chaleur et le froid, ou les mutualisations d'actions (autoconsommation collective, achat mutualisé de panneaux solaires ou d'études d'efficacité énergétique) sont à développer dans le cadre de ces démarches.

Requalifier les zones d'activités économiques

Lieux traditionnels et dédiés aux activités productives de toute nature, les zones d'activités économiques ont des dynamiques et des enjeux hétérogènes : qualité des infrastructures routières et énergétiques, départ d'une activité « motrice », concurrence d'autres zones, etc. Les collectivités compétentes en développement économique doivent requalifier les zones vieillissantes pour favoriser le maintien et réduire le cycle des friches pour permettre l'accueil de nouvelles activités. Des filières peuvent être visées pour favoriser des synergies entre entreprises et la pérennité du tissu de sous-traitance. Les infrastructures énergétiques sont à considérer dans la requalification des zones d'activités (enfouissement du réseau électrique, capacité du réseau, pérennité du réseau de gaz, extension d'un réseau de chaleur, valorisation de la chaleur fatale, etc.).

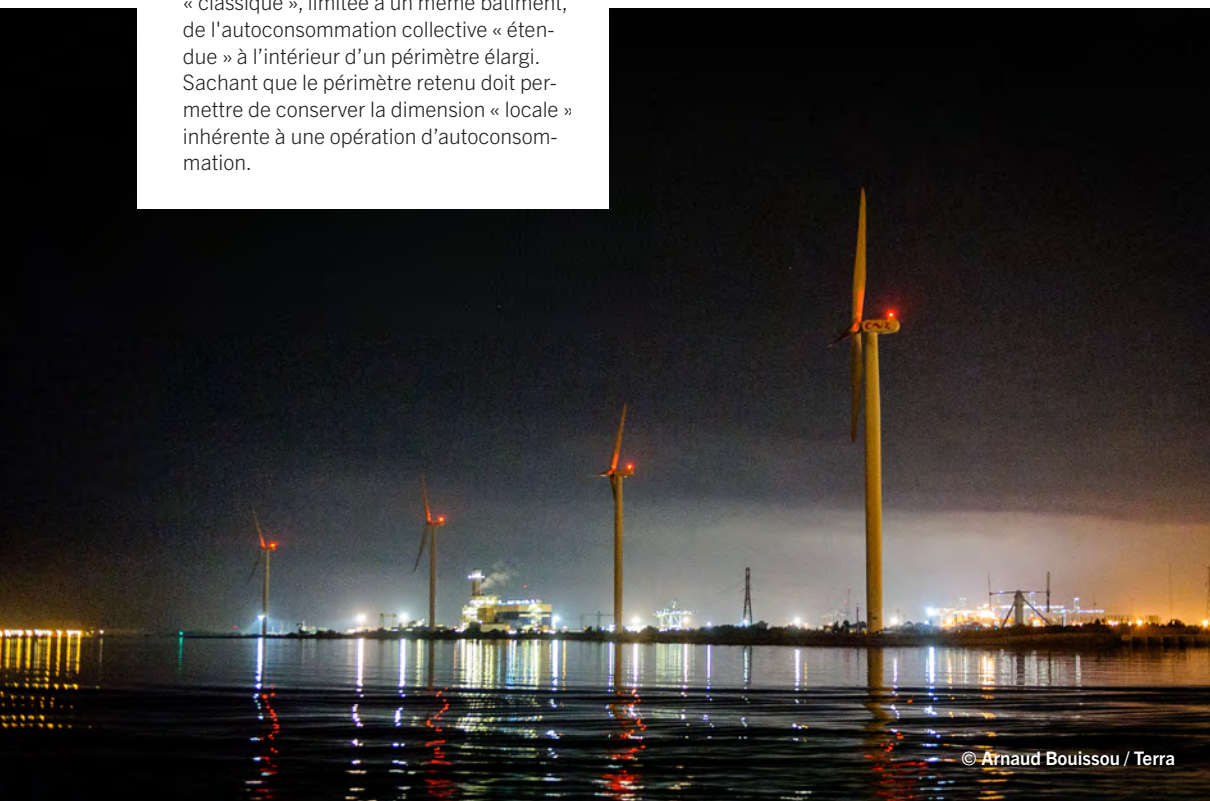
Promouvoir le territoire pour accueillir des nouvelles activités

Plusieurs territoires à vocation industrielle ont développé des services relatifs à l'énergie ou à l'économie circulaire. Ces opérations permettent de valoriser le territoire et d'attirer des nouvelles entreprises. Citons par exemple la troisième révolution industrielle des Hauts-de-France, renommée rev3⁶ en particulier sur l'agglomération de Dunkerque, Lyon Vallée de la Chimie⁷, l'action de l'agence de développement économique de Caux Seine Agglomération⁸, etc. Ces territoires, qui ont des capacités de production d'énergies bas-carbone (nucléaire) et renouvelables (hydraulique, éolien terrestre et *offshore*, réseau de chaleur fatale, méthanisation, etc.) et une qualité d'infrastructures énergétiques, constituent les lieux d'accueil des nouvelles industries associés à la décarbonation (batteries, hydrogène, acier et ciment bas-carbone, carburants aériens durables, plastique biosourcé, etc.).

En conclusion, la volatilité des coûts de l'énergie influe, en partie, sur l'implantation des activités productives. Pour en diminuer les coûts, les entreprises disposent d'un panel de solutions techniques dont certaines sont vertueuses sur le plan environnemental (réduction des nuisances telles que le bruit, la pollution ou les émissions de gaz à effet de serre), ce qui, *in fine*, contribue à favoriser leur acceptabilité sociale en milieu urbain.

Notes

- 1 La part variable du tarif des réseaux de chaleur (R1), habituellement soumis à une TVA classique (20 %), peut bénéficier d'une TVA réduite (5,5 %) lorsque le réseau de chaleur utilise plus de 50 % d'énergie renouvelable et de récupération.
- 2 Ademe, Bruno Millet (CEREN), Antoine Monnet (CEREN), Tindaro Siragusano (CEREN). 2020. Première analyse du potentiel technique d'électrification des procédés industriels thermiques par des technologies matures – 35 p.
- 3 L'autoconsommation collective permet à des producteurs et à des consommateurs de se regrouper au sein d'une personne morale pour gérer de l'électricité produite localement, le plus souvent à partir de panneaux solaires photovoltaïques. On distingue l'autoconsommation collective « classique », limitée à un même bâtiment, de l'autoconsommation collective « étendue » à l'intérieur d'un périmètre élargi. Sachant que le périmètre retenu doit permettre de conserver la dimension « locale » inhérente à une opération d'autoconsommation.
- 4 AREC Ile-de-France, Agence régionale énergie climat: <https://www.arec-idf.fr/> et ROSE, Observatoire francilien de l'énergie et des gaz à effets de serre: <https://www.roseidf.org/>
- 5 Par exemple les accompagnements de la CCI ou le diagnostic éco-flux de BPI France, financé par l'ADEME <https://diag.bpifrance.fr/diag-eco-flux>
- 6 <https://rev3.hautsdefrance.fr/thematique/nouvelles-energies/>
- 7 <https://lyonvalleedelachimie.fr/>
- 8 <https://entreprises.cauxseinedevopement.com/ambitions-du-territoire-filieres-dexcellence/filieres-dexcellence/energies/>





À MI-CHEMIN DU SENTIER À GRAVIR

Sébastien Alavoine

Directeur général adjoint,
L'Institut Paris Region

François Ménard

Secrétaire permanent (pi),
Plan Urbanisme Construction Architecture

177

LES SENTIERS DE LA VILLE PRODUCTIVE

Quels sont les apports de cette publication, après les publications du programme Ville productive du PUCA et de travaux récents de L'Institut sur le sujet (carnet pratique, ZAE, économie circulaire, foncier économique, etc.) ?

François Ménard : Sur les apports de cette publication, je partirai un peu en amont, de ce qu'a voulu faire le PUCA. La notion de ville productive, qui est au centre de cette publication, est à la fois descriptive, prescriptive et normative. Elle désigne et décrit tout à la fois une composante de la ville, un processus en déclin (on parle « d'éviction » de l'activité productive), processus qu'on aimerait inverser ou restaurer. La ville productive désigne aussi une certaine idée de la ville dans ses fonctions et son rapport au territoire. Elle est à la fois un objet d'étude

et un mot d'ordre pour l'action publique urbaine, mot d'ordre de ré-industrialisation dans un contexte de restauration d'une autonomie économique face à des transformations géopolitiques importantes, mais aussi d'une réindustrialisation dans un cadre « écologisé ». D'où l'importance d'engager des travaux sur le sujet. C'est ce que nous avons fait au PUCA avec le programme *Ville Productive*, lancé en partenariat avec l'Institut CDC pour la recherche, la Fabrique de l'Industrie et dans lequel L'Institut Paris Region a planché. La présente publication est le produit d'un travail complémentaire, essentiel à nos yeux, de consolidation, de discussion, de conversation amicale avec L'Institut Paris Region et en présence des chercheurs. Elle tire des fils particuliers, qui soit permettent d'éclairer plus concrètement l'action publique urbaine sur l'aménagement, la planification, le développement économique, soit constituent l'amorce de futurs travaux exploratoires, en identifiant des points durs, des impensés, des difficultés persistantes. La forme même de l'ouvrage traduit cette intention en mêlant entretien d'explicitation, synthèse, « donner à voir » ; dans un format à la fois agréable et accessible.

Sébastien Alavoine : Cette publication permet en effet de croiser les regards entre chercheurs et experts et ainsi de réinterroger les politiques publiques en lien avec les activités productives. En définissant ce que recouvrent réellement les activités productives et en expliquant leurs évolutions, elle montre que le succès d'une véritable politique industrielle (préservation, modernisation et implantation de nouvelles industries) est fortement dépendant de notre capacité à réagencer ce que nous avons un peu trop cloisonné. Non seulement l'industrie n'est pas un sujet isolé mais il est de plus en plus hybridé avec d'autres domaines. L'industrie fait partie intégrante de plusieurs écosystèmes : le lien avec la recherche et l'innovation bien sûr, avec les activités créatives (certains tiers lieux en sont l'illustration), l'économie circulaire, les réseaux d'énergie (récupération de chaleur fatale), etc. La publication montre aussi que la question de la disponibilité foncière est un aspect important tout en étant loin d'être suffisant pour accompagner la transformation et l'implantation d'activités productives. Ainsi, l'intérêt de ce travail avec le PUCA est de mieux cerner les réels leviers en matière de politiques publiques. Force est de constater que, au-delà d'un volontarisme politique sur le sujet et de certaines *success-stories* en matière d'implantations industrielles, la dynamique de réindustrialisation marque un peu le pas, le contexte économique et le manque de coordination entre les différents leviers d'action étant les principaux facteurs explicatifs. Les articles et entretiens donnent à voir cette diver-

sité des leviers dont certains ne sont pas correctement ou sont peu actionnés. L'ouvrage prolonge d'une certaine manière le carnet pratique de L'Institut sur les activités productives en apportant un autre regard sur les enjeux fonciers, en montrant la diversité des modèles (baux emphytéotiques, etc.) et des outils à disposition.

François Ménard : Les apports de cette publication pour le PUCA sont aussi liés au travail fait avec L'Institut. Quand on mène un programme de recherche, on valorise ses résultats à travers des colloques et des publications. Mais il n'y a pas toujours ce re-travail de la matière que l'on a réalisé avec vous et qui a permis de croiser les regards, non pas dans un face à face chercheur / praticien, mais dans un dialogue chercheurs – experts – praticiens de la planification à grande échelle. Je trouve que ça a permis de rendre plus explicites les résultats et les questions.

Je trouve également que cela ouvre davantage de pistes, ou en tout cas permet de mieux les énoncer. Les autres formats plus traditionnels de synthèse sont toujours pleins d'enseignements mais ne sont pas toujours aussi stimulants que cet ouvrage qui dessine des perspectives. L'aspect dialogué, la pluralité des points de vue, la mise en discussion sont vraiment intéressants.

Identifiez-vous des angles morts dans la connaissance ou la production de données qui seraient préjudiciables à l'action ? Si oui, lesquels ?

Sébastien Alavoine : Selon moi, deux sujets ressortent. Le premier concerne les activités productives dans le diffus, sujet qui a été assez peu exploré jusqu'à présent par manque de connaissance, de données. Concernant l'industrie du luxe, Martin Vanier évoque même un réseau assez largement et volontairement invisible pour la caractériser. Cette invisibilité nous suggère d'inventer de nouvelles réponses, bien au-delà du nécessaire traitement des ZAE.

Le deuxième est la question des modèles économiques liés aux activités productives qui sont trop peu pris en compte. Bien sûr, il y a des leviers sur lesquels nous pouvons agir davantage que d'autres (le coût du travail par exemple ne dépend pas des acteurs territoriaux). Les politiques d'aménagement doivent intégrer plusieurs dimensions : si les questions d'énergie, de stockage, d'approvisionnement et de distribution soulèvent des enjeux environnementaux majeurs, elles impactent aussi directement les modèles économiques. Les pratiques des acteurs publics et des aménageurs doivent également évoluer sur le rende-

ment du foncier : les activités industrielles sont parfois évincées au profit d'autres types d'activités pour équilibrer une opération d'aménagement. De même, il y a probablement des réflexions à mener pour accompagner davantage l'interpénétration des activités circulaires avec le productif, comme évoqué dans l'ouvrage, y compris jusque dans les règlements de PLU qui peuvent parfois freiner l'implantation de fonctions de recyclage. A ce stade, la nécessaire évolution vers davantage de circularité a un coût pour l'entreprise. Demain, grâce à la mise en place d'écosystèmes adaptés et conçus dans une relative logique de proximité, la valorisation des déchets sera plus facile et moins coûteuse. L'exemple des start-ups qui s'installent dans la vallée de la chimie à Lyon pour utiliser les déchets des industries présentes est particulièrement éclairant. D'une manière générale, l'économie circulaire a besoin de foncier adapté pour fonctionner, les experts de L'Institut l'ont depuis longtemps démontré.

François Ménard : Sur les angles morts préjudiciables à l'action, il me semble que l'ouvrage présente un certain nombre de pistes d'actions, précisément, ainsi qu'une orientation vers des d'outils.

Il serait intéressant d'évaluer ces outils et ces méthodes : non pas ce qui marche ou pas, mais qu'est-ce que ça produit, directement, de façon générative, comment cela est réapproprié, disséminé, dans quelle économie générale, y compris dans quelle économie publique générale ? Aujourd'hui nous sommes dans une situation paradoxale où l'on sait qu'il faut investir pour la transition écologique et où l'on est contraint à une certaine frugalité du fait de la volonté de réduire les déficits budgétaires par la contraction des dépenses. Il me paraît également intéressant d'évaluer l'impact sur l'environnement. De quelle manière cela réduit nos atteintes aux limites planétaires mais aussi aux écosystèmes locaux et concrets des sites d'implantation : est ce qu'il y a des figures du mix, des conceptions de la circulation, de l'approvisionnement, de nouvelles approches ou méthodes dont on pourrait aujourd'hui évaluer l'impact ? Qu'est-ce que ça nous fait à nous humains, à nos conditions de travail, de vie et d'habiter ? Bref, il y aurait à travailler à l'évaluation de nouvelles pistes, de nouvelles idées, de nouveaux process.

Le deuxième angle mort dont l'ouvrage rend compte, c'est la question de la planification et de ses limites, la tension entre planification stratégique et réglementaire. Tension dont je n'avais pas perçu à quel point le ZAN la rendait aiguë, parce que, tant qu'on est dans une logique d'expansion, la planification stratégique s'accommode du droit des sols et de l'urbanisme réglementaire, et invite à se contenter de cher-

cher l'efficacité des agencements spatiaux nouvellement créés. Là, on a une tension plus vive. Si on pense que l'urbanisme réglementaire nous contraint, la question est alors : est-ce qu'il ne faut pas le changer ? Est-ce qu'il ne faut pas se décrier sur l'urbanisme réglementaire et penser de manière plus politique ? Un des angles morts, qui est peu évoqué dans l'ouvrage est le fait que ces exercices de planification sont encadrés par deux codes, celui de l'urbanisme et celui de l'environnement. Ce qu'on sécurise d'un côté, on l'insécurise de l'autre et inversement. Or pour l'instant ces deux codes ne sont pas intégrés.

Le troisième angle mort est qu'il faut aujourd'hui revisiter et mieux documenter (notamment au travers d'enquêtes qualitatives) le mix de la mixité fonctionnelle. Pour cela, on est obligé de rentrer dans la réalité de l'activité économique et des besoins des entreprises. Le contenu du mix dans les espaces urbains, ce sont certes les fonctions résidentielles et productives mais c'est aussi la fonction écologique de la ville, les sols, la végétation, etc. Une mixité tripartite, *a minima*, et à envisager en coupe, du sous-sol au sur-sol.

Un dernier point intéressant, autour de la planification stratégique et réglementaire et de l'aménagement, est l'idée du transitoire. L'idée de mobiliser l'esprit ou la démarche de l'urbanisme transitoire, et plus largement celle de l'évolutivité des sites quand on est dans une indécision de situation, est une manière de réinvestir l'idée de réversibilité qui est au principe du développement durable. Cette idée du transitoire en tant que manière de penser des implantations dans une espèce de bulle temporelle et spatiale hors marché ou quand le marché est encore un peu incertain peut être étendue dans le contexte des incertitudes économiques et géostratégiques actuelles. Cela me paraît indispensable quand on a des grands projets et des attentes sur le redéploiement, le réinvestissement industriel et qu'il y a des incertitudes sur le modèle économique (je pense aux gigafactories, aux industries de l'armement, etc.).

Penser les aménagements dédiés aux activités productives dans une perspective transitoire donnerait davantage de marge de manœuvre aux acteurs. Mais n'y a-t-il pas un risque de fragilisation de ces activités économiques ?

François Ménard : L'idée n'est pas de dire qu'il faut transposer à l'activité productive les outils d'urbanisme transitoire tels qu'ils ont pu évoluer à partir de l'économie sociale et solidaire ou de l'activité culturelle et sociale dans la ville. C'est plutôt (et c'est presque le contraire) dire

qu'on doit penser le transitoire à travers des instruments et des problématiques spécifiques à l'activité productive. Et ce chantier qui est encore devant nous me paraît fondamental.

Vous avez tous les deux évoqué la question des besoins réels des entreprises. Pouvez-vous développer ce point ?

Sébastien Alavoine : Concernant la réponse foncière aux besoins des entreprises, il y a, à mon sens, des progrès à faire. L'ouvrage donne des clés pour comprendre la diversité des activités productives et donc les différentes réalités qui s'imposent dans leur fonctionnement, leurs modalités de développement, etc. Les activités de bio productions sont un bon exemple développé dans l'ouvrage. Alors que l'on entend souvent qu'il faut de grandes emprises pour implanter ou développer des activités industrielles (ce qui est parfois le cas), les acteurs de la bio production estiment que leurs besoins s'orientent plutôt vers des unités plus denses, par exemple dans des fonciers requalifiés en ville. Ils n'ont en effet pas besoin d'infrastructures dimensionnées pour des approvisionnements massifs et ils génèrent peu de nuisances. Il y a un autre besoin qui est insuffisamment pris en compte, c'est l'attractivité du site pour les salariés. J'ai en tête un exemple développé dans le carnet pratique de L'Institut qui concerne une start-up à Clichy : le directeur général explique qu'il a été nécessaire d'être localisé dans l'urbain à proximité du métro pour pouvoir attirer et garder ses ingénieurs. Le discours est le même pour Saclay : il est parfois difficile de recruter des « jeunes talents » car ils sont en demande d'aménités diverses (restauration de qualité, salles de sport, commerces, etc.) que l'on peine parfois à trouver dans des zones d'activités en périphérie.

François Ménard : Le PUCA participe aux Ateliers des Territoires organisés par la DHUP qui consistent à accompagner un certain nombre de territoires non métropolisés autour de la thématique de la ville et des territoires productifs. Or, le système d'acteurs qu'ils ont mobilisé à juste titre, via les DDT, dans une logique qui est celle de l'aménagement, de la sobriété foncière, de la transition écologique, se retrouve embarrasé dans un certain nombre de cas face aux problématiques des entreprises. C'est tout l'intérêt de ces ateliers que d'identifier ce type de difficultés. Pour contourner l'obstacle, l'idée est d'aller chercher les spécialistes du développement économique dans les territoires, sauf que parfois il n'y en a pas. Je ne sais pas s'il y a une nouvelle ingénierie à produire, mais en tout cas il y a des cadres de pensée à modifier.

Sur le diffus, il faut peut-être repenser les pratiques de l'aménagement en commençant par les usages réels et pas par ceux que l'on souhaite faire advenir. Ce qui ne peut se faire qu'à partir d'une connaissance de l'existant, soit zoné soit diffus, dans une perspective certes transformatrice. Refaire la ville sur la ville amène à se confronter à des usages déjà existants dans les tissus urbains, usages qui ne peuvent être effacés, qui peuvent évoluer mais qui doivent pour cela être observés et compris. Ce sont ces impensés ou ces questions mal documentées que l'ouvrage permet d'identifier.

La publication met en débat les orientations et outils des politiques publiques en matière de maintien et retour des activités productives en ville. Lesquels vous semblent essentiels ?

Sébastien Alavoine : J'en vois notamment trois.

En premier lieu, même si l'ouvrage a donné lieu à des débats nourris sur la planification, celle-ci me semble essentielle. L'inscription d'ambitions sur l'économie productive dans les schémas assorties de règles est certes non suffisante mais essentielle. Le SDRIF-E traite le sujet via trois axes complémentaires : le fléchage de fonciers pour l'industrie, la protection de grands services urbains en faveur de l'économie circulaire et la compensation de perte d'activité économique dans le périmètre métropolitain. Bien sûr, comme cela est évoqué à plusieurs reprises dans l'ouvrage, il y a encore des marges de progrès dans la planification locale pour éviter des injonctions contradictoires. Mais on progresse ! En second lieu, le sujet de l'énergie est également fondamental pour les activités productives. Il y a encore de grandes marges de manœuvres pour réduire les coûts et l'impact environnemental. Par ailleurs, la ressource énergétique de certaines activités productives reste insuffisamment valorisée (déchets, chaleur fatale...). En troisième lieu, la problématique de la main d'œuvre disponible et de l'évolution des métiers (hybridation de compétences, usage croissant du numérique, etc.) et donc des qualifications est majeure. Il s'agit là d'un sujet très complexe car il nécessite d'articuler plusieurs politiques : formation, conditions de logement, accessibilité avec parfois des contraintes en matière d'horaires décalés, etc.

D'autres aspects sont importants. Mais ces trois sujets illustrent ce qui est développé dans l'ouvrage : à la fois la nécessaire construction d'une véritable politique publique en faveur des activités productives combinant plusieurs dimensions et outils mais aussi une capacité d'adaptation aux besoins très différenciés des acteurs et aux contextes locaux.

François Ménard : J'ajouterais peut-être que nous sommes en train de dessiner la ville de demain à travers ces réflexions, ces instruments et ces orientations. Et cette ville de demain, elle s'inscrit dans des registres de contraintes importants qui ne peuvent pas constituer le seul cadre d'avenir pour les citoyens et les travailleurs que nous sommes. Il est important d'avoir des figurations de l'avenir et de mobiliser des instruments de projection : qu'est-ce que vivre et travailler dans nos villes en 2050 ? J'insiste sur travailler : impliquer dans ces réflexions des syndicats, des entreprises. Il y a peut-être des instruments des projections qui sont à réinventer.

De plus, aussi bien les travaux de l'Institut que les recherches commanditées par le PUCA s'inscrivent dans un cadre urbain très métropolisé. Pour que ça marche, il faut à la fois les bons instruments, la volonté politique et l'ingénierie. Mais même quand les trois sont réunis ce n'est pas complètement satisfaisant. Comment penser la ville productive dans ces espaces où, soit la volonté politique, soit l'ingénierie font défaut ? Quant aux instruments, ils ne sont pas toujours bien identifiés. C'est peut-être là une réflexion à porter par l'Etat, à condition qu'elle soit ouverte à la société civile et – je serais tenté de dire - « laborieuse » et pas dans le seul face-à-face avec les collectivités (qui demeurent incontournables).

ANNEXES

ACRONYMES

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AGUR : Agence d'urbanisme et de développement de la région
Flandre Dunkerque

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

AMI AIRE : Appel à manifestation d'intérêt « Aménager, Innover,
Redessiner, Entreprendre » (Bordeaux)

APUR : Atelier parisien d'urbanisme

AREC : Agence régionale énergie climat

ASD : Aérospatial-sécurité-défense

BA : Base aérienne

BPI : Banque publique d'investissement

BRS(A) : Bail réel solidaire (d'activité)

BTP : Bâtiment travaux publics

CA : Communauté d'agglomération

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques,
l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CETIM : Centre technique des industries mécaniques

CMA : Chambre des métiers et de l'artisanat

DDGIE : Direction du développement et de la gestion immobilière pour les entreprises

DDT : Direction départementale des territoires

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

ELD : Entreprise locale de distribution

ENAF : Espaces naturels, agricoles et forestiers

EnRR : Energies renouvelables et de récupération

EPA : Etablissement public d'aménagement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

EPFIF : Etablissement public foncier d'Ile-de-France

EPORA : Etablissement public foncier de la région Auvergne Rhône Alpes

EPT : Etablissement public territorial

ESS : Economie sociale et solidaire

ESUS : Entreprises solidaires d'utilité sociale

FTI : Fondation pour les terrains industriels

GES : gaz à effet de serre

GIE : Groupement d'intérêt économique

GIP : Groupement d'intérêt public

GRD : Gestionnaire de réseau de distribution

HAROPA Port : Le Havre-Rouen-Paris Port

ICPE : Installation classée pour la protection de l'environnement

IGEDD : Inspection générale de l'environnement et du développement durable

IGN : Institut géographique national (Institut national de l'information géographique et forestière)

IPR : L'Institut Paris Region

ISDND : Installation de stockage des déchets non dangereux

MEL : Métropole européenne de Lille

MGP : Métropole du grand Paris

MOS : Mode d'occupation des sols

NACE : Nomenclature européenne des activités économiques

NAF : Nomenclature d'activités française

NIMBY : Not in my backyard (trad : « pas dans mon jardin »)

NAPI « Non au projet ici »)

OAP : Orientation d'aménagement et de programmation

OIN : Opération d'intérêt national

ORF : Observatoire régional du foncier

PADAF : Plateforme des actrices de demain
(absolument fantastiques !)

PCAET : Plan climat air énergie territorial

PLH : Programme local de l'habitat

PLU(i) : Plan local d'urbanisme (intercommunal)

PME : Petite ou moyenne entreprise

POS : Plan d'occupation des sols

PRAS : Plan régional d'affectation des sols

PUCA : Plan Urbanisme Construction Architecture

RBC : Région Bruxelles Capitale

R&D : Recherche et développement

REP : Responsabilité élargie du producteur

RIVP : Régie immobilière de la ville de Paris

ROSE : Réseau d'observation statistique de l'énergie

SADEV 94 : Société d'aménagement et de développement des villes
et du département du Val-de-Marne

SAE : Schéma d'accueil des entreprises

SAS : Société par actions simplifiée

SCIC : Société coopérative d'intérêt collectif

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDRIF-E : Schéma directeur de la région Île-de-France –
Environnemental

SEM : Société d'économie mixte

SEMAEST : Société d'économie mixte d'animation économique
au service des territoires

SIRENE : Système national d'identification et du répertoire
des entreprises et de leurs établissements

SMF : Servitude de mixité fonctionnelle

SOHO : Small office home office

SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement
durable et d'égalité des territoires

SRDEII : Schéma régional de développement économique,
d'innovation et d'internationalisation

SRU (loi) : Solidarité et renouvellement urbains

TPE : Très petite entreprise

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZAE : Zones d'activités économiques

ZAN : Zéro artificialisation nette

ZEMU : Zone d'entreprises en milieu urbain

BIBLIOGRAPHIE

LES RECHERCHES DU PROGRAMME VILLE PRODUCTIVE DU PUCA

► Activités productives en centres urbains : de l'éviction à la régulation

Analyse des dispositifs pour l'émergence, le maintien ou le retour des activités productives menacées par la pression foncière- Territoires : Bordeaux et Rennes, éclairages de Berlin, Turin et Vienne

Responsable scientifique : Flavie Ferchaud

Publication

Hélène Beraud, Alexandre Blein, Flavie Ferchaud, Joël Idt, Daphné Lecointre et Flore Trautmann, *Aménager la ville productive*, 2024, Les Notes de la Fabrique, Paris, Presses des Mines, 144 p.
<https://www.la-fabrique.fr/wp-content/uploads/2024/03/amenager-la-ville-productive.pdf>

► Lyon, métropole fabricante de demain ?

Responsable scientifique : Patricia Lejoux

Publication

Lejoux P., Linossier R., *Concilier développement productif et transition écologique. L'aménagement de la métropole fabricante à Lyon*, 2025, Editions PUCA, 160 p.
<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/concilier-developpement-productif-et-transition-a2911.html>

► **Lille, Bruxelles, villes productives : expériences croisées**

Revisiter la chaîne de production de la fabrique de la ville pour une plus grande mutabilité économique

Responsable scientifique : Annette Groux

Publications

Liefooghe C., *Qu'entendent les acteurs institutionnels par « activités productives » ?*, 2023, synthèse de l'atelier n°1, Editions PUCA, 52 p.
<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/qu-entendent-les-acteurs-institutionnels-par-a2794.html>

Paris D., Grulois G., *Complémentarités ou concurrences et expériences croisées entre territoires voisins*, 2023, synthèse de l'atelier n°2, Editions PUCA, 50 p.

<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/complementarites-ou-concurrences-et-experiences-a2796.html>

Groux A., Grulois G., Scutari A., *Planifier la ville productive*, 2024, synthèse de l'atelier n°3, Editions PUCA, 76 p.

<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/planifier-la-ville-productive-a2865.html>

► **La demande foncière et immobilière des activités productives : quelle prise en compte par les territoires urbains ?**

Les cas de l'Île de France et de Valence Romans Agglo

Responsables scientifiques : Thierry Petit et Nicolas Gillio

Publication

Gillio N., Duarte P., Duvallard S., Petit T., *Foncier industriel et stratégies publiques locales : une articulation imparfaite*, 2024, Les Notes de la Fabrique, Paris, Presses des Mines, 104 p.

<https://www.la-fabrique.fr/fr/publication/foncier-industriel-et-strategies-publiques-locales-une-articulation-imparfaite/>

► **La ville du « fait main ». Ce que la fabrique parisienne du luxe dit de la ville productive**

Responsable scientifique : Martin Vanier

Publication

Czertok S., Vanier M., *La ville du "fait main" - Ce que la fabrique parisienne du luxe dit de la ville productive*, 2023, Editions PUCA, 90 p.
<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/la-ville-du-fait-main-ce-que-la-fabrique-a2690.html>

► **La requalification durable des zones et parcs d'activités existants : une contribution au développement de la ville productive ?**

Responsables scientifiques : Gilles Novarina et Sybille Thirion

► **Subwork - Les espaces suburbains de production : quels emplois populaires ?**

Responsables scientifiques : Nicolas Raimbault et Adeline Heitz

Publication

Heitz A., Le Corre T Raimbault N., Roux A., Tranchant L., *Le travail des classes populaires et les emplois des activités productives matérielles en France, approche méthodologique et premières explorations quantitatives*, synthèse, 2025, Editions PUCA, 48 p.

<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/subwork-les-espaces-suburbains-de-production-quels-a2207.html>

► **Le logement des « travailleurs essentiels », témoin des nouvelles articulations entre travail et logement au cœur de la « ville productive »**

Responsable scientifique : Jules-Mathieu Meunier

► **Les formes physiques du e-commerce dans le territoire du SCOT du bassin de vie d'Avignon**

Responsables scientifiques : Cyrille Genre-Grandpierre et Alain Richaud

Rapport

Genre-Grandpierre C, Richaud A., *Les formes physiques du e-commerce dans le territoire du SCOT du bassin de vie d'Avignon*, 2022, 46 p.

<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/les-formes-physiques-du-e-commerce-dans-le-a2206.html>

PUBLICATIONS RÉCENTES DE L'INSTITUT PARIS REGION SUR LA VILLE PRODUCTIVE ET SUR L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Mariasine L., Vialleix M., Gaye T., *Transformation du métabolisme régional : L'Ile-de-France est-elle plus circulaire qu'avant ?*, Note rapide de L'Institut Paris Region n°1018, 2024

Petit T., *(Re)développer les activités productives dans les régions métropolitaines*, Les carnets pratiques de L'Institut Paris Region, n°16, 2024

Atelier de la Communauté des territoires circulaires, Intégrer l'économie circulaire dans les documents d'urbanisme locaux, L'Institut Paris Region, AREC, 2023

Constanty V., *Les industries de la santé en Ile-de-France (cartographie)*, L'Institut Paris Region, 2023

Delort H., Nologues L., *Réimplanter de l'activité économique sur des friches urbaines : l'impossible équation ?*, Note rapide de L'Institut Paris Region, n° 974, 2023

Mariasine L., Vialleix M., *Aménagement circulaire. Evaluer le potentiel des territoires franciliens*, Note rapide de L'Institut Paris Region, n°995, 2023

Mariasine L., Vialleix M., *Bâtir l'aménagement circulaire*, Les Carnets pratiques de L'Institut Paris Region, n°12, 2021

Vialleix M., *Les études de métabolisme territorial. Etat des lieux et perspectives*, L'Institut Paris Region, 2021

Petit T., Gillio N., *Les conditions d'un retour des activités productives dans les métropoles*, Note rapide de L'Institut Paris Region, n°847, CEREMA, 2020

Hemmerdinger T., *Pour des territoires sobres en ressources et circulaires. Enseignements et recommandations*, AREC, L'Institut Paris Region, 2020

Adam M., Ropital R., *La logistique, fonction vitale*, Les Carnets pratiques de L'Institut Paris Region, n°8, 2018

Thierry P., *Les lieux de l'industrie en Ile-de-France. Une industrie sous contraintes mais attachée à son territoire*, L'Institut Paris Region, 2016

CAHIERS DE L'INSTITUT PARIS REGION SUR LA VILLE PRODUCTIVE

L'économie en mode actif, Cahiers de l'Iau, n°156, 2010, 88 p.
https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_769/Cahiers_n_156_L_economie_en_mode_actif_01.pdf

Contraintes énergétiques et mutations urbaines, Cahiers de l'IAURIF, n°147, 2008, 268 p.
<https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/cadcgp.php>

Immobilier d'entreprise : nouvelle géographie, nouvelles stratégies, Cahiers de l'IAURIF, n°145, 2006, 176 p.
https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_431/cahiers145_01.pdf

Enjeux économiques pour l'Ile-de-France : du régional au local. Contribution aux états généraux pour l'emploi, Cahiers de l'IAURIF, n°124, 1999, 112 p.
https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_698/Cahier_n_124_FR_light.pdf

Gully M., *Vie et transformation de l'industrie en Ile-de-France. 1954-1978. Emplois et localisations. Synthèse*, Cahiers de l'IAURIF, vol. 63, 1981, 40 p.
https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009740

Gaudriault C., *Friches industrielles en Ile-de-France. Définition, inventaire, expériences de réaffectation*, Cahiers de l'IAURIF, vol. 63, 36 p.
https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009718

Broillet A., Soullignac F., *Intégration industrielle dans le tissu urbain*, Cahiers de l'IAURIF, n°52, 1978, 64 p.
https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009578

Derot F., Bertrand De Balanda P., Husson J-L., Soullignac F., *Les pôles industriels : urbanisation et industrialisation*. 1. Synthèse générale. 2. Exemples français. 3. Exemples étrangers, Cahiers de l'IAURP, vol.40-41, 1975, 3 fasc., 44 p.+ 90 p.+100 p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009635

Vignaux D., Lautier F., *Etablissements industriels en région parisienne*, Cahiers de l'IAURP, vol.14, 1969, 111 p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00081126

Monier F., Gay M., *Aménagement des zones industrielles*, Cahiers de l'IAURP, vol.14, 1969, 88 p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00081124

Goldberg S., *Industries, artisanat et rénovation urbaine. Problème de localisation*, Cahiers de l'IAURP, vol.7, 1967, 51 p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00010078

Palierne J-L., Riquet P., *La décentralisation industrielle et le Bassin Parisien*, Cahiers de l'IAURP, vol.6, 1966, 108 p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009925

Palierne J-L., *Mouvement des établissements industriels dans la région parisienne*, Cahiers de l'IAURP, vol.1, 1964, 111p.

https://doc.institutparisregion.fr/exl-php/vue-consult/iau_recherche_avancee/DOC00009924

AUTRE

Schéma directeur régional Ile-de-France. SDRIF-E, Ile-de-France 2040, 2024

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

- 7 Les sentiers de la ville productive :
mode d'emploi
Isabel Diaz, Brigitte Guigou

DÉFINIR LA VILLE PRODUCTIVE

- 14 De quoi parlent les acteurs lorsqu'ils plaident
pour le maintien ou le retour des activités productives
en ville ?
Isabel Diaz
- 22 Pourquoi et comment parler d'activités fabricantes ?
Patricia Lejoux, Rachel Linossier
- 26 Pourquoi et comment parler d'activités productives ?
Flavie Ferchaud, Nicolas Gillio, Annette Groux, Thierry Petit
- 32 Pourquoi et comment parler d'activités circulaires ?
Patricia Lejoux, Rachel Linossier, Léo Mariasine,
Martial Vialleix

DÉCRIRE ET CARTOGRAPHIER LA VILLE PRODUCTIVE

- 40 Quelle place pour les activités productives en ville ?
Le cas de l'Île- de-France
Jean Bénét, Laurence Nologues
- 46 Pourquoi et comment cartographier les activités
productives ?
Flavie Ferchaud, Nicolas Gillio, Thierry Petit

- 59 **Pourquoi maintenir les activités productives en ville ?**
Vincent Gollain

- 60 **Environnement et retour des activités productives**
Patricia Lejoux

FAIRE LA VILLE PRODUCTIVE

- 64 **Leviers et outils pour les activités productives en ville.
Quels retours d'expérience ?**
Brigitte Guigou

- 74 **Comment les collectivités peuvent-elles favoriser
le maintien ou le retour des activités productives
en ville ?**
Flavie Ferchaud, Nicolas Gillio, Annette Groux, Thierry Petit

- 80 **Quels leviers d'action pour la ville productive ?**
Vincent Gollain

- 89 **Comment planifier les activités productives à l'échelle
régionale ? Le SDRIF-E**
Jean Bénét, Laurence Nologues

- 94 **La planification est-elle indispensable au maintien des
activités productives ?**
Rachel Linossier, Patricia Lejoux, Martial Vialleix

- 104 **Renoncer au zoning pour faire place à la métropole
fabricante**
Rachel Linossier, Martin Vanier

- 112 **Quelle compatibilité entre activités productives et mixité
fonctionnelle ?**
Flavie Ferchaud, Annette Groux, Thierry Petit

- 125 L'insertion des ZAE dans leur environnement**
Cécile Diguët
- 130 Parole d'acteurs**
David Bodet, Valérie Constanty, Jérémy Hervé
- 143 L'empreinte spatiale du métabolisme urbain :
quelle(s) place(s) pour l'économie circulaire**
Martial Vialleix
- 152 Des foncières d'intérêt général dans la fabrique urbaine :
diversité des acteurs et des modèles**
Aliénor Heil Selimanovski
- 162 Ville productive et planification « volontaire » :
l'exemple de l'aménagement circulaire**
Léo Mariasine
- 168 L'énergie comme levier pour les activités productives**
Thomas Hemmerdinger

CONCLUSION

- 177 A mi-chemin du sentier à gravir**
Sébastien Alavoine, François Ménard

ANNEXES

- 187 Acronymes**
- 192 Bibliographie**
- 198 Table des matières**

Les sentiers de la ville productive

Lectures transversales d'un défi contemporain

Comment favoriser le maintien, voire le retour, des activités productives en ville ? Sur la base de quels diagnostics et stratégies territoriales ? Après avoir été longtemps oubliées, ces questions sont aujourd'hui au cœur de nombreux débats, textes de lois et politiques publiques.

« Les sentiers de la ville productive », ouvrage hybride (entre recherche et action), partage et met en discussion des travaux de L'Institut Paris Region et du PUCA. En croisant recherches et expertises l'objectif est de produire et valoriser de nouvelles connaissances, d'identifier des impensés et leviers, d'éclairer concrètement l'action publique urbaine.

Le texte, construit à partir de trois séminaires, s'appuie sur des terrains menés dans des métropoles aussi diverses que Paris, Lyon, Bordeaux, Rennes, Lille ou Bruxelles. Dans la première partie, les auteurs interrogent les définitions et enjeux ; dans la deuxième, ils mettent à jour les évolutions de la géographie des activités productives et l'éventail des choix méthodologiques ; dans la troisième, ils décryptent les enjeux et instruments de politique publique, de la mixité fonctionnelle jusqu'à la planification, en passant par les questions foncières ou énergétiques.