PATRICIA LEJOUX . RACHEL LINOSSIER . ORI ABIHSSIRA
THIBAULT NUGUE . ARNAUD BOUYSSIÈRE . GREGORY RICHA

CONCILIER DÉVELOPPEMENT PRODUCTIF ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'AMÉNAGEMENT DE LA MÉTROPOLE FABRICANTE À LYON

éditions PUCA

La Fabrique de l'industrie
laboratoire d'idées

CAHIER VILLE PRODUCTIVE n°3

CONCILIER DÉVELOPPEMENT PRODUCTIF ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

L'aménagement de la métropole fabricante à Lyon

Patricia Lejoux - ENTPE, LAET
Rachel Linossier - Université Lyon 2, Triangle
Ori Abihssira, Thibault Nugue - Patriarche
Arnaud Bouyssière, Gregory Richa - OPEO

Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministère de la Transition écologique, de la Biodiversité,
de la Forêt, de la Mer et de la Pêche
Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation
Arche Sud - 92055 La Défense cedex
www.urbanisme-puca.gouv.fr

Directeur de la publication
Francois Ménard, secrétaire permanent adjoint du PUCA

Coordination éditoriale, conception graphique
Christophe Perrocheau, chargé de valorisation

ISBN : 978-2-11-139343-1
ISSN : 2970-6092

Photo de couverture : Garage Productions / La Graine Studio / USIN Lyon Parilly
Janvier 2025

SOMMAIRE

INTRODUCTION **4**

LES PARTIS-PRIS DE LA RECHERCHE **12**

Parler d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives 13

Une entrée par la métropole plutôt que par la ville 19

L'hypothèse d'une « métropole fabricante » 28

DÉVELOPPER UN MODÈLE PRODUCTIF FABRICANT PAR L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT : LE CAS DE LA MÉTROPOLE LYONNAISE **42**

Les activités fabricantes : des activités économiques qui interpellent l'urbanisme et l'aménagement 43

Le projet de « Métropole fabricante » à Lyon, un héritage en renouvellement ? 55

Défi 1 : répondre aux nouvelles attentes des activités fabricantes dans un contexte de transition écologique, énergétique et numérique 78

Défi 2 : la mise en cohérence des politiques urbaines 93

Défi 3 : mieux loger les activités fabricantes 103

Défi 4 : renouveler les modes de gouvernance, entre co-construction et régulation 118

CONCLUSION **136**

BIBLIOGRAPHIE **148**

ANNEXES **156**

INTRODUCTION

Maquette du site Usin à Lyon © PUCA

Ce rapport présente les résultats de la recherche intitulée « Lyon, métropole fabricante de demain ? », financée par le PUCA, la Fabrique de l'Industrie et la Métropole de Lyon dans le cadre de l'appel à projets « Quelle place pour le travail en ville ? Les conditions économiques, sociales et environnementales de la ville productive » lancé par le PUCA en 2020. Cette recherche a été réalisée conjointement par P. Lejoux (Laboratoire Aménagement, Économie, Transports, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat), R. Linossier (Laboratoire Triangle, Université Lyon 2), O. Abihssira et T. Nugue (cabinet d'architecture Patriarche), G. Richa et A. Bouyssière (bureau d'études Opéo) entre février 2021 et mars 2023. Elle a fait l'objet d'échanges réguliers avec la Métropole de Lyon durant ces deux années (A. De Nucheze, R. Jolly, et précédemment H. Nivoix et J. Lahaie). Deux étudiantes ont également participé au travail d'enquête de terrain dans le cadre de leur stage de M2 : Mariama Cherif et Sonia Culi.

Cette recherche vise à analyser les conditions du maintien et du développement des activités productives au sein de la métropole lyonnaise. Elle se caractérise par deux partis-pris qui seront explicités dans la première partie du rapport :

— Le choix de parler d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives, afin de mettre en exergue les transformations que ces activités connaissent dans le contexte des transitions écologique, énergétique et numérique en cours,

— Le choix de s'intéresser aux espaces métropolitains. Le territoire étudié ne se limite pas ici au seul périmètre de la Métropole de Lyon, mais inclut les territoires avoisinants. Trois terrains d'étude ont plus particulièrement été étudiés : le centre (Villeurbanne), la 1ère couronne (Vénissieux, Saint-Priest) et la 2e couronne (la Vallée du Gier, située entre Lyon et Saint-Etienne). Ce dernier terrain a finalement été moins investigué que les deux autres car nous avons constaté que les réflexions concernant le maintien et le développement des activités fabricantes étaient moins avancées.

Cette recherche vise à tester, sur Lyon, l'hypothèse d'un projet de « métropole fabricante » susceptible de permettre un développement des activités productives au sein des espaces métropolitains dans le contexte des transitions écologique, énergétique, numérique en cours. Ce contexte amène, en effet, à repenser la relation entre activités productives et espaces métropolitains. La métropole lyonnaise apparaît comme un « laboratoire » pour étudier cette évolution, en raison, d'abord, de sa longue histoire avec l'industrie et l'artisanat. Depuis toujours, Lyon entretient un lien singulier et toujours réinventé avec les activités productives, de la soierie à la chimie en passant par l'automobile. Comment les transitions écologique,

énergétique et numérique reformulent-elles, aujourd'hui, la relation entre les activités productives et l'espace métropolitain lyonnais ? Ensuite, l'arrivée, pour la première fois, d'élus écologistes à la tête de la Métropole de Lyon lors des élections métropolitaines et municipales de 2020 introduit une rupture par rapport à la période précédente. Marquée par les mandats de G. Collomb (2001-2017) et D. Kimelfeld (2017-2020), celle-ci s'était traduite par le développement d'une politique volontaire en faveur du maintien et du développement des activités productives. Comment le nouvel exécutif métropolitain se positionne-t-il à l'égard de celles-ci dans le cadre d'un mandat orienté vers une « relance écologique et solidaire » ?

Selon l'hypothèse de départ, la faisabilité de ce projet de « métropole fabricante » dépendrait de trois conditions :

1) L'existence d'un consensus entre acteurs publics et acteurs privés autour d'une stratégie visant à maintenir et développer les activités fabricantes au sein de l'espace métropolitain lyonnais. Comment ces transitions contribuent-elles à modifier (ou pas) le positionnement des acteurs publics et privés et la stratégie à l'égard des activités fabricantes ?

2) L'existence d'outils opérationnels dans les champs du développement économique et de l'urbanisme permettant de rendre effectif ce projet de « métropole fabricante ». La métropole lyonnaise, comme tout territoire métropolitain, se caractérise par de fortes tensions en matière de foncier et d'immobilier dédiés à l'accueil d'activités fabricantes, que ce soit en termes de prix ou de disponibilité. Or, ces tensions risquent de s'accentuer dans les années à venir en raison de la volonté des acteurs publics nationaux et locaux d'enrayer la dynamique de desserrement des activités fabricantes génératrice d'artificialisation des sols à travers l'application de l'objectif Zéro Artificialisation Nette instauré par la loi Climat et Résilience de 2021. Les acteurs impliqués dans le maintien et le développement des activités fabricantes disposent-ils des outils nécessaires pour faire face à ces tensions ? Faudrait-il en inventer de nouveaux ?

3) L'articulation de plusieurs échelles d'intervention, depuis l'échelle de la parcelle jusqu'à l'échelle supra-métropolitaine, permettant de différencier et donc d'adapter les actions en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes au sein de l'espace métropolitain lyonnais. Selon le type de localisation (centre, 1ère couronne, 2e couronne) et selon le type d'entreprise (micro-entreprise, petite et moyenne entreprise, entreprise de taille intermédiaire, grande entreprise), la reformulation des relations entre activités productives et espaces urbains ne s'opère pas de la même façon. Quelles sont les différentes problématiques qui se posent, au sein de la métropole lyonnaise, en fonction de l'échelle d'intervention ?

Pour répondre à ces questions, la recherche a mobilisé plusieurs dispositifs méthodologiques : l'élaboration de monographies sur les trois terrains d'étude, la réalisation d'entretiens semi-directifs avec des acteurs locaux et l'organisation de deux ateliers prospectifs, l'un avec des entreprises locales afin de mieux comprendre leurs attentes, l'autre sur les outils et dispositifs mobilisés par d'autres territoires métropolitains pour maintenir et développer les activités fabricantes.

Les monographies sur les trois terrains d'étude (Villeurbanne, Vénissieux et Saint-Priest, Vallée du Gier) portaient sur cinq thématiques : une présentation générale des caractéristiques socio-économiques du territoire, une caractérisation des entreprises liées aux activités fabricantes présentes, une estimation de l'offre de surfaces économiques dédiées à ces activités, une identification des principaux acteurs intervenant sur la question du maintien et du développement des activités fabricantes, une description des politiques d'aménagement en cours, un focus sur une zone à enjeux pour le maintien et le développement de ces activités (la ZAC Grandclément à Villeurbanne, le projet USIN pour Vénissieux et Saint-Priest, les communes de Givors et Rive-de-Gier pour la Vallée du Gier). Les principales sources mobilisées pour établir ces monographies sont constituées des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et d'études réalisées par différents organismes (INSEE, Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon Métropole Saint-Etienne Roanne, Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône, Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, métropoles, communes, etc.).

Pour comprendre le positionnement des acteurs sur la question du maintien et du développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise, dix-huit entretiens semi-directifs ont été réalisés (cf. Annexe 1). Les acteurs ont été choisis de façon à varier au maximum les points de vue. Neuf entretiens ont été effectués auprès d'acteurs publics (1 avec un élu, 6 avec des personnels des services de développement économique et d'urbanisme de la Métropole de Lyon et des communes étudiées, 1 avec une chambre consulaire, 1 avec une SEM). Les questions portaient sur la définition des activités fabricantes et les enjeux liés au développement d'une « métropole fabricante » à Lyon, la localisation de ces activités au sein de la métropole lyonnaise, l'état de l'offre foncière et immobilière, l'état de la demande, les outils utilisés, et les principaux partenaires mobilisés. Neuf entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs privés, essentiellement des entreprises. Les questions portaient sur leurs critères de localisation, l'offre foncière ou immobilière qui leur avait été proposée, l'aide éventuelle apportée par les acteurs publics, les avantages et limites de l'implantation actuelle, les projets de développement dans un avenir proche, la définition des activités fabricantes et des enjeux liés au développement d'une

Fig 1. Exemple de panneaux produits lors de l'atelier "Voix des industriels"
Source : Rachel Linossier

« métropole fabricante » à Lyon. D'une durée d'une heure et demi environ, les entretiens ont pour la plupart été réalisés en présentiel sur le lieu de travail des personnes et ont tous été retranscrits. Afin de respecter la confidentialité des propos, les noms des personnes interviewées ne sont pas mentionnés et la description de leur fonction a été simplifiée. Ces entretiens ont été complétés par des échanges réguliers au cours de la recherche avec les personnels du service de développement économique de la Métropole de Lyon et ceux du projet Territoires d'innovation 2030 notamment de son Action 14 « L'industrie [Re]connectée et intégrée à son territoire et à ses habitants » portée par l'Université de Lyon.

Pour saisir les évolutions auxquelles sont confrontées les activités fabricantes face aux transitions écologiques, énergétiques et numériques et afin d'esquisser les contours de ce nouveau modèle productif « fabricant » et ses logiques de localisation au sein des espaces métropolitains, un atelier prospectif « Voix des entreprises » a été organisé conjointement par La Direction Économie de la Métropole de Lyon et le bureau d'études OPEO. Nous avons fait le choix d'interroger la partie « immergée » de ce modèle en sélectionnant des entreprises qui, pour la plupart, sont déjà en rupture avec les modèles productifs classiques. Il s'agit essentiellement de micro-entreprises (entre 2 et 60 salariés), implantées dans le centre mais aussi en 1ère couronne de la métropole lyonnaise, appartenant à des secteurs d'activité diversifiés (bâtiment, textile, réparation, etc.) mais

Fig 2. Présentation du bâtiment SuperNova au Bourget-du-Lac par le promoteur BART
Source : BART

dont beaucoup s'inscrivent dans le champ de l'économie circulaire. Pour préparer cet atelier prospectif, des entretiens ont été effectués en amont auprès d'une dizaine d'entreprises représentatives au niveau national (cf. Annexe 2). L'atelier prospectif s'est déroulé sur une journée, sept entreprises y ont participé et ont été questionnées sur les caractéristiques de leur modèle productif (type d'activité, besoins en matière de locaux, etc.) et sur les contraintes et opportunités rencontrées au moment de leur lancement, dans leur quotidien et dans leurs perspectives de développement.

Un deuxième atelier prospectif « Leviers institutionnels, juridiques et immobiliers » a été organisé pour mener une réflexion sur les outils mobilisés pour matérialiser la présence des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains, à travers la définition de stratégies foncières et immobilières. Conçu et animé par Patriarche avec l'appui de l'équipe de la Direction Économie de la Métropole de Lyon, cet atelier s'est déroulé sur une journée, en deux temps, et a consisté à inviter des acteurs identifiés comme centraux sur ces questions (cf. Annexe 3). Différents acteurs sont venus témoigner et échanger : Nantes Métropole, l'Etablissement Public Territorial Grand-Orly Seine Bièvre, Grand Paris Aménagement et France Urbaine, la SERL, le promoteur BART, le cabinet d'avocats Racine.

Le rapport s'organise en deux parties. La première présente les partis-pris de la recherche et les hypothèses de départ. La deuxième expose les résultats à travers l'élaboration d'une définition des activités fabricantes, la présentation de la stratégie développée par la Métropole de Lyon à l'égard

des activités fabricantes et l'identification des quatre défis auxquels la métropole lyonnaise est confrontée : répondre aux nouvelles attentes des activités fabricantes , mettre en cohérence les politiques urbaines, loger les activités fabricantes et renouveler les modes de gouvernance.

Ce travail s'inscrivant dans la cadre d'une recherche-action, tout au long du rapport sont signalés des éléments qui, soit interrogent directement l'action publique, soit suggèrent des solutions concrètes. Ils sont mentionnés de la façon suivante : **Alerte !**

Usine désaffectée, Lyon @ Unsplash

LES PARTIS-PRIS DE LA RECHERCHE

site Usin à Lyon © PUCA

Cette première partie est consacrée à la justification des deux partis-pris de la recherche par rapport à l'intitulé du programme « Ville productive » du PUCA : à savoir, la volonté de parler « d'activités fabricantes » plutôt que « d'activités productives » et de « métropole » plutôt que de « ville ». Elle vise, ensuite, à présenter l'hypothèse de Lyon comme « métropole fabricante ».

PARLER D'ACTIVITÉS FABRICANTES PLUTÔT QUE D'ACTIVITÉS PRODUCTIVES

Le premier parti-pris de cette recherche est de parler « d'activités fabricantes » plutôt que « d'activités productives ». Ce choix est motivé par trois raisons. D'abord, la Métropole de Lyon a utilisé elle-même ce terme pour caractériser une des ambitions de son programme de développement économique. Ensuite, ce changement de vocabulaire permet de questionner l'émergence d'un nouveau modèle productif face aux transitions écologique, énergétique et numérique : un « modèle fabricant ». Enfin, il permet de faire le lien avec la notion de « fabrique urbaine » et de souligner ainsi la force des interdépendances entre les questions de développement économique et d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

Un terme utilisé par la Métropole de Lyon

L'expression « fabricante » a été utilisée pour la première fois par la Métropole de Lyon pour traduire l'une des quatre ambitions de son programme de développement économique 2016-2021, intitulé « Lyon métropole fabricante, apprenante, attirante et entraînante » (Métropole de Lyon, 2016). Élaboré sous le mandat de G. Collomb, avec D. Kimelfeld comme 1er vice-président en charge du développement économique, ce projet de « métropole fabricante » recouvrait trois objectifs : le soutien aux entrepreneurs (notamment aux PME et PMI), le développement de l'innovation et la consolidation du socle industriel lyonnais. Si les deux premiers objectifs restaient très généralistes, le troisième traduisait l'importance particulière que tenait l'industrie dans la définition de cette « métropole fabricante ». La Métropole de Lyon identifiait trois enjeux afin de consolider ce socle industriel : le développement de nouveaux espaces industriels grâce aux outils de l'action foncière et de la planification urbaine (PLU-H, requalification des zones d'activités économiques, etc.) et aux partenariats avec les acteurs privés (ZAC, PUP, principes de participations croisées, portage foncier privé…), la transition vers l'industrie du futur (digitalisation, intégration de matériaux innovants et de nouveaux procédés de fabrication, inscription dans une économie circulaire, etc.) et la structuration d'une

offre logistique à proximité des sites de production et de consommation. En s'appuyant sur l'analyse fonctionnelle des emplois de l'INSEE[1] , la Métropole de Lyon estimait en 2016 que 48 700 emplois sur son territoire relevaient de la fabrication (industrie, artisanat, etc.), représentant près de 60 % des emplois liés aux fonctions de production concrète (fabrication, BTP et agriculture) (Métropole de Lyon, 2016). Un des objectifs de la recherche est de voir dans quelle mesure le nouvel exécutif métropolitain dirigé par les écologistes reprend ce terme « d'activités fabricantes » et quelle définition il en donne.

Un terme qui traduit une évolution des modèles productifs

Si les termes « d'activités fabricantes » et « d'activités productives » sont souvent utilisés de manière indifférenciée pour désigner les activités économiques liées à la transformation de la matière, ils présentent des nuances qu'il nous semble important de souligner et qui motivent notre choix d'utiliser le premier plutôt que le second. Le terme « productif » apparaît trop généraliste pour décrire les changements que connaissent actuellement les entreprises face aux transitions écologique, énergétique et numérique en cours. Il renvoie, selon les travaux de Robert Boyer et Michel Freyssenet, à l'existence, depuis le XVIIIe siècle, de modèles productifs dont les modalités évoluent en fonction des modes de croissance (Boyer et Freyssenet, 2000). Ces modèles productifs sont définis par les choix que les entreprises font en matière de stratégie de profit dans le cadre d'un mode de croissance donné et par les moyens qu'elles adoptent pour mettre en œuvre cette stratégie (politique produit, organisation productive, relation salariale). Ils ont ainsi pu identifier six modèles productifs pour le secteur automobile qui, loin de se succéder, peuvent cohabiter au cours d'une période historique ou d'un espace donnés : modèle taylorien, woolardien, fordien, sloanien, toyotien, hondien. Cette réflexion peut être prolongée sur le plan de l'urbanisme, en montrant que ces modèles productifs s'incarnent également dans des formes urbaines particulières qui se caractérisent par un type de bâtiment (manufacture, usine, etc.), de localisation (centre, périphérie) et d'insertion spatiale (pied d'immeuble, zone d'activité économique, etc.) et qui peuvent, comme les mo-

[1] L'analyse fonctionnelle des emplois de l'INSEE vise à répartir, au sein d'un même établissement, les emplois en différentes fonctions : fonctions de production (fabrication, BTP, agriculture), fonctions transversales (logistique, entretien-réparation), fonctions présentielles (services de proximité, distribution, éducation et formation, santé et action sociale, administration publique) et fonctions métropolitaines (conception-recherche, gestion, prestations intellectuelles, commerce interentreprise, culture-loisirs). Cette approche permet de développer une approche complémentaire à l'analyse par secteur d'activité pour étudier la répartition de l'emploi sur les territoires.

Fig 3. Le slogan de la Métropole de Lyon, programme de développement économique 2016-2021
Source : Métropole de Lyon, 2016

dèles productifs, coexister au cours d'une période historique ou au sein d'un espace urbain donnés (Brunet, 1992 ; Edelblutte, 2009 ; Linossier et al., 2014).

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 procédés 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. Le modèle « fabricant » constituerait ainsi une nouvelle modalité des modèles productifs liée aux transitions écologique, énergétique et numérique, qui continuerait de coexister avec les anciens modèles. Ce terme, qui peut paraître désuet au premier abord, est souvent mobilisé aujourd'hui pour décrire un ensemble de transformations qui évoquent l'émergence d'un nouveau modèle productif. On assiste, ainsi, à une remise au goût du jour du « faire » (Lallement, 2015), à travers le mouvement des *makers* (Anderson, 2012 ; Berrebi-Hoffmann et al., 2018), de « l'urban manufacturing » ou des « cities of making » (Hill and Warden, 2018). Il renvoie également à une étape particulière du cycle de vie de la matière, la fabrication, qui tend à être désormais intégrée aux étapes amont et aval dans le cadre du développement d'une économie circulaire (extraction, transport, usage, réparation, recyclage, etc.). Ce terme « fabricant », centré sur l'acte, traduit également un certain retour réflexif sur cette activité de transformation de la matière : pourquoi, comment et pour qui produire ?

Les formes urbaines de ce nouveau modèle « fabricant » restent encore à identifier, voire à inventer (usine du futur, industrie 4.0, etc.), même si elles semblent déjà s'esquisser autour de la micro-usine, de l'usine intermédiaire et de la méga-usine (Voy-Gillis et Lluansi, 2020). Un des enjeux de cette recherche est d'apporter de nouveaux éléments de connaissance à la fois sur les caractéristiques de ce nouveau modèle « fabricant » et les formes urbaines qui l'incarnent, à partir du cas d'étude de la métropole lyonnaise.

Un terme qui établit un lien avec la fabrique urbaine

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

Fig 4. Un atelier de l'entreprise Maison Ma Bille, Lyon 2è
Source : WECAMECA FACTORY (www.wecameca.com) / Cécile Creiche (www.cecilecreiche.com)

l'espace urbain (pouvoirs publics, habitants, associations, entreprises) (Galinié, 2000 ; Noizet, 2007 et 2013). Ce processus recouvre donc une dimension temporelle, spatiale et sociale. La mobilisation de cette notion de « fabrique urbaine » permet de penser le processus de production des espaces urbains dédiés aux activités fabricantes à partir de ces trois dimensions : spatiale à travers la matérialité des activités fabricantes, sociale par la prise en compte des acteurs qui contribuent à cette matérialisation et temporelle par l'attention portée aux transitions en cours. Cette fenêtre temporelle des transitions apparaît particulièrement pertinente pour analyser les recompositions à l'œuvre à la fois dans le positionnement des acteurs et la conception des formes urbaines destinées à l'accueil des activités fabricantes.

La matérialité des activités fabricantes sera étudiée à travers l'analyse des formes urbaines dédiées à l'accueil de ces activités (pieds d'immeuble, arrière-cours, bâtiments indépendants, villages d'entreprises, zones d'activités économiques, etc.). En se référant à une conception de l'aménage-

ment et de l'urbanisme comme interface technique entre espace et société (Barles, 2018), nous considérons que la matérialité des espaces urbains, parce qu'elle est le produit des pratiques sociales, constitue un moyen de rendre visibles les conceptions qui président à l'aménagement de l'espace et à dévoiler, par ce biais, les logiques qui sous-tendent sa fabrique. Les formes urbaines, notamment celles dédiées à l'accueil des activités fabricantes, ne sont pas figées dans le temps, elles évoluent en fonction du regard que les acteurs urbains portent sur elles, à une époque donnée. Si certaines formes urbaines perdurent dans le temps, comme l'atelier ou la zone d'activités économiques par exemple, ce n'est pas tant parce qu'elles sont dotées de qualités intrinsèques qui les feraient durer, mais parce que ces agencements ont été réappropriés, transformés, réutilisés par d'autres acteurs au fil du temps. A l'inverse, si les formes urbaines ne sont pas réactualisées, socialement et physiquement, alors elles sont amenées à disparaître et de nouveaux paradigmes sont alors produits. En s'intéressant à l'analyse des formes urbaines dédiées aux activités fabricantes, cette recherche vise à dévoiler le sens social donné par les acteurs à ces activités fabricantes et à révéler, *in fine*, un processus de structuration des espaces urbains à l'œuvre dans ce contexte de transitions.

Le rôle joué par les acteurs dans la matérialisation des espaces urbains dédiés aux activités fabricantes sera étudié à travers l'analyse, d'une part, de leur diversité et, d'autre part, des dispositifs et outils qu'ils mobilisent. Les changements empiriques observés dans l'évolution des espaces urbains (morphologie, paysages…) sont davantage le produit d'un grand nombre de décisions des acteurs que d'un projet d'ensemble (Noizet, 2013). Si pendant longtemps la place des activités fabricantes au sein des espaces urbains a pu être planifiée, comme dans le projet de Cité industrielle de Tony Garnier ou dans le cadre de l'urbanisme fonctionnaliste des années 1960 et 1970 (Linossier et al., 2014), elle apparaît aujourd'hui de plus en plus comme le fruit d'un compromis entre une diversité d'acteurs urbains : pouvoirs publics, entreprises, opérateurs, habitants… La diffusion depuis plusieurs années de l'expression « d'urbanisme négocié », dans les milieux académiques comme opérationnels, reflète cette diversification (CEREMA, 2012). Un des enjeux de cette recherche est d'identifier ces acteurs et les finalités qu'ils poursuivent dans ce contexte de transitions.

Parallèlement, nous analyserons les dispositifs et outils qu'ils mobilisent. Pour maintenir et développer les activités fabricantes au sein des espaces urbains, les acteurs disposent de deux leviers, l'un pouvant être qualifié de « soft » et l'autre de « hard » (Cragues, 2019, p.14). Le premier levier concerne les actions d'animation économique (soutien à la constitution de filières locales, développement des relations inter-entreprises, accompagnement des porteurs de projet, démarches de marketing territorial,

etc.). Le deuxième levier consiste à mener une action sur l'espace physique afin de permettre l'implantation, le développement et le maintien des activités fabricantes sur le territoire (planification urbaine et droit du sol, politique foncière et immobilière, développement des infrastructures, etc.) (Cragues, 2017 ; FNEP, 2019). Notre approche étant ancrée dans le champ de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, c'est à ce deuxième levier que nous nous intéresserons principalement. Comment les politiques d'aménagement et d'urbanisme concrétisent-elles l'insertion et le développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains dans ce contexte de transitions ?

UNE ENTRÉE PAR LA MÉTROPOLE PLUTÔT QUE PAR LA VILLE

Le deuxième parti-pris de cette recherche est de parler de métropole plutôt que de ville. Elle s'inscrit, ainsi, dans la lignée de travaux récents visant à étudier la place accordée à l'industrie par les villes moyennes et les métropoles (Cragues, 2019). Cette recherche propose d'élargir la focale en questionnant les conditions du maintien et du développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains dans le contexte des transitions écologique, énergétique et numérique. Si plusieurs métropoles européennes comme Berlin, Bruxelles, Londres, Oslo, Rotterdam ou Vienne semblent déjà avancées dans le processus d'élaboration et de conduite de politiques de développement économique et d'urbanisme favorables au redéploiement des activités fabricantes (Fedeli et al., 2020 ; Hill and Warden, 2018), qu'en est-il de Lyon ?

L'échelle métropolitaine apparaît particulièrement intéressante pour analyser la reformulation du lien entre activités fabricantes et espaces urbains dans ce contexte de transitions. D'un côté, l'espace métropolitain redevient un territoire à fort potentiel pour les activités fabricantes. Les progrès technologiques couplés au développement d'une conscience et d'une réglementation environnementales ouvrent le champ des possibles pour une fabrication plus locale et circulaire, grâce au digital et à l'innovation sur les matériaux. En particulier, les métropoles présentent des tailles critiques suffisamment importantes pour être considérées comme des gisements de ressources, notamment de déchets et tous types d'objets ou de denrées à réparer, réutiliser, recycler, re-transformer… Elles peuvent ainsi devenir des foyers d'émergence et de développement de nouveaux modèles productifs, plus vertueux car fondés sur le réemploi et l'économie circulaire.

Mais, l'espace métropolitain présente également de fortes contraintes en raison de tensions qui sont d'autant plus sensibles et prononcées dans ce type de territoire : arriver à concilier accueil résidentiel et accueil des activités fabricantes, composer avec les prix élevés et la rareté du foncier et des produits immobiliers dédiés renforcés par l'instauration de l'objectif du ZAN, maintenir une offre d'emplois diversifiée et adaptée aux qualifications et profils des habitants.

L'échelle métropolitaine offre, enfin, l'opportunité de pouvoir étudier la diversité des reformulations du lien entre activités fabricantes et espaces urbains dans ce contexte de transitions. Celle-ci ne s'opère pas de la même façon, selon que l'on se situe dans les quartiers centraux propices à l'accueil de microentreprises ou de petites et moyennes entreprises, en 1ère couronne de banlieue ou dans les secteurs périphériques de 2e couronne situés à l'interface avec les territoires voisins et qui sont plus favorables à l'implantation des entreprises de taille intermédiaire et des grandes entreprises.

Trois terrains d'étude ont été choisis pour analyser plus finement les conditions de faisabilité du projet de « métropole fabricante » à Lyon : Villeurbanne - Grandclément au centre de la métropole, Vénissieux Nord – Saint-Priest dans la 1ère couronne de banlieue et les communes de Givors et Rive-de-Gier dans la Vallée du Gier, aux confins de la Métropole de Lyon et de Saint-Etienne Métropole. Ces territoires, emblématiques de l'histoire industrielle lyonnaise, permettent d'appréhender les différentes échelles de territorialisation du projet de « métropole fabricante » et la diversité des leviers de l'action spatiale utilisés pour le concrétiser.

Le centre, échelle de l'îlot : Villeurbanne et la ZAC Grandclément

Le centre de la métropole lyonnaise, composé de tissus urbains mixtes constitués de longue date, correspond aux communes de Lyon et de Villeurbanne. L'enjeu dans ces espaces urbains est d'arriver à maintenir, et si possible développer, la présence d'activités fabricantes malgré les fortes contraintes auxquelles elles sont soumises : rareté des surfaces disponibles, prix élevés, configurations spatiales des locaux souvent inadaptées aux besoins, etc. La concurrence pour l'accès au foncier et à l'immobilier est particulièrement exacerbée dans ces quartiers centraux et péricentraux en raison des évictions au profit de l'habitat (ateliers-échoppes en pied d'immeubles ou en arrière-cour transformés en logements) mais également au profit des activités tertiaires. Enclenchée depuis les années 1950 dans le centre de la métropole lyonnaise, ce processus de remplacement des fonctions fabricantes par des fonctions résidentielles et tertiaires

s'est accéléré au tournant du XXIe siècle (Bonneville, 1978 ; Linossier, 2015). Cette compétition entre les fonctions est particulièrement intense dans les secteurs en renouvellement urbain (7e, 8e et 9e arrondissements de Lyon ; quartiers Grandclément, Carré de Soie et Saint-Jean à Villeurbanne). Elle est aussi accentuée par l'existence de régimes de protection qui contraignent fortement l'implantation des activités fabricantes dans l'hypercentre (secteurs sauvegardés et périmètre UNESCO couvrant les quartiers historiques les plus anciens). L'échelle de l'îlot et celle de la parcelle sont, a priori, les plus appropriées pour envisager une stratégie foncière et immobilière permettant de maintenir et de développer ces petites unités de production insérées dans le tissu urbain existant. Mais la hausse des prix du foncier tirée par la financiarisation de l'immobilier d'entreprise pousse à une standardisation croissante des immeubles, ce qui laisse toujours moins de place disponible pour les activités fabricantes.

Ces quartiers centraux et péricentraux de Lyon se caractérisent par la présence d'activités fabricantes très variées : artisanat d'art et métiers de bouche, BTP, maintenance industrielle et technique, sécurité et nettoyage, mobilités et logistique urbaine, industries créatives, fabrication alimentaire voire micro-usines… (OPALE, 2021). Toutes ces activités sont le plus souvent hybridées avec des fonctions commerciales, servicielles et/ou artistiques et culturelles. Dans ce contexte urbain fortement contraint, les activités fabricantes les plus à même de se maintenir et de se développer relèvent du néo-artisanat à forte valeur ajoutée (industries du luxe, métiers d'art, réparation-refabrication), du recyclage-réemploi (y compris des déchets) et de la production de biens en petites séries ou à la carte au sein de micro-usines, dans la mouvance des *fablabs* et autres *maker spaces*. Pour autant, elles ne doivent pas prendre la place mais s'ajouter aux activités artisanales plus banales et classiques (boulangers, bouchers, traiteurs, cordonniers, électriciens, plombiers, etc.), dont le maintien et le développement dans la zone centrale de la métropole restent nécessaires.

L'implantation d'activités fabricantes dans ces tissus urbains denses s'explique par la concentration de clients, d'employés, de fournisseurs et de partenaires potentiels qu'elles peuvent y trouver. Cette centralité est également très recherchée par de nouvelles activités fabricantes qui ont besoin d'échanger et de co-construire avec leurs clients pour adapter leurs produits au cas par cas, ou tout simplement pour recruter de jeunes talents, résidant souvent dans le centre. La présence de toutes ces activités constitue un atout pour ces quartiers, par les services de proximité, du quotidien ou plus rares qu'elles apportent aux habitants et aux entreprises, mais aussi par leur contribution au maintien d'une offre d'emplois diversifiée (ingénieurs, créatifs, techniciens, employés, ouvriers…) et d'une mixité fonctionnelle au cœur de la métropole.

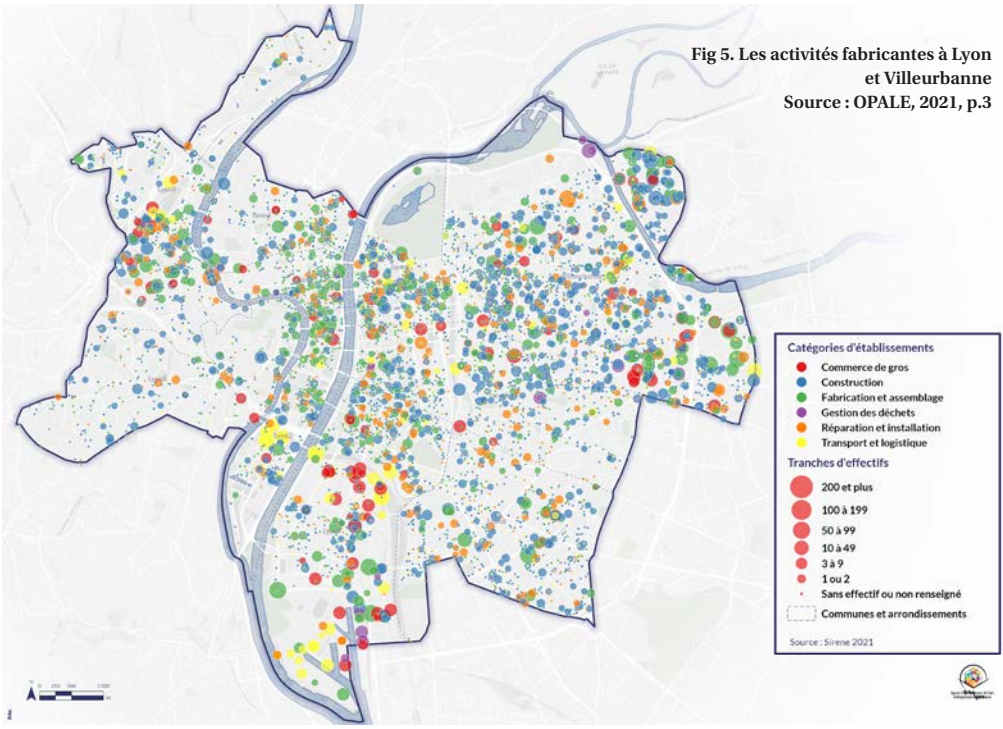


Fig 5. Les activités fabricantes à Lyon et Villeurbanne
Source : OPALE, 2021, p.3

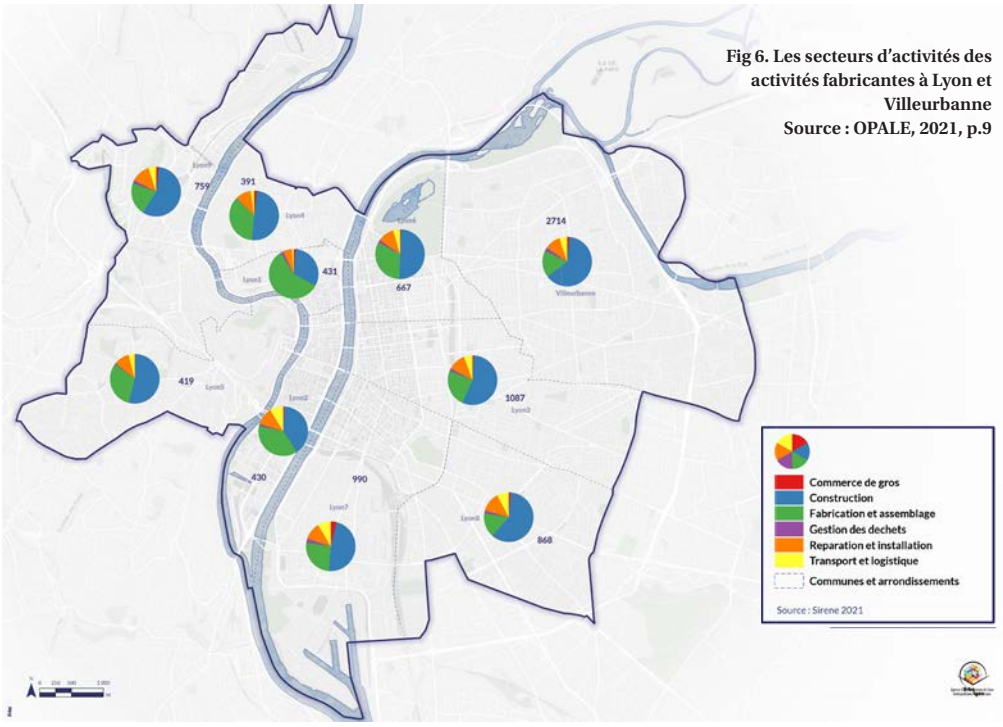


Fig 6. Les secteurs d'activités des activités fabricantes à Lyon et Villeurbanne
Source : OPALE, 2021, p.9

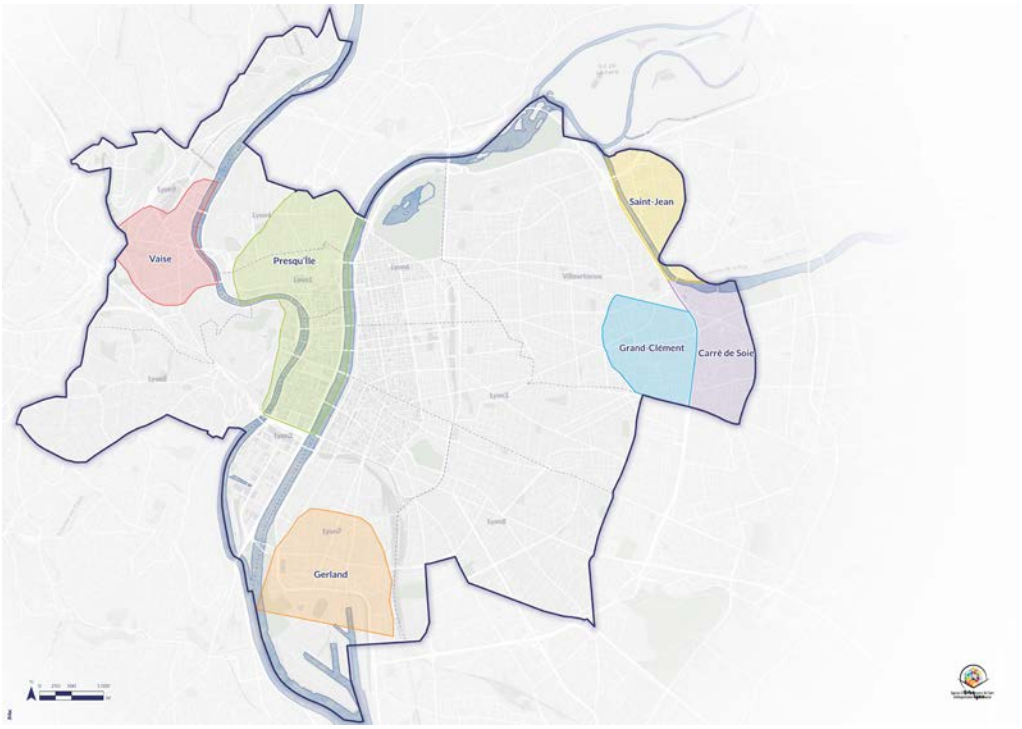


Fig 7. Concentration spatiale des emplois salariés de la fabrication et de l'assemblage (⅔ des emplois, 42 % des établissements recensés) / Source : OPALE, 2021, p.14

Villeurbanne offre un terrain d'étude représentatif des quartiers centraux et péricentraux métropolitains. La commune présente un tissu urbain à la fois dense et mixte accueillant encore de nombreuses activités fabricantes, du fait de son riche passé industriel mais aussi de la volonté affirmée par les exécutifs municipaux successifs de conserver et de renforcer cette identité. Depuis les années 1970, les politiques urbaines municipales se singularisent au sein de la stratégie de développement économique de la Métropole de Lyon par des choix d'orientations et d'interventions plutôt favorables au maintien des activités productives malgré le processus de renouvellement urbain et fonctionnel à l'œuvre (Bonneville 1982 ; Linossier, 2023). Plusieurs polarités fabricantes ont ainsi pu être identifiées sur la commune de Villeurbanne, reflétant la concentration spatiale d'emplois salariés dans les activités de fabrication et d'assemblage (cf. Figure 7). Les îlots et parcelles en mutation cristallisent tout particulièrement les enjeux urbanistiques du maintien et du redéveloppement des activités fabricantes dans les tissus centraux et péricentraux, tant du point de vue morphologique que du point de vue réglementaire et procédural. Ils offrent ainsi des cas d'étude éclairant sur les possibilités et les limites que présentent les leviers et outils de l'aménagement et de l'urbanisme pour favoriser la réindustrialisation des centres métropolitains. Cette recherche

les aborde à travers le projet urbain de la ZAC Grandclément et plusieurs opérations immobilières en cours de développement à Villeurbanne qui seront plus largement présentées dans la suite de l'ouvrage.

La 1ère couronne, échelle du quartier : Vénissieux, Saint-Priest et le projet Vénissieux-Nord

La 1ère couronne de banlieue de la métropole lyonnaise correspond aux territoires d'implantation historique des activités issues de la Révolution industrielle au XIXe siècle et qui ont été massivement évincées des quartiers centraux au cours du XXe siècle. Dans ces espaces urbains, l'enjeu est de réussir le pari de la reconversion industrielle des sites historiques tout en assurant une cohabitation harmonieuse avec les fonctions résidentielles et tertiaires qui tendent à se développer. L'urbanisation a, en effet, largement rattrapé ces sites et leur confère aujourd'hui une orientation urbaine et fonctionnelle plus mixte, juxtaposant voire imbriquant de plus en plus étroitement habitat, zones commerciales ou tertiaires et sites industriels. Or, une évolution vers plus de mixité fonctionnelle peut générer des conflits d'usages au regard des nuisances potentielles induites par les activités fabricantes (pollution de l'air, bruit, dégradation paysagère, flux routiers, risques technologiques…). Si le renouvellement et le développement des activités fabricantes dans ces espaces urbains semble facilité par la libéralisation de gisements fonciers liée à la transformation des activités industrielles, le choix du type d'activités fabricantes à accueillir est déterminant pour la réussite des opérations et leur bonne intégration urbaine.

Cette 1ère couronne de banlieue de la métropole lyonnaise est encore caractérisée par une forte présence d'activités industrielles qui sont implantées en diffus et au sein de zones industrielles (ZI) ou de zones d'activités économiques (ZAE), plus particulièrement à l'est et au sud de la métropole lyonnaise. Ces territoires de banlieue présentent ainsi un tissu industriel riche de grandes entreprises, d'entreprises de taille intermédiaires (ETI) et de petites et moyennes entreprises (PME/PMI) appartenant à des secteurs variés. Le développement industriel de ces territoires s'est d'abord amorcé dans le sud avec l'implantation de grandes installations chimiques à Saint-Fons, Oullins, Feyzin et Pierre-Bénite et l'arrivée des usines Berliet puis Renault Véhicules Industriels à Vénissieux et Saint-Priest. Dans l'est, les premières installations textiles de Vaulx-en-Velin (Rhodiaceta) ont été rejointes par d'autres activités liées au textile et à la chimie, ainsi que par des usines de mécanique, de métallurgie, de transformation agro-alimentaire, de papeterie et d'imprimerie, etc. Débordant voire chassées de Lyon et Villeurbanne par les opérations de rénovation urbaine et l'intense pression foncière durant les Trente Glorieuses, elles ont progressivement colonisé les communes de Décines, Meyzieu, Chassieu, Corbas. La plu-

Fig 8. Le nouveau quartier du Grand Parilly, Vénissieux / Source : Patricia Lejoux

Fig 9. Un site industriel historique, Vénissieux / Source : Patricia Lejoux

part des ZI et autres ZAE qui ont permis d'accueillir ces implantations ont été aménagées dans la seconde moitié du XXe siècle (Linossier, 2006 et 2023). Elles ont été conçues selon un « urbanisme de secteurs » fonctionnaliste (Mangin, 2004), adapté aux besoins des entreprises en matière de desserte routière comme de surfaces foncières à travers le modèle usinier de la « grande industrie », mais qui a aussi généré de vastes enclaves monofonctionnelles insuffisamment intégrées au tissu urbain (Levy, 2010).

Comme tous les territoires anciennement industrialisés, la 1ère couronne de banlieue de la métropole lyonnaise connaît une déprise industrielle depuis les années 1970-80, marquée par les fermetures d'usines et les délocalisations. Les sites qui se maintiennent sont soumis à des évolutions d'activités plus ou moins importantes, occasionnant la réorganisation des installations sur place et la libération d'opportunités foncières de plusieurs dizaines d'hectares à un horizon de 5-10 ans. Du fait d'une très bonne accessibilité (routière, autoroutière, transports en commun) et de fortes aménités urbaines (proximité du cœur métropolitain, commerces, loisirs, équipements et services d'accompagnement…), ces espaces sont propices aux grands projets de renouvellement urbain et soumis à une forte pression foncière. L'enjeu réside donc dans le maintien et le redéveloppement d'une offre de surfaces dédiées sur les ténements industriels en mutation.

Symbole de la filière automobile, structurante pour l'industrie métropolitaine lyonnaise, le territoire Vénissieux Nord - Saint-Priest offre un cas d'étude des enjeux et des modalités du maintien et du développement des activités fabricantes dans les espaces de 1ère couronne de banlieue. Il combine de grandes entreprises industrielles en pleine transformation (décarbonation, augmentation des fonctions de R&D et d'innovation…), des start-ups en pointe de l'innovation et des terrains dont l'occupation est à renouveler ou à optimiser. Il est d'ailleurs identifié comme un territoire d'expérimentation du projet lauréat porté par la Métropole de Lyon et douze partenaires visant à développer « une industrie reconnectée à son territoire et à ses habitants » dans le cadre du programme Territoires d'Innovation 2030, lié au Programme d'Investissements d'Avenir[2]. Il est notamment abordé à travers le projet USIN, mis en œuvre par la Socié-

[2] Le programme Territoires d'Innovation France 2030, anciennement Territoires d'Innovation de Grande Ambition (TIGA) du programme d'Investissements d'Avenir (PIA 3) est porté par les Métropoles de Lyon et Saint-Etienne et bénéficie d'une enveloppe fléchée de 28 millions € pour financer des actions favorisant le développement soutenable de l'industrie.

té d'Equipement de la Région Lyonnaise (SERL)[3] sur un ancien tènement Bosch et par les projets d'optimisation/valorisation foncière auxquels réfléchissent d'autres grands propriétaires industriels historiquement présents sur ce territoire (Renault Trucks - Volvo, Aldès).

La 2e couronne, échelle supra-métropolitaine : Givors, Rive-de-Gier et la Vallée du Gier

Le territoire d'influence économique de la métropole lyonnaise dépasse largement le périmètre administratif de la Métropole de Lyon. Il recouvre un ensemble disparate composé à la fois de la 2e couronne de banlieue incluse dans l'espace métropolitain, mais aussi de franges périurbaines plus ou moins éloignées du centre et comprises dans les territoires voisins. S'il est d'abord caractérisé par sa diversité et des composantes fonctionnelles très variables d'un secteur à un autre (prédominance de la composante naturelle et agricole et des fonctions résidentielles dans le massif des Monts d'Or au Nord, par exemple), ce territoire d'influence accueille aussi des activités fabricantes, à l'instar des Monts du Lyonnais à l'Ouest dont la composante industrielle, héritée du système de la Fabrique lyonnaise (textile, mécanique), a bénéficié d'une dynamique de développement local endogène pour se diversifier depuis les années 1970 (agroalimentaire, équipements informatiques) (INSEE AURA, 2013). Le développement de l'industrie dans ces grands territoires trouve son origine dans le large processus de desserrement industriel qui s'est opéré durant les Trente Glorieuses autour de l'agglomération lyonnaise (Linossier, 2006 et 2023). En termes d'insertion urbaine, les activités fabricantes sont principalement implantées au sein de vastes ZI et ZA, mais aussi en diffus. Les formes urbaines et configurations spatiales (domination du modèle usinier, grands bâtiments fonctionnels de type hangar ou entrepôt) sont similaires à celles de la première couronne de banlieue dont elles constituent la continuité. Les dynamiques de développement industriel sont cependant diverses selon les secteurs géographiques. Si l'Est connaît une dynamique d'implantations plutôt soutenue, conduisant à une intensification de la pression foncière et de la concurrence avec les autres fonctions économiques et urbaines (logistique, commerce, équipements collectifs), le Sud et l'Ouest sont soumis à des dynamiques plus contrastées : forte pression dans les communes mitoyennes de la Métropole (Brignais, Chaponost), mais déprise industrielle et apparition de friches à Givors.

[3] Société d'économie mixte créée en 1957 pour réaliser l'aménagement des zones industrielles, les opérations de rénovation urbaine et d'urbanisme pour le compte des collectivités locales (département du Rhône, Villes de Lyon et de Villeurbanne, COURLY à partir de 1969…). Elle est affiliée au réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Au sein de cette 2e couronne, nous nous intéresserons plus spécifiquement à ces territoires de déprise industrielle. Ceux-ci représentent aujourd'hui de forts enjeux en raison de leur potentiel de gisements fonciers qui permettrait de répondre aux besoins de maintien et de redéploiement des activités fabricantes de la métropole lyonnaise, sans pour autant engendrer un accroissement de l'artificialisation des sols et des mobilités. La proximité de ces territoires avec les pôles industriels existants et leurs disponibilités foncières en font des espaces propices au desserrement des activités fabricantes qui ne trouvent plus leur place dans la première couronne de banlieue (manque de surfaces adaptées, nuisances incompatibles avec une localisation intra-métropolitaine). Mais la réintégration industrielle de ces confins métropolitains est rendue complexe par l'état des fonciers (pollution, risques) et des tracés d'infrastructures de transport (ferroviaires, autoroutières, fluviales…) inadaptés pour leur desserte. Elle pose également la question de l'articulation de la stratégie de la Métropole de Lyon avec celles des territoires voisins pour gérer le « débordement industriel » de la métropole et les marges de manœuvre dont les acteurs publics et privés disposent pour l'organiser.

Le sud-ouest de la 2e couronne de banlieue métropolitaine et ses prolongements dans la Vallée du Gier voisine dont il constitue le point d'accès au couloir rhodanien et de connexion à la métropole lyonnaise, constituent un exemple de territoire d'interface faisant l'objet d'enjeux de revitalisation économique. Ils permettent d'interroger à la fois les possibilités de (re)mobilisation des opportunités foncières libérées par la déprise industrielle et les modalités politiques et techniques de la collaboration interterritoriale au service du développement économique et urbain. En effet, ce grand territoire fait partie des sites identifiés dans le cadre du projet Territoires d'innovation 2030 porté conjointement par la Métropole de Lyon et Saint-Etienne Métropole depuis 2019. Les villes de Givors sur le périmètre de la Métropole de Lyon et de Rive-de-Gier sur celui du territoire de Saint Etienne Métropole offrent des cas d'étude représentatifs des territoires « de vieille industrie » mobilisables pour accueillir le développement de la « métropole fabricante », grâce à la présence de friches industrielles.

L'HYPOTHÈSE D'UNE « MÉTROPOLE FABRICANTE »

L'objectif de cette recherche est de tester, sur Lyon, l'hypothèse d'un projet de « métropole fabricante » susceptible de permettre un développement des activités fabricantes au sein des espaces urbains dans le contexte des

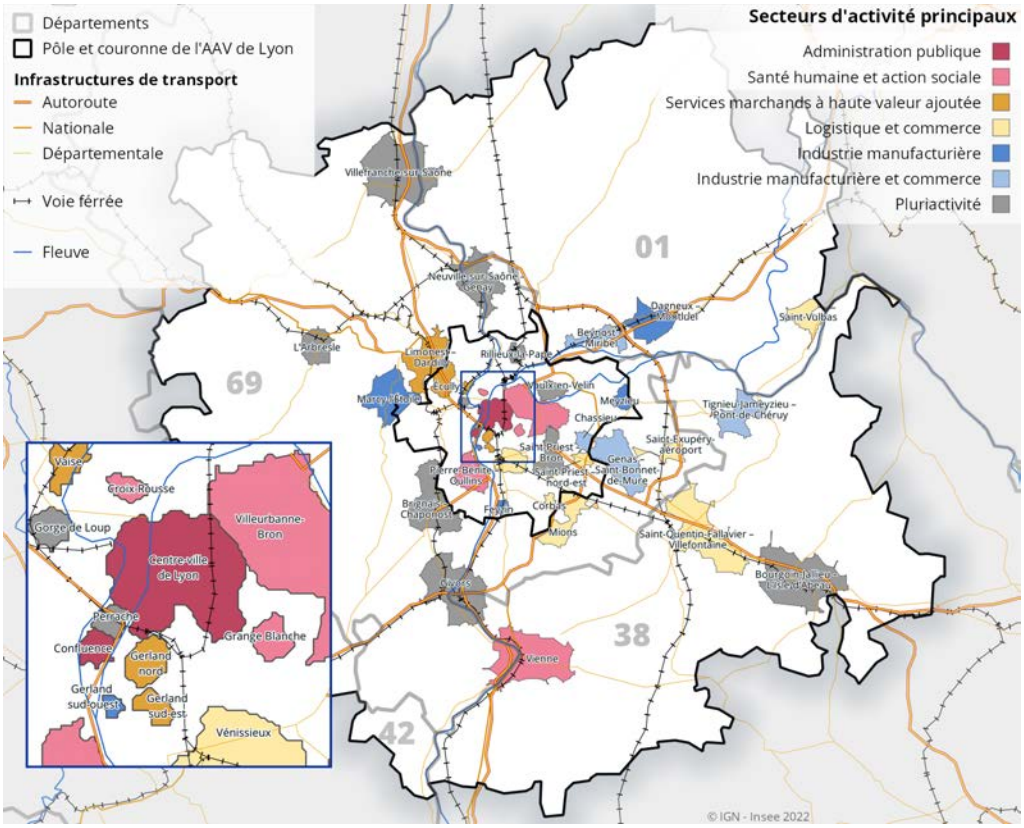


Fig 10. Les pôles industriels de la deuxième couronne lyonnaise / Source : INSEE AURA, 2022

transitions écologique, énergétique et numérique en cours. Cette hypothèse repose sur trois postulats : l'existence d'un système d'acteurs qui partagent la même ambition de maintenir et redéployer les activités fabricantes dans la métropole ; l'existence d'outils et de dispositifs d'intervention en aménagement et urbanisme pour servir cette ambition ; un mode de territorialisation de la « métropole fabricante » qui articule plusieurs échelles d'insertion des activités dans les tissus urbains.

L'existence d'un système d'acteurs partageant une ambition commune de maintien et de développement des activités fabricantes

Historiquement, la métropole lyonnaise a toujours développé une politique favorable au maintien et au développement des activités productives en raison du rôle fondamental joué par l'industrie dans sa dynamique de développement économique. Même si elle a pu varier au cours des dernières décennies, passant d'un statut prioritaire dans les années 1970-80 (mandats de Francisque Collomb) à la quasi invisibilité dans les années 1990-2000 (mandat de Raymond Barre et début de l'ère Gérard Collomb),

avant de revenir en grâce dans les années 2010 (mandats de G. Collomb et D. Kimelfeld) (Linossier, 2023), la place accordée aux activités productives fait l'objet d'un fort consensus local.

Cette importance historique de l'industrie explique également la spécificité du système d'acteurs lyonnais qui se caractérise par une forte proximité entre acteurs publics et privés, notamment entre les pouvoirs publics locaux et le patronat industriel. Au sein de ce système d'acteurs, les organismes consulaires - Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) depuis longtemps, Chambre des Métiers et l'Artisanat (CMA) de façon plus récente - jouent un rôle de courroie de transmission déterminant entre les entreprises et les pouvoirs publics. Ils permettent ainsi la prise en compte des besoins et des enjeux propres aux activités productives dans l'orientation des politiques de développement économique et d'aménagement urbain. Avant d'analyser l'évolution éventuelle du positionnement des acteurs et de leur stratégie à l'égard des activités fabricantes dans le contexte actuel de transitions, il semble important de revenir sur la construction progressive de ce consensus local au cours du temps.

Le système d'acteurs associant les pouvoirs publics locaux et les représentants du monde économique s'est mis en place après la Seconde Guerre Mondiale, autour notamment du Comité d'aménagement et d'expansion de la région lyonnaise. Celui-ci visait à participer à l'orientation de la planification économique et de l'aménagement du territoire portée par l'État (Linossier, 2006). Les communes et les entreprises - patronat industriel en tête - s'inquiétaient alors de disposer des surfaces nécessaires au redéploiement de l'appareil productif et des logements ouvriers dans l'agglomération lyonnaise. Durant les Trente Glorieuses, les acteurs publics et privés ont ainsi soutenu une politique d'aménagement volontariste visant à moderniser et développer le tissu industriel en le desserrant à l'échelle métropolitaine et à rénover le tissu urbain central et péricentral au profit de nouvelles fonctions résidentielles et tertiaires.

Avec le ralentissement de la croissance et la survenue de la crise économique dans les années 1970, les industriels lyonnais se sont tournés vers les acteurs publics locaux, renforcés par la création de la Communauté urbaine (COURLY), pour s'émanciper de la politique d'exurbanisation de l'industrie prônée par l'Etat et ainsi reprendre en main le développement économique de l'agglomération en intégrant l'industrie en ville (Linossier, 2020). Cette alliance stratégique entre acteurs publics et privés s'est concrétisée par la signature d'une Charte industrielle pour l'agglomération lyonnaise en 1972 et par la création de l'Association pour le Développement Économique de la Région Lyonnaise (ADERLY) en 1974, réunissant la COURLY, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL)

et le Groupement Interprofessionnel Lyonnais, auxquels s'est également associé le département du Rhône. Elle a permis aux acteurs économiques locaux de coopérer étroitement avec les autorités publiques locales pour organiser et promouvoir l'aménagement des surfaces dédiées nécessaires au développement industriel dans l'agglomération. Il s'agissait d'accompagner la prévision et la conception des zones industrielles (estimation des besoins en surfaces pour les transferts et les extensions, prise en compte des nuisances et pollutions), afin qu'elles soient adaptées aux besoins des entreprises (en termes de localisation, de desserte, d'équipements, etc.), mais aussi d'apporter de nouvelles approches plus pragmatiques et stratégiques dans la gestion de l'offre de surfaces.

L'ADERLY a ainsi porté des objectifs économiques de lutte contre la stagnation industrielle et le déménagement des industries vers les périphéries métropolitaines, appuyés par l'expertise spatiale de l'Atelier d'urbanisme de la COURLY (ATURCO)[4] et la capacité de mise en œuvre opérationnelle de la Société d'Equipement de la Région Lyonnaise (SERL). La création d'un Bureau de développement industriel à Villeurbanne en 1977 puis d'un Comité de localisation industrielle à Lyon l'année suivante n'a cependant pas empêché la poursuite du processus de désindustrialisation des tissus urbains centraux et péricentraux au profit des fonctions résidentielles et tertiaires. Ce processus de déprise a affecté également la première couronne de banlieue anciennement industrialisée (Saint-Fons au sud, Vaulx-en-Velin à l'est), justifiant la constitution d'un groupe d'étude des questions industrielles au sein de la Région urbaine de Lyon (RUL).

La mobilisation des communes pour la sauvegarde et le maintien de l'industrie en ville s'est progressivement muée au cours des années 1980 en une stratégie opportuniste d'accompagnement des fermetures d'usines et de reconversion économique des sites, au nom de la création d'emplois et de la conservation des ressources fiscales. Ce virage tertiaire, largement prôné par l'ADERLY et progressivement mis en application à travers les documents de planification urbaine (plans d'urbanisme, schéma directeur) et d'orientation du développement économique, a conduit à une invisibilisation relative de l'industrie sur fond d'internationalisation, de technopolisation et de métropolisation de l'agglomération lyonnaise au tournant des années 1990.

L'alliance entre patronat industriel et autorités publiques locales a toutefois été réactualisée avec la Charte des implantations industrielles signée par le Grand Lyon, la CCI et les services de l'État en 1997, afin d'améliorer

[4] Créé en 1969, l'ATURCO est devenu l'Agence d'urbanisme de la COURLY (AGURCO) en 1978.

la prise en compte de l'environnement et les conditions d'accueil des entreprises en ZI (Linossier, 2006). Elle a notamment permis d'engager la réhabilitation des ZI et ZA de première génération de l'agglomération, grâce aux enjeux identifiés par l'observatoire de l'immobilier d'entreprises et du foncier industriel associant la Mission Développement économique du Grand Lyon et les professionnels du secteur.

Dans les années 2000, la gouvernance du développement économique de la Métropole de Lyon s'est ensuite réorganisée au sein de l'alliance Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE). Jusqu'en 2020, GLEE réunissait la Communauté urbaine de Lyon (devenue Métropole de Lyon en 2015), la CCIL, la CMA, le MEDEF, la CPME et l'Université de Lyon. Bien que cette alliance ait été globalement dominée par une stratégie offensive de tertiarisation et un positionnement métropolitain appuyé sur les nouvelles technologies et le développement de l'immobilier de bureaux, elle a également permis de consolider voire de renouveler les liens étroits tissés entre le pouvoir politique métropolitain et les milieux économiques et industriels lyonnais (Healy, 2007; Linossier, 2006).

L'enjeu, aujourd'hui, est de comprendre comment l'évolution du contexte, marquée par les transitions en cours, modifie le positionnement des acteurs publics et privés sur cette question du maintien et du développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise et si cela se traduit par la définition, ou non, d'une stratégie en matière de développement économique et d'aménagement et d'urbanisme ?

L'existence d'outils d'urbanisme et d'aménagement mobilisables pour maintenir et développer les activités fabricantes

Différents outils et dispositifs relevant de l'aménagement et de l'urbanisme peuvent être mobilisés par les acteurs publics locaux pour permettre le maintien et le développement des activités fabricantes au sein des métropoles : la planification urbaine et réglementaire (documents et plans d'urbanisme, zonages et servitudes d'urbanisme) ; l'action foncière (acquisitions de terrains, réserves foncières) ; l'urbanisme opérationnel (projets d'aménagement et réalisation d'équipements) ; la collaboration et le partenariat avec les acteurs privés (entreprises industrielles, propriétaires fonciers, investisseurs et promoteurs immobiliers). Dans la métropole lyonnaise, l'ensemble de ces outils sont mobilisés depuis longtemps, mais, suivant les époques, ils n'ont pas toujours permis de préserver les implantations industrielles.

La planification urbaine et réglementaire a été utilisée dès le début des années 1960, à travers l'élaboration par les services de l'Etat et de la Ville de

Lyon d'un plan d'urbanisme directeur (PUD) et d'un plan général directeur d'urbanisme (PGDU) destinés à organiser le desserrement de l'industrie à l'échelle de l'agglomération. Ces premiers documents se sont inscrits en continuité du Plan Lambert de 1944 (Dally-Martin et Delfante, 1994), pour réserver des surfaces au redéploiement des usines et des entrepôts dans la première couronne de banlieue à l'est et au nord, à proximité des infrastructures de transport (routier, ferroviaire, fluvial) et de production d'énergie. Environ 3 500 hectares (dont 2 100 hectares de surfaces libres) ont ainsi été planifiés selon une logique fonctionnaliste pour accueillir les activités industrielles gênantes et/ou qui ne trouvaient plus les conditions nécessaires à leur développement dans la zone centrale de l'agglomération. Cette planification urbaine du desserrement industriel à l'échelle de l'agglomération s'est doublée d'une dimension métropolitaine fondée sur un modèle multipolaire, d'abord dans le cadre du plan d'aménagement et d'organisation général (PADOG) de la région lyonnaise élaboré par l'ATURCO en 1965, puis dans celui du schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine (SDAM) établi par l'OREAM[5] en 1971 pour traduire la politique des métropoles d'équilibre orchestrée par la DATAR[6] à l'échelle de la RUL. Ces documents proposaient d'accueillir les activités industrielles gênantes dans de nouveaux pôles de développement inspirés des pôles de croissance de F. Perroux (Perroux, 1955), volontairement localisés à l'extérieur et à distance de l'agglomération urbaine. Plus de 3 000 hectares ont ainsi été réservés pour les industries nuisibles dans la Plaine de l'Ain.

A la fin des années 1970, les plans d'occupation du sols (POS) et le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme élaborés par l'ATURCO ont toutefois permis de réaffirmer la volonté du patronat local et des élus locaux de conserver l'industrie dans l'agglomération, à proximité du centre urbain (ATURCO, 1976). Deux zonages spécifiquement dédiés réglementaient l'insertion urbaine des activités industrielles - le zonage Ui pour les parcelles urbanisées et urbanisables, le zonage NAi pour les réserves foncières à urbanisation différée - couvrant plus de 5 200 hectares au total (11% de la superficie de la COURLY) (AGURCO, 1980). Plus de 80 % de ces surfaces se trouvaient dans les communes de banlieue. A l'inverse, plus de 200 hectares industriels imbriqués dans le tissu urbain central de Lyon et Villeurbanne n'ont alors fait l'objet d'aucun classement, permettant ainsi une mutation résidentielle ou tertiaire (Bonneville, 1982).

[5] Organisation d'étude d'aménagement de l'aire métropolitaine, chargé de la planification territoriale de la métropole d'équilibre Lyon - Saint-Etienne - Grenoble.

[6] Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

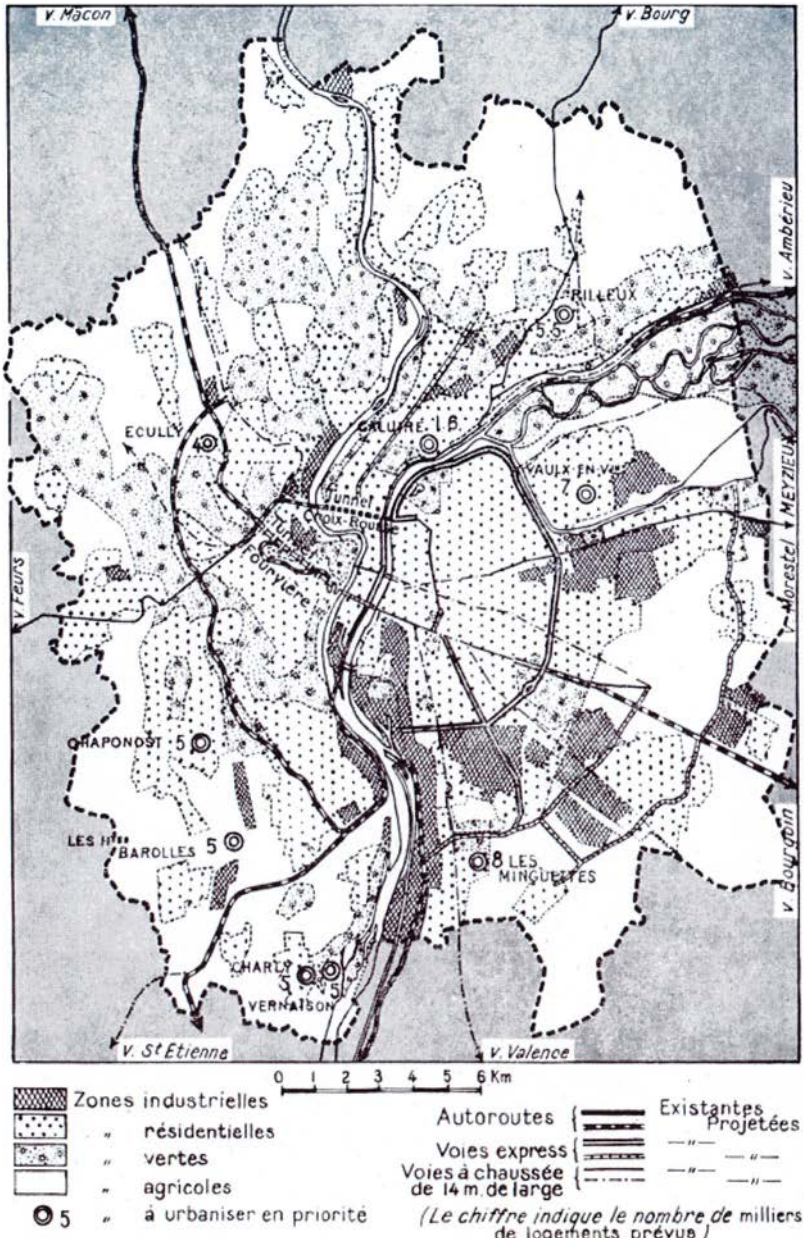
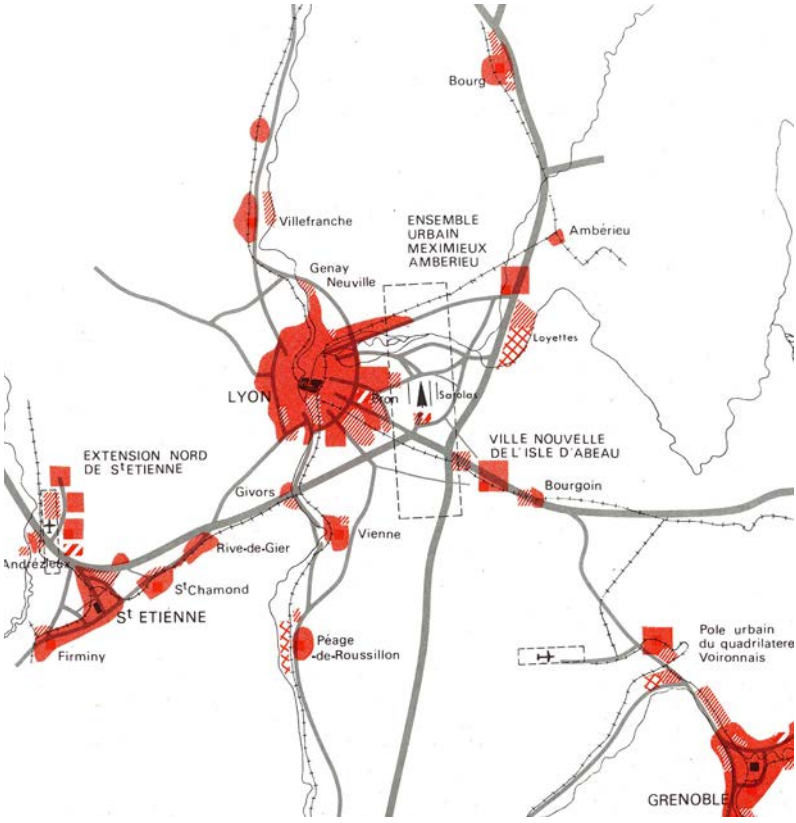


Fig 11. Schéma du PDGU de Lyon de 1960 / Source : Laferrère, 1963, p.5



Différents types de zones d'activités proposées dans les régions urbaines de Lyon - Saint-Etienne - Grenoble

Fig 12. Les zones d'activités prévues dans le SDAM de 1971 / Source : OREAM, 1971, p. 125

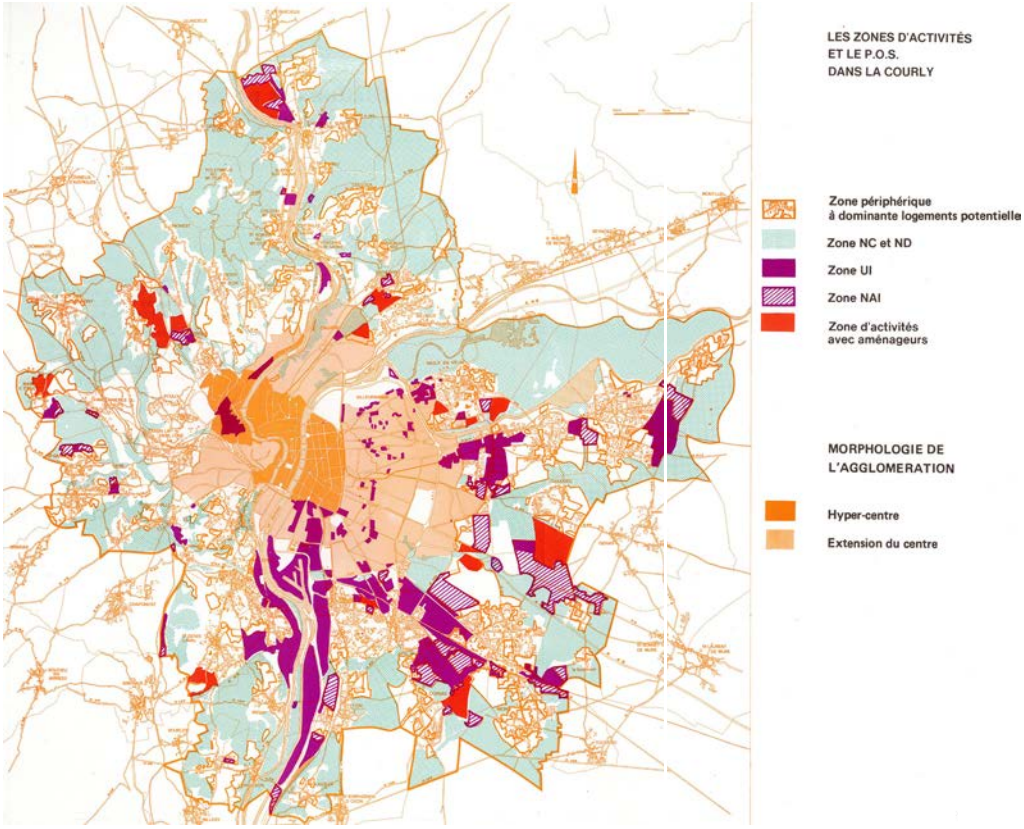


Fig 13. Le plan d'occupation des sols de la COURLY au début des années 1980
Source : AGURCO, 1982

Avec la crise industrielle, le nouveau POS adopté en 1984 a acté des limites d'une planification spatiale extensive des ZI et a cherché à accompagner la tertiarisation de l'économie. Il s'est traduit par un nouveau zonage UE correspondant aux «°zones d'emplois » destinées à accueillir des activités «°de toute nature », y compris tertiaires. Si un micro-zonage rigoureux a été mis en œuvre pour protéger la centaine d'hectares industriels disséminés dans le tissu urbain dense de Villeurbanne (Tuppen, 1986), les 520 hectares de zonage Ui de la Ville de Lyon ont été ouverts aux activités « secondaire[s] supérieur[es] (…) qui exigent des locaux plus proches du bureau que de l'usine traditionnelle » (AGURCO, 1984). L'élargissement de la vocation économique des ZI-ZA l'a finalement emporté sur le classement systématique des emprises industrielles existantes. Le schéma directeur « Lyon 2010 » adopté en 1992 a confirmé ce choix stratégique défavorable à l'industrie, en réaffirmant la nécessité de diversifier l'offre de sites d'accueil, de remplacer « les occupations obsolètes ou sous-utilisées » et de favoriser la restructuration des grandes ZI de la deuxième couronne et des

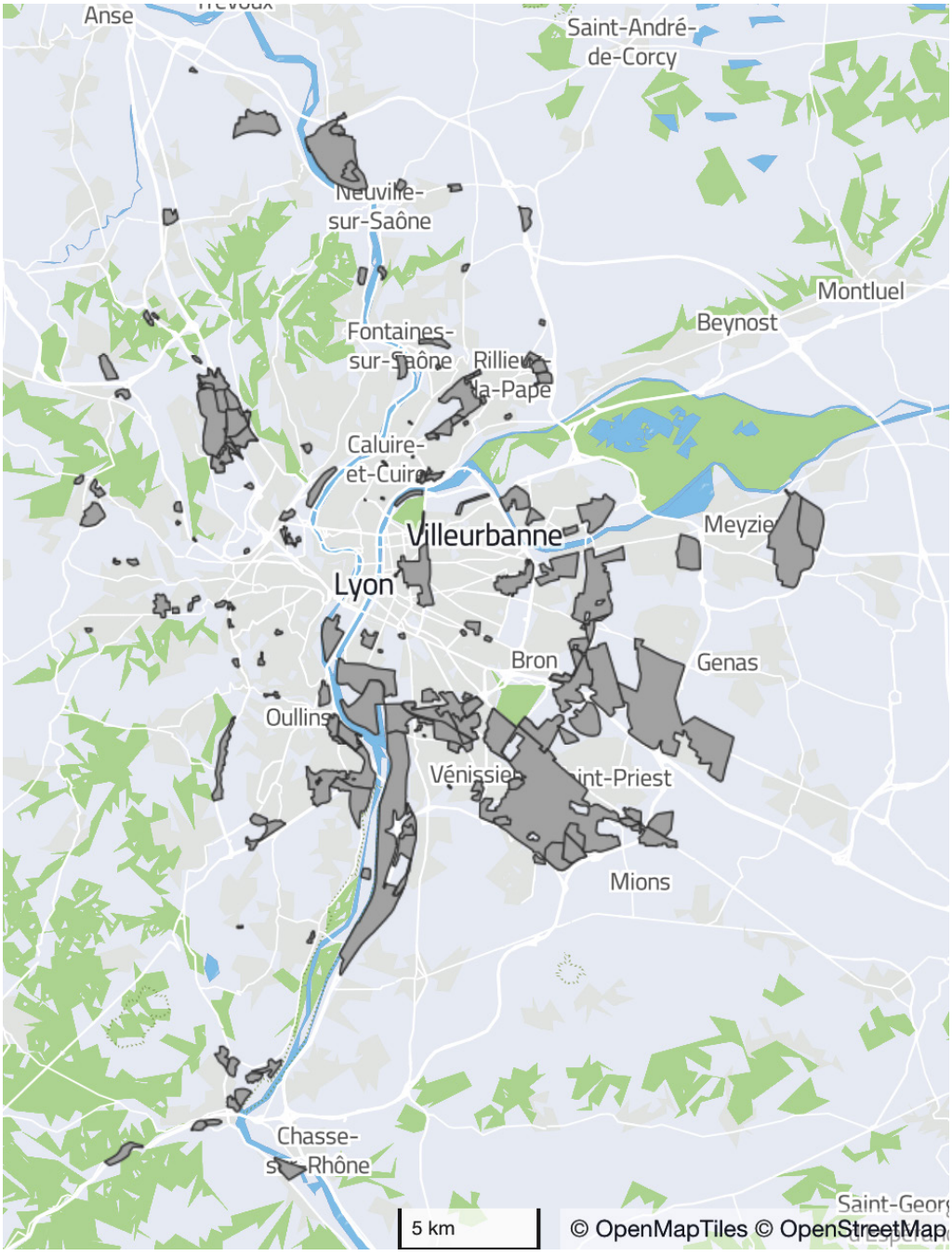


Fig 14. Les ZI et ZAE de la Métropole de Lyon / Source : Métropole de Lyon, 2019, p.631

ZAE de la première couronne pour « conforter et moderniser le tissu économique existant » (SEPAL, 1992). Ce choix de ne pas créer de nouvelles surfaces industrielles mais de réutiliser les ZI et ZAE déjà aménagées a été traduit dans le POS communautaire de 1998. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) des années 2000 ont poursuivi les mêmes orientations : pas de zonage spécifique protégeant l'industrie et les activités productives au sein du Grand Lyon, pas des nouvelles surfaces dédiées. Au contraire, la tendance a même plutôt été à l'accélération des changements de destination en faveur de l'accueil d'autres fonctions, particulièrement dans les tissus urbains de la zone centrale et de la première couronne de banlieue.

En matière d'aménagement opérationnel, les ZI et les ZA-ZAE ont été les outils emblématiques de l'urbanisme industriel et fonctionnaliste (Linossier et al., 2014 ; Lejoux, 2018). Elles ont été largement développées dans l'agglomération lyonnaise des années 1960 à 1980. Environ 1 300 hectares ont ainsi été consommés entre 1968 et 1975 sur le territoire de la COURLY pour leur réalisation : ZI de Rillieux-la-Pape - Caluire (PERICA), Feyzin, Chassieu, Meyzieu, Vaulx-en-Velin, Vénissieux, Corbas, Neuville-Genay. Financées par les pouvoirs publics, les opérations ont principalement été confiées à la SERL hormis quelques-unes effectuées par la CCIL. Dans les années 1970, la procédure de ZAC a progressivement remplacé celle du lotissement pour encadrer leur mise en œuvre, permettant la réalisation de programmes mixtes mêlant fonctions industrielles, tertiaires et/ou résidentielles notamment en première couronne de banlieue ouest (Techlid à Dardilly et Limonest, Saint-Genis-Laval). L'aménagement des ZI et ZA-ZAE du Grand Lyon s'est poursuivi jusqu'aux années 1990, avec l'inauguration du Parc technologique de Lyon - Saint-Priest en 1995 (140 hectares) et le lancement de la ZAC des Gaulnes à Meyzieu - Jonage en 1999 (109 hectares). A partir de 1997, une démarche de requalification des ZI et ZAE de première génération a été initiée afin d'enrayer leur perte d'attractivité et de pallier à la pénurie de foncier industriel alors que les acteurs privés et publics locaux commençaient à redécouvrir les atouts des ZI-ZAE proches du cœur métropolitain.

En matière d'action foncière, l'intervention des pouvoirs publics locaux (municipalités, COURLY) a également été déterminante (veille, préemption, acquisition, mise à disposition de terrains), non seulement pour anticiper l'aménagement des ZI-ZA mais aussi pour faciliter l'évolution des tissus urbains contenant des emprises industrielles (implantation, transfert, extension, fermeture). Les grands groupes industriels disposant de réserves foncières comme de nombreuses petites et moyennes entreprises ont ainsi pu réaliser leur développement ou leur restructuration en diffus, c'est-à-dire en dehors des ZI et ZAE aménagées par les pouvoirs publics (CRAII, 1977).

Avec la crise, cette intervention des collectivités s'est prolongée par une politique offensive de production de surfaces réservées aux entreprises (AGURCO, 1980) à Lyon et Villeurbanne et de soutien aux réalisations privées. Une nouvelle offre de sites d'accueil dédiés, insérée dans les tissus urbains existants, a ainsi été développée sous la forme de parcs d'activités et de bâtiments industriels à forte densité d'emplois qualifiés : le parc de l'Artillerie sur 24 hectares à Gerland (Lyon 7e), le centre industriel de Pressensé aménagé par la SERL à Villeurbanne et une quarantaine d'autres programmes du même type, majoritairement issus d'initiatives privées. Le groupe industriel Rhône-Poulenc a été l'un des acteurs privés majeurs de ce renouvellement de l'offre dédiée, en conduisant « une stratégie foncière et immobilière en milieu urbain, non par vocation, mais par nécessité » (Laferrère, 1989, p.140) après la fermeture de ses sites de Vénissieux et de Vaise - Gorge de Loup (Lyon 9e).

Dans le contexte de transitions actuel, l'enjeu est de comprendre comment ces outils sont éventuellement réactualisés pour maintenir et développer les activités fabricantes dans la métropole lyonnaise et s'il faut en utiliser d'autres, voire en inventer de nouveaux.

Une approche multiscalaire permettant de différencier les actions en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes

Le maintien et le développement des activités fabricantes en contexte métropolitain suppose de déployer une approche multiscalaire, afin de prendre en compte la diversité des problématiques soulevées par la territorialisation d'un projet de « métropole fabricante ». Depuis plusieurs décennies, l'approche multiscalaire constitue une composante fondamentale de la politique de développement économique à Lyon comme dans la plupart des grandes métropoles françaises (Linossier, 2006 ; Cragues, 2009). Cette territorialisation se traduit par la nécessité de prendre en compte :

— les différents types de tissu urbain qui constituent la métropole : centraux, de 1ère couronne, de 2nde couronne ;

— les différents types d'entreprises que ces espaces urbains sont susceptibles d'accueillir : fabrication artisanale, micro-usines, usines de taille intermédiaire, grandes entreprises, etc. ;

— les différentes mailles d'insertion des activités fabricantes : bâtiment, îlot, quartier, territoire intra-métropolitain ;

— les différentes échelles d'intervention des acteurs.

A cet égard, trois échelles d'intervention peuvent être identifiées. La pre-

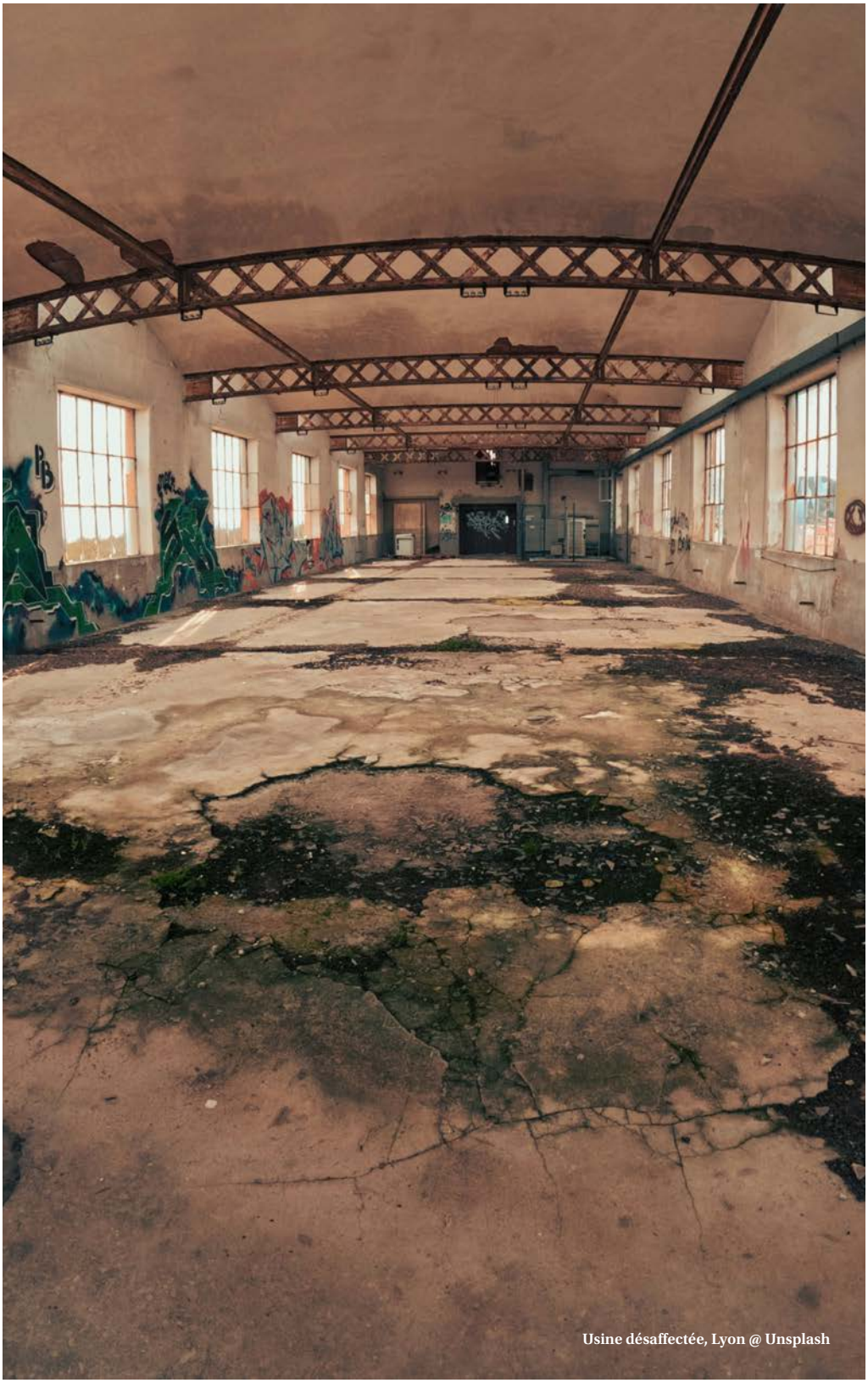
mière échelle d'intervention est logiquement l'échelle métropolitaine. C'est le centre névralgique du projet de « métropole fabricante », la Métropole de Lyon étant compétente à la fois en matière de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme, mais aussi d'insertion et d'emploi. C'est à cette échelle que sont fixées les orientations stratégiques, votés les principaux budgets alloués au redéploiement industriel, organisé le dialogue entre les pouvoirs publics locaux et les organisations patronales et professionnelles, constitués les systèmes d'acteurs locaux et réalisées les actions sous la houlette des services techniques de la Métropole de Lyon (développeurs économiques, urbanistes territoriaux, etc.).

La deuxième échelle d'intervention est celle du territoire supra-métropolitain. La problématique du maintien et du développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise n'est pas cantonnée au seul périmètre institutionnel de la Métropole de Lyon et pose la question de la coopération avec les territoires voisins. Le dispositif Territoires d'innovation 2030, par exemple, ouvre des possibilités de développement industriel au-delà des limites de la Métropole de Lyon puisqu'il a été conçu en collaboration avec Saint-Etienne Métropole. Par ailleurs, via l'ADERLY dont les activités de promotion économique et de prospection couvrent un territoire bien plus large que le territoire institutionnel, la Métropole de Lyon peut également inclure dans son offre d'accueil les très grands tènements fonciers du parc industriel de la Plaine de l'Ain (PIPA)[7].

La troisième échelle d'intervention est celle de la commune. La mise en œuvre de la politique de développement économique de la Métropole de Lyon se fait en relation étroite avec les équipes municipales (Lyon, Villeurbanne, Vénissieux, etc.). Elle peut également concerner plusieurs communes, celles-ci correspondant aux territoires de fonctionnement économique : Centre, Vallée de la Chimie, Vénissieux Nord – Saint-Priest, Vallée du Gier, Val de Saône, Est Lyonnais. A ce niveau, l'implication des acteurs économiques (industriels, organismes consulaires…) et des autres acteurs de l'urbanisme (promoteurs, investisseurs, sociétés d'aménagement…) est déterminante pour la concrétisation des opérations de développement foncier et immobilier en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes.

L'enjeu, aujourd'hui, est de savoir si la Métropole de Lyon développe une approche multiscalaire permettant de prendre en compte la diversité des problématiques que recouvre la question du maintien et du développement des activités fabricantes dans ce contexte de transitions.

[7] Le PIPA bénéficie du label gouvernemental *Site industriel clé en main*.



Usine désaffectée, Lyon @ Unsplash

DÉVELOPPER UN MODÈLE PRODUCTIF FABRICANT PAR L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT

Le cas de la métropole lyonnaise

Déchargement de déchets alimentaires en vue de leur valorisation chez *Les Alchimistes* © PUCA

Cette deuxième partie est consacrée à la présentation des résultats de la recherche. Elle vise, d'abord, à donner une définition des activités fabricantes à travers la mise en évidence des spécificités qu'elles représentent, par rapport à d'autres activités économiques, en matière d'urbanisme. Elle présente, ensuite, les principales caractéristiques de la politique développée par la Métropole de Lyon en faveur des activités fabricantes, en mettant en perspective les évolutions (ou non) intervenues en matière de positionnement des acteurs, de mobilisation d'outils opérationnels et de diversification des actions selon le type d'activités et de territoire d'implantation. Ces éléments semblent montrer, au premier abord, que l'hypothèse de Lyon comme « métropole fabricante » se vérifie. Cependant, une analyse plus approfondie laisse entrevoir certaines limites du modèle. Celles-ci sont liées, en grande partie, au fait que la question du maintien et du développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains connaît actuellement un renouvellement important en raison des transitions écologique, énergétique et numérique en cours. Ces transitions contribuent à faire évoluer les attentes des entreprises, les objectifs des politiques urbaines, à renouveler les outils opérationnels et les modes de gouvernance.

LES ACTIVITÉS FABRICANTES : DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES QUI INTERPELLENT L'URBANISME ET L'AMÉNAGEMENT

En tant que fonctions économiques, la présence des activités fabricantes au sein des espaces urbains peut être souhaitée car envisagée comme nécessaire ou au contraire rejetée car considérée comme gênante voire « sous-valorisante » dans une logique de production urbaine. Dans le contexte de transitions actuel, les activités fabricantes semblent pouvoir s'intégrer plus facilement dans les espaces métropolitains, en raison de l'évolution des modes de production, qui sont moins impactants sur le plan environnemental que par le passé. Leur réinsertion au sein des espaces métropolitains nécessite cependant des politiques de développement économique et d'aménagement qui tiennent compte de leurs spécificités par rapport aux autres activités économiques, notamment tertiaires et commerciales. Pour les différencier, nous avons fait le choix de caractériser ces activités fabricantes, non pas à partir d'une approche économique basée sur l'identification de secteurs d'activités comme c'est généralement le cas, mais à partir d'une approche urbanistique. Celle-ci met en évidence l'importance, pour ces activités économiques, de leur lien à l'espace, leurs

besoins spécifiques en matière de surfaces, leur dépendance aux flux de marchandises et leur éviction des espaces métropolitains.

Une définition faisant ressortir la dimension matérielle et l'inscription spatiale des activités fabricantes

Habituellement, la définition des activités fabricantes ou productives repose sur une approche économique. Dans cette perspective, la fabrication, au sens strict, correspond à la confection d'un objet ou d'un produit, à la main ou de façon industrielle, par la transformation de la matière. La production regroupe, quant à elle, l'ensemble des moyens mis en œuvre pour aboutir à la création d'un objet ou d'un service. Elle englobe donc les activités de fabrication, qui constituent l'une des étapes du processus de production, avec en amont la R&D, la conception, le design et le prototypage et, en aval, la publicité, la commercialisation, l'installation, le service-après-vente et la réparation.

A des fins de classification statistique, l'INSEE associe certaines de ces fonctions de production aux activités de fabrication, pour former la catégorie des activités industrielles manufacturières regroupant les activités de fabrication, de réparation et d'installation. D'un point de vue statistique, les activités fabricantes ne constituent donc pas une catégorie à part entière. Elles s'inscrivent dans une famille plus large correspondant à l'industrie et aux activités productives, qui recouvre la totalité de la section C « Industrie manufacturière » ainsi qu'une partie des sections F « Construction », G « Commerce ; réparation d'automobiles et motocycles » et T « (…) activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour un usage propre » de la nomenclature des activités françaises (NAF).

Au cours des entretiens menés sur nos terrains d'étude, nous avons pu constater le caractère inopérant de cette classification par secteurs d'activités économiques pour les acteurs du développement économique et de l'aménagement et de l'urbanisme, comme pour les entreprises rencontrées. Nous avons donc fait le choix de définir les activités fabricantes à partir d'une approche urbanistique. Celle-ci a été motivée par l'importance accordée par l'ensemble des acteurs rencontrés à la dimension matérielle de ces activités économiques, marquée par à une transformation de la matière, qu'ils lient assez rapidement à des modes d'inscription spatiale spécifiques au sein des espaces métropolitains.

Les entreprises enquêtées assimilent, ainsi, la terminologie « activités fabricantes » à des activités économiques qui produisent des biens en mobilisant des procédés matériels de transformation de la matière mais aussi des procédés immatériels de création et de conception.

Sections et divisions NAF comprenant des activités « fabricantes »

A - Agriculture, sylviculture et pêche
- 01 - Culture et production animale, chasse et services annexes
- 02 - Sylviculture et exploitation forestière
- 03 - Pêche et aquaculture

B - Industries extractives
- 05 - Extraction de houille et de lignite
- 06 - Extraction d'hydrocarbures
- 07 - Extraction de minerais métalliques
- 08 - Autres industries extractives
- 09 - Services de soutien aux industries extractives

C - Industrie manufacturière
- 10 - Industries alimentaires
- 11 - Fabrication de boissons
- 12 - Fabrication de produits à base de tabac
- 13 - Fabrication de textiles
- 14 - Industrie de l'habillement
- 15 - Industrie du cuir et de la chaussure
- 16 - Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles ; fabrication d'articles en vannerie et sparterie
- 17 - Industrie du papier et du carton
- 18 - Imprimerie et reproduction d'enregistrements
- 19 - Cokéfaction et raffinage
- 20 - Industrie chimique
- 21 - Industrie pharmaceutique
- 22 - Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique
- 23 - Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques
- 24 - Métallurgie
- 25 - Fabrication de produits métalliques, à l'exception des machines et des équipements
- 26 - Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques
- 27 - Fabrication d'équipements électriques
- 28 - Fabrication de machines et équipements n.c.a.
- 29 - Industrie automobile
- 30 - Fabrication d'autres matériels de transport
- 31 - Fabrication de meubles
- 32 - Autres industries manufacturières
- 33 - Réparation et installation de machines et d'équipements

D - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné
- 35 - Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné

E - Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution
- 36 - Captage, traitement et distribution d'eau
- 37 - Collecte et traitement des eaux usées
- 38 - Collecte, traitement et élimination des déchets ; récupération
- 39 - Dépollution et autres services de gestion des déchets

F - Construction
- 41 - Construction de bâtiments
- 42 - Génie civil
- 43 - Travaux de construction spécialisés

G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles
- 45 - Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles
- 46 - Commerce de gros, à l'exception des automobiles et des motocycles
- 47 - Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles

H - Transports et entreposage
- 49 - Transports terrestres et transport par conduites
- 50 - Transports par eau
- 51 - Transports aériens
- 52 - Entreposage et services auxiliaires des transports
- 53 - Activités de poste et de courrier

I - Hébergement et restauration
- 55 - Hébergement
- 56 - Restauration

J - Information et communication
- 58 - Édition
- 59 - Production de films cinématographiques, de vidéo et de programmes de télévision ; enregistrement sonore et édition musicale
- 60 - Programmation et diffusion
- 61 - Télécommunications
- 62 - Programmation, conseil et autres activités informatiques
- 63 - Services d'information

K - Activités financières et d'assurance
- 64 - Activités des services financiers, hors assurance et caisses de retraite
- 65 - Assurance
- 66 - Activités auxiliaires de services financiers et d'assurance

L - Activités immobilières
- 68 - Activités immobilières

M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques
- 69 - Activités juridiques et comptables
- 70 - Activités des sièges sociaux ; conseil de gestion
- 71 - Activités d'architecture et d'ingénierie ; activités de contrôle et analyses techniques
- 72 - Recherche-développement scientifique
- 73 - Publicité et études de marché
- 74 - Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques
- 75 - Activités vétérinaires

N - Activités de services administratifs et de soutien
- 77 - Activités de location et location-bail
- 78 - Activités liées à l'emploi
- 79 - Activités des agences de voyage, voyagistes, services de réservation et activités connexes
- 80 - Enquêtes et sécurité
- 81 - Services relatifs aux bâtiments et aménagement paysager
- 82 - Activités administratives et autres activités de soutien aux entreprises

O - Administration publique
- 84 - Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire

P - Enseignement
- 85 - Enseignement

Q - Santé humaine et action sociale
- 86 - Activités pour la santé humaine
- 87 - Hébergement médico-social et social
- 88 - Action sociale sans hébergement

R - Arts, spectacles et activités récréatives
- 90 - Activités créatives, artistiques et de spectacle
- 91 - Bibliothèques, archives, musées et autres activités culturelles
- 92 - Organisation de jeux de hasard et d'argent
- 93 - Activités sportives, récréatives et de loisirs

S - Autres activités de services
- 94 - Activités des organisations associatives
- 95 - Réparation d'ordinateurs et de biens personnels et domestiques
- 96 - Autres services personnels

T - Activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre
- 97 - Activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel domestique
- 98 - Activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre

U - Activités extra-territoriales
- 99 - Activités des organisations et organismes extraterritoriaux

Fig 15. Les sections « fabricantes » dans la nomenclature des activités françaises / Source : INSEE, Nomenclatures d'activités et de produits français NAF rév.2 - CPF rév. 2.1, réédition 2020

DBP Mayet, **traitement des surfaces métalliques pour l'industrie**, Saint-Priest : « Une activité fabricante, c'est quelqu'un qui prend une matière, qui la transforme, pour créer ou un objet ou un équipement. »

Renault Trucks, **fabrication de véhicules industriels**, Vénissieux, Saint-Priest : « Est ce que j'intégrerais l'activité R&D dans des activités fabricantes ? Je dirais plutôt oui. »

Une distinction est cependant souvent opérée entre deux niveaux d'activités fabricantes : l'industrie et l'artisanat.

Orapi, **fabrication de produits d'hygiène professionnelle et de maintenance industrielle**, Vénissieux : « Il y a une différence entre l'artisanat et l'industrie. [...] L'industrie, c'est quand même l'idée qu'on ne fait pas que des pièces uniques. On est sur des quantités un peu plus importantes. [...]. L'artisanat, c'est quelque chose qui nécessite beaucoup moins de moyens, qui est beaucoup plus centré sur le... Peut-être le savoir-faire humain, mais qui ne nécessite pas des installations industrielles très fortes. »

La notion de « métropole fabricante », bien qu'elle ne soit pas toujours connue ni bien comprise par les entreprises rencontrées, est plutôt associée à la présence d'activités fabricantes à échelle humaine, impliquant des savoir-faire, la création de valeur et une certaine durabilité.

Murfy, **réparation d'électroménager,** Saint-Priest : « Une ville qui est capable de réparer, d'être plus autonome, plus durable. »

L'Atelier urbain, **fabrication de mobilier**, Villeurbanne : « Métropole fabricante ? En fait, c'est marrant parce que du coup, le terme, je ne l'ai pas forcément entendu avant. [...]. Si on dit métropole fabricante de demain, pour moi, c'est vraiment revenir à l'artisanat. [...] C'est la fabrication, de l'artisanat, mais de tout type d'artisan. Et même si je pense que du coup, la fabrication, quand on fabrique ça englobe aussi les industries. »

Pour les acteurs locaux de l'urbanisme et du développement économique, la définition des activités fabricantes ne repose pas uniquement sur des critères économiques mais aussi spatiaux. Leur conception des activités fabricantes varie toutefois selon leur positionnement professionnel (Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise, chambre consulaire, collectivité métropolitaine, commune) et le contexte territorial dans lequel ils interviennent (secteur central, 1ère ou 2e couronne de banlieue, ensemble du territoire métropolitain).

Dans l'étude « La ville fabricante à Lyon et Villeurbanne », réalisée par l'Observatoire économique d'Urbalyon à la demande des services de développement économique de la Métropole, les activités fabricantes ont été abordées selon « une double approche : la nature productive de l'acti-

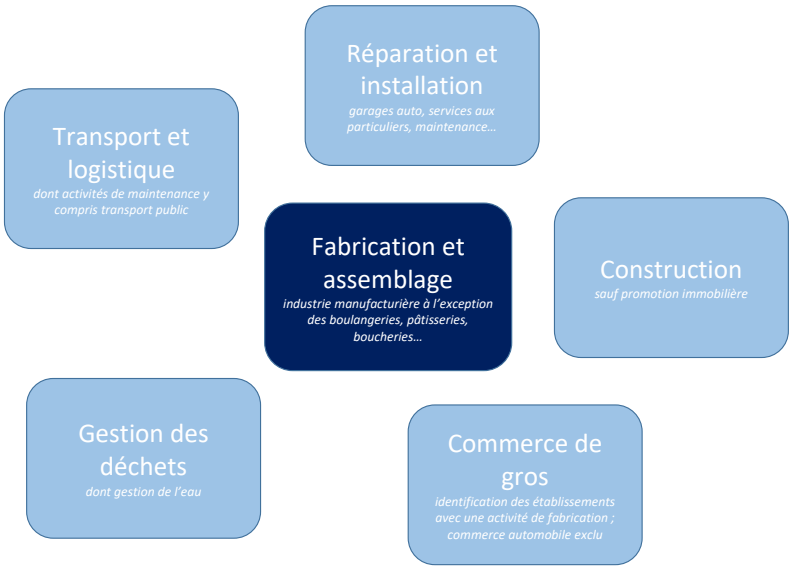


Fig 16. Les activités fabricantes retenues pour l'étude OPALE sur le secteur Centre
Source : OPALE, 2021, p.7

vité (sélection de codes à partir des NAF 88 et 732) et la typologie des locaux occupés » (OPALE, 2021, p.7). Ainsi, les « activités supports » utilisant des locaux d'activités ou mixtes ont été incluses (réparation, maintenance, stockage, commerce inter-entreprises / de gros, logistique, gestion des déchets…) tandis que d'autres ont été exclues bien que comprenant des fonctions de fabrication (artisanat commercial de bouche : boulangeries, boucheries…). La définition retenue ici confère donc une importance de premier plan à l'inscription spatiale des activités à travers leurs besoins en matière de surfaces d'implantation et apparaît fortement associée au contexte de zone centrale métropolitaine et de tissu urbain dense.

Pour le chargé de développement de la CMA, qui intervient dans tous les contextes territoriaux de la métropole, les activités fabricantes dans le champ de l'artisanat correspondent à « toute activité à caractère majoritairement manuel de production, transformation, [...] l'alimentaire avec transformation, le BTP, la fabrication » réalisées au sein d'entreprises de moins de 10 salariés à l'immatriculation, mais aussi à des activités de sous-traitance industrielle et des activités de production quasi-industrielle impliquant des machines. Il pointe les limites de la classification de la NAF pour les identifier, certaines activités comme la maintenance/ré-

paration, le recyclage ou la production alimentaire, qui relèvent pourtant de la fabrication, sont généralement classées avec les services. Il relève également une forte augmentation du nombre des immatriculations relevant de l'artisanat « fabricant » au cours des dernières années, en lien avec l'essor de l'auto-entrepreneuriat et de la microentreprise. Or, cette évolution rend difficile leur identification au sein de l'espace urbain :

Direction développement économique et territoires, Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône : « [Sur] une carte de nos ressortissants il y a 10 ans, on voyait une géographie des pieds d'immeubles, des cœurs d'îlots, des zones d'activités correspondant à des typologies d'activités. Aujourd'hui, il n'y a plus de géographie de l'artisanat. C'est une sorte de poussière [...] Et ce n'est pas visible non plus au travers des critères qui seraient dans nos fichiers à nous ou au travers d'un fichier SIRENE. C'est fini ça [...] aujourd'hui, la majorité de nos entreprises sont probablement immatriculées chez elles, à leur domicile ».

La dimension matérielle des activités fabricantes et leur inscription spatiale sont également mises en avant dans la définition proposée par les urbanistes territoriaux de la Métropole de Lyon ou les services d'aménagement et de développement économique des communes. En se référant à un spectre de secteurs d'activités beaucoup plus large que les seules industries manufacturières proposées par la NAF, ils les identifient et les caractérisent en effet d'abord par leur modalité physique d'implantation dans l'espace : « aussi bien des artisans que des agriculteurs urbains et de la technologie de pointe » ; « production matérielle ; industrie du futur » ; « site de production » ; « lieu de production de fabrication de quelque chose, quoi que ce soit », « des usines de production ».

A côté de cette attention portée à la dimension matérielle des activités fabricantes et à leur inscription spatiale, trois caractéristiques ressortent pour caractériser ce type d'activités économiques : leurs besoins spécifiques en matière de surfaces, leur dépendance au transport de marchandises et leur tendance à être évincées des espaces métropolitains.

Des activités économiques qui ont des besoins spécifiques en matière de surfaces

Une première caractéristique permettant de différencier les activités fabricantes des autres activités économiques, et donc de justifier la nécessité de concevoir des politiques de développement économique et d'aménagement et d'urbanisme qui leur soient dédiées, réside dans leurs besoins spécifiques en surfaces. L'importance des besoins de surfaces foncières et immobilières et les problématiques d'aménagement propres aux activités fabricantes nécessitent l'existence de filières spécifiques de production

de surfaces dédiées et d'un marché des terrains et des locaux d'activités clés en main à la location ou à l'achat. Celui-ci met en jeu des acteurs publics et privés plus ou moins spécialisés : collectivités locales et leurs groupements ou agences de développement, promoteurs constructeurs, investisseurs gestionnaires (Mérenne-Schoumaker, 2008). Les activités fabricantes se matérialisent ainsi dans l'espace par des établissements implantés sur des sites dédiés et selon des formes urbaines et/ou des types de surfaces (terrains, bâtiments, locaux) spécifiques : ateliers, usines, immeubles industriels, parcs ou zones d'activités, zones industrielles... (Linossier et al, 2014).

> « Le site de production est l'espace industriel par excellence ; l'endroit où la matière première et/ou les produits semi-finis sont transformés en un produit de nature différente. Son importance est donc évidente d'un point de vue économique, technique et spatial, mais aussi d'un point de vue symbolique »
> (Edelblutte, 2009, p.22)

Les besoins de surfaces foncières et immobilières des activités fabricantes se caractérisent, d'abord, par leur très grande hétérogénéité en termes de dimension. Cela va d'un local de quelques mètres carrés au sein d'un bâtiment jusqu'à des terrains de plusieurs hectares situés en diffus ou dans un parc d'activité, un parc industriel, une ZI ou une ZAE périphérique, permettant d'accueillir un ou plusieurs bâtiments et des espaces extérieurs pour le stockage et la logistique.

DBP Mayet, **traitement des métaux**, Saint-Priest : « On a à peu près un peu plus de 5 000 mètres carrés de bâtiments sur Saint-Priest, sur les deux sites. »

Renault Trucks, **fabrication de véhicules industriels**, Vénissieux, Saint-Priest : « Du point de vue immobilier, c'est une petite ville. On a à peu près 80 bâtiments ici. On a besoin d'infrastructures pour faire tourner l'industrie, de puissance électrique, d'eau, etc. Il y a besoin de transports, donc ça se gère comme une petite ville et on a des services techniques pour ça. »

Les surfaces dédiées aux activités fabricantes se distinguent également des activités tertiaires et commerciales par leurs besoins spécifiques en matière de configuration. Elles peuvent inclure, outre les espaces de production, des espaces de stockage, des parkings, des espaces pour les circulations internes et externes, des bureaux pour les services administratifs, des magasins, des espaces d'exposition et des lieux de réception du public, des laboratoires, des chantiers (BTP) voire même des bâtiments d'habitation, comme en témoignent les activités artisanales implantées dans des pavillons résidentiels (Linossier, 2018).

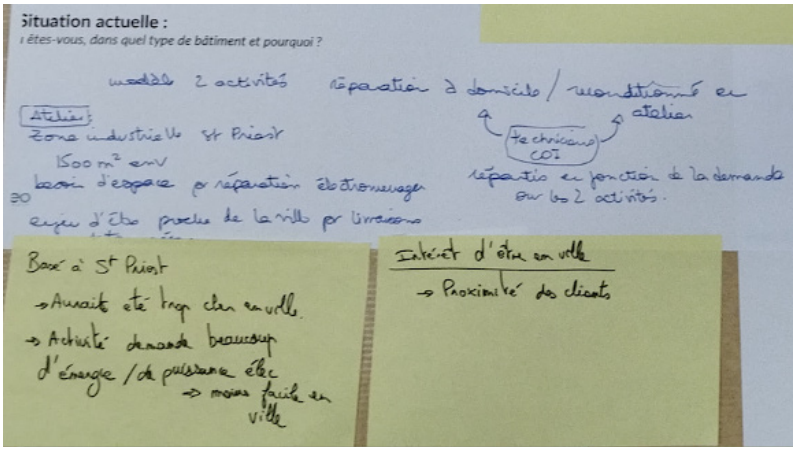


Fig 17. Les besoins spécifiques en matière d'énergie et de puissance électrique de Murfy, réparation d'électroménager, Saint-Priest
Source : Rachel Linossier

Elles exigent également des caractéristiques techniques qui influent sur la forme bâtie et les modalités morphologiques d'insertion dans le tissu urbain : hauteurs sous plafond, charge admissible des dalles, isolation thermique et phonique, accès aux réseaux électriques, assainissement, etc.

Lyomoule, **fabrication de moules pour l'industrie**, Villeurbanne : « On a besoin de vastes surfaces. On a besoin des ateliers grand format parce que les machines sont pesantes, sont grandes, pour pouvoir manipuler des blocs d'acier assez volumineux. On a besoin de beaucoup de mètres carrés. Donc forcément, on n'est pas dans des petits ateliers qu'on peut trouver en ville. [...] C'est pour ça, on se trouve un peu en périphérie. »

DBP Mayet, **traitement des surfaces métalliques pour l'industrie**, Saint-Priest : « On a une activité qui est très spécifique, avec un génie civil très particulier, avec une récupération des eaux d'incendies, avec des cuves sur rétention, avec des murs coupe-feu, avec un bâtiment très spécifique. »

Enfin, cette hétérogénéité des besoins de surfaces des activités fabricantes se manifeste également à travers une exigence de flexibilité afin de permettre la croissance de l'activité, sa transformation (adaptation au changement technique, modernisation, automatisation, numérisation, etc.) ou même la diversification des fonctions et des activités de l'entreprise au fil du temps. L'agencement des sites d'implantation a, en effet, beaucoup évolué depuis la fin du XXe siècle, notamment pour s'adapter aux évolutions technologiques et à la diversification des activités de fabrica-

tion (Mérenne-Schoumaker, 2008). La recherche de flexibilité a également induit de nouvelles façons d'utiliser l'espace, selon la nature des activités fabricantes et leur articulation plus ou moins étroite avec des fonctions complémentaires d'accompagnement en amont et aval : conception, R&D, exposition / démonstration, vente, service-après-vente, réemploi, recyclage / reconditionnement, etc.

Soofût, **lavage de fûts en inox**, Saint-Priest : « On va passer de 1 500 à 6 000 fûts, mais qui tournent, soit environ 500 en stock… Faudrait passer de 150 m² à 300 ou 400 m². »

Renault Trucks, **fabrication de véhicules industriels**, Vénissieux, Saint-Priest : « Autrefois, ici, on fabriquait des camions, ils étaient fabriqués ici, on fabriquait des bus. Et c'était le système industriel d'il y a un siècle. Tout était intégré, […] tout était fait ici. »

« Aujourd'hui, l'industrie, ce n'est plus comme ça. […]. On achète aux quatre coins du monde, on intègre. Donc il y a beaucoup moins de monde. Aujourd'hui, il en reste à peu près 140 ou 150 [d'hectares]. Ce qui reste un site énorme. »

Des activités économiques dépendantes du transport de marchandises

Un deuxième élément permettant de différencier les activités fabricantes des autres activités économiques concerne leur dépendance au transport de marchandises. Celle-ci s'explique par leur activité de transformation de la matière qui implique tout un jeu d'approvisionnement et d'expédition des produits. Celui-ci peut être opéré, soit par les entreprises elles-mêmes si elles possèdent leur propre flotte de véhicules, soit par des transporteurs à qui elles sous-traitent la prestation.

Renault Trucks, **fabrication de véhicules industriels**, Vénissieux, Saint-Priest : « Pour faire de l'industrie, il faut de la logistique industrielle. Il faut bien apporter les composants, les organes, les sous-ensembles, etc. […]. Donc ça, c'est l'activité de logistique industrielle, je dirais en approvisionnement des usines. Après, une fois qu'on a fabriqué, il faut aussi expédier. […]. Ici, on fabrique, je crois 50 000 moteurs par an. Il faut bien qu'ils repartent dans les usines, donc les flux d'arrivée et les flux de retour et de départ vers les autres sites. »

Le fait de générer ces flux entrants et/ou sortants implique des besoins là aussi spécifiques en matière d'accessibilité routière, de stationnement, la présence de quais de chargement et de déchargement et de lieux de stockage qui différencient les activités fabricantes des autres activités économiques.

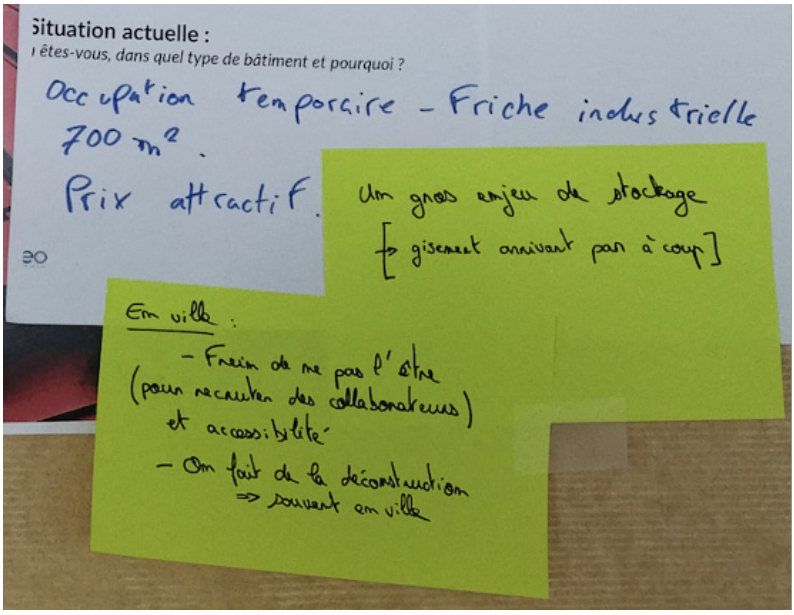


Fig 18. Les besoins de stockage de Tizu, production de mobilier recyclé, Saint-Priest
Source : Rachel Linossier

AGG Print, **impression numérique tous supports**, Villeurbanne : « Et l'avantage d'être ici, c'est un bon emplacement parce qu'on est à la fois près des voies de circulation, des grandes voies de circulation, notamment le périphérique qui va desservir aussi bien Genève, Paris, l'autoroute de Genève, de Paris et des Savoie et ça permet de livrer aussi bien toute la métropole lyonnaise que des endroits un peu plus loin. »

Tizu, **production de mobilier recyclé**, Saint-Priest : « Nous le gros enjeu qu'on a c'est tout le stockage de matériaux. Les matériaux pour qu'ils aient un intérêt, il faut pouvoir être capable de les transformer, ce qui est notre métier, mais il faut aussi être capable de les capter, d'être là au bon moment. Un des bons gisements qu'on a eu récemment c'est tous les vestiaires des agents de la Poste à Villeurbanne. [...]. Par contre, la Poste, quand ils curent le bâtiment c'est le mardi 27, ils vous préviennent le jeudi 19 et il faut venir le 27 entre 9 et 11, quoi. C 'est un super gisement, mais il faut être là tout de suite et nous on y va et qu'est-ce qu'on en fait ? Bah, il faut avoir la surface de stockage, donc nous il y a un gros enjeu de stockage. »

Des activités économiques qui rencontrent des difficultés pour se maintenir et se développer dans les espaces métropolitains

Le contexte de pénurie foncière dans les espaces métropolitains, qui ne faiblit pas voire augmente, se traduit par une concurrence accrue pour l'accès au foncier entre les différentes fonctions urbaines (résidentielles, tertiaires, récréatives…). En l'absence de régulation, les activités fabricantes sont évincées en raison de leur plus faible rentabilité rapportée à leur emprise foncière.

Pierres Construction, bâtiment (réhabilitation, surélévation, restauration), Lyon 9e : « On a loué des locaux qui sont entre guillemets dégueulasses, pour pas cher, dans Lyon il y a 30 ans et puis, petit à petit, Vaise s'est transformé, ils font des bureaux partout et nous on se retrouve… Comme on est imbriqué avec des parcelles de la Métropole il y a des projets de promoteurs qui tardent à aboutir parce qu'ils sont contraints par la Métropole. Ils sont en train de discuter. Et, soit ça bascule du côté on veut rester une ville productive où on a une activité industrielle en ville, soit ça bascule du côté bah on va faire du bureau… Et alors l'immobilier de bureau va nous mettre dehors dans trois ans. »

Les activités fabricantes sont confrontées à des obstacles difficilement surmontables pour trouver des surfaces d'implantation pour leurs projets de création ou de développement qui soient à la fois disponibles, adaptées à leurs besoins et abordables financièrement. Les prix de commercialisation des locaux existants, dits de « seconde main », comme de l'offre neuve sont très élevés par rapport aux capacités de la plupart des entreprises, du fait de leur rareté et de la tension générale sur les marchés fonciers et immobiliers dans les tissus denses du centre et de la première couronne de banlieue. Elles sont alors incitées à se localiser ailleurs, faute de trouver les emprises ou les extensions nécessaires à leur implantation ou à leur maintien.

Déambulons, **création de structures en bambou**, Villeurbanne puis Brignais, à 17 km de Lyon : « Il y a eu un incendie, donc on n'a pas été brûlé directement. Mais tout a été pollué, donc on a dû partir de là du jour au lendemain. [...]. Donc on a mis quasiment un mois pour trouver et je dirais que c'est quand même compliqué l'immobilier d'entreprise autour de Lyon, mais rien qu'au niveau de disponibilité, il n'y a pas grand-chose, on trouvait qu'il n'y avait pas grand-chose comme offre. Et en plus, quand on affine vraiment, au niveau du prix, au niveau de la surface ou au niveau de l'accessibilité et ben il reste quand même plus grand chose, donc ça a été, nous on a cru qu'on n'allait pas trouver, on a eu un coup de bol, on a trouvé ce lieu ici, qui est à Brignais, qui est assez grand et pas cher [...]. »

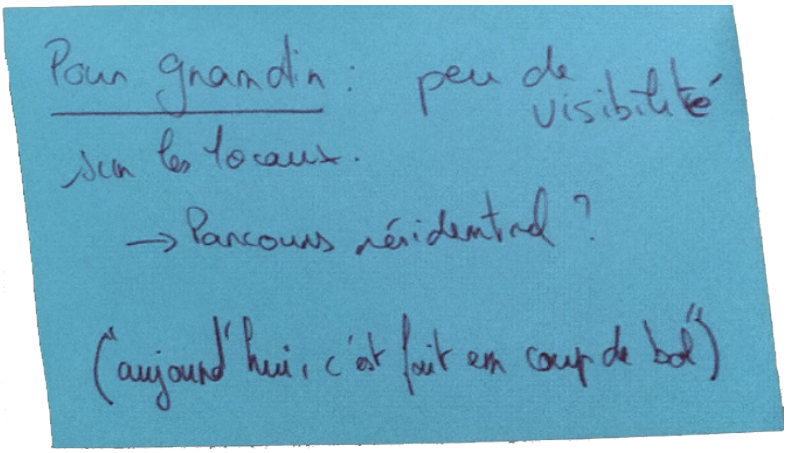


Fig 19. Les besoins de stockage de Tizu, production de mobilier recyclé, Saint-Priest
Source : Rachel Linossier

Les choix d'implantation des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise semblent donc plutôt s'opérer en fonction des opportunités voire de la chance que d'une stratégie raisonnée en fonction des besoins spécifiques des entreprises, ce qui rend celles-ci fatalistes.

L'Atelier urbain, **fabrication de meubles**, Villeurbanne : « On s'est débrouillé, on a galéré mais on s'est débrouillé [...] C'est le seul espace qu'on ait trouvé, mis à part sortir de la ville [...].»

Pour se maintenir au sein de la métropole lyonnaise et réaliser quand même les projets d'extension nécessaires à leur développement, les activités fabricantes en sont réduites à bricoler :

DBP Mayet, **traitement des surfaces métalliques pour l'industrie**, Saint-Priest : « On s'est dit, on a un terrain juste à côté, disponible, donc on va construire dessus. [...]. Il a fallu contacter cinq propriétaires pour pouvoir racheter terrain par terrain et pouvoir construire le projet. »

La forte demande des activités fabricantes restant largement insatisfaite au sein de la métropole lyonnaise, la plupart des solutions qui leur sont proposées impliquent un éloignement qui est contraire à leur souhait et à leurs logiques de développement :

Lyomoule, **fabrication de moules pour l'industrie**, Villeurbanne : « Moi, je me souviens du responsable de la région Est qui me disait… Tout ce que je peux faire… Je vous propose des projets, on peut trouver des locaux à

La Verpillière [à 38 km de Lyon], par exemple à la Tour-du-Pin [à 63 km de Lyon] carrément et m'éloigner de plus en plus de la ville. Je lui ai dit vous vous rendez compte de ce que vous dites ? Moi, je suis installé à tel endroit, je ne vais pas aller à la Tour-du-Pin. Il m'a dit on n'a plus de locaux libres. »

L'Atelier urbain, fabrication de meubles, Villeurbanne : « Il y avait un truc qui s'appelait "Mon atelier partagé", qui était un atelier de menuiserie uniquement, et il me semble qu'ils étaient installés en dehors de la ville. Je crois que c'était près de l'aéroport ou quelque chose comme ça. Et en fait, eux ça n'a pas marché. [...] . Je pense que s'ils avaient fait la même chose et qu'ils l'avaient installé en centre-ville, potentiellement à Villeurbanne, parce que je pense qu'il y a plus de possibilités, ça aurait certainement plus marché que ce qu'ils ont fait là-bas. »

Conclusion : une définition urbanistique des activités fabricantes

Pour différencier les activités fabricantes des autres activités économiques (tertiaires, commerciales, etc.), nous avons fait le choix de les définir, non pas à partir d'une approche économique basée sur l'identification de secteurs d'activités comme c'est généralement le cas, mais à partir d'une approche urbanistique. Les activités fabricantes présentent quatre caractéristiques principales. Elle se distinguent par leur dimension matérielle, à travers l'acte de transformation de la matière, qui implique des besoins spécifiques en matière de surfaces et une dépendance aux flux de marchandises, mais qui se traduit par leur évincement des espaces métropolitains en raison de leur plus faible rentabilité rapportée à leur emprise foncière. Le maintien et le développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains apparaissent ainsi conditionnés par la prise en compte de leurs particularités par rapport aux autres activités économiques, ce qui suppose la mise en place de politiques dédiées. Dans quelle mesure la Métropole de Lyon, en partenariat avec les autres acteurs économiques locaux, déploie-t-elle une politique de développement économique et d'aménagement et d'urbanisme spécifiquement destinée aux activités fabricantes ?

LE PROJET DE « MÉTROPOLE FABRICANTE » À LYON, UN HÉRITAGE EN RENOUVELLEMENT ?

En 2016, la Métropole de Lyon, alors présidée par Gérard Colomb, a formalisé une nouvelle politique de développement économique placée sous la bannière de la « métropole fabricante ». Soutenue par l'État depuis 2019 dans le cadre du Programme Territoires d'Innovation France 2030

elle a été confirmée et amplifiée depuis 2020 par le nouvel exécutif écologiste dirigé par Bruno Bernard, autour du postulat politique selon lequel l'industrie – et plus largement les activités fabricantes – ne sont pas un frein mais un levier de la transition écologique métropolitaine. Cette politique en faveur des activités fabricantes est aujourd'hui consolidée par la volonté de l'exécutif écologiste de mettre en œuvre la démarche zéro artificialisation nette qui implique de préserver le tissu productif existant et d'impulser le renouvellement des grandes emprises industrielles. Son déploiement est facilité par l'alignement des acteurs publics et privés locaux sur les objectifs de maintien et du développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise. Cette politique de développement économique est mise en œuvre à travers une action sur l'espace physique, le « hard » (Crague, 2019), qui mobilise les outils classiques de l'urbanisme et de l'aménagement, mais également de nouveaux outils réglementaires. Elle se matérialise par la production de surfaces, grâce à des montages opérationnels public-privé relevant de l'urbanisme négocié, qui se déclinent selon une grammaire multiscalaire et territorialisée de formes urbaines : le « territoire fabricant », le « quartier fabricant », « le rez-de-chaussée fabricant ».

Le projet de « Métropole fabricante » : un consensus renouvelé en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes

L'arrivée du nouvel exécutif écologiste à la tête de la Métropole de Lyon n'a pas remis en cause la volonté des acteurs locaux de maintenir et développer les activités productives au sein de l'espace métropolitain. Elle s'est néanmoins traduite par une évolution sémantique, une réorientation des cibles de la politique de développement économique et un ajustement des modes de gouvernance.

L'expression « fabricante » a été utilisée par la Métropole de Lyon à partir de 2016 pour traduire l'une des ambitions de son programme économique (Métropole de Lyon, 2016) qui visait à conforter la place de l'industrie sur le territoire métropolitain en accompagnant ses transformations (digitalisation, transition écologique, industrie du futur, etc.) et en la reconnectant aux habitants. Tout en faisant référence aux caractéristiques originelles du tissu industriel lyonnais et notamment à la Fabrique qui a organisé du XVIe siècle jusqu'au début du XXe siècle la production de la soierie (Laferrère, 1963 ; Brunet, 1992 ; Edelblutte, 2009), ce vocabulaire a permis de désigner à la fois l'industrie, l'artisanat et toutes les activités de fabrication, de transformation et de réparation dans leurs formes traditionnelles comme émergentes (micro-usines, néo-artisanat, etc.). Dans un premier temps, le terme « fabricant » a été repris par le nouvel exécutif

métropolitain élu en 2020. Jusqu'à fin 2021, la communication déployée par la Métropole de Lyon, notamment pour le salon Global Industrie mentionnait ainsi des « territoires fabricants », des « quartiers fabricants » ou encore des « rez-de-chaussée fabricants » (Métropole de Lyon, 2021). Selon E. Baume, 1ère vice-présidente en charge du développement économique, l'utilisation de ce terme était notamment liée à la « justification des financements TIGA ».

Considérant que les activités fabricantes ne font écho qu'à « certains codes NAF » au risque d'en exclure d'autres, et que l'industrie « ça fait penser gros, lourd, grande usine, sidérurgie, megafactory, gigafactory », E. Baume souhaite désormais parler d'activités productives dans ses prises de parole publiques.

E. Baume, élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique : « [...] en tant que vice-présidente, je dis spontanément activités productives [...]. [...] ça balaye beaucoup plus large. [...]. Même si moi à l'oral je dis toujours les activités productives, on parle des acteurs productifs, on parle de la capacité de production sur le territoire large. [...]. En tout cas, la vision que je porte et que je défends, c'est de maintenir des capacités de production, réparation, transformation, reconditionnement, remanufacture partout sur le territoire et pas uniquement centré, enfin pas centré dans certaines ZI ou ZAE. »

Elle réaffirme aussi son attachement à la dimension métropolitaine de cette stratégie de développement productif, en privilégiant le terme de « territoire » plutôt que la notion de « ville » : « Je ne dis pas ville productive en fait parce que [...] je n'ai pas envie qu'on réduise la Métropole de Lyon, le territoire. Et ça se joue en plus à l'échelle de l'aire urbaine. [...] Donc je ne dis jamais le mot ville, moi. Je dis toujours le territoire. »

Nous avons choisi de continuer à utiliser le terme « fabricant », même si celui-ci ne correspond plus aux choix sémantiques de la Métropole de Lyon, pour les raisons avancées dans la première partie.

Parallèlement, les cibles de la politique de développement économique de la Métropole de Lyon ont évolué par rapport à celles de la majorité précédente. Les activités productives qu'elle cherche à attirer ne se réduisent plus seulement à l'industrie, en particulier aux activités de R&D, mais à d'autres filières propices à l'économie circulaire comme l'alimentaire, le BTP, le textile, les mobilités actives et le numérique responsable (réparation d'appareils électriques et électroniques). Une attention particulière est également portée à l'équilibre entre développement endogène et exogène. Si celui-ci était mis en avant dans les mandats précédents, ce n'est

plus le cas aujourd'hui, le développement économique de la métropole lyonnaise reposant depuis longtemps déjà sur des dynamiques essentiellement endogènes.

E. Baume, **élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique** : « La différence par rapport aux prédécesseurs c'est qu'il y avait un angle indus. D'abord c'était industrie, donc c'était du gros, du visible. [...] Et dans l'industrie, [...] c'est le sujet tech, innovation technologique [...]. Et donc il y a eu un gros travail mené entre autres avec l'ADERLY pour capter des centres de R&D [...]. La nouveauté depuis juillet 2020, c'est dire que nous ce qu'on souhaite si on doit faire du développement exogène - donc amener des acteurs extérieurs sur le territoire - c'est pour des briques manquantes sur les chaînes de valeur et des filières prioritaires. [...]. C'est forcément sur les filières pour lesquelles on souhaite des apporteurs de solutions, donc l'alimentaire, le bâtiment, le BTP et le textile. Et on ne va pas chercher de nouvelles biotechs mais on ne les gêne pas dans leur croissance. »

De même, les entreprises et les emplois liés aux activités productives ne concernent plus seulement les grands comptes et les hauts niveaux de qualification.

E. Baume, **élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique** : « Un autre point de vigilance c'est la diversité des activités productives en terme pour le coup de… niveau d'emploi, qualité de l'emploi [...]. C'est-à-dire autant les structures d'insertion par l'activité économique que les coopératives d'activité et d'emplois, que les autres acteurs ESS, que les PME, PMI, ETI et grands comptes. Mais on priorise pas les grands comptes. [...]. En fait l'entrée politique, c'est on souhaite une société mixte et diversifiée, de la cohésion sociale dit autrement. »

En termes de gouvernance économique, le consensus ancien reposant sur la coopération étroite avec le patronat local et les organismes consulaires au sein de l'alliance Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE) a été réaffirmé mais aussi transformé depuis 2020. GLEE a en effet cédé la place au Comité territorial économique, avec un tour de table qui comprend toujours les partenaires économiques historiques de la Métropole de Lyon (CCI, CMA, MEDEF, CPME), auxquels se sont ajoutés le Centre des Jeunes Dirigeants (CDJ), l'Union des entreprises de proximité (U2P), la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), la Chambre régionale de l'Economie Sociale et Solidaire (CRESS) et l'Union régionale des Scop. Ce Comité territorial économique est ainsi conçu pour être moins « politique » que GLEE, plus ouvert aux enjeux de la transition écologique et mieux connecté aux réalités de terrain grâce à des réunions

trimestrielles autour de la vice-présidente métropolitaine à l'économie (et non du président de la Métropole de Lyon comme auparavant). Depuis 2021, le Manifeste pour une industrie qui se transforme et s'engage pour l'environnement, signé par plus de 140 entreprises aujourd'hui, témoigne de cette alliance entre la Métropole de Lyon et les entreprises locales autour d'un objectif commun visant, dans un contexte de transitions, à maintenir et développer les activités fabricantes au sein de l'espace métropolitain lyonnais.

Pour mettre en œuvre cette stratégie de développement économique, orientée autour de l'accueil, la transformation, la coopération et la reconnexion au territoire des activités fabricantes, la Métropole de Lyon s'appuie toujours sur les leviers classiques du « soft » et du « hard ». Concernant le « soft », des outils financiers d'amorçage et l'accompagnement des initiatives de mutualisation technologique et d'équipements sont prévus pour soutenir la transition écologique des entreprises industrielles (Fonds d'amorçage industriel métropolitain Lyon-Saint-Etienne, etc.), la médiation industrielle (avec la Fondation pour la médiation industrielle ILYSE, la MMIE, les événements tels Global industrie, World Skills, Viva Fabrica, ...), le soutien à l'écosystème de l'emploi et le développement d'alliances territoriales (Territoires d'innovation 2030 avec Saint-Etienne Métropole), visant à consolider le lien industrie – territoire. Le « hard », volet matériel du développement économique (action foncière, aménagement, urbanisme), représente quant à lui l'essentiel de l'intervention de l'institution métropolitaine au titre de la politique de développement économique, soit 80 % des 100 millions € d'investissements programmés sur le plan de mandat. C'est à celui-ci que nous allons à présent nous intéresser.

La mise en œuvre de la « Métropole fabricante » : les outils mobilisés

Afin de maintenir et développer les activités fabricantes au sein de l'espace métropolitain, la Métropole de Lyon utilise tous les outils de l'aménagement et l'urbanisme pour produire des surfaces dédiées : la planification, l'action foncière, l'urbanisme opérationnel. Les mètres carrés productifs, plus que les emplois, constituent le principal indicateur des services de développement économique de la Métropole de Lyon pour le suivi au quotidien des activités fabricantes : besoins en implantation et en développement, production neuve (prévisions, livraisons), transactions, passage de tertiaire à productif, de logistique à productif.

Le premier outil d'action spatiale mobilisé par la Métropole de Lyon pour mettre en œuvre sa politique de développement économique dédiée aux activités fabricantes est la planification réglementaire. Le droit du sol est

fondamental pour protéger la vocation fabricante des terrains, limiter l'augmentation des prix du foncier et réserver une part de surfaces dédiées aux activités fabricantes dans les programmes immobiliers en renouvellement urbain. Parce qu'il réglemente l'affectation des sols à l'échelle fine de la parcelle, le plan local d'urbanisme (PLU) est un outil majeur pour l'anticipation et l'encadrement spatial du développement économique sur le territoire. En combinant les destinations, les règles et autres prescriptions prévues par le code de l'urbanisme, il permet de réserver des espaces pour les activités fabricantes et d'orienter leur implantation, qu'il s'agisse de maintenir des surfaces foncières dédiées dans les grandes zones monofonctionnelles de première et de deuxième couronne de banlieue ou de favoriser la (ré)insertion de ces activités dans les tissus urbains denses du centre métropolitain.

Adopté en 2018, le nouveau Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat (PLU-H) de la Métropole de Lyon sanctuarise 1 765 hectares pour les activités fabricantes, soit le quart du foncier économique métropolitain, grâce au zonage de sous-secteur UEi1 réservé à l'accueil de l'industrie, de l'artisanat et d'autres activités associées : « Ainsi, le commerce de détail, le tertiaire non lié, les concessions automobiles, les activités de services, l'hôtellerie et la formation seront proscrits. A contrario, l'industrie (dont les laboratoires), l'artisanat (dont les activités alimentaires et non alimentaires de fabrication), la confection, la réparation (cordonnier, garage auto réparation hors concessions…), les entrepôts, le tertiaire d'accompagnement, la restauration, le commerce de gros seront des activités autorisées dans ces zones productives » (Métropole de Lyon, 2020). Ce nouveau zonage a été conçu et prescrit pour protéger les ZI et ZAE de 1ère couronne et certains « micro-sites » insérés dans les tissus denses de la zone centrale, de la pression foncière et des projets de renouvellement urbain.

Il voisine avec un autre zonage de sous-secteur UEi2 restant ouvert aux activités de services et de bureaux non liées à une activité fabricante principale, qui couvre 3 735 hectares moins menacés par la pression tertiaire notamment en 2ème couronne. Il est complété par deux autres zonages urbains économiques portuaire et aéroportuaire, correspondant au Port de Lyon Edouard Herriot et aux abords des aérodromes de Bron et de Corbas. Ces zonages spécifiques visent à « garantir l'espace nécessaire aux activités productives et logistiques » et à « limiter la concurrence foncière et immobilière défavorables aux activités économiques » (Métropole de Lyon, 2019). L'espace véritablement garanti pour les activités fabricantes dans le PLU-H ne couvre donc qu'entre un quart et un tiers des zonages économiques métropolitains, selon que l'on ajoute ou pas les zonages portuaires et aéroportuaires au zonage UEi1.

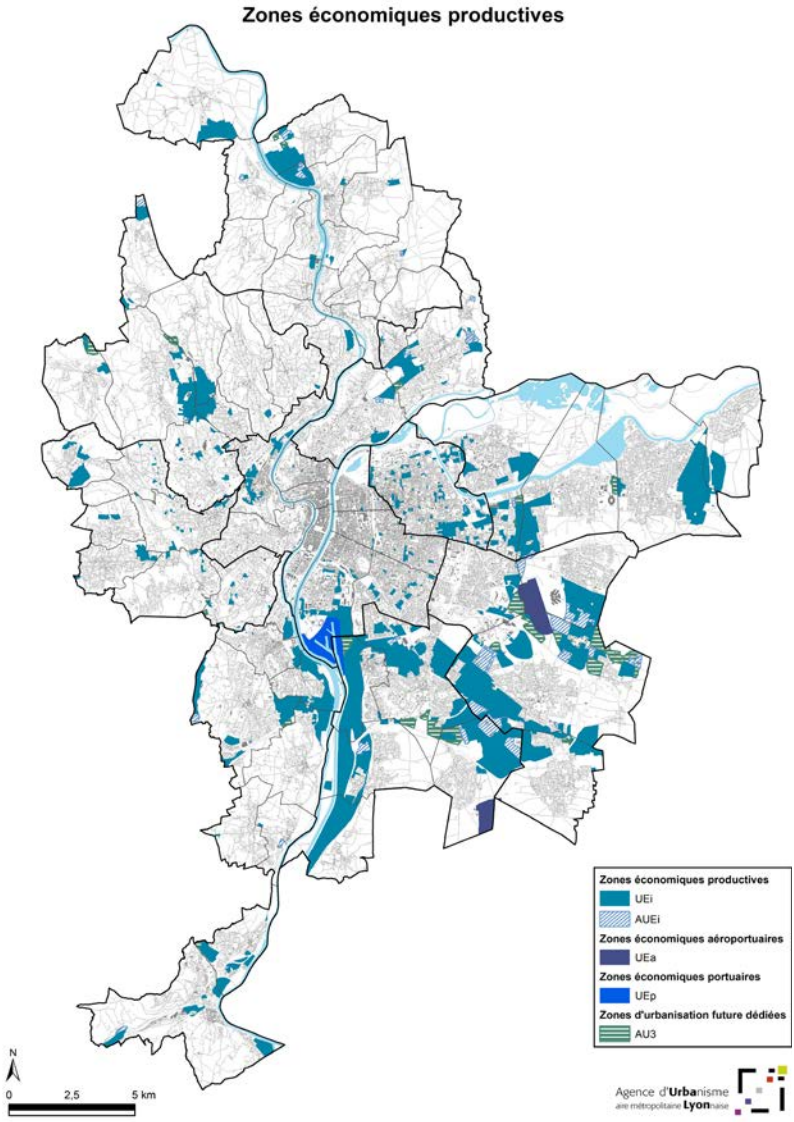


Fig 20. Les zonages urbains économiques dédiés aux activités fabricantes dans le PLU-H de la Métropole de Lyon / Source : Urbalyon

Afin de préserver l'artisanat et de permettre son redéploiement dans les tissus urbains denses de la zone centrale et péricentrale, le PLU-H mobilise aussi d'autres dispositifs réglementaires plus ou moins contraignants : linéaires de protection dans les tissus anciens, bonification des droits à construire, gabarits adaptés aux activités fabricantes et réservations de surfaces de plancher dans le cadre des opérations de construction neuve. Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) peuvent également orienter le contenu et la composition urbaine des opérations pour faciliter l'insertion des activités fabricantes dans les nouveaux programmes immobiliers (CMA, 2016). Des OAP sont ainsi définies pour les « micro-zones » dédiées à l'économie dans le secteur central de Lyon et Villeurbanne, en complément de leur classement en UEi.

Elles peuvent aussi être doublées d'une nouvelle prescription (ou servitude) d'urbanisme : le secteur de mixité fonctionnelle (SMF). Issu du décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 modifiant l'article R131-37 du Code de l'urbanisme, le SMF est une prescription relative à l'affectation des sols et à la destination des constructions qui permet de définir des règles imposant une mixité des destinations et sous-destinations à l'échelle d'une construction ou d'une unité foncière (parcelle ou îlot). Il permet aussi de définir des règles différenciées entre le rez-de-chaussée et les étages supérieurs des constructions. Il est parfois couplé à une OAP ainsi qu'à des prescriptions relatives à l'implantation des constructions. Sa mise en œuvre au service du maintien et du développement des activités fabricantes dans la Métropole de Lyon a été motivée ainsi : « La disposition graphique secteur de mixité fonctionnelle répond à l'objectif de maintenir, voire de développer l'activité économique dans des tissus urbains actuellement diversifiés, dans lesquels la concurrence foncière des activités résidentielles ou des activités de service ou de bureau est forte, et s'effectue au détriment des activités économiques, et tout particulièrement les activités artisanales ou de petites industries » (Métropole de Lyon, 2019).

En imposant la (re)création de rez-de-chaussée (RDC) actifs ou d'autres surfaces réservées aux activités fabricantes dans les nouveaux projets de construction en tissu urbain dense, le SMF doit permettre de créer de nouvelles surfaces mais surtout de conserver la vocation fabricante des îlots ou parcelles libérées par d'anciennes activités industrielles qui pourraient, sinon, facilement muter vers d'autres fonctions (logement, bureaux, commerces, etc.). A ces fins, il est plutôt utilisé sur les parcelles non maîtrisées par la collectivité.

Le deuxième levier d'action spatiale utilisé par la Métropole de Lyon est celui du foncier. L'action foncière est un outil déterminant, à la charnière entre l'urbanisme réglementaire auquel elle est nécessairement adossée

N°	Destinations et sous destinations des constructions	Répartition au sein du secteur
2	Industrie, bureau	30% mimimum de la SDP totale à l'échelle du secteur de mixité fonctionnelle, à localiser en partie Sud du secteur (phase 1 de l'OAP n°7), ventilés de la façon suivante : - rez de chaussée dédié exclusivement à l'industrie - autres niveaux dédiés exclusivement au bureau et à l'industrie
3	Industrie, bureau	30% minimum de la SDP totale à l'échelle du secteur de mixité fonctionnelle dont : - rez de chaussée dédié exclusivement à l'industrie - R+1 dédié au bureau, à l'industrie puis à toutes les autres destinations au-delà du pourcentage minimal de 30% requis
4	Industrie	Totalité de la SDP des rez de chaussée des constructions projetées à l'échelle du secteur de mixité fonctionnelle
5	Industrie	Totalité de la SDP des rez de chaussée des constructions projetées à l'échelle du secteur de mixité fonctionnelle

Fig 21. Écriture réglementaire des SMF n°2, 3, 4 et 5 à Villeurbanne
Source : PLU-H de la Métropole de Lyon

et l'aménagement opérationnel qu'elle rend possible. Après avoir été relativement délaissé au cours des dernières décennies dans les choix d'orientation des politiques urbaines à Lyon (contrecoups de la crise immobilière des années 1990, parti-pris néolibéral de privilégier l'investissement privé plutôt que l'engagement public…), le principe d'une intervention volontaire de la collectivité dans le portage foncier est redevenu un élément central de la stratégie de développement économique et du redéploiement des activités fabricantes sur le territoire métropolitain. Une enveloppe de 48 millions € est prévue dans la programmation pluriannuelle des investissements (PPI) 2021-2027 de la Métropole de Lyon pour assurer la destination fabricante de certains grands fonciers stratégiques et reconstituer des réserves via leur achat à un coût maîtrisé. Il s'agit ainsi d'accompagner les projets de développement portés par les entreprises, de remettre des terrains destinés aux fonctions fabricantes sur le marché et de permettre un renouvellement urbain à vocation fabricante. Cela implique notamment pour la collectivité de travailler en partenariat avec les grands propriétaires industriels, acteurs historiques du territoire, pour rationaliser l'occupation de leurs sites et bâtir avec eux des projets de valorisation foncière et de programmation immobilière.

Le troisième et dernier levier d'action spatiale est l'urbanisme opérationnel. En raison du contexte foncier très tendu dans la Métropole de Lyon, il s'agit exclusivement de projets de renouvellement urbain qui permettent la remise à niveau des surfaces existantes ainsi que la réalisation et la mise à disposition de nouvelles surfaces d'accueil pour les activités fabricantes.

La requalification des zones industrielles (ZI) et des zones d'activités économiques (ZAE) de première génération constitue un volet important de l'intervention opérationnelle en faveur des activités fabricantes.

C'est une solution complémentaire dans la mesure où les dernières ZAE créées dans les années 1990 sont désormais remplies (Parc technologique Portes des Alpes, ZAC des Gaulnes) et que les possibilités de création de nouvelles zones dédiées sont quasi nulles sur le territoire métropolitain. Cette démarche déjà ancienne bénéficie d'un budget d'investissements cumulés de 75 millions € depuis 1997. Elle a permis la remise à niveau des équipements et espaces communs des ZI et ZAE métropolitaines, en termes de voirie, de signalétique, de sécurité, d'assainissement mais aussi de végétalisation et de desserte modes doux.

Sur les fonciers économiques situés en dehors des ZI et ZAE, les opérations de renouvellement urbain destinées aux activités fabricantes sont réalisées en mobilisant diverses démarches de co-construction des projets, selon que la maîtrise foncière est publique ou privée : zones d'aménagement concerté (ZAC), appels à projets, projets urbains partenariaux (PUP)[8], urbanisme transitoire, etc.

Les opérations de grande envergure (15 hectares et plus) sont pour la plupart réalisées avec la procédure de ZAC, en régie directe par les services de la collectivité (ZAC Grandclément à Villeurbanne) ou avec une concession d'aménagement confiée à la SERL (ZAC de la Saulaie à Oullins) ou à un opérateur privé (ZAC Ostérode à Rillieux-la-Pape, prévoyant 34 000 m^2 de surfaces destinées aux activités fabricantes). La maîtrise foncière publique étant souvent très partielle, la régulation des droits à construire est principalement assurée par le PLU-H et les fiches de lots. Les DUP se limitent à quelques parcelles stratégiques et aux équipements publics. La ZAC Grandclément développe ainsi un nouveau quartier urbain mixte de 45 hectares, comprenant plus de 20 000 m^2 de RDC productifs et artisanaux accompagnés d'une aire d'approvisionnement au sein d'un îlot dédié.

Les opérations de renouvellement urbain de plus petite envergure sont réalisées dans le cadre de démarches partenariales et d'urbanisme négocié, hors procédure d'aménagement à proprement parler. Elles portent généralement sur d'anciens tènements industriels localisés de façon diffuse dans les tissus urbains, détenus par des acteurs privés (promoteurs immobiliers, grands groupes industriels) ou plus rarement, acquis par la collectivité.

[8] Dispositif contractuel public/privé de financement des équipements collectifs nécessaires aux opérations d'aménagement et de construction et à leurs futurs usagers, alternative au régime fiscal classique des participations d'urbanisme.

Fig 22. Schéma de répartition des fonctions de la ZAC Grandclément
Source : Métropole de Lyon

La matérialisation de la « Métropole fabricante » : un urbanisme négocié jouant sur les mailles et les formes urbaines

Le recours à l'urbanisme négocié entre les acteurs publics (Métropole de Lyon, communes) et les acteurs privés (industriels, promoteurs immobiliers, opérateurs fonciers et d'aménagement) s'observe dans toutes les phases de l'urbanisme opérationnel. Il reflète l'évolution des pratiques du développement économique, de l'aménagement et de la construction immobilière, dans un contexte de désengagement des acteurs publics, de raréfaction des gisements fonciers et d'exacerbation de la concurrence entre les fonctions urbaines en contexte métropolitain (Verhage et Linossier, 2009 ; CEREMA, 2012). Les services de la collectivité accompagnent les cessions de terrains (à Vénissieux Nord notamment), travaillent en amont avec les opérateurs de projets pour affiner les programmations en fonction des attentes publiques et des intérêts économiques, adaptent parfois le droit du sol en conséquence et réalisent les réaménagements de voirie nécessaires, en bonne intelligence avec les porteurs de projets industriels et d'immobilier productif. La relation privilégiée et ancienne de la Métropole de Lyon avec les grands comptes du territoire, mais aussi le soutien aux nouvelles structures économiques émergentes (sphère ESS notamment), passent par des échanges réguliers entre élus, services techniques métropolitains et municipaux, entreprises et opérateurs de l'aménagement, qui ne sont pas forcément habituels dans les autres métropoles françaises. Cette collaboration parfois étroite bénéficie aussi de l'expérience et du savoir-faire de la SERL dans la maîtrise d'ouvrage urbaine, qui permettent d'expérimenter des modèles de renouvellement urbain, d'inventer des montages opérationnels innovants et de produire de nouvelles solutions d'implantation pour répondre aux besoins des industriels.

La mise en œuvre de cet urbanisme négocié destiné à favoriser le maintien et le (re)développement des activités fabricantes dans la métropole lyonnaise s'observe à travers plusieurs opérations phares, qui ont servi, par la suite, de modèles aujourd'hui déclinés selon différentes mailles territoriales. Elles ont permis à la Métropole de Lyon d'expérimenter des solutions pour aborder la reconversion des surfaces libérées et accompagner des projets d'implantation ou de redéploiement des activités fabricantes que des opérations de promotion immobilière dédiées. Elles s'appuient sur de nouveaux outils réglementaires (zonage UEi1, SMF, OAP) et opérationnels comme le projet urbain partenarial (PUP), les démarches d'appels à projet et l'urbanisme transitoire.

Lancé en 2014, *L'Appel des 30 !* a constitué une démarche fondatrice pour aborder la requalification et le réaménagement des importants gisements

fonciers de la Vallée de la Chimie (Lahaie et Dumestre, 2018). Cet appel à projets organisé par la Métropole de Lyon et divers partenaires publics et privés (communes, groupes industriels …) a permis la réaffectation d'environ 80 hectares à des activités des secteurs de la chimie, de l'énergie et de l'environnement, sur les 500 hectares que couvrent ce territoire industriel. Il a aussi amorcé le virage de l'industrie lyonnaise vers la transition écologique et le recentrage stratégique de la politique économique autour de l'argument « fabricant », en offrant de surcroît un territoire d'ancrage au projet TIGA en 2019, devenu Territoires d'innovation 2030. Au plan opérationnel, il s'agit de proposer des surfaces d'implantation clés-en-main à des porteurs de projets de développement industriel, sur des sites sous-utilisés ou classés Seveso. Les Ateliers CleanTech ont ainsi permis la réutilisation d'une halle et de terrains désaffectés par des activités de prototypage et de démonstration industrielle, de recyclage et de valorisation de déchets. Sur des terrains situés à Saint-Fons et Feyzin, la SERL prévoit également un programme immobilier dédié de 100 000 m² avec l'opérateur foncier et immobilier local EM2C, spécialisé dans la programmation immobilière et le renouvellement urbain des anciens fonciers industriels.

Le projet *Greenopolis*, développé dans le 9e arrondissement de Lyon (Vaise), a ouvert la voie aux démarches négociées d'aménagement foncier et immobilier destinées aux activités fabricantes. En 2006, le groupe EM2C a remporté la consultation lancée par le Grand Lyon pour la reconversion d'une friche industrielle de 2 hectares acquise en 1991. Alors novateur, le programme proposait de réintroduire des surfaces d'activités en tissu urbain dense, en les insérant au RDC de bâtiments tertiaires en R+2. Mais faute d'un droit du sol contraignant au lancement de l'opération (destination économique indéterminée, absence de servitude fonctionnelle) et de moyens pour la collectivité d'empêcher la tertiarisation des RDC à la revente, le bilan de cette opération reste globalement décevant en termes de programmation dédiée. Plus récemment, EM2C a engagé l'opération *Deltalys* à Vénissieux, sur un site en friche de 5,6 hectares libéré par une ancienne fonderie. De nouveau, la part dédiée aux activités fabricantes dans ce projet immobilier à vocation économique est très minoritaire (25 %) et limitée aux RDC des constructions, ce qui a motivé l'avis d'opportunité négatif de la Métropole sur le permis de construire. La réussite de l'opération étant incertaine, le classement UEi1 et la création d'un SMF « productif » ont finalement été prescrits sur le tènement[9].

[9] D'autres projets sont également développés par cet opérateur sur des friches industrielles qui n'ont pas fait l'objet d'un classement conservatoire UEi1 au PLU-H. C'est notamment le cas du projet *D-Side!* à Décines-Charpieu, réalisé sur un ancien site de recherche Rhône-Poulenc Industrialisation classé UPr (renouvellement urbain).

Fig 23. Implantation et forme urbaine des activité fabricantes dans l'opération *Duvivier-Cronstadt* / Source : Métropole de Lyon

Le PUP élargi *Duvivier-Cronstadt*, développé sur 3 hectares dans le 7e arrondissement de Lyon, constitue une autre expérience préfiguratrice pour la réalisation négociée de surfaces destinées aux activités fabricantes, dont le bilan est plus positif. Il a en effet permis la réalisation de nouveaux îlots mixtes incluant des RDC fabricants sur d'anciens tènements industriels et artisanaux, grâce à la préparation des évolutions réglementaires nécessaires en amont (étude réalisée par l'Agence d'urbanisme métropolitaine) et à la concertation de la programmation urbaine entre les services de la Métropole, ceux de la Ville et les promoteurs (Patriarca et Duval), en tenant compte de leurs estimations économiques (répartition des fonctions, qualité du bâti et des socles actifs, insertion dans le tissu faubourien du quartier, gestion des mobilités). Tous ces éléments ont nourri l'encadrement réglementaire du projet par le PLU-H (SMF, OAP) et ainsi facilité la mixité des fonctions attendue à l'échelle de l'opération et à l'échelle des bâtiments.

Les autres opérations d'aménagement et d'urbanisme mises en œuvre sur le territoire métropolitain pour contribuer au maintien et au développement des activités fabricantes dupliquent ces modèles opérationnels, selon des mailles territoriales de tailles variées qui traduisent une prise en compte par la Métropole de Lyon de la diversité des problématiques liées au maintien et au développement des activités fabricantes selon les contextes économiques et urbains qui composent le territoire métropolitain lyonnais. Elles esquissent une grammaire spatiale de la stratégie métropolitaine de maintien et de développement des activités fabricantes qui se décline en « territoire fabricant », « quartier fabricant » et « RDC fabricant » et à laquelle s'ajoutent désormais des projets d'urbanisme transitoire.

Le « territoire fabriquant » s'incarne dans notre terrain d'étude de la première couronne, Vénissieux Nord - Saint-Priest, érigé en vitrine du redéveloppement industriel de la Métropole de Lyon. Par son ampleur spatiale, il s'inscrit dans la continuité de la Vallée de la Chimie avec un potentiel foncier pour le renouveau des activités fabricantes à court et moyen terme d'environ 70 hectares. Au plan opérationnel, il est le théâtre de plusieurs projets de renouvellement urbain, qui donnent à voir l'étroite collaboration entre les acteurs publics (Métropole, communes) et les grandes entreprises industrielles propriétaires de terrains : accompagnement des stratégies de valorisation foncière, concertation autour de l'évolution du droit du sol en amont des projets, mise en œuvre de démarches partenariales, etc. Le projet USIN Lyon Parilly porté par la SERL en est la première réalisation emblématique, sur une parcelle de 11 hectares rachetée par la collectivité au groupe Bosch qui souhaitait réduire son emprise spatiale sans pour autant quitter le territoire. Présentée successivement comme

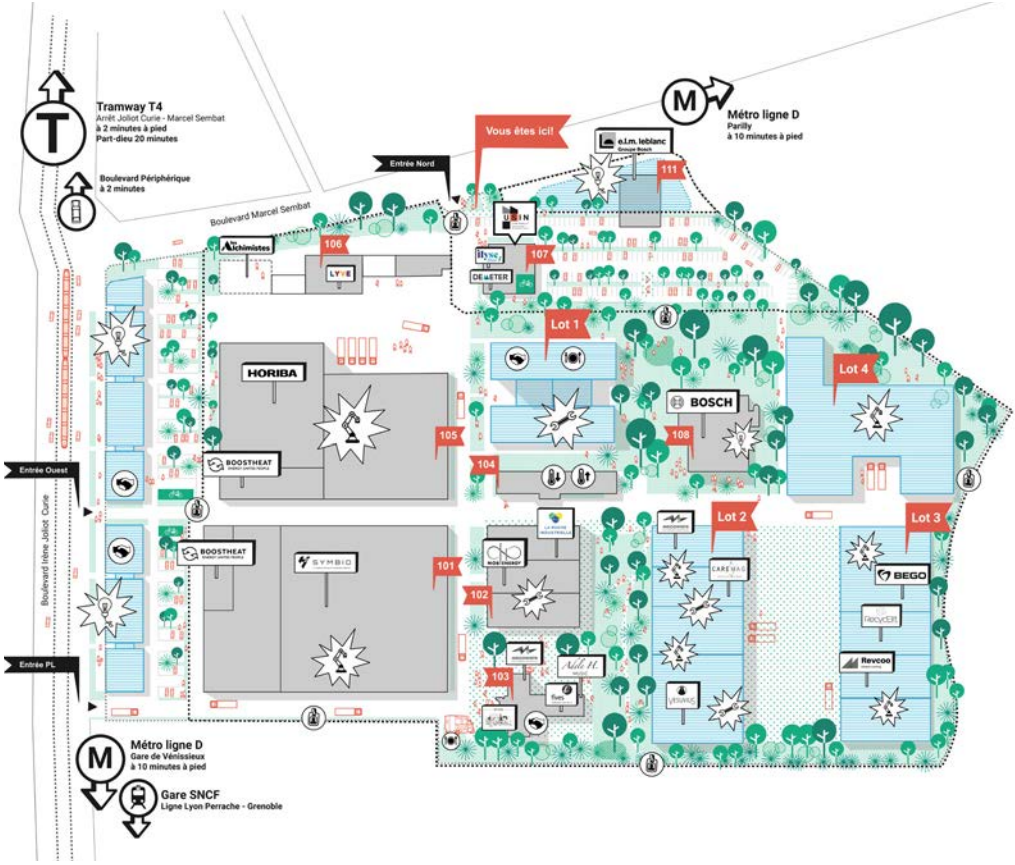


Fig 24. Composition urbaine, activités et offre de surfaces à USIN Lyon Parilly
Source : La Fabrique Oblik - USIN Lyon Parilly

un « campus industriel », un « parc industriel urbain » puis des « usines connectées pour industriels inspirés », l'opération développe 30 000 m² de locaux réhabilités et 30 000 m² neufs à horizon 2028, loués à différents profils d'industriels dans l'objectif de reconnecter l'industrie à la ville, de la renouveler et d'expérimenter de nouvelles organisations collaboratives avec la Ruche Industrielle. Elle offre aux entreprises des services et des charges mutualisées pour un investissement total de 80 millions €, soutenu par La Banque des Territoires et la Caisse d'Epargne, et bénéficie du label « site industriel clé en main » France Relance pour la relocalisation de l'industrie sur le territoire national.

Le groupe Renault Trucks Volvo, un autre grand propriétaire foncier de ce territoire, conduit lui aussi un ambitieux projet d'optimisation foncière sur son site d'implantation historique, en lien avec la construction d'un nouveau centre R&D et la transformation des chaînes de production pour passer à la fabrication de moteurs électriques.

Renault Trucks, **conception et assemblage de véhicules industriels et utilitaires**, Vénissieux - Saint-Priest : « Il y a besoin de moins d'espace, moins de surface, moins de bâtiments. Donc, au fil du temps, il y a des ventes qui ont été faites pour optimiser et réduire l'emprise. »

« On a un territoire gigantesque, en termes de surface y en a trop, donc il faut plutôt qu'on essaye de densifier tout ça. »

Deux parcelles de 5 et 7 hectares ont ainsi été cédées à des investisseurs avec l'aide des services de la Métropole pour permettre le développement de 27 000 m2 de parc industriel (après dépollution du site) et un bâtiment industriel de 25 000 m2 sur la seule emprise du territoire métropolitain permettant d'accueillir une usine de grande taille. Quant au groupe Aldès, il a optimisé son implantation d'origine à Vénissieux en réaménageant un nouveau siège social sur son site historique, faute de pouvoir y rapatrier les fonctions fabricantes desserrées dans le périurbain dans les années 1970.

Cette maille spatiale du « territoire fabricant » essaime désormais dans la deuxième couronne de banlieue. A Givors, la Métropole de Lyon a racheté un tènement de 2 hectares au groupe Fives Live et confié son réaménagement au groupement SERL/SAGIM[10]. Dans une ZAC voisine, la SERL développe aussi un hôtel d'entreprises pour offrir des solutions de croissance aux activités incubées dans le Pôle LYVE Sud Givors[11].

Une maille intermédiaire se dessine avec les « quartiers fabricants » réalisés dans les tissus urbains denses péricentraux et dans les secteurs anciennement industrialisés de la première couronne de banlieue. En raison de la forte pression foncière, ces opérations de renouvellement urbain d'assez grande envergure (de quelques hectares à plusieurs dizaines d'hectares) ne sont que rarement à seule vocation fabricante. Elles correspondent à la production de nouveaux quartiers de ville et présentent donc des programmations mixtes, eu égard au contexte très urbain de cœur métropolitain dans lequel elles s'insèrent : logement, bureaux, équipements publics et une part plus ou moins importante de surfaces dédiées aux activités fabricantes. Les ZAC Grandclément à Villeurbanne, qui constitue un de nos cas d'étude, de la Saulaie à Oullins et Osterode à Rillieux s'inscrivent en plein dans ce modèle de « quartier fabricant ».

Le « RDC fabricant » constitue la plus petite maille, développée dans les secteurs centraux et péricentraux (Lyon 7e, Villeurbanne). Il s'agit de surfaces neuves proposées à la location en pied d'immeubles dans le cadre

[10] Société d'Aménagement Givors Métropole.

[11] Locaux et services associés de type « pépinière », proposés par la Métropole de Lyon pour accompagner l'entrepreneuriat.

de projets immobiliers mixtes réalisés à l'échelle de la parcelle ou de l'îlot par des promoteurs constructeurs. Leur mise en œuvre est donc fortement corrélée à, voire conditionnée, par l'usage de l'outil SMF dans le PLU-H et/ou et par la négociation des programmations en amont, notamment dans le cadre du dispositif PUP. Au plan formel, le « RDC fabricant » est calqué sur le modèle classique du RDC actif, qui est cependant revisité pour s'adapter aux besoins spécifiques des activités fabricantes. Cette adaptation des surfaces produites est travaillée en marge des négociations qui ont lieu en amont des projets, à travers une démarche de co-conception associant les promoteurs, leurs architectes et les développeurs économiques de la collectivité et de la CMA ou de la CCI. Elle permet d'intégrer les caractéristiques techniques nécessaires aux activités fabricantes dans la conception des programmes immobiliers : hauteurs sous plafond, isolation entre les RDC et les étages supérieurs, gaines d'extraction, gestion des fluides, accès poids lourds, etc.

A Villeurbanne, plusieurs opérations conduites sur d'anciennes parcelles industrielles au cœur du tissu urbain dense participent de cette production de surfaces sous la forme de « RDC fabricants », insérés en pieds d'immeubles de logements ou de bureaux : le PUP *Aynard-Fontaine* (Altarea/COGEDIM), le PUP *1er Mars* (Alliade Habitat / Vinci Immobilier), le PUP élargi *Mansard* (Icade / Promoval), le programme immobilier *Le Totem*. Chacune est adossée à un SMF, imposant au promoteur constructeur de destiner la totalité des surfaces de plancher prévues en RDC à des activités fabricantes. Le programme *Crescendo* (Altarea/COGEDIM) développé dans le cadre du PUP *Aynard-Fontaine*, propose ainsi 2 600 m² réservés aux activités industrielles et artisanales en RDC, desservis par une cour logistique intégrée à l'ensemble immobilier.

Le programme *Le Totem* (Icade) comporte des surfaces d'activités divisibles à partir de 170 m² en RDC d'un immeuble de bureaux, pour accueillir des PME/PMI relevant de l'artisanat ou de l'industrie légère. Un accès de service indépendant, une cour intérieure et un accès piéton privatisé sont notamment prévus pour les entreprises.

Dans le cadre du PUP *1er mars 1943*, Alliade Habitat et Vinci Immobilier développent un programme immobilier mixte, composé de trois tours de logements et d'un immeuble à vocation économique en R+1. Dans ce dernier, les 1 200 m² de SDP en RDC sont destinées aux activités fabricantes tandis que les étages sont destinés à accueillir des activités tertiaires. La mixité fonctionnelle s'organise ainsi à l'échelle du bâtiment, de l'îlot et de l'opération dans son ensemble. La mixité entre les fonctions économiques est toutefois organisée dans une partie seulement du programme immobilier, de façon verticale à l'échelle du bâtiment

Fig 25. Le programme Crescendo du PUP Aynard-Fontaine à Villeurbanne
Source : www.peterson.fr/programme-neuf-19802.php

Fig 26. Conception des surfaces d'activités en RDC du programme *Le Totem*
Source : www.arthur-loyd-lyon.com/upload/parution/fichier/immeuble-le-totem-villeurbanne.pdf

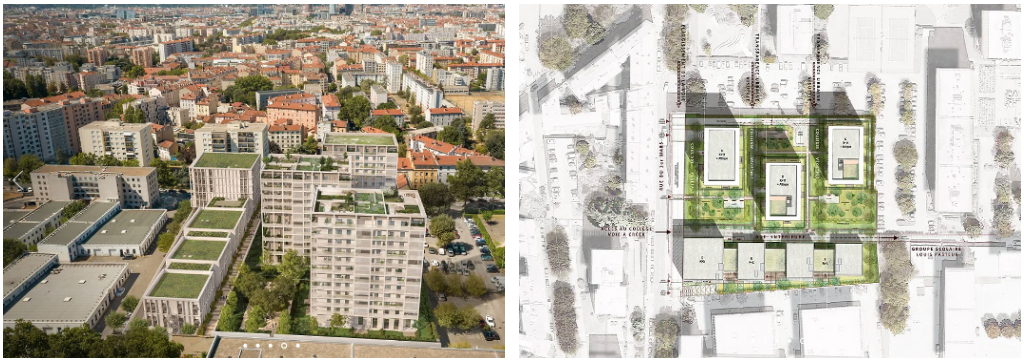


Fig 27. Composition urbaine du programme immobilier du PUP 1er mars 1943 à Villeurbanne
Source : www.najiinriit.com/1er-mars

Fig 28. Projet immobilier M45/Fontanel pour la SCI Promoval, PUP *Mansard* à Villeurbanne
Source : www.fontanelpromotion.com/immobilier-tertiaire-siege-social-alteca-villeurbanne/

Enfin, une dernière maille urbaine de mise en œuvre opérationnelle de la métropole fabricante émerge avec le développement de projets d'urbanisme transitoire. Après une première expérience réussie dans le quartier de Gerland (Lyon 7e), ceux-ci font désormais office de solution complémentaire à la requalification des ZI-ZAE et à la construction immobilière neuve, pour produire des surfaces d'accueil destinées aux activités fabricantes, comme le soulignait Bruno Bernard (Métropole de Lyon, 2022) :

« Nous avons amplifié, depuis le début de notre mandat, la démarche d'urbanisme transitoire pour favoriser la bonne gestion de notre patrimoine et l'atterrissage de nos différentes politiques publiques, dont l'activité économique […]. »

Les premières démarches d'urbanisme transitoire dédiées aux activités fabricantes développées par la Métropole de Lyon reposent sur la maîtrise publique des sites, acquis par la collectivité, et sur une gestion / exploitation des occupations temporaires qui est confiée à des opérateurs spécialisés relevant de l'économie sociale et solidaire. Les surfaces mises à disposition ne ciblent pas exclusivement les activités fabricantes mais plutôt un large spectre d'activités économiques, y compris tertiaires, liées « au développement et à la structuration des filières portées par la Métropole de Lyon autour de l'économie circulaire, du réemploi, de l'ESS, de l'insertion… », selon les propos d'E. Baume (Métropole de Lyon, 2022).

De mi 2020 à fin 2021, une ancienne halle industrielle d'environ 1 000 m², rebaptisée Halle Girondins du fait de sa localisation dans le périmètre de la ZAC du même nom, a ainsi accueilli des activités artisanales et artistiques dans le cadre d'une occupation temporaire. La mise à disposition du bâtiment et le conventionnement avec Plateau Urbain, coopérative spécialisée dans la gestion de dispositifs d'urbanisme transitoire, ont été facilités par la propriété publique du site et son inscription dans une opération d'aménagement pilotée par la SERL pour le compte de la Métropole de Lyon.

Une autre démarche d'urbanisme transitoire a pris le relais fin 2021 à Saint-Priest pour une durée de 6 ans, sur le site d'une ancienne usine couvrant 2,1 hectares. L'ensemble immobilier des Ateliers Briand est composé de plusieurs bâtiments, dont des halles proposant plus de 3 000 m² de surfaces pour accueillir des activités artisanales, de fabrication et de consigne / réemploi liées à l'économie circulaire. Plus de 15 000 m² d'espaces extérieurs offrent également des possibilités pour le stockage et le développement des activités. La mise à disposition des surfaces et l'animation du lieu sont assurées par l'association Intermède pour le compte de la Métropole de Lyon.

Depuis 2022, un nouveau projet d'urbanisme transitoire a été initié par la Métropole de Lyon pour une durée de 5 ans sur l'ancien site industriel Thyssen et Bobst, dans le périmètre du Carré de Soie à Villeurbanne. Sur 5 hectares, l'Étape 22D propose 36 500 m² répartis dans une vingtaine de bâtiments pour le développement d'activités productives ou artisanales et de lieux de vie au service de la transition écologique, du réemploi et de l'ESS. Les premières implantations sont la Manufacture des mobilités actives au sein du Grand Plateau, le démonstrateur INDULO, et la structure de collecte et de valorisation des encombrants ILOE.

Conclusion : un urbanisme renégocié autour du projet de « Métropole fabricante »

La Métropole de Lyon se distingue, par rapport à d'autres métropoles françaises, par le déploiement d'une politique active en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes sur son territoire. L'arrivée du nouvel exécutif écologiste à la tête de la Métropole de Lyon, qui aurait pu entraîner un infléchissement de cette politique, l'a, au contraire, confirmée et amplifiée, les activités fabricantes étant envisagées comme un levier de la transition écologique métropolitaine. Cette continuité dans les objectifs se retrouve dans les modalités de mise en œuvre de cette politique, qui se caractérise, d'une part, par une mobilisation importante des outils de l'aménagement et de l'urbanisme (planification spatiale, action foncière, urbanisme opérationnel) et, d'autre part, par une collaboration étroite entre acteurs publics et privés (industriels, promoteurs immobiliers, opérateurs fonciers et d'aménagement). Cet urbanisme négocié, qui se pratique de longue date à Lyon, a néanmoins évolué avec l'arrivée du nouvel exécutif écologique. Il s'apparente à un urbanisme renégocié autour de la conciliation entre développement économique et transition écologique.

Ainsi, plusieurs inflexions significatives sont intervenues dans le modèle de développement économique métropolitain. Les acteurs de l'économie sociale et solidaire, les TPE et PME sont venus rejoindre les rangs des acteurs économiques traditionnels (grands comptes, MEDEF, CCI, CMA, etc.). Les activités fabricantes ne se réduisent plus seulement à l'industrie, en particulier aux activités de R&D, mais à d'autres filières propices à l'économie circulaire (alimentaire, BTP, textile, mobilités actives, numérique responsable). Enfin, le référentiel de l'attractivité économique est abandonné au profit de celui du développement endogène. Conjugué à la volonté d'appliquer la démarche zéro artificialisation nette, il se traduit par l'ambition de faire émerger un nouveau modèle fabricant en préservant et renouvelant les capacités de production, de réparation et de transformation sur le territoire de la Métropole de Lyon.

Fig 29. Surface d'activité proposée par Les Ateliers Briand à Saint-Priest
Source : Rachel Linossier

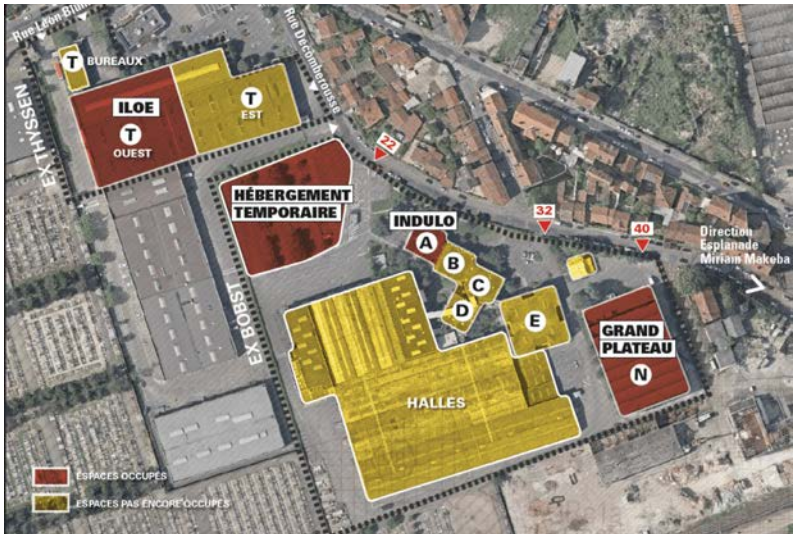


Fig 30. Plan d'occupation de l'Étape 22D
Source : carredesoie.grandlyon.com/letape-22d-un-nouveau-lieu-dactivite-et-de-vie-au-coeur-de-carre-de-soie/

Pour autant, ce projet de « métropole fabricante » à Lyon semble, aujourd'hui, à la croisée des chemins. Il se heurte à quatre défis : l'émergence de nouvelles attentes des activités fabricantes ; les contradictions entre les politiques urbaines visant à mettre en œuvre ces transitions ; le développement d'une véritable politique du logement à l'égard des activités fabricantes ; le renouvellement des modes de gouvernance.

DÉFI 1 : RÉPONDRE AUX NOUVELLES ATTENTES DES ACTIVITÉS FABRICANTES DANS UN CONTEXTE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE, ÉNERGÉTIQUE ET NUMÉRIQUE

Comme nous l'avons vu en partie 1, les transitions écologique, énergétique et numérique contribuent à faire évoluer les modèles productifs et à questionner l'émergence d'un nouveau « modèle fabricant ». Les contours de ce nouveau « modèle fabricant » restent encore largement à esquisser, mais les éléments recueillis dans le cadre des entretiens effectués auprès des entreprises et de l'atelier prospectif « Voix des entreprises » permettent d'apporter de nouveaux éléments de connaissance. Ils témoignent d'une évolution du rapport des activités fabricantes aux espaces urbains qui amène à revisiter les critères classiques de localisation des activités fabricantes (Mérenne-Schoumaker, 2008) à l'aune des transitions en cours. Qu'il s'agisse d'entreprises relevant de modèles productifs dits classiques ou d'entreprises proposant de nouveaux modèles (économie circulaire, ESS, etc.), leurs attentes pour faire face à ces transitions convergent autour de quatre éléments : l'accès aux ressources métropolitaines, une certaine recherche de proximité, des locaux réellement adaptés à leur activité, un besoin d'intermédiation, de mutualisation et de flexibilité. Or, comme nous le verrons, toutes ces attentes ne sont pas satisfaites aujourd'hui.

La métropole comme gisement de ressources

Pourquoi des activités fabricantes souhaitent se maintenir et se développer au sein de la métropole lyonnaise alors qu'elles pourraient disposer de locaux plus grands à des prix moindres en se localisant, par exemple, dans des zones d'activités économiques périphériques ? Au-delà du fait que certaines entreprises sont implantées depuis longtemps et n'envisagent pas de déménager en raison des contraintes liées aux lieux de résidence de leurs salariés, ce choix est motivé par le fait que ces entreprises envisagent la métropole comme un gisement de ressources : de main d'œuvre, de services, de clients et, désormais, de matières.

Fig 31. Un atelier de l'entreprise Maison Ma bille, Lyon 2e
Source : WECAMECA FACTORY (www.wecameca.com) / Cécile Creiche (www.cecilecreiche.com)

Toutes les entreprises rencontrées insistent sur le fait que l'implantation au sein de la métropole facilite le recrutement de salariés. Ce facteur classique de localisation des activités fabricantes est lié, bien entendu, à la taille du bassin d'emploi, mais aussi, comme nous le verrons dans le point suivant, à la qualité des dessertes en modes alternatifs (transports en commun, vélo) au sein de la métropole lyonnaise qui facilitent l'accès au lieu de travail. Plus particulièrement, les entreprises apprécient la possibilité offerte par la métropole de satisfaire aussi bien leurs besoins en main-d'œuvre fortement qualifiée que faiblement qualifiée grâce à la mixité sociale qui caractérise encore ces espaces (présence de logements sociaux, etc.). Ainsi, certaines entreprises industrielles, où la part de la R&D devient de plus en plus importante, plébiscitent le fait de pouvoir recruter des ingénieurs, des docteurs, des étudiants de niveau master grâce à la présence d'universités, de grandes écoles mais aussi à la qualité de vie offerte par la métropole lyonnaise. D'autres entreprises, spécialisées dans le textile et qui ont vu disparaître certaines compétences en France, valorisent la possibilité de pouvoir recruter, soit des salariés sans qualification, en situation d'insertion, qu'ils forment eux-mêmes, soit des salariés étrangers, pour la plupart réfugiés, qui possèdent ces qualifications mais ne maîtrisent pas la langue française.

En dehors de la main-d'œuvre, les entreprises plébiscitent les services auxquels elles peuvent avoir accès au sein de la métropole. Très divers, ceux-ci vont de la présence d'une simple boulangerie à l'existence de centres de formation, en passant par la distribution du courrier ou la performance des installations électriques, qui apparaît de plus en plus cruciale. Certaines entreprises, qui ne bénéficient pas encore de ces services, misent sur les transformations urbaines en cours pour en bénéficier. Une entreprise localisée dans un quartier légèrement excentré de Villeurbanne espère, par exemple, un développement plus important des services de restauration avec le projet de la ZAC Grandclement.

Une autre ressource appréciée par les entreprises est la proximité qu'elle autorise avec leurs clients. Cette proximité passe, par exemple, par la visibilité que l'espace urbain leur procure : la possibilité d'avoir un local avec une vitrine donnant sur la rue pour un artisan-bijoutier, le fait d'avoir ses bâches affichées sur le mur de monuments lyonnais pour une entreprise spécialisée dans l'impression numérique éco-responsable. Pour d'autres entreprises, notamment celles spécialisées dans le domaine de la réparation qui est actuellement en plein développement, chaque habitant constitue potentiellement un client. Une entreprise spécialisée dans la réparation de gros électroménager explique ainsi que son modèle de développement est basé sur l'essaimage. L'enjeu est de s'implanter dans toutes les grandes métropoles françaises afin d'être proche de leurs clients. L'entreprise compte aujourd'hui 250 salariés au niveau national, répartis dans des établissements qui regroupent localement une trentaine de salariés environ.

Alerte ! Au-delà de ces facteurs classiques de localisation des activités fabricantes, une nouvelle ressource urbaine est désormais valorisée, notamment par les entreprises qui se spécialisent dans le recyclage : les matières produites au sein des espaces métropolitains. Il peut s'agir de matériaux de construction récupérés sur les chantiers, de panneaux en acier ou en bois usagés (tables de ping-pong, caisses en bois utilisées par les musées), de fûts en inox qui nécessitent d'être reconditionnés, de drêches produites par les brasseries, de déchets alimentaires récupérés chez les professionnels (restaurants, cantines). La présence de ces matières en grande quantité constitue la principale raison d'implantation de ces entreprises au sein des espaces métropolitains. Ceux-ci sont envisagés comme des gisements de matières qui peuvent être transformées, permettant de constituer de nouvelles filières économiques, voire de mettre en place un nouveau modèle d'économie circulaire :

Entreprise Feedbac, **collecte de déchets alimentaires**, Vaulx-en-Velin : « En fait, aujourd'hui, le déchet alimentaire ça devient une vraie ressource.

Fig 32. Compost issu de la récupération de déchets alimentaires chez les professionnels, *Les Alchimistes*, Vénissieux / Source : PUCA

Et donc la ville produit une ressource que nous… On pourrait justement potentiellement être l'acteur logistique qui permet de transformer cette ressource, pour la ville également. Que ce soit la production de méthane, que ce soit la production de farine alimentaire, voilà. […]. La ville produit aujourd'hui une matière qui n'est pas utilisée. »

Ces entreprises, en s'intéressant aux matières produites par les espaces métropolitains, contribuent à renouveler le regard sur les ressources urbaines (Bognon et al., 2020). L'enjeu, pour les acteurs publics et privés, est d'arriver à mieux identifier cette nouvelle ressource urbaine à travers, par exemple, le référencement de ces gisements de matières, l'identification des entreprises intéressées et les complémentarités qui peuvent exister entre elles. Ce référencement apparaît d'autant plus important que le modèle de développement de ces entreprises est, là aussi, basé sur l'essaimage : après avoir créé un premier établissement dans une métropole, leur objectif est d'en créer dans d'autres métropoles :

Maison Ma Bille, **sous-traitant dans le textile recyclé**, Lyon 2e : « A terme, l'objectif c'est plutôt d'essaimer dans d'autres villes. Sachant qu'on est déjà

vachement demandé… Vu qu'on a réussi à le faire dans le centre de Lyon. Il y a la ville de Paris qui est derrière nous. Il y a eu Toulouse, Bordeaux… L'idéal serait de garder un format à taille humaine, donc 1 000 m2, ça reste humain, voire très humain. »

Le référencement des gisements de matières existants au sein des espaces métropolitains pourrait ainsi constituer un facteur incitatif d'implantation de ce type d'entreprises.

L'accessibilité et, désormais, la proximité

Si l'accessibilité a toujours été un critère déterminant de la localisation des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains, les attentes autour de celle-ci évoluent. Elles se traduisent au sein de la métropole lyonnaise par une valorisation des modes alternatifs, une insatisfaction à l'égard de la gestion du transport routier de marchandises et, désormais, une recherche de proximité.

Toutes les entreprises souhaitent, d'abord, bénéficier d'une très bonne accessibilité aux modes alternatifs (train, métro, tramway, bus, vélo, marche, etc.). Ceux-ci apparaissent à la fois performants en termes de temps de transport, peu coûteux et vertueux sur le plan écologique. Ils répondent aussi bien aux attentes des jeunes ingénieurs de Renault Trucks à Vénissieux ou de jeunes artisans à Lyon, qui viennent au travail en vélo, que des maçons de l'entreprise Pierres et Construction qui habitent à La Duchère, un quartier de rénovation urbaine, et prennent le bus pour se rendre au travail. Au-delà des collaborateurs (salariés, intérimaires, stagiaires), ces dessertes favorisent également, aux yeux des entreprises, la venue des visiteurs.

DBP Mayet, **traitement des surfaces métalliques pour l'industrie**, Saint-Priest : « Alors idéalement, j'adorerais que le tram passe à côté et que les employés puissent de chez eux venir en tram au travail, pas utiliser la voiture. Idéalement ça. Et si j'avais un jour à déménager, je ferais attention à ce critère-là. [...] Ça fait partie aussi des critères de choix qui sont importants aujourd'hui. »

A ce titre, les entreprises surveillent de près les évolutions de l'offre en transport alternatif proposée sur la métropole lyonnaise :

Renault Trucks, **fabrication de véhicules industriels**, Vénissieux - Saint-Priest : « Nous, je vous l'ai dit, il y a 4 000 personnes ici salariées et 5 000 si on compte les autres. Ça nous intéresse de savoir comment la Métropole développe son réseau de transport en commun, les projets de lignes du

Fig 33. Gare de Villeurbanne - Tram et Vélo'v
Source : Xavier Caré / Wikimedia Commons / CC-BY-SA

tram, des lignes T8 et T10, etc. et les développements que le SYTRAL[12] veut faire. Si ça favorise, ça facilite la vie des salariés pour rejoindre leur lieu de travail, avec moins de voitures. D'ailleurs, nous, moins de voitures, on aura besoin de moins de parking, donc que du bénéfice pour tout le monde. »

« Alors on travaille et on est dans le cadre du Plan climat, un des signataires du Plan climat de la Métropole. [...]. On est intégré aussi au Plan vélo. On a des collaborateurs qui viennent en vélo, qui partent en vélo. Et donc là, on est aussi sensible à l'aménagement qui est engagé par la nouvelle mandature sur les axes vélo. »

Alerte ! Si les entreprises paraissent tout à fait satisfaites de l'accessibilité en modes alternatifs, elles sont, par contre, très inquiètes de la dégradation de l'accessibilité routière au sein de la métropole lyonnaise. Celle-ci continue d'être valorisée par les activités fabricantes en raison de leur forte dépendance au transport de marchandises (cf. 2.1.3). Or, la dégradation

[12] SYTRAL Mobilités est, depuis le 1er janvier 2022, l'autorité organisatrice des mobilités sur le territoire de la métropole lyonnaise (Métropole de Lyon, les communautés d'agglomération Villefranche Beaujolais Saône et de l'Ouest Rhodanien, les 9 communautés de communes du département du Rhône ainsi que la Région Auvergne-Rhône-Alpes au titre de sa fonction de cheffe de file de l'intermodalité régionale).

des conditions de circulation pour les poids-lourds constitue une menace pour le maintien et le développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains, comme le soulignent certaines entreprises :

Orapi, **fabrication de produits d'hygiène professionnelle et de maintenance industrielle**, Vénissieux : « Parce que il faut le dire, si les pouvoirs publics veulent une industrie sans nuisances, sans camions, sans rien, c'est pas de l'industrie. [...] Je veux dire, nous, on transporte 40 palettes d'un coup. On va pas faire ça avec des vélos cargos. C'est de l'industrie. [...]. Et si d'un côté, il y a un discours pour dire on veut de l'industrie, mais en fait on limite les accès, on empêche les camions de venir parce que l'écologie et tout. OK soyons clair et on dit on n'aura plus d'industries et elle sera plus loin. [...]. L'accessibilité, il faut qu'elle se maintienne, pas qu'elle disparaisse. »

Au-delà de la circulation, les entreprises rencontrent également des problèmes en matière de livraison, en raison de l'absence de stationnement adapté ou de quais de chargement et de déchargement :

Maison Ma Bille, **sous-traitant dans le textile recyclé**, Lyon 2e : « Nous [les locaux] donnent sur un trottoir et sur ce trottoir on peut pas [charger et décharger]. La Ville nous a refusé une place de livraison prétextant qu'il n'y avait pas assez de flux. [...] En fait, les palettes lorsqu'elles arrivent, elles sont posées quasiment au milieu de la route par les transporteurs qui passent très tôt, genre à 7h30. Pendant 2h elles restent au milieu de la route. »

Enfin, elles sont également confrontées à des problèmes de stockage, aussi bien de marchandises que de véhicules :

Direction développement économique et territoires, Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône : « Par contre, nous, aujourd'hui, un des questionnements des entreprises par rapport à la capacité à se maintenir en tissu urbain, c'est effectivement toutes les évolutions et contraintes autour de la fonction logistique. [...]. Donc ça peut amener quelques difficultés ou servir de prétexte à : "Bah non, je vais en dehors du périph, voire je vais en dehors de la ZFE". [...]. Aujourd'hui, un des enjeux importants c'est... On va être sur des problématiques de micro stockage et notamment de micro stockage de véhicules d'intervention, ça, on n'y pense pas. [...]. Si mon véhicule équipé, qui transporte tout mon électro-portatif et des tuyaux de cuivre, n'est pas stocké sous clé le soir, je ne trouve aucun assureur. Mais si j'ai aucun assureur, je ne peux pas bosser. Donc, du coup, si je trouve pas la solution sur site, je me décale, voilà. On retrouve un motif parmi de nombreux autres qui peut être clairement un motif d'explication, centrifuge on va dire, de nos activités. »

Ce problème posé par le transport de marchandises s'explique en grande partie par les contradictions entre politique de développement économique et politique de mobilité, et plus particulièrement par l'absence d'élaboration d'une véritable politique de mobilité des marchandises. Si les activités fabricantes continuent à plébisciter l'accessibilité routière, leur rapport au mode routier évolue néanmoins sous l'effet des transitions écologiques et énergétiques. Cela se traduit, par exemple, par une modification des choix de motorisation des flottes de véhicules (voitures, camions). On observe un recours de plus en plus important aux véhicules hybrides ou électriques qui reste, cependant, variable selon les moyens financiers dont disposent les entreprises ou les salariés. Mais l'aménagement des sites d'accueil des activités fabricantes ne prend pas encore suffisamment en compte ces évolutions. On le constate, par exemple, sur le projet USIN de Vénissieux, qui se veut pourtant la vitrine de l'industrie en ville :

E**ntreprise Fives CortX**, **traitement de données pour l'industrie**, Vénissieux : « C'est qu'il y a quand même des grands parkings avec pas mal de monde qui vient ici, notamment à La Ruche, etc., il n'y a pas une seule borne de recharge électrique. Il y a rien du tout pour les véhicules électriques. S'agissant d'un site qui est quand même adossé à la Métropole, avec une Métropole qui, si j'ai bien compris, est verte, je trouve ça moyen pour être très clair, mais bon. »

Alerte ! Enfin, on constate dans l'ensemble des témoignages recueillis auprès des entreprises, une forte valorisation de la proximité permise par l'implantation au sein des espaces métropolitains, un phénomène relativement nouveau qu'il semble important de souligner. Elle se traduit, d'abord, dans le domaine de la mobilité des salariés à travers la volonté de favoriser la proximité habitat-emploi, qui devient essentielle dans le recrutement de collaborateurs. Nombreux sont les témoignages allant dans ce sens : ne plus passer une heure en voiture aller, une heure en voiture retour pour se rendre sur son lieu de travail, ne plus être pris dans les embouteillages, pouvoir aller travailler en 20 minutes de vélo, faire en sorte que les gens puissent travailler près de chez eux, etc. Ces éléments rejoignent d'autres résultats de recherche montrant que la mobilité a atteint des formes limites - en termes de temps, de distance et de fatigue - auxquelles les salariés ne sont plus prêts à consentir pour accéder à l'emploi (Lejoux et Pochet, 2019 ; Lejoux, 2016). Le développement d'une offre en transports alternatifs apparaît, à cet égard, comme la garantie de cette proximité habitat-emploi. Cette valorisation de la proximité se traduit également dans le domaine du transport de marchandises avec une volonté, chez certaines entreprises, de limiter le nombre de déplacements et les distances parcourues pour réduire leurs coûts de transport mais aussi leur

empreinte écologique. Des préoccupations émergent ainsi quant à la problématique du dernier kilomètre, l'importance de produire localement, le bilan carbone, autant d'éléments qui pourraient continuer à rendre plus acceptable le transport de marchandises, et donc les activités fabricantes, dans les espaces métropolitains. Pour certaines entreprises engagées dans l'économie circulaire, le processus de production est lui-même conditionné par cette recherche de proximité, comme dans les activités de réparation ou de recyclage :

Entreprise Maltivor, production de farine à partir de drêches, Vourles (69): « Comme on transforme pour l'alimentation humaine, on a besoin d'être à proximité des brasseries parce qu'on peut pas laisser la matière s'abîmer. [...]. Avec cette problématique de la fragilité de la matière avant la transformation on a besoin d'être à proximité. »

Des activités fabricantes souvent « mal-logées »

Alerte ! Un des principaux obstacles au maintien et au développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise concerne la difficulté à se loger. Au-delà de son insuffisance, l'offre disponible ne correspond pas aux attentes des entreprises. Dans le marché de l'ancien, par exemple, certaines entreprises souhaiteraient acheter mais ne trouvent souvent que des surfaces à louer. Dans le marché du neuf, l'offre produite apparaît également en décalage avec les attentes des entreprises, en termes de prix comme de configuration des locaux. Ceci s'explique en grande partie par le modèle économique mis en œuvre par la promotion immobilière.

Service développement économique, Métropole de Lyon : « En fait, les nouveaux programmes auxquels je faisais référence, on est… Alors en tarif locatif à plus de 100 € du mètre d'activités et il y a systématiquement une partie bureau qui est trop grande par rapport à ce que les artisans ont besoin, mais qui se calcule tout simplement en taux de rentabilité par rapport, soit à des investisseurs, soit pour l'équilibre tout simplement de l'opération. [...]. Je vous prends l'exemple également du volet cession à utilisateur, donc à l'achat. Cette typologie de locaux, elle dépasse les 2 000 euros du mètre. De ce fait, on n'est plus du tout, du tout dans des tarifs d'activités. On se rapproche des tarifs de bureaux d'il y a cinq ans.»

Alerte ! A défaut de pouvoir trouver des locaux à des prix accessibles et adaptés à leurs attentes, les entreprises se tournent vers l'offre disponible. Or, bien souvent, la qualité des locaux qu'elles finissent par trouver sont loin de correspondre à leurs attentes réelles, certaines activités fabricantes pouvant même être qualifiées de « mal-logées ». Ce parallèle établi avec la question du logement n'entend pas traiter sur un pied d'égalité la situation de personnes et celle d'entreprises. Elle vise simplement à mettre en

évidence l'existence d'inégalités entre activités économiques dans l'accès à des locaux professionnels au sein des métropoles. En s'appuyant sur la définition de l'Observatoire des inégalités, nous identifions trois formes de mal-logement pour les activités fabricantes.

La première concerne le fait d'avoir des locaux dégradés ou inconfortables. Nombres d'entreprises témoignent ainsi des difficultés rencontrées au quotidien : le manque d'isolation thermique, avec des locaux où il fait froid l'hiver et chaud l'été ; une aération insuffisante qui entraîne une mauvaise qualité de l'air ambiant, l'accès aux réseaux qui n'est pas systématiquement prévu et que les entreprises doivent prendre à leur charge (puissance en électricité, égouts, eaux pluviales, etc.), l'absence de quais de chargement et de déchargement pour la livraison des marchandises, le fait d'être en sous-sol ce qui implique l'usage d'une rampe et d'un chariot élévateur. Une entreprise, implantée dans un site d'urbanisme transitoire possédé par la Métropole et confié à un prestataire, invitée à présenter les principaux inconvénients de sa localisation témoigne ainsi :

Entreprise TIZU, **production de mobilier recyclé, Saint-Priest** : « Vétusté de l'espace. Donc ça va avec le chauffage, l'amiante, les fuites d'eau, tout ça. Mais qui a des contreparties dans le… Dont la contrepartie est le loyer attractif. »

La deuxième forme est le manque d'espace. Si la plupart des entreprises rencontrées se réjouissent d'avoir réussi à se localiser au sein de la métropole lyonnaise, elles s'inquiètent de l'impossibilité de pouvoir s'agrandir pour développer leur activité. Cet agrandissement concerne aussi bien des surfaces d'ateliers que de stockage.

DBP Mayet, **traitement des surfaces métalliques pour l'industrie,** Saint-Priest : « Alors les inconvénients, c'est le développement. On est un peu bridé pour se développer. [...]. Et aujourd'hui, il nous manquerait, je dirais, 1 000 m2 de terrain pour pouvoir répondre à la demande qu'on a aujourd'hui. »

La troisième forme de mal-logement est le fait de ne pas disposer de locaux à soi ou d'avoir un accès précaire à ceux-ci. Certaines entreprises, locataires, parlent de « précarité immobilière » dans la mesure où elles peuvent être amenées à quitter leurs locaux d'un jour à l'autre, ce qui les empêche d'investir dedans. D'autres, pour arriver à s'implanter au sein de la métropole où les prix sont très élevés, sont obligées de souscrire un bail précaire :

Déambulons, **création de structures en bambou,** Brignais (69) : « On a eu un bon plan, donc ce n'est pas très, très cher. C'est un bail précaire. [...]. C'est-à-dire qu'on peut, et partir, et se faire virer du jour au lende-

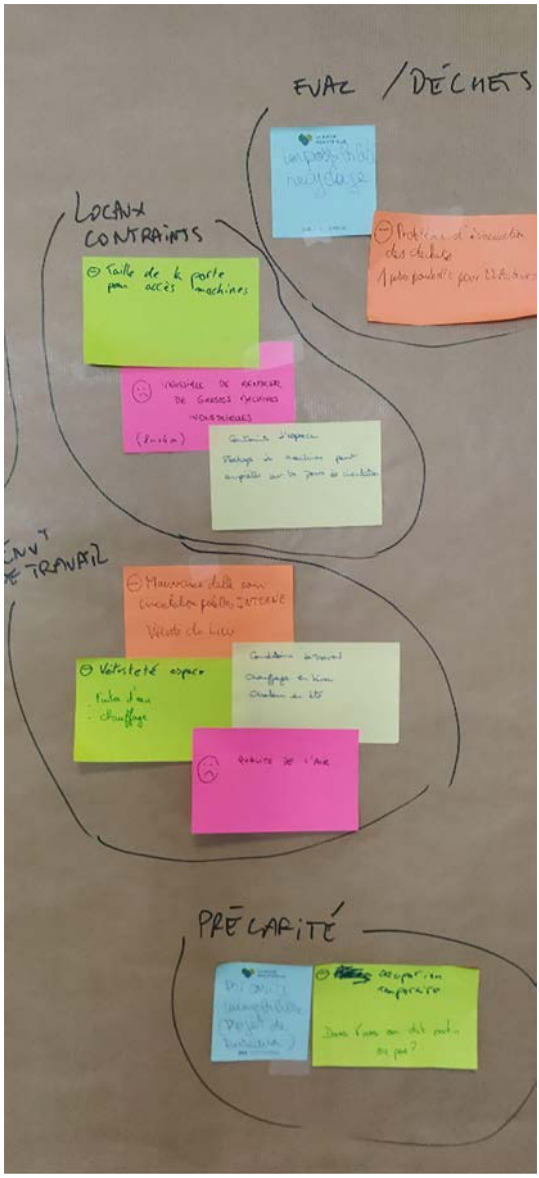


Fig 34. Les difficultés pour disposer de locaux adaptés à l'activité
Source : Rachel Linossier

main, donc ça fait beaucoup… Ça crée une certaine précarité. Mais, par contre, le loyer défie toute concurrence, mais, par contre, voilà, un des freins c'était le prix. »

Enfin, certaines entreprises ayant des locaux situés dans des sites d'urbanisme transitoire de la Métropole s'inquiètent de leur devenir, une fois la période transitoire révolue :

TIZU, production de mobilier recyclé, Saint-Priest : « J'investis 100 000 € dans un truc que je suis obligé de quitter contractuellement. Le contrat, il est clair, dans 6 ans on doit partir. Moi, j'ai lu dans mon contrat, dans 6 ans tu es dehors, je sais plus, c'est 2027. Contractuellement, c'est fermé. Mais rien ne les empêche de faire un nouveau contrat. Mais ils nous ont pas dit qu'ils allaient en refaire un. […]. »

A cet égard, les propos d'E. Baume, 1ère vice-présidente de la Métropole de Lyon, semblent plutôt rassurants concernant le devenir de ces sites :

E. Baume, **élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique** : « Pour le coup, on utilise vraiment à plein cette capacité, enfin l'urba transitoire. Voir même […]. C'est plutôt il y a des urba transitoires dont on sait que ça va se pérenniser. […]. Pour l'instant tous les urba transitoires éco vont être pérennisés. Alors, c'est pas public, mais bon, voilà. »

Un besoin croissant d'intermédiation, de mutualisation et de flexibilité

Quel que soit le type d'entreprises rencontrées, on constate au travers des entretiens l'émergence de nouvelles attentes en matière d'intermédiation, de mutualisation et de flexibilité. L'enjeu n'est plus seulement de produire une offre de surfaces, mais également des services. Ces besoins ne sont pas sans rappeler ceux qui motivent la création d'espaces de coworking accueillant des activités tertiaires. D'ailleurs, de nouveaux lieux, que nous appellerons ici des « tiers-lieux fabricants », se développent au sein de la métropole lyonnaise pour répondre à cette triple demande. Portés par des acteurs privés, ils peuvent interpeller les acteurs publics, notamment lorsqu'ils confient des opérations d'urbanisme transitoire à des prestataires. Comme les espaces de coworking, qui relèvent de typologies distinctes (Lejoux et al., 2022), ces lieux se différencient en fonction des objectifs visés. Trois exemples permettent d'illustrer cette diversité : la Ruche industrielle à Vénissieux, Bel-Air Camp et l'Atelier urbain à Villeurbanne.

Implantée au sein d'USIN à Vénissieux, la Ruche industrielle tend à jouer un rôle d'intermédiaire pour les entreprises implantées sur le site afin de favoriser l'échange d'expériences. Cette association, qui rassemble 12 en-

treprises industrielles (Renault Trucks, Fives, Bosch, Aldes, etc.), la Métropole de Lyon et trois grandes écoles, vise à porter des projets inter-entreprises afin d'accélérer les transformations de l'industrie. Ces projets peuvent concerner l'évolution des chaînes de production, l'émergence de nouvelles formes de concurrence, la limitation des impacts sur l'environnement, le développement de nouvelles technologies, les nouvelles aspirations des salariés, etc. Plébiscitée par les entreprises du site USIN, cette structure a joué un rôle décisif dans la décision de certaines d'entre elles de s'y implanter :

Fives CortX, **traitement de données pour l'industrie,** Vénissieux : « Et la proximité de la Ruche qui était très importante dans mon choix aussi. [...]. La proximité de la Ruche est un vrai point fort pour nous, parce qu'encore une fois, on y apporte pas mal de savoir, mais on s'en nourrit aussi, on participe à des projets. [...]. On se retrouve quand même tous, on le voit à la Ruche par exemple, sur un certain nombre de problématiques entre Bosch, SNCF, Volvo, CortX ou Fives au sens large, etc. »

Une autre structure, Bel Air Camp, est très appréciée des entreprises interrogées en raison des échanges qu'elle permet entre entreprises appartenant à différents secteurs d'activité, de la diversité des services et de la flexibilité qu'elle propose. Cette structure privée, fondée par une entrepreneuse intéressée par le développement d'espaces de coworking et un promoteur immobilier, vise à développer un réseau de tiers-lieux dédiés aux start-ups. Si certains d'entre eux s'adressent aux activités tertiaires, d'autres sont spécialisés sur les activités fabricantes comme Bel Air Industry, situé à la limite des communes de Villeurbanne et de Vaulx-en-Velin, qui propose 7 000 m^2 dédiés à la location d'ateliers d'activités. Bel Air Industry doit d'ailleurs développer en son sein un nouveau tiers-lieu, Bel Air Textile, qui devrait ouvrir en janvier 2024. Une entreprise, qui a pendant un temps été hébergée au sein de cette structure, témoigne :

Déambulons, **création de structures en bambou,** Brignais : « Là pour le coup, on était à Bel Air Camp, je ne sais pas si vous en avez déjà entendu parler. C'était un lieu d'anciennes usines où on était une centaine de start-ups, de petites boîtes. Il y avait une grosse dynamique, le côté start-up on va dire, on a 10.000 m2, avec plein de boîtes, très jeune, très dynamique, dans plein de secteurs différents, donc, il y avait une grosse dynamique, c'est intéressant. [...]. Nous, on a grossi les locaux très rapidement en deux ans de temps là-bas, on a grossi trois fois de… taille de locaux et comme on avait la place disponible on pouvait agrandir cet atelier quasiment autant qu'on voulait. C'est hyper flexible comme solution. [...]. Vu que c'était un très gros lieu à partager, bah on avait des gros quais de déchargement, le lieu était sécurisé 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. »

Fig 35. La Ruche industrielle, Vénissieux
Source : PUCA

Enfin, d'autres structures, spécialisées sur l'artisanat ou implantées dans des sites d'urbanisme transitoire, visent à développer la mutualisation (de locaux, d'outils, etc.) afin de réduire leurs coûts, mais aussi de favoriser une certaine sociabilité permettant de rompre l'isolement des entrepreneurs :

Atelier urbain, fabrication de mobilier, **Villeurbanne** : « Donc avant d'acheter, ce qu'on avait fait, c'est qu'on avait mis une annonce sur Leboncoin en disant voilà, on va acheter quelque chose et on cherche des artisans qui seraient intéressés si on fait tel type de surface avec tel ou tel type de loyer, etc. Et on a eu… mais un nombre de personnes qui nous ont contactés ! [...]. Donc en fait, la dynamique aussi d'ici, c'est de dire, en fait, tous les midis on mange ensemble. [...]. Mais du coup, c'est ça l'idée, c'est d'avoir aussi une dynamique, de ne pas être tout seul à bosser dans son coin. »

Si de nombreuses entreprises plébiscitent l'existence de ces structures, beaucoup d'entre elles considèrent, d'une part, qu'elles ne répondent qu'à une certaine demande, essentiellement des petites surfaces, et, d'autre part, qu'elles sont souvent inaccessibles financièrement :

TIZU, **production de mobilier recyclé,** Saint-Priest : « Bel Air Camp c'est beaucoup trop cher. Ce qui est très appréciable à Bel Air c'est la flexibilité, c'est le top du top. Par contre, c'est 5 fois plus cher. C'est de l'industrie, mais c'est beaucoup de moyennes surfaces de 100 m2, quoi. C'est du 100 m2. Et donc sur les grandes surfaces, ils sont pas du tout compétitifs et les gens partent quand la surface devient trop petite. »

Conclusion : un désir d'urbanité des activités fabricantes

Au cours des dernières décennies, les logiques de localisation des activités productives se sont caractérisées par « l'appel de la périphérie ». Ce mouvement a été en grande partie subi, les activités productives ayant été évincées des espaces métropolitains en raison de la concurrence exercée par les activités résidentielles et tertiaires dans l'accès au foncier et à l'immobilier. Mais, dans une certaine mesure, ce mouvement a été également choisi, les activités productives cherchant à profiter des avantages de la périphérie, à savoir du foncier ou des locaux disponibles, à des prix moins élevés et bénéficiant d'une très bonne accessibilité routière.

Dans le contexte actuel de transitions, les témoignages des entreprises fabricantes relevant de modèles productifs dits classiques ou d'entreprises proposant de nouveaux modèles (économie circulaire, ESS, etc.), laissent entrevoir une évolution de ce rapport à l'espace urbain. Si elles ne remettent pas toutes en cause les avantages de la périphérie, elles plébiscitent de plus en plus les aménités procurées par les métropoles. Elles les envisagent, d'abord, comme un gisement de ressources : de main d'œuvre – qualifiée comme non-qualifiée -, de services, de clients et, désormais, de matières avec le développement d'une économie circulaire et d'innovations à travers l'émergence de « tiers-lieux fabricants ». Si elles ne souhaitent pas renoncer à l'accessibilité routière, ces entreprises plébiscitent de plus en plus la proximité, à travers la valorisation des dessertes en transports alternatifs pour la mobilité de leurs salariés et la recherche d'une réduction des distances parcourues dans le cadre du transport de marchandises. Mais ce désir d'urbanité semble aujourd'hui contrarié par deux problèmes. Le premier est lié à la difficulté rencontrée par les activités fabricantes à pouvoir acheter ou louer des locaux disponibles adaptés aux spécificités de leur activité au sein des métropoles. Le second concerne la dégradation de l'accessibilité routière dont elles restent extrêmement dépendantes en raison de leurs besoins en transport de marchandises.

DÉFI 2 : LA MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES URBAINES

Si une politique de développement économique volontariste en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes est mise en œuvre par la Métropole de Lyon, sa mise en œuvre se heurte aujourd'hui aux intérêts divergents des acteurs, qu'ils soient publics ou privés, et aux objectifs d'autres politiques urbaines porteuses également de forts enjeux en matière de transitions. Ces contradictions se retrouvent au sein même de la politique de développement économique, entre politique de développement économique et politique de mobilité et entre politique de développement économique et d'aménagement urbain.

Les contradictions au sein de la politique de développement économique

Comme nous l'avons vu précédemment, la Métropole de Lyon s'est dotée d'outils pour matérialiser son projet de métropole fabricante. En matière d'urbanisme réglementaire, elle utilise des zonages économiques spécifiques, les zonages de sous-secteur UEi1 et UEi2, et des prescriptions d'urbanisme comme le secteur de mixité fonctionnelle (SMF) pour faciliter l'implantation des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise. Or, la mise en œuvre opérationnelle de ces outils ne permet pas toujours d'atteindre les objectifs visés, les activités fabricantes n'arrivant pas toujours à se maintenir face à la concurrence des activités tertiaires.

Une première illustration de ces contradictions au sein de la politique de développement économique est liée au bilan mitigé du déploiement des SMF sur la métropole lyonnaise (Kerdoudi, 2022) qui s'apparentent davantage à un dispositif défensif qu'à un véritable outillage offensif. Assez timide tant par son nombre que par son ambition, cet « urbanisme de dentelle » vise davantage à maintenir qu'à développer les activités fabricantes, en sécurisant au cas par cas le volet fabricant des futures programmations immobilières dans des tissus urbains où les activités fabricantes étaient déjà présentes. Sur les 33 SMF déployés dans le PLU-H de la Métropole de Lyon (représentant environ 75 hectares d'emprises au sol), 20 sont potentiellement destinés aux activités fabricantes en prévoyant une destination totale ou partielle des constructions pour l'artisanat, l'industrie et/ou le secteur secondaire. Sur ces 20 SMF, 13 visent à maintenir la vocation fabricante du site via le renouvellement des surfaces productives en zone Rc2, URm1, UEi1 ou UEi2 et 7 seulement à développer les activités fabricantes sur des sites où elles étaient absentes. Par ailleurs, loin de se répartir sur l'ensemble du territoire métropolitain, ils se concentrent essentiellement

sur trois secteurs où les activités fabricantes étaient historiquement déjà présentes : le 7e arrondissement de Lyon, Villeurbanne et Vénissieux Nord. En outre, la collectivité ne dispose pas d'outil de portage permettant de garantir dans la durée la vocation fabricantes des surfaces produites.

Les contradictions au sein de la politique de développement économique se voient également à travers l'usage partiel qui est fait de l'outil SMF et qui aboutit à l'implantation d'activités tertiaires au détriment d'activités fabricantes. L'efficacité opérationnelle du SMF est déterminée par un autre paramètre purement réglementaire, permettant de conforter ou, à l'inverse, de déroger aux destinations autorisées par le zonage (UEi1, UEi2, URc2, URm1, UC…) : la prescription de destinations et de sous-destinations strictes (industrie, artisanat, activité de secteur secondaire, entrepôts). Celles-ci sont exprimées sans option de choix avec d'autres destinations ou sous-destinations et appuyées par un pourcentage chiffré et/ou par la configuration de la surface de plancher totale (SDP) à consacrer aux activités fabricantes (X %, totalité de la SDP, rez-de-chaussée des constructions projetées). Or, lorsque le SMF ne précise pas de façon stricte et quantifiée ces destinations/sous-destinations et leur répartition dans les constructions projetées, notamment en zonage URm (résidentiel mixte), les programmes d'aménagement effectivement réalisés ne comportent pas de surfaces dédiées aux activités fabricantes (ex.: Lyon 3e - rue Dauphiné, Lyon 4e - rue Hénon).

Une autre contradiction de la politique de développement économique s'exprime à travers l'usage qui peut être fait des SMF en zone UEi1. Ceux-ci peuvent autoriser des destinations et sous-destinations autres que celles normalement prévues dans ce zonage réglementairement « sanctifié » pour les activités fabricantes (industrie y compris R&D, artisanat, confection, réparation, entrepôts, commerce de gros et tertiaires d'accompagnement). Des opérations témoignent ainsi de ce glissement vers l'implantation d'activités qui ne sont pas fabricantes dans ces zonages dédiés : showroom /accueil de clientèle sur le foncier de bordure du projet USIN à Vénissieux Nord, établissements d'enseignement et autres équipements recevant du public avenue F. Roosevelt à Vaulx-en-Velin.

Deux pistes explicatives peuvent éclairer ces contradictions au sein de la politique de développement économique. D'une part, la logique des acteurs privés, en particulier les promoteurs immobiliers qui, sans la contrainte réglementaire explicitement stricte d'un SMF, n'ont aucun intérêt à produire des surfaces dédiées aux activités fabricantes car celles-ci sont moins rentables que les logements et les bureaux. D'autre part, la faible capacité de maîtrise foncière des acteurs publics qui, dans un contexte exacerbé de pénurie de surfaces disponibles pour l'implantation

d'activités économiques mais aussi d'activités « récréatives » collectives (formation, hébergement spécifique, lieux de culte…), font un usage opportuniste du SMF qui peut parfois s'avérer contradictoire avec les objectifs de maintien et de développement des activités fabricantes.

Alerte ! Une attention particulière doit être portée à l'usage de ces outils réglementaires, notamment dans la 1ère couronne où les activités fabricantes, historiquement présentes, risquent d'être soumises à une forte concurrence des activités tertiaires dans les années à venir. La Métropole souhaite, en effet, les déconcentrer des quartiers centraux de La Part-Dieu et de Gerland et la Ville de Vénissieux ne s'y oppose pas dans la mesure où l'équilibre entre activités fabricantes et activités tertiaires est respecté. Comme le précise Emeline Baume, pour l'instant, cette concurrence n'est pas vraiment d'actualité car les acteurs publics ont peu d'opportunités d'implanter des activités tertiaires en 1ère couronne en raison de la rareté du foncier disponible et de la baisse de la demande en immobilier de bureau après la crise du COVID-19. Malgré cela, la volonté des acteurs privés de développer des activités tertiaires, plus rentables que les activités fabricantes, reste forte en 1ère couronne :

Direction de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'économie, Ville de Vénissieux : « Par contre, vu que le nouveau PLU-H a scindé les terrains… Donc le premier, c'est du UEi1, on peut tout faire, sauf du tertiaire, excepté le petit bureau d'accompagnement. Et dans le deuxième, on peut tout faire, plus du tertiaire. Et là, la pression des privés, c'est plutôt de dire : "Bah attendez, nous… OK, on a compris on veut plus de logement. Mais on aimerait que vous puissiez valoriser vos fonciers avec un peu plus de tertiaire, pur." Parce que, en plus de ça, politiquement, la Métropole a décidé de ne plus concentrer sur la Part-Dieu et Gerland. Elle souhaite plutôt sortir les opérations tertiaires à l'extérieur, notamment sur les communes de première couronne. »

Les contradictions entre politique de développement économique et politique de mobilité

Pour mettre en œuvre une politique de développement économique en faveur des activités fabricantes, il apparaît indispensable de faciliter le transport de marchandises, celui-ci constituant une de leurs caractéristiques intrinsèques. Or, la difficulté croissante à faire circuler les marchandises au sein de la métropole lyonnaise inquiète de plus en plus les entreprises. Si celle-ci est liée à l'augmentation des flux et aux caractéristiques des espaces métropolitains qui sont, de par leur densité, moins aptes à les accueillir, elle s'explique également par les choix opérés en matière de politique de mobilité. La question des transitions en matière de mobili-

té est, d'abord, pensée par rapport aux habitants et très peu par rapport aux entreprises, en particulier aux entreprises fabricantes, ce qui aboutit à une mise en tension entre les objectifs de la politique de développement économique et les objectifs de la politique de mobilité menée sur la métropole lyonnaise. Deux exemples illustrent cette contradiction : les choix effectués en matière d'aménagement de la voirie qui tendent à prioriser les modes alternatifs (transports collectifs, vélo) et l'instauration d'une zone à faibles émissions (ZFE).

La Métropole de Lyon a favorisé depuis longtemps un partage de la voirie en faveur des modes alternatifs, mais jusqu'à présent celui-ci concernait essentiellement les transports collectifs, à travers le développement de lignes de tramway ou de trolleybus en site propre. Depuis peu, ce partage se fait également en faveur du vélo qui est désormais considéré, au même rang que les transports collectifs, comme une alternative à l'usage de l'automobile dans la métropole lyonnaise. Cette évolution du statut du vélo au sein de la politique de mobilité est liée à la conjonction de la crise sanitaire liée à la COVID-19 et à l'arrivée des écologistes à la tête de la Métropole de Lyon (Lejoux et Paulhiac-Scherrer, 2023). Pour la première fois, la Métropole assume de réduire la voirie dévolue à la voiture pour favoriser l'usage du vélo et autorise même les cyclistes à circuler dans les voies de bus réservées.

Ce contexte a favorisé l'expérimentation, puis la pérennisation en 2020 de 77 kilomètres de pistes cyclables, permettant de constituer un réseau cyclable de plus de 800 km, auquel doivent s'ajouter « Les voies lyonnaises », le réseau express vélo lyonnais (12 lignes prévues d'ici 2026). Si cette évolution semble parfaitement en adéquation avec les objectifs d'une transition dans les pratiques de mobilité des habitants à travers le développement d'une offre de mobilité alternative, elle ne permet pas de répondre pas à ceux des entreprises, dépendantes du transport routier de marchandises. Elle tend, *in fine*, à compromettre les objectifs d'une politique de développement économique visant à maintenir et développer les activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise. C'est ce que constatent les entreprises, mais également les services de développement économique de la Métropole de Lyon. Ceux-ci nourrissent notamment des inquiétudes quant aux futurs projets urbains, comme celui de Grandclément à Villeurbanne, qui vise à maintenir et développer les activités fabricantes, mais dans lequel le partage de la voirie se fait en faveur des modes alternatifs :

Service de développement économique, Métropole de Lyon : « En fait, il y a une partie du quartier qui sera apaisée. Donc il y aura un plan de circulation […]. Mais le jour où [les artisans] reçoivent une machine, elle va arriver en semi-remorque la machine et il faut bel et bien que le semi-re-

Fig 36. Le partage de la voirie entre tramway, piste cyclable et voiture à Lyon
Source : Terra - Arnaud Bouissou

morque arrive jusque-là. [...] . Même si c'est de façon très, très ponctuelle et que ce n'est pas récurrent, il nous faut de toute façon des accès pour des poids lourds et c'est la condition pour qu'on puisse maintenir cette vocation sur le quartier. »

La mise en place d'une zone à faibles émissions (ZFE) illustre également les contradictions entre politique de développement économique et politique de mobilité au sein de la métropole lyonnaise. Rendue obligatoire par la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) de 2019 dans les métropoles où les normes de qualité de l'air sont structurellement dépassées, la ZFE de Lyon s'étend aux communes du centre situées à l'intérieur du périphérique (Lyon, Caluire-et-Cuire, Villeurbanne, Bron et Vénissieux) où la circulation et le stationnement des voitures classées Crit'Air 5 et des poids-lourds et véhicules utilitaires légers classés Crit'Air 5, 4 et 3 sont interdits. Or, cette politique de mobilité visant à améliorer la qualité de l'air et, par conséquent, la santé des habitants vient contredire les objectifs de la politique de développement économique dans la mesure où les activités fabricantes sont les premières impactées par cette mesure en raison de leur dépendance au transport routier de marchandises. Par ailleurs, elles n'ont pas toutes les moyens de s'adapter à ces évolutions car elles ne disposent pas toujours des ressources financières suffisantes pour s'équiper en véhi-

cules propres. C'est ce qu'une jeune entrepreneuse, qui vient de créer un atelier artisanal partagé, raconte :

Atelier urbain, **fabrication de mobilier, Villeurbanne** : « On s'est dit, ben, si un jour on se fait arrêter, ben on payera l'amende et puis voilà. En fait, on n'a pas le choix. Déjà moi, demain, si on me dit il faut absolument un véhicule électrique, je ne vais pas mettre 30 000 € dans un camion électrique, enfin, je veux dire c'est pas possible quoi. »

Ces tensions ont abouti à une évolution de la position de la Métropole de Lyon. Après avoir envisagé un moment d'avancer le calendrier concernant l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 et d'élargir le périmètre de la ZFE à 18 communes supplémentaires, les élus écologistes ont renoncé face aux protestations des élus de certaines communes et des entrepreneurs.

Si les élus sont tout à fait conscients de ces contradictions entre les objectifs des politiques de développement économique et de mobilité, notamment en matière de partage de la voirie, ils souhaitent les résoudre en traitant les problèmes du transport de marchandises uniquement à une échelle micro-locale :

E. Baume, **élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique** : « Mais en tout cas, le conflit d'usage de la voirie quoi, il est vraiment travaillé. [...]. On fait des deal. C'est-à-dire on dit OK, là, dans le 7e, j'ai le cas, là, à Gerland. Béatrice[13] accepte qu'il y ait une rue qui soit au gabarit poids lourds et, sous-entendu, bah le long, oui, il y aura moins d'habitat, il y aura pas d'équipements publics. [...]. A l'inverse, nous on accepte, pour donner le cas de Gerland que sur un linéaire où on avait de l'UEi1 et de l'UEi2 et bien que ça passe en tertiaire parce que c'est là où va passer le tram T10. »

Alerte ! Cette focalisation sur l'échelle locale apparaît symptomatique de la difficulté des métropoles à penser aujourd'hui cette question de la circulation des marchandises. Celle-ci reste largement invisibilisée au sein des politiques urbaines et renvoie, plus largement, à la difficulté de sortir d'une vision aréolaire de l'espace pour penser le territoire dans une vision réticulaire où dominent les flux, les circulations, les liens, les réseaux et les jeux d'échelle (Offner, 2020 ; Bognon et al., 2020). Il n'existe pas de politique de mobilité pour les marchandises, ce que traduit l'usage de l'expression « transport de marchandises en ville » qui tend à réduire ce problème à une question d'optimisation des flux et du stationnement des véhicules sur la voirie locale. Or, la mobilité des marchandises, indispensable à l'ap-

[13] Béatrice Vessiller, élue, 2e vice-présidente de la Métropole de Lyon, déléguée à l'urbanisme et au cadre de vie.

provisionnement et au fonctionnement des espaces urbains, interroge non seulement l'échelle locale mais également l'échelle métropolitaine voire supra-métropolitaine. Elle est aujourd'hui porteuse de forts enjeux en matière de transition : au-delà de son impact sur la qualité de l'air, elle questionne la provenance des produits, les opportunités et les limites de la fabrication locale, de la mise en œuvre de circuits-courts, d'une économie circulaire, etc. Les politiques de mobilité métropolitaines, façonnées essentiellement pour les besoins des habitants, nécessiteraient de prendre en compte également les besoins des entreprises fabricantes en développant de véritables politiques de mobilité pour les marchandises qui puissent être porteuses de transitions. Or, pour l'instant, les métropoles semblent démunies face à cet enjeu :

Service d'urbanisme, Métropole de Lyon : « On est à l'aveugle sur la question des poids lourds. [...]. On est dans le flou parce qu'on n'a pas d'éléments, on n'a pas de comptage en fait. C'est très mal approché ce sujet-là. Et a priori, c'est très mal approché partout en France. Or, on va avoir besoin d'y voir plus clair si on veut le traiter. Et c'est vrai que, aujourd'hui, on a un exécutif qui est très rétif au fait de réaliser des nouvelles infrastructures routières. Or, par endroits, nous, on a l'impression que ça va être compliqué d'imaginer du développement territorial, du renouveau industriel si on ne prend pas en compte ce besoin de desserte. [...] Mais je sais pas comment on l'amène aux élus et pour l'instant, on ne sait pas encore comment on va pouvoir l'attraper et le motiver et l'expliquer. »

Les contradictions entre politique de développement économique et politique d'aménagement urbain

Pour se maintenir et se développer au sein des espaces métropolitains, les activités fabricantes doivent être compatibles avec les autres fonctions urbaines (résidentielle, récréative, commerciale, etc.) et améliorer – ou du moins ne pas détériorer – la qualité du cadre de vie. Or, cette compatibilité ne va pas de soi en raison des nuisances que ces activités peuvent générer : pollution de l'air, bruit, odeurs, insécurité, etc. Ceci pose la question de la conciliation des objectifs de développement économique et d'aménagement urbain dans un contexte de transitions. Dans la métropole lyonnaise, ces objectifs apparaissent plus facilement conciliables dans le centre où activités fabricantes et activités résidentielles semblent cohabiter facilement. C'est ce qu'explique une fabricante de meubles en bois dont le local est situé en sous-sol d'un immeuble d'habitation et qui génère pourtant du bruit quand elle meule :

Atelier urbain, fabrication de mobilier, Villeurbanne : « Non, on a des super bonnes relations avec [les habitants] au-dessus, hein. [...]. »

A l'inverse, dans les territoires de 1ère couronne, où l'industrie est bien plus présente, les divergences de points de vue entre acteurs publics et acteurs privés sur ces questions sont fortes. Deux exemples illustrent cette opposition, celui de la mixité fonctionnelle et celui de la végétalisation.

La mixité fonctionnelle soulève la question de la cohabitation entre les activités fabricantes et les autres fonctions urbaines : jusqu'où peut-on aller dans le voisinage de ces fonctions ? Si les acteurs publics désirent encourager la mixité fonctionnelle, les entreprises sont plus réservées. Elles veulent se maintenir et se développer au sein de la métropole lyonnaise afin d'accéder aux différentes ressources urbaines, mais elles ne souhaitent pas, pour autant, une porosité totale avec la ville, comme l'illustre le projet USIN. Or, juste à côté de ce projet USIN se construit un nouveau quartier, « Le grand Parilly » développé par la Métropole de Lyon, avec la commune de Vénissieux et un opérateur privé, qui comprend deux grandes enseignes commerciales, Leroy Merlin et IKEA, des logements, des services et des commerces de proximité. Le voisinage de ces deux projets laisse entrevoir, au premier abord, un fort potentiel de mixité fonctionnelle dans ces territoires de 1ère couronne en plein renouvellement où politique de développement économique et politique d'aménagement urbain apparaissent complémentaires, comme le souligne un représentant de la SERL en parlant du projet USIN :

Service commercialisation, Société d'Equipement du Rhône et de Lyon : « Donc là, on a un site qui est desservi par le tramway et le métro, donc ce qui est exceptionnel et qui bénéficie des services de la ville, puisqu'on a des crèches, on a des restaurants, on a le parc Parilly, on a des salles de sport, etc. Donc on est, voilà, c'est ça l'idée du projet. Et c'est ce qu'il faut aujourd'hui pour le renouveau de l'industrie. »

Pourtant, les entreprises implantées dans le site USIN ne semblent pas partager cette volonté de s'ouvrir sur la ville. Ils mettent en avant, au contraire, la nécessité d'une logique de fermeture pour pouvoir exercer leur activité économique, alors que d'autres choix pourraient être possibles.

Renault Trucks, Fabrication de véhicules industriels, Vénissieux : « Vous avez vu la porte d'accès, les postes de garde, la surveillance, etc. Pour de la sûreté, pour pas qu'on ait de vols, pour ne pas qu'on ait de l'espionnage industriel, pour ne pas qu'on ait des gamins le mercredi après-midi qui viennent faire du vélo et tout ce que vous voulez. […]. Nos collègues, en Suède, par exemple, ils ont des campus avec des bâtiments où c'est une autre philosophie. Ils ont des sites très ouverts, avec de la voirie publique. »

Ces contradictions entre politique de développement économique et politiquement d'aménagement urbain se cristallisent autour de positions

Fig 37. La construction du quartier « Grand Parilly » vue du mur d'enceinte d'USIN, Vénissieux
Source : Patricia Lejoux

qui semblent pour l'instant irréconciliables entre les entreprises, d'une part, et les élus, d'autre part, au sujet de l'application de « contraintes constructives » liées aux exigences du PLU-H, qui concernent ici le coefficient de pleine terre (CPT), mais qui peuvent aussi porter sur la toiture, la végétalisation, la désimperméabilisation des sols, etc. Revu à la hausse par les élus écologistes à l'occasion de la révision du PLU-H, celui-ci prévoit que 15 % de la superficie totale d'une parcelle soit constituée de pleine terre (sols sans constructions, permettant l'infiltration des eaux pluviales, le développement de la faune et de la flore, etc.). Or, pour les entreprises, cette mesure paraît inapplicable et en opposition à leurs objectifs de développement économique :

Renault Trucks, Fabrication de véhicules industriels, Vénissieux : « Pour illustrer, ici on a 65 hectares, 15 % d'espaces verts, il nous faudrait 9 hectares d'espaces verts. Donc on ne les a pas du tout. […]. Et donc, ça voudrait dire qu'il faudrait qu'on détruise des bâtiments, qu'on les rase, qu'on ar-

rête des activités pour faire de l'espace vert. Donc là, on a un problème de règlement d'urbanisme qui ne favorise pas l'implantation d'entreprises. »

Les élus de la Métropole de Lyon sont conscients de cette contradiction entre objectifs de développement économique et objectifs d'aménagement urbain et tablent essentiellement sur la médiation entre les services de développement économique et les entreprises pour résoudre ces conflits. Ils n'envisagent pas d'adapter la réglementation en calculant le coefficient de pleine terre à une échelle plus large que la parcelle, comme le fait par exemple la Métropole de Nantes, car cela risquerait de créer des scissions au sein de la majorité :

Au-delà des divergences de points de vue entre acteurs publics et acteurs privés, ces oppositions se manifestent également au sein de la Métropole de Lyon où les services de développement économique et les services d'aménagement ont parfois du mal à concilier leurs objectifs respectifs :

Service d'urbanisme, Métropole de Lyon : « Encore une fois, on est en silos à la Métropole. Donc moi, je ne rencontre pas les industriels. C'est mes collègues de l'éco qui rencontrent les industriels [...]. On n'a pas envie de partager ses contacts de peur que les gens de l'urba viennent faire suer avec leur pleine terre, leurs paysages, leur urbanité, leur machin, leur truc, qui sont des contraintes pour les industriels. Ce qui est sûr, c'est qu'on n'est pas en mode coopération. »

Conclusion : la construction d'un modèle productif fabricant exige une transversalité des politiques urbaines

La Métropole de Lyon est un cas particulièrement intéressant à étudier car elle se caractérise par une forte volonté de la part de l'exécutif métropolitain de mettre en œuvre des politiques urbaines en faveur de la transition écologique. Cela s'illustre, par exemple, dans le domaine de l'aménagement urbain à travers les politiques de végétalisation et dans celui de la mobilité par la décision de favoriser un partage de la voirie en faveur des transports collectifs et du vélo aux dépends de la voiture (Lejoux et Paulhiac-Scherrer, 2023). Dans le domaine du développement économique, comme nous l'avons vu, il s'agit de faire émerger un modèle productif fabricant permettant de concilier développement économique et transition écologique. Prises séparément, chacune de ces politiques urbaines semble poursuivre le même objectif. Mais en les regardant simultanément, on constate qu'elles sont porteuses de fortes contradictions. Ainsi, les politiques de mobilité et d'aménagement urbain viennent contrecarrer les ambitions de la politique de développement économique visant à maintenir et développer la présence des activités fabricantes dans la métropole. La politique de mobilité en faveur des modes alternatifs se fait en

défaveur du transport de marchandises, dont les activités fabricantes sont extrêmement dépendantes. Et la politique d'aménagement urbain visant à augmenter la végétalisation s'oppose aux besoins fonciers et immobiliers des entreprises. Ces éléments montrent que pour faire advenir réellement un modèle productif fabricant, une condition doit être préalablement remplie : abandonner les politiques urbaines en silo au service de la transition écologique et hisser celle-ci comme un impératif de transversalité des politiques urbaines.

Une autre difficulté à laquelle sont confrontées les activités fabricantes concerne la question de leur insertion urbaine et de la capacité de la métropole lyonnaise à proposer des localisations, des modes d'implantation et des typologies de surfaces dédiées conciliant les attentes des acteurs économiques et les objectifs plus globaux des politiques urbaines. Quelles sont aujourd'hui les solutions les plus adaptées pour loger les activités fabricantes au sein des espaces métropolitains ?

DÉFI 3 : MIEUX LOGER LES ACTIVITÉS FABRICANTES

Un des principaux défis auxquels doit répondre la métropole lyonnaise est de produire une offre suffisamment importante de surfaces foncières et immobilières dédiées aux activités fabricantes à des prix accessibles dans un contexte marqué par la volonté de lutter contre l'artificialisation des sols à travers la mise en œuvre de la démarche zéro artificialisation nette. Le second atelier prospectif « Leviers institutionnels, juridiques et immobiliers » et les entretiens réalisés avec les entreprises ont permis d'identifier de nouvelles pistes d'action, parfois expérimentées dans d'autres territoires que la métropole lyonnaise, pour améliorer l'offre de surfaces adaptées aux activités fabricantes. Elles convergent autour d'un renforcement de la stratégie d'intervention foncière, du renouvellement des modèles de production des surfaces dédiées et la nécessité de partir des usages pour repenser la typologie des surfaces.

Conforter une stratégie foncière protectrice et offensive

Un premier défi pour la Métropole de Lyon est d'intensifier l'effort entrepris dans le domaine foncier. Il s'agit, d'une part, de bâtir une connaissance fine du potentiel foncier disponible sur le territoire et, d'autre part, d'engager une protection durable des ressources foncières dédiées aux activités fabricantes en utilisant tous les leviers directs et indirects de l'action foncière : droit du sol, négociation avec les propriétaires fonciers, acquisition, portage et gestion patrimoniale des fonciers stratégiques.

La connaissance des gisements potentiels permettant l'implantation d'activités fabricantes s'inscrit dans l'approfondissement de l'inventaire des ZAE prévu par la loi Climat et Résilience, qui porte à minima sur : l'état parcellaire des unités foncières (surface, propriétaire), l'identification des occupants, le taux de vacance. Sur le territoire de la Métropole de Lyon et dans les territoires voisins, ce travail d'observation et de veille est déjà réalisé par Urbalyon, l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il permet d'alimenter non seulement les stratégies de développement économique mais aussi les travaux d'élaboration du Scot de l'agglomération lyonnaise et les échanges dans le cadre de l'Inter-Scot. Au-delà d'une simple présentation des gisements et des potentiels de densification dans les ZAE, la démarche peut inclure d'autres indicateurs : coefficients d'occupation des parcelles et de pleine terre, part des surfaces occupées par des parkings et autres infrastructures « non bâties » (silos, cuves, etc.), pollution des sols, état du bâti, état des voiries et réseaux divers, prix au m^2…

Ce recensement pourrait aussi être étendu à d'autres types de fonciers économiques potentiellement mobilisables dans les années à venir : les gisements situés dans les zones d'activités tertiaires et commerciales. Celles-ci sont amenées à connaître des évolutions fonctionnelles et des restructurations urbaines en raison des changements en cours dans les pratiques de travail (développement du télétravail) et dans les modes de consommation (développement du e-commerce, remise en question du modèle de la grande distribution, essor des circuits courts…). Les mutations éventuelles sont cependant amenées à se réaliser sur un horizon temporel plutôt long eu égard aux temporalités propres aux différents propriétaires des terrains (foncières spécialisées, entreprises familiales, particuliers…) et aux temporalités spécifiques de l'aménagement.

Une cartographie foncière des gisements potentiels en ZA-ZI, dans les zones commerciales et tertiaires peut permettre : d'objectiver les surfaces disponibles (qualifiées et contraintes), d'évaluer les délais de disponibilité (court, moyen, long terme), d'anticiper d'éventuelles acquisitions publiques et les opérations de remembrement à opérer. Elle peut être établie à l'échelle de la Métropole de Lyon mais aussi à l'échelle plus large du périmètre Scot voire à celle de l'Inter-Scot. L'élaboration du nouveau Scot de l'agglomération lyonnaise constitue une fenêtre d'opportunité pour fixer un nouveau cap et poser des invariants en matière d'organisation spatiale du développement économique à une échelle territoriale élargie, qui dépasse les limites de la métropole lyonnaise. Le Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL) et Urbalyon travaillent déjà activement au recensement et à une meilleure connaissance des potentiels fonciers dédiés aux activités fabricantes sur les territoires, pour la préparation du futur DAAC du Scot, d'une part, et dans le cadre de l'éla-

boration d'une méthodologie commune des inventaires ZAE à l'échelle de l'Inter-Scot, d'autre part. Cet élargissement de la focale d'observation et de veille aux territoires voisins permettrait d'organiser l'offre de réponse à tous les types de demandes, depuis la petite surface de quelques dizaines ou centaines de m² jusqu'aux besoins de très grandes parcelles de plusieurs hectares. Il pourrait également se faire dans le cadre de l'ADERLY et/ou se structurer dans le cadre d'un nouvel EPFL interterritorial.

Des démarches menées par d'autres territoires peuvent inspirer la métropole lyonnaise. A Nantes, par exemple, les développeurs économiques démarchent les propriétaires de surfaces non construites pour connaître leurs stratégies patrimoniales et de valorisation de leurs fonciers. Il est également possible de solliciter des études de faisabilité auprès des propriétaires et de mobiliser les aménageurs des ZAE pour aborder les problématiques de remembrement des ZAE. Le Ministère de la Transition écologique teste, par le biais du CEREMA, la transformation de 25 friches commerciales pour éventuellement développer de l'activité fabricante, mais il ne dispose pas encore d'un modèle économique viable.

Si la sanctuarisation d'une partie du foncier économique dédié aux activités fabricantes est déjà bien amorcée dans le nouveau PLU-H adopté en 2018, avec la création d'un zonage UEi1 dédié et l'utilisation de la servitude d'urbanisme SMF pour garantir la destination fabricante de tout ou partie des surfaces construites sur les tènements en renouvellement, elle peut être confortée et étoffée :

— en maintenant la protection des fonciers à vocation fabricante dans le PLU-H avec le zonage UEi1 ;

— en étendant les surfaces foncières à vocation fabricante dans le PLU-H, par la bascule en UEi1 d'une partie des terrains actuellement classés en zonage UEi2 ;

— en poursuivant le déploiement de SMF sur les fonciers classés en UEi1, en UEi2, en UC, ou encore en URm.

Alerte ! La pression foncière et les logiques spéculatives qui pèsent sur les terrains destinés aux activités fabricantes se manifestent autant en diffus que dans les ZAE, du fait de leur moindre coût en comparaison des autres terrains urbanisés. Ils sont convoités par d'autres fonctions jugées plus lucratives (commerce, tertiaire, logistique, équipements collectifs). Les logiques d'optimisation de leur patrimoine foncier poursuivies par les grands groupes industriels exacerbent également cette tension sur les fonciers dédiés aux activités fabricantes. A l'image de la stratégie du groupe Renault Trucks à Vénissieux et Saint-Priest, la vente « à la découpe » de terrains devenus inutiles dans le cadre de la réorganisation du groupe,

peut être l'occasion d'attiser les appétits, voire de concrétiser les projets en faveur d'un développement des activités tertiaires sur des tènements classés comme industriels. Cette tension sur les fonciers existants est d'autant plus problématique qu'elle s'exerce en première couronne où d'autres activités fabricantes déjà présentes souffrent d'être à l'étroit. L'enjeu est donc non seulement de protéger les sols dédiés aux activités fabricantes afin d'empêcher tout changement de destination au profit d'autres fonctions, mais aussi d'augmenter la quantité de surfaces bénéficiant d'une telle protection grâce à un usage encore plus affirmé du levier réglementaire.

La Métropole de Lyon peut également renforcer son engagement en matière de maîtrise et de portage patrimonial des sols destinés à accueillir des activités fabricantes. Ils peuvent être directement réalisés par la puissance publique ou indirectement par voie de subvention et d'accompagnement privilégié des propriétaires privés par la collectivité. Ces deux voies d'action foncière ne sont pas exclusives l'une de l'autre mais plutôt à envisager de façon complémentaire, en fonction des capacités d'investissement de la collectivité et des opportunités conjoncturelles. Les démarches partenariales menées avec les propriétaires fonciers peuvent être poursuivies et augmentées par la collectivité, en diffus comme dans les ZA-ZI du territoire métropolitain, pour inciter et/ou accompagner les propriétaires de terrains dans la gestion patrimoniale de leurs actifs fonciers. Mais lorsque les propriétaires ne souhaitent pas ou ne peuvent pas conserver la propriété de leurs fonciers, et/ou quand il y a un risque que des fonciers destinés aux activités fabricantes soient rachetés à d'autres fins (spéculation, tertiaire…), il est alors souhaitable que la collectivité se porte acquéreur des terrains afin de garantir leur destination fabricante dans le temps.

L'acquisition foncière publique permet de protéger les terrains de la spéculation et des éventuels changements d'usage, en les « sortant » de la logique non maîtrisée du marché. La maîtrise et la gestion patrimoniale des sols considérés comme stratégiques pour le maintien et le développement des activités fabricantes permettent également de procéder à des remembrements parcellaires afin d'optimiser la configuration de l'offre foncière et ainsi mieux coller à la diversité des besoins des entreprises en termes de surfaces. La collectivité peut mobiliser différents outils d'acquisition foncière, des plus « doux » aux plus « offensifs » :

— veille foncière ;

— délimitation de périmètres de préemption instaurant la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) pour les propriétaires de fonciers destinés aux activités fabricantes sur tout ou partie des zonages UEi1 et UEi2 ;

— exercice effectif du droit de préemption;

— négociation d'achat à l'amiable avec les propriétaires de tènements identifiés comme stratégiques. Il peut notamment s'agir de parcelles situées en zonage UEi1, de parcelles en continuité physique ou à proximité des zonages UEi1 existants, mais aussi de terrains classés en zonage UEi2.

Selon les situations, l'utilisation de ces outils peut être faite par la collectivité ou déléguée à un opérateur « parapublic » de son choix, comme une société d'économie mixte, une société publique locale ou un établissement public foncier (périmètre opérationnel de ZAC, secteur stratégique de projet…). Le portage patrimonial des fonciers acquis par la collectivité permet alors de mieux maîtriser les prix de commercialisation (terrains à bâtir, programmes immobiliers) dans le cadre de leur remise sur le marché pour accueillir des activités fabricantes.

Des exemples de maîtrise publique des sols économiques menés sur d'autres territoires peuvent constituer une source d'inspiration. Aux Pays-Bas, une approche proactive de l'action foncière fondée sur l'acquisition et le portage à long terme est utilisée depuis plusieurs décennies dans le cadre de projets de développement urbain et économique réalisés dans un contexte de rareté foncière structurelle. Elle est assez semblable à ce qui a pu être mis en œuvre en France des années 1950 aux années 1980, dans un contexte plus expansif et spatialement moins contraint : forte implication du niveau national, recours à des outils « offensifs » de type zone d'aménagement différé, déclaration d'utilité publique et expropriation. Le Genevois français, confronté à une grave pénurie foncière depuis 20 ans, consacre une part de sa recette fiscale économique à une stratégie offensive, pour partie appuyée sur l'acquisition de foncier. Les acteurs publics locaux ont ainsi engagé une politique publique de maîtrise foncière particulièrement volontariste, appuyée sur un travail étroit avec l'EPFL 74 pour acquérir des fonciers à vocation économique et en conserver la propriété dans une logique patrimoniale.

Renouveler les modèles de production des surfaces dédiées

Le développement et le maintien des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains nécessitent l'existence d'une offre de surfaces dédiées diversifiée. Il peut s'agir de terrains équipés nus, de terrains bâtis ou encore d'une grande variété de solutions immobilières (locaux d'activités en pied d'immeubles, bâtiment ou morceau de bâtiment, atelier partagé…), mis à disposition des entreprises à l'achat, à la location voire à titre gracieux. Cette exigence de diversité se double d'une autre nécessité : celle que les surfaces disponibles soient également abordables pour toutes les entreprises. Un nouveau positionnement proactif de la collectivité s'impose pour participer directement à la production et à la gestion

des surfaces dédiées aux activités fabricantes, aux côtés des entreprises et des opérateurs privés de l'aménagement, de l'urbanisme et de la construction. Il passe par l'utilisation renforcée de tous les leviers de l'urbanisme et de l'aménagement permettant de conforter la capacité publique de régulation des marchés immobiliers dédiés : planification réglementaire (SMF avec prescriptions de sous-destinations, linéaires de protection d'activités dans le cadre d'OAP, coefficient de pleine terre à l'échelle zonale, etc.), intervention et accompagnement opérationnels (charte d'engagement sur des « prix maîtrisés » dans le cadre de PUP, montage de projets partenariaux innovants d'intérêt collectif, etc.).

Alerte ! Les enjeux de régulation de l'offre dédiée aux activités fabricantes sont particulièrement importants pour les PME industrielles, les très petites entreprises dont l'artisanat, et plus globalement pour toutes les activités émergentes autour de l'économie circulaire et du réemploi qui rencontrent des difficultés pour se loger dans la Métropole. Ils sont indissociables des modèles de production de ces surfaces, qui doivent tenir compte des besoins des entreprises, de leurs contraintes techniques et économiques, mais aussi des exigences environnementales et de qualité du cadre de vie ainsi que des logiques de rentabilisation des opérations propres aux opérateurs de l'aménagement et de la construction. La collectivité doit recourir à différents leviers réglementaires et opérationnels complémentaires de l'action foncière afin de réguler les coûts de sortie des programmes et les prix de commercialisation des différents types de surfaces dédiées. Les leviers mobilisables diffèrent selon que le foncier est maîtrisé ou non par la collectivité.

En l'absence de maîtrise foncière publique, le levier réglementaire apparaît comme incontournable. En complément de la sanctuarisation renforcée des fonciers dédiés aux activités fabricantes dans le PLU-H, une utilisation accrue des prescriptions et servitudes d'urbanisme ciblées peut favoriser la production de surfaces immobilières adaptées dans leur destination et dans leur configuration (modalités d'insertion à la parcelle et dans le tissu urbain, typologie formelle…). Peuvent notamment être déployés :

— de nouveaux SMF sur les fonciers classés en UEi1, en UEi2, en UC, ou encore en URm, notamment sur les parcelles situées en continuité physique ou à proximité des zonages UEi1 existants ou nouvellement classés comme tels. Toutefois, seule une prescription de destinations et de sous-destinations strictes (industrie, artisanat, activité de secteur secondaire, entrepôts) énoncée pour chaque SMF, qui plus est exprimée sans option de choix avec d'autres destinations ou sous-destinations et appuyée par un pourcentage chiffré et/ou par la préconisation de configuration de la surface de plancher totale (SDP) à consacrer aux activités fabricantes

(X %, totalité de la SDP, rez-de-chaussée des constructions projetées), est à même de garantir l'efficacité de l'outil ;

— des linéaires de protection d'activités, tracés dans le cadre d'OAP ou sur les secteurs stratégiques du territoire, en complément des prescriptions de programmation prévues dans le cadre des SMF, mais aussi en dehors et à proximité des SMF. Cet outil réglementaire, généralement utilisé pour favoriser le maintien et le développement des activités commerciales, permet d'exclure des pieds d'immeubles certaines destinations et sous-destinations (bureau, logement, équipements collectifs et services publics…).

Alerte ! Dans les ZAE comme en diffus, l'optimisation des fonciers sous-exploités est fortement contrainte par différents facteurs. En secteur tendu, comme c'est le cas sur la totalité du territoire métropolitain, les projets de requalification et de renouvellement sont très difficiles à initier car leurs coûts sont élevés et sont le plus souvent hors de portée des bilans d'aménagement. De plus, les orientations des politiques urbaines en matière de mobilité et d'aménagement urbain génèrent des nouveaux invariants d'aménagement (partage modal des voiries favorable aux modes doux, végétalisation des espaces publics et des parcelles bâties, etc.) qui tendent à restreindre la fonctionnalité fabricantes des surfaces dédiées.

Pour contribuer à résoudre cette contradiction entre politique de développement économique et politique d'aménagement urbain, d'une part, et entre politique de développement économique et politique de mobilité, d'autre part, l'exemple nantais ouvre une piste à explorer. Une démarche de calcul de coefficient de pleine terre à l'échelle zonale et non à l'échelle de chaque parcelle est mise en œuvre dans certaines ZAE de Nantes. Elle s'accompagne de la restructuration des voiries pour libérer de l'espace au profit de la renaturation, de la désimperméabilisation des sols et de la création de continuités écologiques, sans amputer le potentiel constructif des parcelles (réduction des largeurs et mise en sens unique des voiries, recalibrage des voies cyclables et piétonnes). Cette gestion intégrée des coefficients de pleine terre et de l'organisation des circulations à l'échelle d'un projet urbain pourrait être appliquée dans le cadre de la requalification des ZA-ZI de la Métropole de Lyon ou dans des opérations diffuses, notamment sur des territoires stratégiques de la première couronne de banlieue.

Une piste d'action complémentaire pourrait s'ouvrir avec la future loi Industrie Verte, qui prévoit la possibilité de proposer des terrains productifs à bâtir déjà compensés dans les zones à urbaniser (zonages AU3 et AUEi1), à l'instar de ce qui se fait déjà dans le cadre des ZAC. Appuyé sur le principe de la compensation par l'offre et à rebours d'une compensation par le besoin, cette nouvelle disposition législative permettrait à la collec-

tivité et/ou à des opérateurs fonciers privés (propriétaires, investisseurs, industriels…) de concevoir de façon conjointe des projets de renaturation et des projets d'aménagement à vocation fabricante.

Au plan opérationnel, la capacité de régulation de la collectivité passe également par la poursuite voire l'augmentation du recours à la négociation et à la contractualisation avec les opérateurs privés. Dès lors que des équipements sont rendus nécessaires par une opération d'aménagement ou de construction (à minima les voiries et réseaux divers), l'outil PUP semble adapté, car il permet à la collectivité (Métropole de Lyon et municipalités concernées) de travailler de façon partenariale avec les propriétaires et investisseurs (aménageurs, promoteurs constructeurs) sur la conception et le contenu des projets en amont des réalisations. A cette occasion, la collectivité peut notamment négocier et acter la répartition des prix de charge foncière sur les différentes fonctions prévues, à partir d'une analyse fine des bilans prévisionnels des aménageurs et/ou des constructeurs, de façon articulée à un travail précis sur les formes, les programmations et la conception de produits immobiliers qui soient adaptés aux besoins des activités fabricantes.

L'outil PUP permet de mieux encadrer les opérations privées et d'anticiper la production de surfaces fabricantes dans le cadre des projets urbains développés par des acteurs privés à l'échelle parcellaire ou des îlots. Bien que sa finalité première soit fiscale, le PUP offre un cadre de négociation du contenu des projets et des droits à construire entre les pouvoirs publics et les opérateurs de projet privés (aménageurs, promoteurs immobiliers, propriétaires fonciers), plus souple que la procédure de ZAC. Il peut être décliné de façon ponctuelle pour une seule opération (échelle parcellaire) ou de façon zonale (îlots, groupe d'îlots) quand il y a plusieurs opérations voisines. Il permet de retranscrire de façon précise le type de biens à construire voire même les prix de commercialisation dans des conventions engageant les différentes parties, dont les aménageurs et les promoteurs constructeurs. La signature des conventions en amont des projets oblige ainsi les parties prenantes à s'accorder sur une programmation (fonctions et formes urbaines) tenant compte à la fois des objectifs de politique publique sur le territoire et des enjeux économiques pour les opérateurs privés, en lien avec la réalité des marchés immobiliers (CEREMA, 2017).

La capacité de négociation de la collectivité peut être appuyée par la réalisation d'études de cadrage urbain et économique en amont, afin d'anticiper les constructibilités et les besoins d'équipements publics induits par les opérations. Elles fournissent à la collectivité les arguments et les justifications nécessaires pour négocier la délivrance des permis d'aménager

ou de construire, qui peut être implicitement conditionnée à la répartition des surfaces entre les différentes fonctions urbaines (logement, activités, bureaux, services, commerces…) et à la prise en compte d'éléments spécifiques dans les programmes, comme l'adaptation des surfaces projetées (quantité, disposition, configuration) aux contraintes techniques et économiques des activités fabricantes. Pour les opérateurs, une telle concertation facilite le lancement des projets et sécurise leur mise en œuvre. Le PUP est donc un outil plébiscité par les acteurs publics et privés de l'aménagement urbain car il facilite la réalisation opérationnelle de leurs objectifs respectifs.

Alerte ! Le recours à cet outil phare de l'urbanisme négocié ne permet toutefois pas de réguler complètement la production de surfaces dédiées aux activités fabricantes. Au-delà des engagements opérationnels pris par les aménageurs et les promoteurs constructeurs pour obtenir leurs autorisations, le PUP ne garantit pas la cohérence, la stabilité ni la pérennité programmatiques des réalisations dans le temps. En outre, les contraintes imposées par la négociation sur la programmation, pour aboutir notamment à une part plus importante de surfaces dédiées aux activités fabricantes que ce que les projections économiques de rentabilité du promoteur prévoyaient initialement, peuvent paradoxalement avoir des répercussions contre-productives sur le prix de vente final des biens produits, en particulier les surfaces dédiées. Le PUP ne permet donc pas d'agir sur les prix de sortie et de commercialisation des surfaces dédiées aux fonctions économiques, du moins pour l'instant. L'enjeu est donc de structurer, avec les promoteurs constructeurs, un principe d'accord sur les prix du marché et de définir de possibles prix plafonds sur tout ou partie des surfaces immobilières dédiées aux activités fabricantes. Si aucun prix plafond n'est généralement négocié sur les logements ou sur les surfaces économiques dans le cadre des PUP, des expérimentations pourraient cependant être conduites pour mieux réguler les prix de l'immobilier neuf dédié aux activités fabricantes, en s'appuyant par exemple sur des outils de type charte d'engagement sur des « prix maîtrisés », telles qu'elles sont développées avec les promoteurs sur certains produits d'immobilier résidentiel (accession sociale, accession libre…).

Plus largement, les démarches partenariales menées avec les propriétaires fonciers ont fait leurs preuves pour maintenir ou même créer des surfaces sur des fonciers dédiés. L'organisation d'appels à projets thématiques peut être mise en œuvre à différentes échelles (territoire, îlot, parcelle) pour stimuler la production de surfaces dédiées par des opérateurs (aménageurs, constructeurs) et/ou des entreprises candidates à l'implantation. Dans le cadre des appels à projets urbains innovants (API) « Réinventer le Grand Paris », des acteurs privés de l'aménagement et de la

promotion immobilière ont proposé des programmes immobiliers comprenant des équipements à vocation d'intérêt général, comme une pépinière d'entreprise au sein d'un campus d'innovation. « Les promoteurs ne proposent plus de "simples" logements (y compris sociaux) ou bureaux : ils cherchent, au contraire, à montrer que leurs propositions programmatiques sont susceptibles d'offrir des services dépassant les seuls usagers de l'opération » (Josso et al., 2018). De tels projets de développement public-privé d'intérêt général pourraient être mobilisés pour encourager la production de surfaces dédiées aux activités fabricantes relevant des nouvelles filières prioritaires de la politique de développement économique métropolitaine (réemploi, recyclage, réparation, relevant ou non de l'ESS) mais aussi pour les petites entreprises industrielles ou l'artisanat productif qui peinent à se loger dans la Métropole.

Alerte ! Pour être rentables, ces opérations nécessitent une mixité fonctionnelle des programmations, afin de permettre la mutualisation du coût des surfaces dédiées aux activités fabricantes en les amortissant sur d'autres fonctions plus lucratives (logement, bureaux). Les montages économiques reposent ainsi souvent sur la mobilisation de plusieurs acteurs privés, associatifs et de l'ESS, chacun étant spécialisé dans un type de marché immobilier et/ou de fonction (production de logements, de bureaux, de locaux d'activités, gestion et animation d'équipements collectifs, etc.). Ces projets sont donc potentiellement plus fragiles, aussi bien dans leur montage opérationnel qu'en termes de pérennité des destinations fonctionnelles des programmations sur le long terme. L'enjeu est donc d'accompagner le montage de projets partenariaux innovants d'intérêt collectif au mieux pour garantir leur rentabilité et leur pérennité dans le temps. Cela nécessite notamment de renforcer la culture de la coopération et de soutenir les démarches de mutualisation entre les propriétaires et les opérateurs fonciers et immobiliers, entre acteurs publics et acteurs privés, et avec les acteurs du monde associatif et de l'ESS. La constitution d'associations syndicales libres (ASL) regroupant les différents acteurs impliqués pourrait par exemple faciliter sinon forcer les logiques de mutualisation et d'abaissement des coûts globaux. En tant que personne morale de droit privé, l'ASL peut regrouper tous les types de personnes physiques et de structures, à la fois publiques et privées, dès lors qu'elles ont quelque chose à accomplir (et à gérer) en commun : entreprises, sociétés civiles et coopératives, associations, collectivités locales,... Il s'agit généralement de propriétaires fonciers, qui s'associent pour construire, entretenir et gérer leurs biens fonciers et immobiliers.

Une logique d'usages pour repenser la typologie des surfaces dédiées

Dans ce contextes de transitions, il apparaît indispensable de développer une offre de surfaces plus flexible en réinvestissant les friches industrielles, en développant des opérations d'urbanisme transitoire et en inventant de nouveaux modèles économiques de production et de gestion (BRSA, OFS).

Alerte ! Il apparaît aujourd'hui indispensable de sortir de la considération classique de l'offre de surfaces (une activité = une surface = un occupant propriétaire ou locataire) pensée sous la forme d'un schéma d'accueil des entreprises (SAE). Les services de développement économique de la Métropole de Lyon et leurs partenaires (municipalités, ADERLY, gestionnaires de ZI-ZA et de parcs d'activités, gestionnaires de biens et agences immobilières, promoteurs constructeurs, etc.) continuent à concevoir l'offre d'accueil destinée aux activités fabricantes selon une approche très fonctionnaliste, statique et cloisonnée. L'enjeu est de mieux prendre en compte les logiques d'usages des surfaces par les activités fabricantes, selon un principe reposant sur l'équation (une surface = différents statuts de propriété et/ou d'occupation possibles = plusieurs activités dans l'espace et/ou dans le temps).

Cette approche fondée sur les usages permet d'aborder sous un angle nouveau les actifs fonciers et immobiliers considérés comme obsolètes : les friches industrielles, les anciens locaux d'activités, mais aussi les friches commerciales, les anciens équipements collectifs (école, gare, etc.). La prise en compte des logiques d'usages peut ainsi conduire la collectivité :

— à dépasser les modèles classiques de la ZA-ZI et du parc d'activités, du bâtiment de plain-pied et du RDC actif ;

— en challengeant les concepteurs (urbanistes, architectes) et les promoteurs-constructeurs immobiliers autour de l'invention de nouvelles formes architecturales dédiées ;

— en développant des surfaces implantées sous forme d'immobilier vertical, par exemple via une réinterprétation de la figure de l'immeuble industriel pour l'adapter aux contraintes actuelles (Merenne-Schoumaker, 1982) ;

— en accompagnant l'implantation et le développement de certaines activités fabricantes dans les tissus urbains résidentiels, notamment l'artisanat et les activités de réemploi ou de réparation dans les quartiers pavillonnaires (Linossier, 2014 ; 2018) ;

— à revoir les fondements économiques de la conception et de la construc-

tion des programmes fonciers et/ou immobiliers avec les opérateurs, pour intégrer les besoins de ce nouveau « modèle fabricant » et à revoir aussi plus largement les fondements de l'acte d'aménager en y prenant toute sa part (achat foncier, aménagement-équipement foncier, cession-commercialisation de terrains, etc.).

Alerte ! Certaines entreprises « classiques », qui n'ont pas directement besoin des ressources urbaines et qui peuvent encore représenter un certain potentiel de nuisances, restent néanmoins encore attachées à une approche fonctionnelle de la production de surfaces et plébiscitent encore le modèle des parcs d'activités et autres ZA-ZI.

Orapi, fabrication de produits d'hygiène professionnelle et de maintenance industrielle, Vénissieux : « Prévoir des mini zones industrielles quand même, parce que mettre un immeuble d'habitation et une entreprise à côté […]. Ce n'est peut-être pas tout à fait à proximité, mais voilà, il faut qu'il y ait une bretelle d'autoroute, que les camions puissent rentrer sortir, qu'on ne nuise pas à la population non plus et que les gens puissent venir quand même. Donc moi, je crois plus à une sorte de maillage où on a une zone urbaine [et] pas très loin, une zone industrielle. »

DBP Mayet, traitement des surfaces métalliques pour l'industrie, Saint-Priest : « […]. Dans les zones industrielles, certainement. […] Aujourd'hui, si on doit développer et refabriquer en France, il ne faut pas s'intégrer à la métropole. Il faut que ce soit dans des zones dédiées à l'industrie, avec les accès et tout ce qu'il faut pour que ce soit en dehors des villes. »

Alerte ! Face à la difficulté pour les PMI et les artisans d'accéder à la propriété foncière et/ou immobilière, l'enjeu est de proposer des modèles alternatifs à la propriété. Il s'agit de rompre avec l'attachement traditionnel des entreprises industrielles à la propriété qui représentait un gage de sécurité et de stabilité économique, ainsi qu'une composante du patrimoine personnel transmissible en cas de cessation d'activité.

Depuis 10 ans, les acteurs consulaires de la CMA France et des CMA d'Ile-de-France et d'Auvergne-Rhône-Alpes ont engagé une réflexion sur l'immobilier artisanal qui intègre la question patrimoniale, afin de passer du modèle de la propriété des surfaces d'activités artisanales à un modèle d'usage. Elles s'appuient sur un recours plus fréquent à la location, proposée dans le cadre de solutions d'occupation temporaire et/ou dans celui d'une dissociation entre la propriété foncière et la propriété immobilière (CMA, 2014).

Comme nous l'avons vu, l'occupation temporaire est déjà exploitée par la Métropole de Lyon via des projets d'urbanisme transitoire. La mise à disposition temporaire de surfaces d'activités est une solution avantageuse

pour les propriétaires des bâtiments et du foncier et pour les opérateurs des projets dans l'attente de la réalisation des constructions, ainsi que pour la collectivité et les utilisateurs. Les surfaces proposées sont relativement flexibles et peuvent donc s'adapter à la grande variété et à l'évolutivité des besoins et des contraintes techniques des entreprises. Cette offre de locaux d'activités à des prix limités répond également à la demande des acteurs de l'ESS. Elle s'inscrit donc dans une logique « gagnant-gagnant », qui est davantage fondée sur un principe de réciprocité que sur un principe classique d'échange marchand, comme le rappelle E. Baume, vice-présidente de la Métropole de Lyon :

« Les sites d'urbanisme transitoire constituent une offre immobilière adaptée et singulière pour nombre d'acteurs de l'économie sociale, solidaire et circulaire en difficulté face au marché classique. Ils s'avèrent indispensables pour démarrer leur activité et tester leur modèle économique. Au-delà, ces tiers-lieux productifs permettent une coopération et une synergie essentielles au développement et la structuration de filières portées par la Métropole de Lyon autour de l'économie circulaire, du réemploi, de l'ESS, de l'insertion[14]. »

Alerte ! Des freins potentiels peuvent cependant bloquer la mise en œuvre des projets d'urbanisme transitoire fabricantes. Il peut s'agir de contraintes liées à la pollution des sols et/ou des bâtiments (métaux lourds, amiante, etc.), à la protection d'éléments de bâti remarquables obligeant de tenir compte de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France et/ou de prescriptions patrimoniales restrictives, à des règlements de zonage ou à des prescriptions restrictives en matière de droit du sol (PLU), à des obligations relatives à l'accueil du public (normes ERP) ou encore à des problématiques de nuisance vis-à-vis du voisinage (bruit, odeur, flux logistiques…). En outre, l'absence de maîtrise publique des sites constitue également un obstacle majeur à la réalisation des projets d'urbanisme transitoire. Afin de contourner certaines dispositions réglementaires restrictives mais aussi de tester l'acceptabilité de certaines activités fabricantes avec leur environnement immédiat, la procédure d'autorisation du permis précaire offre des possibilités à explorer. La jurisprudence en la matière permet d'obtenir par ce biais des dérogations à la règle d'urbanisme allant de 3 mois à 15 ans, en fonction de motivations relatives à l'intérêt général et des objectifs visés. Il semble donc opportun d'explorer les possibilités de développer ce type de démarche au gré des opportunités foncières et immobilières, y compris sans maîtrise publique, en misant notamment sur l'accompagnement et l'intermédiation entre les propriétaires privés (in-

[14] Métropole de Lyon, *Les Ateliers Briand*, Dossier de presse, 14 décembre 2022, p.3.

dustriels, promoteurs) et les opérateurs spécialisés qui ont l'habitude de travailler avec la collectivité sur les projets d'occupation temporaire (Plateau Urbain ; Intermède…).

Alerte ! Le caractère temporaire des dispositifs d'urbanisme transitoire peut également entrer en contradiction avec les objectifs de pérennité des activités fabricantes accueillies. La fin de l'occupation temporaire de la Halle Girondins à Gerland (Lyon 7e), pour permettre la réalisation du pôle socioculturel prévu dans le programme des équipements publics de la ZAC, est sur ce point édifiante. Plusieurs jeunes entreprises fabricantes se sont retrouvées dans une situation délicate après deux ans d'existence, privées d'une solution d'implantation qui était parfaitement adaptée à leurs besoins. L'acquisition des sites de projets d'urbanisme transitoire dédiés aux activités fabricantes et leur portage à long terme par la collectivité constituent ainsi une voie d'action à privilégier.

Le portage public permet de garantir le respect des usages fabricants lors de l'attribution de baux, en s'appuyant éventuellement sur une logique d'agrément qui peut être administrée de façon collégiale avec le gestionnaire et les entreprises. Les parcs d'activités produits par la SERL dans les années 1980 et 1990 et le Parc Descorps détenu par la collectivité à Villeurbanne attestent de la faisabilité et de l'efficacité d'un tel portage pour la garantie des usages dans le temps long.

Pour favoriser le développement d'une offre de surfaces fabricantes à la location, le découplage de la propriété foncière et de la propriété immobilière constitue une autre voie complémentaire à explorer. Pour la collectivité, c'est un moyen de garantir l'existence de surfaces dédiées sur les segments de marché frappés d'une carence de l'offre privée : petites surfaces insérées en tissu urbain dense (micro-usines, ateliers - showroom…), programmes adaptables et hybrides, locaux à loyers modérés pour les activités de l'ESS et/ou relevant de filières émergentes (recyclage, réparation…). C'est aussi une manière de réguler le marché de l'offre de surfaces en termes de prix, de disponibilités et d'affectations, en prenant une part active à la production et à la gestion opérationnelles de l'offre tout en limitant la prise de risques financiers.

Le bail réel solidaire d'activité (BRSA)[15] ouvre de nouvelles perspectives en la matière. Il doit permettre aux organismes fonciers solidaires (OFS) de détenir la propriété du foncier voire d'une partie du bâti et de céder des

[15] Il procède de la loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, adoptée le 21 février 2022 et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. Une ordonnance du 08/02/2023 permet sa mise en oeuvre mais le dispositif doit encore être précisé par un décret en Conseil d'État.

droits réels sur les bâtiments à des microentreprises (moins de 10 salariés et moins de 2 millions € de chiffre d'affaires) obligatoirement occupantes des locaux ou à des établissements publics et à des entreprises publiques locales (EPL) qui pourront louer les surfaces à des microentreprises, en contrepartie du versement d'une redevance foncière. Le principe des baux réels de longue durée, déjà appliqué par les OFS dans le champ du logement, est ainsi étendu aux locaux d'activités économiques. L'objectif est non seulement de faire baisser le prix de commercialisation des locaux mais aussi de mieux encadrer la destination fabricante des surfaces. L'OFS peut notamment déterminer la destination des surfaces et les types d'activités principales et accessoires autorisées dans le BRSA. Il peut aussi bénéficier d'un droit de préemption à l'occasion de toute cession ou donation. Les BRSA pourront être conclus pour une durée comprise entre 12 et 99 ans et seront rechargeables à chaque cession (dont les prix sont encadrés).

Les OFS et les établissements publics ou les EPL potentiellement détenteurs des BRSA correspondent à des établissements fonciers ou à des sociétés foncières dont les collectivités locales sont actionnaires. De telles foncières spécialisées dans les surfaces économiques et l'immobilier d'entreprises existent déjà sur d'autres territoires. La Foncière de Haute-Savoie, créée à l'initiative de l'EPF 74, rassemble ainsi la plupart des EPCI du département et est soutenue par la CCI et la Caisse d'Epargne. Elle participe à la stratégie du Genevois Français de ne proposer aux porteurs de projets que des surfaces de terrains à louer et pas à vendre, via des baux classiques, emphytéotiques ou à construction. A une autre échelle, la région Ile-de-France a créé la SEM IDF Investissements & territoires, spécialisée dans l'immobilier d'entreprises, avec la Banque des Territoires, la CCI Paris IDF et la Caisse d'Epargne. Pour sa part, Grand Paris Aménagement teste aussi la dissociation du foncier et du bâti, en conservant la propriété des terrains acquis d'abord dans le cadre de projets en extension avant de reproduire éventuellement le procédé sur des terrains concernés par des projets de renouvellement urbain ou de requalification. Ce système est également expérimenté pour des projets immobiliers neufs dans le cadre d'AMI ciblant des investisseurs et/ou des utilisateurs de surfaces dédiées.

Conclusion : la nécessité d'une régulation publique pour maintenir et développer les activités fabricantes

Un des principaux problèmes auxquels sont confrontées les activités fabricantes pour se maintenir et se développer au sein des espaces métropolitains est la difficulté à pourvoir trouver des terrains ou des locaux disponibles, adaptés aux spécificités de leur activité, à des prix abordables. L'exemple lyonnais montre que le seul jeu de l'offre et de la demande est

insuffisant pour répondre à cette demande. Dans un contexte métropolitain de rareté de l'offre disponible et de tensions sur les prix, les acteurs privés, en particulier les promoteurs immobiliers, n'ont aucun intérêt à produire des surfaces dédiées aux activités fabricantes car celles-ci sont moins rentables que les logements et les bureaux. La Métropole de Lyon, en s'emparant des outils de l'aménagement et de l'urbanisme, a réussi à développer une politique de maintien et de développement des activités fabricantes. Mais celle-ci présente des limites : l'offre de surfaces foncières et immobilières reste insuffisante et les prix de sortie trop élevés, ce qui aboutit à une situation de « mal-logement » des activités fabricantes. Comment amplifier cette politique ?

L'exemple lyonnais montre que la solution ne réside pas tant dans la création de nouveaux outils d'aménagement et d'urbanisme que dans une utilisation maximaliste des outils existants. Celle-ci permettrait une intensification de la régulation publique, à travers un renforcement de la stratégie d'intervention foncière (droit du sol, négociation, acquisition, portage et gestion des fonciers stratégiques), une utilisation renforcée de tous les leviers permettant de conforter la capacité publique de régulation des marchés immobiliers dédiés (SMF avec prescriptions de sous-destinations, linéaires de protection d'activités dans le cadre d'OAP, charte d'engagement sur des « prix maîtrisés » dans le cadre de PUP, etc.) et le développement d'une offre de surfaces plus flexible (réinvestissement des friches industrielles, opérations d'urbanisme transitoire, invention de nouveaux modèles économiques de production et de gestion comme le BRSA, l'OFS, etc.).

DÉFI 4 : RENOUVELER LES MODES DE GOUVERNANCE, ENTRE CO-CONSTRUCTION ET RÉGULATION

Au cours des entretiens effectués auprès des acteurs publics et des acteurs privés, nous avons constaté que certaines attentes restaient encore mal adressées. Elles apparaissent liées à la nécessité de faire évoluer les modes de gouvernance dans un contexte de transitions. La métropole lyonnaise se caractérise déjà par certains acquis à travers l'existence d'un consensus relatif autour du maintien et du développement des activités fabricantes, la proximité entretenue de longue date entre acteurs publics et privés et le déploiement d'une stratégie en matière de développement économique et d'aménagement à l'échelle métropolitaine. Mais l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus et d'entrepreneurs, l'émergence de nou-

veaux enjeux liés aux transitions rendent progressivement obsolètes les modes de gouvernance mis en place au cours de ces dernières années. Marqués par l'alliance entre les autorités publiques locales et le patronat industriel, ils se sont longtemps organisés autour de grands comptes et de filières phares (chimie, mécanique) au sein du périmètre de la Métropole de Lyon. Le contexte de transitions incite à un renouvellement des modes de gouvernance qui passe par l'invention d'un nouveau récit sur le lien singulier entretenu entre les activités fabricantes et l'espace métropolitain lyonnais dans ce contexte de transitions, le soutien au développement de « tiers-lieux fabricants » et la nécessité de réinvestir plus fortement la scène interterritoriale.

Le besoin d'une nouvelle mise en récit des liens entre les activités fabricantes et l'espace métropolitain lyonnais

Lyon entretient depuis toujours un lien singulier et toujours réinventé avec les activités fabricantes, de la soierie à la chimie en passant par l'automobile. L'enjeu, aujourd'hui, est de le réinventer une nouvelle fois. Les transitions écologique, énergétique et numérique amènent à reformuler les enjeux du maintien et du développement des activités fabricantes au sein de la métropole lyonnaise. Il ne s'agit plus seulement d'accueillir les activités fabricantes pour garantir une mixité au sein des espaces urbains en termes d'activités économiques (artisanat, industrie, BTP, etc.), d'emplois (CAP, Bac pro, etc.) et de services proposés aux habitants (plombier, réparation d'électroménager, construction, etc.) mais de mettre en œuvre un nouveau modèle de développement économique et d'aménagement qui réponde aux enjeux de ces transitions afin de faire émerger un modèle urbain de « métropole fabricante ».

Comment les transitions écologique, énergétique et numérique reformulent-elles, aujourd'hui, la relation entre les activités fabricantes et l'espace métropolitain lyonnais ? D'après les éléments recueillis, cette reformulation passe par une intensification de la relation entre les activités fabricantes et l'espace métropolitain lyonnais. Du côté des activités fabricantes, l'espace métropolitain apparait comme le lieu par excellence où elles peuvent opérer ces transitions. Les procédés de fabrication connaissent de profondes transformations à travers l'intégration des cycles R&D/production, la numérisation, l'automatisation, la miniaturisation, la customisation des produits au plus près des clients l'écoconception, l'émergence de nouveaux besoins serviciels, etc. S'il faut rester prudent dans ce contexte particulièrement incertain, les entretiens menés auprès des entreprises s'inscrivant dans des modèles productifs classiques comme celles s'inscrivant en rupture avec ces modèles (économie circulaire, ESS, etc.) laissent penser qu'un nouveau « modèle fabricant »

est en train de s'inventer dans ce contexte de transitions. Aux yeux des activités fabricantes, les espaces métropolitains apparaissent comme un lieu d'implantation privilégié car ils constituent un gisement de ressources pour opérer ces transitions. Ils permettent de trouver une main d'œuvre abondante, qualifiée comme non qualifiée, ils procurent une excellente desserte en modes alternatifs, plébiscitée par les salariés, ils offrent une multitude de services, ils représentent de nouveaux marchés, notamment pour les activités de réemploi et de réparation, et sont désormais envisagés comme des fournisseurs de matières qui peuvent constituer de nouvelles filières économiques autour, par exemple, des activités de recyclage.

Parallèlement, nos résultats montrent que la présence des activités fabricantes apparaît, pour les espaces métropolitains, comme une condition de leurs transitions. Ainsi, la lutte contre l'artificialisation des sols portée par les acteurs nationaux, mais aussi locaux dans le cas de la métropole lyonnaise, à travers la démarche zéro artificialisation nette, implique un changement de paradigme en matière de développement économique et d'aménagement. A la logique de desserrement qui prévalait jusqu'à présent succède une logique d'intensification de la présence des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains. Mais, pour être acceptées, celles-ci doivent contribuer aux transitions des espaces métropolitains. Le cas de la métropole lyonnaise fournit déjà quelques exemples de cette participation. Les activités fabricantes constituent un moyen de valoriser les déchets produits par les espace métropolitains à travers le développement des activités de recyclage (matériaux de construction, déchets alimentaires, etc.), elles contribuent à réduire l'impact environnemental des transports en recherchant des implantations accessibles en modes alternatifs et en faisant évoluer les motorisations du transport de marchandises, elles utilisent de nouveaux matériaux moins impactant pour l'environnement (impression écoresponsable, etc.), elles favorisent une organisation des espaces métropolitains autour de davantage de proximité en développant des filières locales, elles proposent aux habitants des services qui leur permettent de consommer plus durablement (activités de réemploi, de réparation, etc.) et elles participent au maintien d'une offre diversifiée d'emplois au sein des espaces métropolitains (CAP, Bac pro, BTS).

Le nouvel exécutif écologiste, dirigé par Bruno Bernard, a confirmé sa volonté de maintenir et de développer les activités fabricantes à partir du postulat politique que celles-ci ne sont pas un frein mais un levier de la transition écologique métropolitaine. Il a, à ce titre, mis en œuvre une politique de développement économique et d'aménagement volontariste. Pour autant, le rôle accordé aux activités fabricantes dans ce mandat orienté vers une « relance écologique et solidaire » ne semble pas encore

véritablement défini. Il manque, aujourd'hui, un récit métropolitain sur l'intensification des liens entre activités fabricantes et espaces métropolitains dans ce contexte de transitions afin de pouvoir envisager réellement Lyon comme une « métropole fabricante ». Si ce récit est porté activement par la 1ère vice-présidente déléguée au développement économique, il l'est moins par le Président de la Métropole de Lyon. Contrairement à ses prédécesseurs, G. Collomb (2001-2017) et D. Kimelfeld (2017-2020), celui-ci considère que le développement économique n'est plus la première priorité, ce qui se traduit dans la programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Le développement économique représente seulement le 5e poste de la PPI, soit 11 % des investissements (392,2 millions €).

Si l'espace métropolitain lyonnais a toujours entretenu un lien privilégié avec les activités fabricantes, celui-ci semble aujourd'hui plus ténu en raison de la mise à l'agenda par son président d'autres priorités, comme le logement. Le chef de l'exécutif considère qu'il y a une urgence à effectuer un rattrapage en matière de construction de logements, alors qu'en matière de développement économique, l'offre d'emplois sur la métropole lyonnaise est suffisamment abondante. Beaucoup d'arbitrages se font ainsi en faveur du logement plutôt que du développement économique. Le président de la Métropole de Lyon ne porte pas aujourd'hui un nouveau discours en matière de développement économique construit autour de l'émergence d'un nouveau modèle productif basé sur les activités fabricantes qui connaissent un réel engouement et pourraient jouer un rôle clé en matière de transitions au sein de l'espace métropolitain lyonnais.

Encourager le développement de « tiers-lieux fabricants »

Comme nous avons pu le voir, de nouveaux lieux émergent au sein de la métropole lyonnaise afin de répondre aux transformations que connaissent les activités fabricantes. Un des enjeux aujourd'hui consiste, pour les acteurs publics comme privés, à participer, à des degrés divers, à l'émergence de ces « tiers-lieux fabricants ». Ceux-ci se caractérisent par cinq dimensions qui correspondent à des attentes encore non adressées par les entreprises relevant aussi bien de modèles productifs dits classiques ou de nouveaux modèles (économie circulaire, etc.) : l'expérimentation, l'intermédiation, la mutualisation qui doivent *in fine* se matérialiser dans des lieux dédiés offrant une forte flexibilité.

Les transitions traduisent une situation d'entre-deux, marquée par un avant qui n'apparaît plus opérant et un après qui n'est pas encore opérationnel. Dans ce contexte incertain les tiers-lieux, par leur rôle d'entre-deux, apparaissent comme des lieux d'expérimentation qui permettent de tester des choses, comme l'invention de nouvelles formes d'échange et de

collaboration, la mise en relation d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer, la mise en œuvre de nouvelles modalités d'action ou d'animation, etc. Au cours des entretiens réalisés, beaucoup d'entrepreneurs associent les tiers-lieux à une phase d'amorçage de leur projet professionnel, en cours ou à venir, grâce à cette possibilité d'expérimentation :

Maison Ma Bille, sous-traitant dans le textile recyclé, Lyon 2e : « On est partis pour créer un tiers-lieu. Le mot tiers-lieu on ne savait pas quoi en faire comme tout le monde. Mais on avait des coworkers chez nous, on avait des jeunes stylistes qui venaient utiliser nos machines, on avait des marques pour qui on produisait, on faisait de l'insertion, un peu de formation. Ça ressemblait quand même vraiment à un tiers-lieu. »

Pierres Construction, bâtiment (réhabilitation, surélévation, restauration), Lyon 9e : « L'idée, moi, mon idée, c'est de développer un… C'est d'essayer d'avoir un projet à proposer à la Métropole. Et leur dire, bah, nous, voilà, on voudrait se développer dans le recyclage, on voudrait surélever, parce que notre spécialité, en plus de la réhabilitation, c'est la surélévation des bâtiments. […]. Et si on arrivait à faire un tiers-lieu pour former nos maçons qu'on n'arrive pas à trouver, des gens de La Duchère qui descendent à pied pour venir se former en ville, ça a du sens. […]. Voilà j'ai envie de leur expliquer ça. »

L'intermédiation constitue une deuxième caractéristique de ces « tiers-lieux fabricants ». Ils peuvent contribuer, d'une part, à mettre en relation les activités fabricantes entre elles, et d'autre part, leur permettre d'identifier les acteurs ressources au sein de la métropole lyonnaise.

La mise en réseau par des « tiers-lieux fabricants » pourrait porter sur des filières économiques, notamment celles identifiées comme prioritaires par la Métropole de Lyon comme le textile, l'alimentation, le bâtiment et les travaux publics. Les tiers-lieux fabricants permettraient ainsi de mettre en relation des entreprises qui restent pour l'instant isolées alors que leurs activités pourraient se révéler complémentaires et constituer ainsi progressivement un écosystème local.

Fives CortX, traitement de données pour l'industrie, Vénissieux : « Il y a une question de savoir qu'on a autour de soi des gens qui savent faire ci, qui savent faire ça. Et plutôt que d'aller chercher à 300 kilomètres des choses qu'on pourrait avoir ici. Ouvrir les yeux, créer du réseau, je pense que c'est une des choses les plus importantes. »

Alerte ! Au cours de l'atelier « Voix des industriels », beaucoup de témoignages mettent en évidence la constitution progressive d'un écosystème local autour des brasseries. Cette activité, qui a connu un développement important en région Auvergne-Rhône-Alpes, a contribué à faire émerger

Fig 38. Opération de surélévation réalisée par l'entreprise Pierres Construction
Source : Pierres Construction

d'autres activités économiques complémentaires. Une entreprise propose ainsi aux brasseries de réutiliser leurs fûts en inox grâce à la mutualisation d'une laveuse, une autre s'est spécialisée sur la collecte et la gestion des déchets alimentaires, une autre sur le recyclage à travers la transformation de drêches en farine alimentaire, etc. Pour organiser cet écosystème, il apparaît important de pouvoir cartographier les activités fabricantes qui le composent car un des enjeux est d'inscrire cet écosystème dans une logique de proximité afin de réduire les flux de transport de marchandises entre ces entreprises.

La constitution de ces réseaux pourrait également permettre de rendre plus visible, aux yeux des activités fabricantes, les acteurs ressources au sein de la métropole lyonnaise, notamment lorsqu'ils sont à la recherche de locaux. Comme nous l'avons vu, les choix d'implantation des activités fabricantes s'opèrent beaucoup en fonction des opportunités voire de la chance . Beaucoup d'entreprises témoignent ainsi d'un véritable parcours

Fig 39. La réutilisation de fûts en inox par l'entreprise Soofût
Source : Rachel Linossier

Fig 40. La transformation de déchets en meubles par l'entreprise Tizu
Source : Maëlle Lemoine

du combattant pour obtenir des informations sur l'offre disponible. Ils passent du temps à identifier les interlocuteurs possibles dans le mille-feuille d'organismes, d'aides, à rechercher des informations, à poster des annonces sur les réseaux sociaux, à consulter Leboncoin. Or, cette activité de recherche de locaux est chronophage et non productive. Cette demande de mise en réseau concerne aussi bien la demande que l'offre de surfaces disponibles :

Soofût, lavage de fûts en inox, Saint-Priest : « De savoir, effectivement, quand on va grandir, quelles sont les options, comment, où vers qui se tourner pour grandir, pour éventuellement déménager. Parce que pour l'instant, moi j'ai eu un peu un coup de bol, ça s'est fait un peu par bouche à oreille, bah tiens là y a de la place là, il y a d'autres gens dans la consigne, bon voilà tant mieux, mais c'était un peu coup de bol. »

Atelier Urbain, fabrication de mobilier, Villeurbanne : « Je pense que, je ne sais pas, il faudrait peut-être un annuaire disponible des lieux comme ça ou quelque chose comme ça, où les gens puissent, qu'en fait on sache. C'est-à-dire, la plupart des gens qui nous ont trouvés ici, en gros, c'est parce qu'ils nous ont trouvé sur Leboncoin. Mais en gros, on ne leur a jamais dit : "Ah au fait, il existe des collectifs d'artisans où vous pouvez installer, où en gros, vous n'avez pas d'engagement, vous n'avez pas la pression de vous trouver un atelier de etc. etc., de faire des baux, de faire des travaux etc., si vous venez c'est clé en main, tout est compris". »

Les « tiers-lieux fabricants » peuvent être également le support de nouvelles formes de mutualisation qui correspondent aux attentes de certaines activités fabricantes et également de la Métropole de Lyon, notamment dans ses opérations d'urbanisme transitoire. Celles-ci peuvent concerner des besoins assez banals comme le partage d'un restaurant inter-entreprises, d'outils (gerbeur, chariot-élévateur, etc.), comme des besoins plus fondamentaux, comme le transport de marchandises, voire évoluer vers une démarche d'écologie industrielle :

Soofût, lavage de fûts en inox, Saint-Priest : « J'ai pas mal d'attentes, moi, sur les flux et comment on peut s'organiser entre différents acteurs pour optimiser les transports autour de la ville et pas générer encore plus de trafic qu'il y en a déjà. [...]. Et comment on peut s'organiser entre nous, comment la Métropole peut nous aider peut-être à mettre des solutions, des services mutualisés, j'en sais rien. »

DBP Mayet, traitement des surfaces métalliques pour l'industrie, Saint-Priest : « Voilà la zone industrielle idéale pour l'industrie, c'est ça. C'est un immense terrain pré équipé pour les industriels parce que tous ils arrivent avec leur compresseur. Tous ils arrivent avec leur traitement des eaux,

avec leur traitement d'air, avec leur traitement pour l'incendie. [...]. J'ai vu d'autres pays où ils mutualisent tout ça et ça a des répercussions hyper positives sur la production des entreprises. Ça, c'est vraiment très bien. Voilà la zone industrielle idéale de demain, c'est ça. »

Entreprise Maltivor, production de farine à partir de drêches, Vourles (69) : « Et par rapport à l'écologie industrielle, c'est des choses qu'on a en tête à mettre en place avec certaines brasseries. Un jour, par exemple, on peut s'accoler à une brasserie industrielle si le foncier le permet, si la brasserie est intéressée. Enfin nous on aura besoin de chaleur et la brasserie produit de la chaleur. Donc c'est vraiment quelque chose de très intéressant pour nous. »

Pour matérialiser ces attentes en matière d'expérimentation, d'intermédiation et de mutualisation, les activités fabricantes ont besoin de s'ancrer dans des lieux. Mais ces « tiers-lieux fabricants » nécessitent d'être pensés différemment des lieux produits jusqu'à présent par les acteurs publics à destination des activités fabricantes. C'est le cas notamment des pôles LYVE, créés par la Métropole de Lyon, à destination des entrepreneurs afin de leur mettre à disposition, sous la forme d'une plateforme collaborative et de 3 pôles (Lyon nord, Lyon ouest, Lyon sud), des services dédiés à l'entrepreneuriat.

Direction développement économique et territoires, Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône : « Et en étant provocateur 30 secondes. Et les offres publiques, je pense notamment aux pôles LYVE. Ce genre de choses, en fait, c'est monstrueusement rigide. Par rapport à une réalité entrepreneuriale, ce qui était censé amener de la souplesse dans le modèle initial de la pépinière qu'on pensait dans les années 80. Aujourd'hui, c'est aujourd'hui, c'est presque un truc de boomer. En tout cas par rapport à certains profils d'entrepreneurs, aujourd'hui, c'est complètement has been. »

Ces « tiers-lieux fabricants » doivent offrir, avant tout, une forte flexibilité aux activités fabricantes et restent pour l'instant essentiellement portés par des acteurs privés :

Direction développement économique et territoires, Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône : « Ça crée une géographie des usages qui n'est plus une géographie du bail, qui n'est plus une géographie de "Moi, dans ma boite en bardage posée sur mon terrain", mais qui est complètement autre chose. Qui est "moi pour travailler je ne dépends d'aucun bail, rien du tout. Mais j'ai un abonnement dans un espace de coworking classique, plus 3 abonnements dans des FabLabs et autres ateliers partagés qui me permettent de produire en mode agile". »

Investir plus fortement la scène interterritoriale

La réalisation de la métropole fabricante interroge la capacité des acteurs de la Métropole de Lyon à travailler en bonne intelligence avec les territoires voisins. Les politiques de développement économique et d'aménagement en faveur des activités fabricantes ont, en effet, vocation à s'inscrire dans des dynamiques de coopération interterritoriales, qu'elles soient thématiques au sein de l'ADERLY et de la démarche Territoires d'innovation 2030 ou stratégiques dans le cadre d'Urbalyon et du SEPAL à travers l'élaboration des documents de planification.

Alerte ! Au cours de la recherche, le troisième terrain d'étude, la Vallée du Gier, situé à cheval sur la 2e couronne de la Métropole de Lyon (Givors) et sur le territoire voisin de Saint-Etienne Métropole (Rive-de-Gier), a été plus difficile à investiguer faute d'interlocuteurs et de projets clairement identifiés sur la thématique des activités fabricantes. Il s'agit pourtant d'un des territoires supports du projet « L'industrie intégrée et (re) connectée à son territoire et à ses habitants », porté par la Métropole de Lyon et Saint-Etienne Métropole depuis 2019 dans le cadre du programme d'investissement d'avenir Territoires d'Innovation de Grande Ambition (TIGA) devenu depuis 2021 Territoires d'innovation 2030. Les principales réalisations de ce projet sont la création du Fonds d'Amorçage Industriel métropolitain et de la fondation ILYSE, pour soutenir le développement d'entreprises répondant à des enjeux de société (transition écologique et énergétique, santé…) et la médiation industrielle. Le réaménagement de quelques sites productifs matérialise également la démarche (Vallée de la Chimie, USIN…). Mais cette alliance territoriale peine à se concrétiser dans des projets de (re)développement des activités fabricantes qui soient véritablement co-portés par les deux métropoles. Elle semble notamment fragilisée par le déséquilibre existant entre leurs contributions financières respectives et un manque de réciprocité dans les démarches de prospection ou d'accompagnement des projets d'implantation.

La coopération interterritoriale reste ainsi fortement dépendante de la volonté politique, non seulement dans le dialogue mais aussi dans l'action. Les tentatives multilatérales amorcées au sein du Pôle métropolitain à la fin des années 2010, autour de la Plaine Saint Exupéry à l'est (définition d'une stratégie de développement et d'aménagement des ZAE à 30 ans) mais aussi pour la redynamisation économique de la Vallée du Gier, sont désormais au point mort suite à la dissolution du Pôle fin 2022. L'exécutif lyonnais, suivi par trois autres membres, a en effet choisi de ne pas prolonger son existence. Il souhaite désormais privilégier les relations bilatérales avec les territoires voisins en s'appuyant sur l'instance INTERSCOT de l'AMELYSE, qui permet des rencontres régulières entre les présidents

des EPCI et de la Métropole. Mais cette nouvelle stratégie de coopération interterritoriale lyonnaise est plutôt focalisée sur les problématiques agricoles et d'approvisionnement en matières premières (projet alimentaire territorial lyonnais - PATLY, matériaux de construction…) que sur le volet spécifique de l'accueil des activités fabricantes.

E. Baume, élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique : « Il y a un gros intérêt sur les filières. J'ai donné deux exemples spontanément sur l'alimentaire et sur le bâtiment pour les sujets donc bio géo sourcés. [...] En gros la filière bois, mais aussi la filière terre, la filière lin, etc. Enfin, en gros, nous on n'a pas les capacités, on n'a pas le foncier suffisant. Donc faites pousser chez vous et nous on s'engage à vous l'acheter. »

L'une des conséquences de ce repositionnement de l'exécutif lyonnais en faveur de coopérations bilatérales prioritairement organisées autour des filières agricoles, est le moindre engagement des acteurs lyonnais du développement économique sur les territoires industriels situés à l'interface avec les territoires voisins. C'est le cas de Givors et de la porte sud-ouest de la métropole, alors même que ce secteur recèle d'importants gisements fonciers en friches, qui sont mobilisables pour le maintien et le développement des activités fabricantes. La signature par la Métropole de Lyon d'une convention de veille et de stratégie foncière sur Givors avec l'Établissement Public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) début 2023 pourrait toutefois relancer la dynamique de coopération autour de la Vallée du Gier. Cet établissement public foncier d'État intervient majoritairement en dehors de la Métropole de Lyon[16]. Il constitue une ressource d'intermédiation territoriale potentielle (Nadou et Pecqueur, 2020), à la fois pour dépasser les clivages politiques, renouer le dialogue avec les collectivités voisines et pour agir de façon concrète en faveur du redéploiement des activités fabricantes dans les secteurs en friches situés à l'interface des métropoles de Lyon et de Saint-Etienne et des autres intercommunalités de l'ouest de la région lyonnaise. Le soutien aux projets destinés à favoriser la vitalité économique des territoires est l'un de ses principaux domaines d'intervention, via l'utilisation des différents leviers de l'action foncière (études, acquisition, requalification, mise en place de baux à construction ou emphytéotiques, etc.).

En investissant plus fortement cet outil au sein duquel elle siège , la Métropole de Lyon pourrait conforter la stratégie d'intervention foncière sur

[16] La Métropole de Lyon est représentée au conseil d'administration de l'EPORA par B. Vessilier, vice-présidente déléguée à l'urbanisme et au cadre de vie (suppléant : J. Camus, vice-président délégué à l'agriculture, l'alimentation et la résilience du territoire).

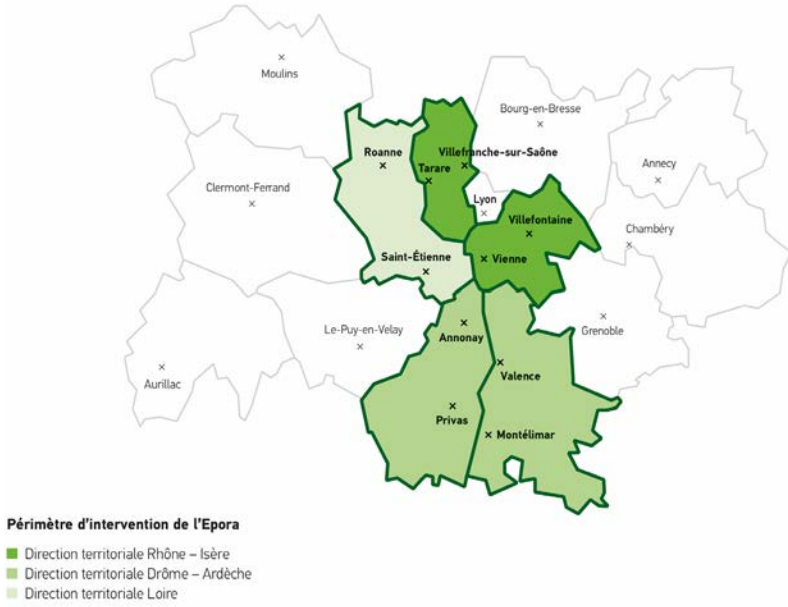


Fig 41. La couverture géographique de l'EPORA
Source : EPORA

son territoire tout en l'élargissant et en la coordonnant avec celle des territoires voisins, notamment de l'ouest (Vallée du Gier, Monts du Lyonnais), afin d'optimiser les projets de réutilisation des friches industrielles et/ou de régénération / intensification des ZAE à l'échelle supra-métropolitaine. Mais pour l'heure, c'est le pragmatisme qui semble l'emporter dans les démarches de coopération interterritoriale concernant les activités fabricantes :

E. Baume, élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique : « J'ai un exemple que vous avez peut-être en tête qui est Nemera. Donc c'est une boite qui fait [...] des seringues ou des outils unidose pour diabétiques [...]. Ils ont décidé de mettre leur cycle de production à La Verpillière et de maintenir et de développer des capacités par leurs services ressources.[...] J'ai eu un rendez-vous avec le maire de La Verpillière pour vérifier que, en gros, je caricature, mais on met pas tous les cols bleus à La Verpillière. Et [...] que donc il y a aussi de la catégorie C à Lyon parce que c'est à Lyon 7e. Enfin voilà, on l'a géré comme ça on l'a porté ensemble. »

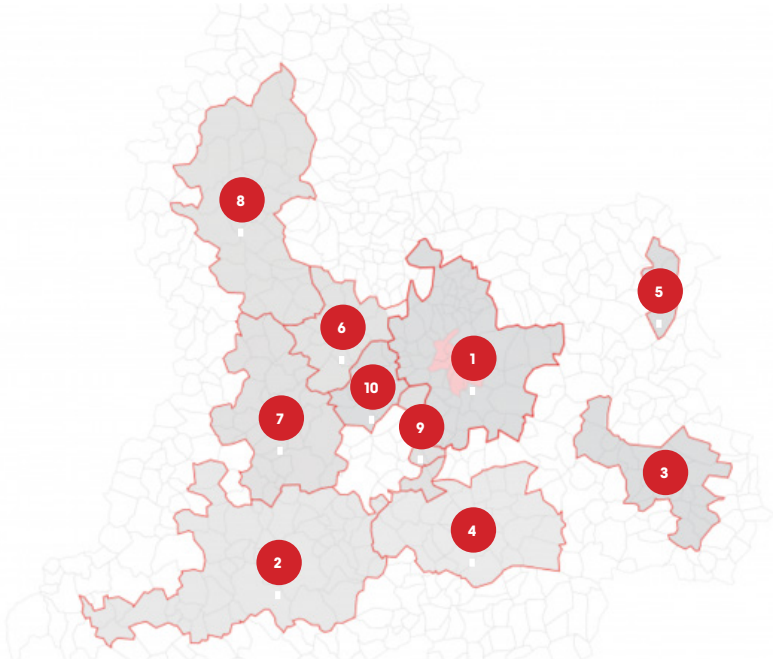
Les élus et les techniciens de la Métropole de Lyon gèrent ainsi la plupart des dossiers (projets d'implantation, accord autour d'une filière bois…) en direct et au cas par cas avec leurs homologues des territoires voisins et des autres niveaux de collectivités territoriales (départements, région), en dehors de tout dispositif contractuel ou partenarial ad hoc et en dehors des organismes institutionnels existants (ADERLY, Urbalyon).

E. Baume, élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique : « J'imaginais qu'on aurait des outils au-delà des chartes de coopération, contrats de coopération. [...] Et je sais que d'ici la fin du mandat, on n'atterrira pas sur des contrats de coopération. Je l'ai compris, c'est lié de mon point de vue… Mais c'est lié à la figure aussi de notre président et la figure des maires et présidents des [autres territoires]. Ils fonctionnent à l'ancienne, aux rapports de force. »

Alerte ! Les clivages politiques rendent les relations interterritoriales très compliquées entre la Métropole de Lyon et les autres territoires ou collectivités (départements, région, intercommunalités voisines). La situation s'avère être particulièrement tendue avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes, alors qu'il s'agit d'un partenaire public potentiel de premier plan pour la réalisation de la « métropole fabricante », du fait de ses compétences en matière de développement économique. Le dialogue est quasiment inexistant au plan politique, rendant toute forme de coopération hypothétique : absence d'échanges directs entre les deux vices-présidentes déléguées à l'économie, statu quo au niveau des deux présidents dont le mode de travail est qualifié de « ni collaboratif, ni coopératif » par E. Baume. La situation semble toutefois être un peu moins bloquée au niveau des services techniques, même s'il n'y a pas d'échanges réguliers et que des difficultés de communication subsistent entre les équipes de la collectivité métropolitaine et celles de la région.

La fonction d'intermédiation indirectement assurée par des organismes de coopération interterritoriale existants ouvre une perspective d'amélioration de la coordination des politiques de développement économique entre la Métropole de Lyon et les territoires voisins.

L'ADERLY, agence de développement économique de la métropole lyonnaise, couvre un vaste périmètre débordant sur les départements limitrophes (Ain, Isère, Loire, Rhône). Celui-ci est cependant plus développé à l'ouest qu'à l'est de la métropole, témoignant à la fois de l'héritage territorial de la Fabrique lyonnaise et d'une géopolitique économique particulièrement tendue avec les territoires de l'est (Figure 12). Grâce à son statut associatif, l'ADERLY rassemble de nombreux acteurs publics et privés aux intérêts très variés, autour de l'enjeu commun du développe-



1. Métropole de Lyon
2. Saint-Etienne Métropole
3. Communauté d'agglomération Porte de l'Isère
4. Vienne Condrieu Agglomération
5. Parc industriel de la Plaine de l'Ain
6. Communauté de communes du Pays de l'Abresle
7. Communauté de communes des Monts du Lyonnais
8. Communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien
9. Communauté de communes de la Vallée du Garon
10. Communauté de communes des Vallons du Lyonnais

Fig 42. Le périmètre d'intervention de l'ADERLY
Source : www.ADERLY.fr/qui-sommes-nous/presentation-agence/

ment économique : collectivités, chambres consulaires, syndicats patronaux, entreprises, établissements d'enseignement supérieur, opérateurs d'aménagement… Elle a déjà contribué à la recherche d'une forme d'équilibre interinstitutionnel entre la Métropole et la Région Auvergne-Rhône-Alpes, à travers un travail de coordination et de partage des territoires d'intervention mené en 2018 avec l'Agence régionale de développement économique *AURA Entreprises*.

Si le positionnement stratégique de l'ADERLY est historiquement ancré dans des logiques d'attractivité et de compétitivité métropolitaines (Linossier, 2006), il n'en demeure pas moins que celui-ci découle des orientations fixées par l'exécutif de la Métropole de Lyon, qui reste son principal contributeur financier. Il appartient donc aux élus métropolitains lyonnais de construire un nouveau discours et une nouvelle feuille de route pour réorienter l'action de l'agence dans le sens des nouvelles priorités en matière de redéploiement des activités fabricantes au service des transitions écologiques et énergétiques, de soutien aux dynamiques endogènes de développement économique, d'accompagnement des filières de l'économie circulaire et du réemploi, de régénération des ZAE, etc.

E. Baume, élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique : « C'est bien identifié qu'il y a un territoire en France qui par le passé était très dans l'attractivité internationale, le tertiaire, et qui se tourne à fond sur les activités productives, quand bien même il y a un sujet de raréfaction du foncier et des conflits d'usage de voirie. D'accord. Et est-ce que l'ADERLY va être un peu plus mise sur ce sujet-là ? On voit qu'il y a déjà des débats. […] Donc il y a un petit pivot à faire en interne. Moi je pense qu'il y a des ajustements à horizon [de] deux ans, ça sera in extremis avant 2026. »

L'agence d'urbanisme de la métropole lyonnaise, UrbaLyon, est une autre structure sur laquelle la Métropole de Lyon et ses partenaires peuvent s'appuyer pour mieux investir l'échelle supra-métropolitaine dans le cadre du redéploiement des activités fabricantes. Également de statut associatif, elle rassemble elle aussi une grande diversité d'acteurs, principalement des collectivités locales et des intercommunalités. Elle constitue la cellule historique de réflexion et d'expertise locale en matière d'aménagement, de planification urbaine mais aussi de développement économique (Linossier et Menez, 2007), au service de la Métropole de Lyon mais aussi du dialogue avec les territoires voisins. Ses équipes sont fortement investies dans l'animation et la coordination de l'interterritorialité à l'échelle du « Carré métropolitain », en produisant des études, de l'observation et de la veille thématique (notamment via l'OPALE sur les questions économiques) et en réalisant la cartographie et les argumentaires techniques

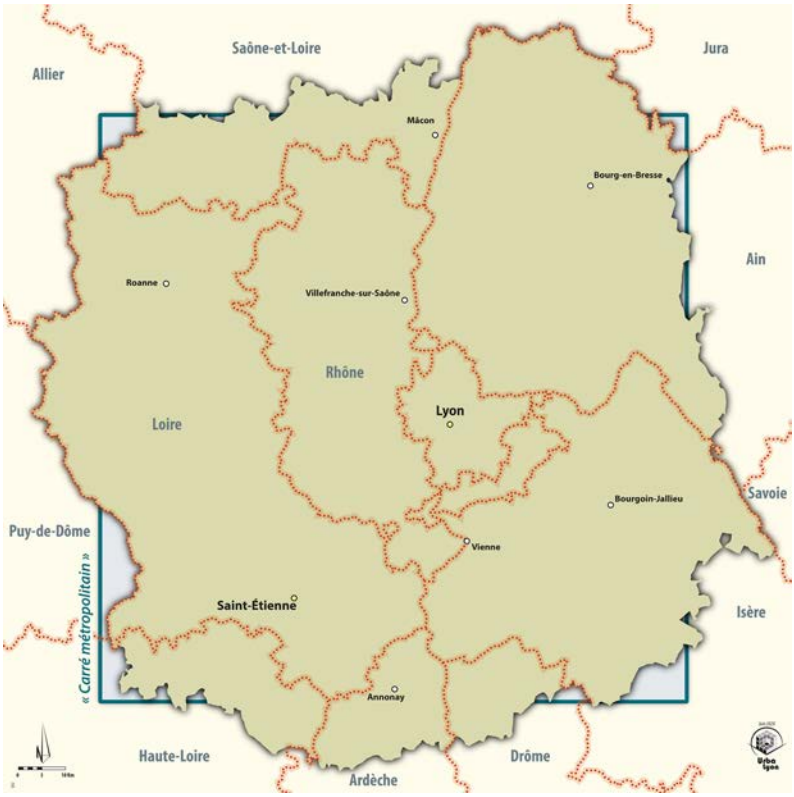


Fig 43. Le périmètre d'études couvert par UrbaLyon
Source : Urbalyon

des documents d'urbanisme (PLU, Scot) de la Métropole de Lyon et d'une partie des territoires voisins (pour le compte du SEPAL et de l'InterScot notamment, y compris avec celles de son homologue stéphanoise ÉPURES).

UrbaLyon joue ainsi une rôle central de médiation, d'anticipation et d'aide à la décision à différents niveaux de gouvernance territoriale, tout en occupant une position quelque peu décalée de la scène politique. Déjà très impliquée dans l'accompagnement de la mise en œuvre de la métropole fabricante sur le territoire lyonnais (études OPALE, inventaire foncier des ZAE, …), elle peut être un vecteur puissant de coopération avec les territoires voisins de la Métropole de Lyon, au même titre que l'ADERLY et de façon complémentaire avec elle.

Conclusion : les activités fabricantes comme projet interterritorial

A Lyon, l'alliance entretenue de longue date entre les acteurs publics et les acteurs privés autour du maintien et du développement des activités productives s'est longtemps caractérisé par un projet territorial centré sur la métropole lyonnaise, bâti avec les grandes entreprises, autour de l'industrie et de filières historiques (soierie, chimie, automobile). Le contexte actuel, marqué par les transitions écologique, énergétique et numérique, appelle à réinventer ce projet. Celui-ci nécessite de sortir des limites du périmètre institutionnel et de réinvestir plus fortement la scène interterritoriale L'enjeu, désormais, est de penser les politiques de développement économique et d'aménagement en faveur des activités fabricantes en collaboration avec les territoires voisins, afin d'identifier des complémentarités.

Pour l'instant, ce projet interritorial semble au point mort à Lyon. Les relations entre la Métropole et les territoires voisins restent marquées par les logiques anciennes, tant dans les rapports qu'entretiennent les acteurs publics entre eux que dans les structures interterritoriales qu'ils mobilisent (Aderly, UrbaLyon). Une façon de les réinventer pourrait consister à construire un nouveau récit sur le lien réciproque qui unit les activités fabricantes et l'espace métropolitain lyonnais dans un contexte de transitions, porté par une nouvelle génération d'élus et d'entrepreneurs, autour de nouveaux lieux d'échanges et de collaborations comme les « tiers-lieux fabricants » qui offrent la possibilité d'expérimenter de nouvelles modalités d'action ou d'animation et de mettre en relation des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer.

Usine désaffectée, Lyon @ Unsplash

CONCLUSION

Site Usin à Lyon © PUCA

Cette recherche s'intéresse à la question du maintien et du développement des activités productives au sein des espaces métropolitains, en prenant pour cas d'étude la métropole lyonnaise. Son hypothèse principale est que les transitions écologique, énergétique et numérique contribuent à reformuler le lien entre activités productives et espaces métropolitains. Pour mettre en exergue le rôle de ces transitions, le choix a été fait d'utiliser le terme d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives. Ce changement de vocabulaire traduit, d'une part, l'idée d'une transformation en cours des modèles productifs (Boyer et Freyssenet, 2000) sous l'effet de ces transitions qui se traduirait par l'émergence d'un nouveau « modèle fabricant » et, potentiellement, d'un nouveau rapport des activités productives aux espaces métropolitains. En établissant un lien avec le processus de la fabrique urbaine (Galinié, 2000 ; Noizet, 2007 et 2013), ce terme transcrit, d'autre part, une évolution, sous l'effet de ces transitions, des modalités de matérialisation des activités productives dans les espaces métropolitains (type d'insertion urbaine, morphologie, configurations) et du positionnement des acteurs qui contribuent à cette matérialisation (pouvoirs publics, entreprises, opérateurs, associations, etc.).

La question du maintien et du développement des activités productives au sein des espaces métropolitains met en évidence les liens forts qui unissent les champs du développement économique et de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme. Les actions sur l'espace physique (planification urbaine et droit du sol, politique foncière et immobilière, etc.), constituent un des leviers pour permettre l'implantation, le développement et le maintien des activités productives dans les espaces métropolitains, le « hard », à côté du « soft », l'animation économique (Crague, 2019, p.14). L'approche développée dans cette recherche étant ancrée dans le champ de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme, c'est à ce levier du « hard » qu'elle s'intéresse principalement. Cet ancrage explique le choix de définir les activités fabricantes non pas par une entrée économique, à travers l'identification de secteurs d'activités, mais par une entrée urbanistique. Ces activités fabricantes, qui visent à transformer la matière, se distinguent des autres activités économiques, sur le plan urbanistique, par trois éléments. Elles ont des besoins de surfaces spécifiques (en termes de dimension, de configuration, de caractéristiques techniques, etc.), elles sont dépendantes des flux de marchandises et elles tendent à être évincées des espaces métropolitains en raison de leur plus faible rentabilité par rapport aux activités résidentielles et tertiaires. Par rapport aux villes moyennes ou aux petites villes, les espaces métropolitains se distinguent, en effet, par de fortes tensions en matière de foncier et d'immobilier dédiés à l'accueil d'activités fabricantes, que ce soit en termes de prix comme de disponibilité. 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.

A l'issue de ces deux années d'enquête de terrain menée dans la métropole lyonnaise, les résultats présentés dans le cadre de cette recherche permettent de répondre à trois questions :

— pourquoi, dans ce contexte de transitions, faut-il chercher à maintenir et développer des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains ?

— comment arriver à maintenir et développer ces activités fabricantes dans les espaces métropolitains ?

— existe-t-il des angles morts dans les stratégies développées par les espaces métropolitains pour maintenir et développer les activités fabricantes ?

Pourquoi, dans ce contexte de transitions, chercher à maintenir et développer des activités fabricantes dans les espace métropolitains ?

Les résultats de cette recherche permettent de valider l'hypothèse centrale selon laquelle les transitions écologiques, énergétiques et numériques contribuent à reformuler le lien entre activités productives et espaces métropolitains. Plus précisément, dans le cas de la métropole lyonnaise, cette reformulation se traduit par une intensification des liens entre activités fabricantes et espace métropolitain, amenant à parler de « métropole fabricante ». Cette intensification s'explique, d'une part, par les transformations que connaissent les activités productives et, d'autre part, par les évolutions que rencontrent les espaces métropolitains dans ce contexte de transitions.

Nos résultats montrent, d'abord, que les espaces métropolitains apparaissent comme le lieu par excellence où les activités productives peuvent opérer ces transitions. Les procédés de fabrication connaissent de profondes transformations à travers l'intégration des cycles R&D/production, la numérisation, l'automatisation, la miniaturisation, la customisation des produits au plus près des clients l'écoconception, l'émergence de nouveaux besoins serviciels, etc. S'il faut rester prudent dans ce contexte particulièrement incertain, les entretiens menés auprès des entreprises s'inscrivant dans des modèles productifs classiques comme celles s'inscrivant en rupture avec ces modèles (économie circulaire, ESS, etc.) laissent penser qu'un nouveau « modèle fabricant » est en train de s'inventer dans ce contexte de transitions. Aux yeux des activités fabricantes, les espaces métropolitains apparaissent comme un lieu d'implantation privilégié car ils constituent un gisement de ressources pour opérer ces transitions. Ils

permettent de trouver une main d'œuvre abondante, qualifiée comme non qualifiée, ils procurent une excellente desserte en modes alternatifs, plébiscitée par les salariés, ils offrent une multitude de services, ils représentent de nouveaux marchés, notamment pour les activités de réemploi et de réparation, et sont désormais envisagés comme des fournisseurs de matières qui peuvent constituer de nouvelles filières économiques autour, par exemple, des activités de recyclage.

Parallèlement, nos résultats montrent que la présence des activités fabricantes apparaît, pour les espaces métropolitains, comme une condition de leurs transitions. Ainsi, la lutte contre l'artificialisation des sols portée par les acteurs nationaux, mais aussi locaux dans le cas de la métropole lyonnaise, à travers la démarche zéro artificialisation nette, implique un changement de paradigme en matière de développement économique et d'aménagement. A la logique de desserrement qui prévalait jusqu'à présent succède une logique d'intensification de la présence des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains. Mais, pour être acceptées, celles-ci doivent contribuer aux transitions des espaces métropolitains. Le cas de la métropole lyonnaise fournit déjà quelques exemples de cette participation. Les activités fabricantes constituent un moyen de valoriser les déchets produits par les espaces métropolitains à travers le développement des activités de recyclage (matériaux de construction, déchets alimentaires, etc.), elles contribuent à réduire l'impact environnemental des transports en recherchant des localisations accessibles en modes alternatifs et en faisant évoluer les motorisations du transport de marchandises, elles utilisent de nouveaux matériaux moins impactant pour l'environnement (impression écoresponsable, etc.), elles favorisent une organisation des espaces métropolitains autour de davantage de proximité en développant des filières locales, elles proposent aux habitants des services qui leur permettent de consommer plus durablement (activités de réemploi, de réparation, etc.) et elles participent au maintien d'une offre diversifiée d'emplois au sein des espaces métropolitains (CAP, Bac pro, BTS). Pour autant, l'implantation des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains n'a rien d'évident en raison de la faiblesse de l'offre foncière et immobilière disponible, de son prix élevé et de l'image souvent négative qu'elles véhiculent par rapport à d'autres activités (logement, bureaux, commerces, équipements, etc.).

Comment arriver à maintenir et développer des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains ?

L'exemple de la métropole lyonnaise montre que trois conditions doivent être réunies pour maintenir, voire développer, les activités fabricantes au

sein des espaces métropolitains : l'existence d'un consensus entre acteurs publics et privés autour de cet objectif, l'utilisation d'outils d'urbanisme et d'aménagement conçus pour faciliter l'implantation de ces activités fabricantes, le développement d'une approche multiscalaire permettant de prendre en compte la diversité des problématiques d'implantation des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains.

La première condition à remplir est l'existence d'un consensus entre acteurs publics et privés autour de l'objectif de maintien et de développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains. A Lyon, ce consensus est facilité par le rôle central qu'ont toujours joué les activités productives dans le développement économique local, en particulier l'industrie (soierie, chimie, automobile). Le contexte actuel, marqué par les transitions écologique, énergétique et numérique, amène à une réinvention du lien qu'a toujours entretenu l'espace métropolitain lyonnais avec les activités fabricantes. Du côté des acteurs publics, l'arrivée pour la première fois d'élus écologistes à la tête de la Métropole de Lyon lors des élections métropolitaines et municipales de 2020 a fait craindre à une remise en cause de ce lien. Mais le nouvel exécutif écologiste dirigé par Bruno Bernard a confirmé sa volonté de maintenir et de développer les activités fabricantes en postulant que celles-ci ne sont pas un frein mais un levier de la transition écologique métropolitaine. Une politique de développement économique volontariste a ainsi été définie et est aujourd'hui mise en œuvre à travers, notamment, une action sur l'espace physique qui mobilise les outils de l'urbanisme et de l'aménagement et se décline autour d'une grammaire multiscalaire de formes urbaines : le « territoire fabricant », le « quartier fabricant » et le « RDC fabricant » à laquelle s'ajoutent désormais des projets d'urbanisme transitoire. Pour autant, il semble manquer, dans ce contexte de transitions, d'un récit métropolitain pour envisager réellement Lyon comme une « métropole fabricante ». Si ce récit est porté activement par la 1ère vice-présidente déléguée au développement économique, il l'est moins par le Président de la Métropole de Lyon. Contrairement à ses prédécesseurs, G. Collomb (2001-2017) et D. Kimelfeld (2017-2020), celui-ci considère que le développement économique n'est plus prioritaire, notamment par rapport au logement. Du coté des acteurs privés, qui continuent d'entretenir une forte proximité avec les acteurs publics, on constate une volonté de maintenir et développer les activités fabricantes au sein des espaces métropolitains tout en gardant une certaine distance avec ceux-ci. A Lyon, les désaccords entre acteurs publics et privés se cristallisent sur le degré de porosité que doivent entretenir les activités fabricantes avec l'espace métropolitain. C'est ce que reflètent notamment leurs divergences sur les questions de mixité fonctionnelle ou de végétalisation, amenant parfois à une contradiction entre

les objectifs des politique de développement économique et d'aménagement urbain.

La deuxième condition à remplir pour maintenir et développer les activités fabricantes au sein des espaces métropolitains est de pouvoir disposer des outils d'urbanisme et d'aménagement adaptés qui correspondent, soit à des outils classiques, soit à de nouveaux outils. Le premier d'entre eux est la planification réglementaire. Ainsi le PLU-H de la Métropole de Lyon sanctuarise un quart du foncier économique métropolitain pour les activités fabricantes grâce à un zonage de sous-secteur UEi1 réservé à l'accueil de l'industrie, de l'artisanat et d'autres activités associées. Il voisine avec un autre zonage de sous-secteur UEi2 ouvert aux activités fabricantes, mais également aux activités tertiaires. Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sont également utilisées pour orienter la composition urbaine des opérations afin de faciliter l'insertion des activités fabricantes dans les nouveaux programmes immobiliers, notamment dans les quartiers centraux de la métropole. Elles peuvent être doublées d'une nouvelle prescription d'urbanisme, le secteur de mixité fonctionnelle (SMF), qui permet d'imposer une mixité des destinations et sous-destinations à l'échelle d'une unité foncière (parcelle, îlot) ou d'une construction (rez-de-chaussée, étages supérieurs). D'autres dispositifs réglementaires sont également mobilisés pour préserver plus spécifiquement les activités artisanales : linéaires de protection dans les tissus anciens, bonification des droits à construire, gabarits adaptés aux activités fabricantes et réservations de surfaces de plancher dans le cadre des opérations de construction neuve. Le deuxième outil mobilisé par la Métropole de Lyon est celui de l'action foncière. Une enveloppe de 48 millions € est prévue dans la programmation pluriannuelle des investissements de la Métropole de Lyon pour assurer la destination fabricante de certains grands fonciers stratégiques et reconstituer des réserves via leur achat à un coût maîtrisé. Cela implique notamment pour la collectivité de travailler en partenariat avec les grands propriétaires industriels, acteurs historiques du territoire, pour rationaliser l'occupation de leurs sites et bâtir avec eux des projets de valorisation foncière et de programmation immobilière. Le troisième outil mobilisé par la Métropole de Lyon pour maintenir et développer les activités fabricantes est l'urbanisme opérationnel. Celui-ci prend essentiellement la forme d'opérations de renouvellement urbain : requalification des zones industrielles et des zones d'activités économiques, zones d'aménagement concerté (ZAC), appels à projets, projets urbains partenariaux (PUP), urbanisme transitoire, etc.

L'existence d'outils d'urbanisme et d'aménagement adaptés aux enjeux du maintien et du développement des activités fabricantes s'explique, en partie, par une spécificité de la métropole lyonnaise : la pratique, ancienne,

d'un urbanisme négocié entre les acteurs publics (Métropole de Lyon, communes) et les acteurs privés (industriels, promoteurs immobiliers, opérateurs fonciers et d'aménagement). La relation privilégiée de la Métropole de Lyon avec les entreprises du territoire, qu'il s'agisse des grands comptes ou aujourd'hui des acteurs de l'ESS, passe par des échanges réguliers entre élus, services techniques métropolitains et municipaux, entreprises et opérateurs de l'aménagement, qui ne sont pas forcément habituels dans les autres métropoles françaises. Cet urbanisme négocié se traduit, par exemple, par le fait que les services de la collectivité facilitent les cessions de terrains, travaillent en amont avec les opérateurs de projets, adaptent parfois le droit du sol et réalisent les réaménagements de voirie nécessaires, en négociant avec les porteurs de projets industriels et d'immobilier fabricant.

La troisième condition concerne le développement d'une approche multiscalaire afin de prendre en compte la diversité des problématiques liées au maintien et au développement des activités fabricantes selon les contextes économiques et urbains qui composent les espaces métropolitains. Dans le cas de la métropole lyonnaise, cette approche multiscalaire se décline à trois échelles : celle du centre, celle de la 1ère couronne de banlieue et celle de la 2e couronne de banlieue. Dans le centre de la métropole lyonnaise, l'enjeu est d'arriver à maintenir, et si possible développer, la présence d'activités fabricantes malgré les fortes contraintes auxquelles elles sont soumises : rareté des surfaces disponibles, prix élevés, configurations spatiales des locaux souvent inadaptées aux besoins, etc. Dans ces espaces centraux où la concurrence pour l'accès au foncier et à l'immobilier est particulièrement exacerbée avec les activités résidentielles et tertiaires, les stratégies foncières et immobilières s'envisagent essentiellement à l'échelle de l'îlot et de la parcelle et concernent principalement des petites entreprises (néo-artisanat, réparation, production de biens en petites séries, BTP, etc.). Dans la 1ère couronne de la métropole lyonnaise, l'enjeu est de réussir la reconversion des sites industriels historiques tout en assurant une cohabitation harmonieuse avec les fonctions résidentielles et tertiaires qui tendent à se développer. Elle se caractérise encore par la présence d'entreprises industrielles (grandes entreprises, ETI, PME/PMI) implantées dans le diffus ou dans des ZI et ZAE. C'est dans ces espaces urbains que le lien entre activités fabricantes et espace métropolitain nécessite d'être le plus travaillé en raison de potentiels conflits d'usages que ce voisinage peut générer. Si la libération de gisements fonciers apparaît comme une opportunité pour implanter de nouvelles activités fabricantes, celles-ci doivent se révéler compatibles avec l'évolution de ces espaces urbains vers plus de mixité fonctionnelle et ne pas être porteuses de nuisances (pollution de l'air, bruit, dégradation pay-

sagère, flux routiers, risques technologiques…). Dans la 2e couronne de la métropole lyonnaise, l'enjeu est de réussir à gérer le « desserrement » d'activités fabricantes qui ne trouvent plus leur place dans la 1ère couronne, sans pour autant engendrer un accroissement de l'artificialisation des sols et des mobilités. Ceci pose la question de l'articulation de la stratégie de la Métropole Lyon avec celles des territoires voisins qui représentent des gisements de foncier économique disponibles. Mais le choix de la Métropole de Lyon de privilégier les relations bilatérales à la coopération interterritoriale et d'axer les discussions sur les problématiques agricoles et d'approvisionnement en matières premières plutôt que sur l'accueil des activités fabricantes, restreint pour l'instant cette possibilité. Si la Métropole de Lyon développe une véritable stratégie en faveur du maintien et du développement des activités fabricantes, celle-ci présente néanmoins certaines limites.

Existe-t-il des angles morts dans les stratégies développées par les espaces métropolitains pour maintenir et développer les activités fabricantes dans ce contexte de transitions ?

A travers l'exemple de la métropole lyonnaise, trois angles morts des politiques métropolitaines ont pu être identifiés.

Le premier angle mort concerne l'absence de politique de mobilité des marchandises à l'échelle métropolitaine. Celle-ci constitue une menace pour le maintien et le développement des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains en raison de l'extrême dépendance de ces activités au transport de marchandises. Elle se manifeste à travers la dégradation de la circulation des poids-lourds, les conflits d'usage, les problèmes de stationnement, les difficultés de stockage, l'absence de locaux équipés de quais de chargement et de déchargement, etc. Elle s'explique par le fait que la question des transitions en matière de mobilité est, d'abord, pensée par rapport aux habitants et très peu par rapport aux entreprises, ce qui aboutit à une mise en tension entre les objectifs de la politique de développement économique et les objectifs de la politique de mobilité. Deux exemples illustrent cette contradiction sur la métropole lyonnaise : les choix effectués en matière d'aménagement de la voirie qui tendent à prioriser les modes alternatifs (transports collectifs, vélo) et l'instauration d'une zone à faibles émissions (ZFE). Si la réduction de la voirie dévolue au mode routier pour favoriser les modes alternatifs répond parfaitement aux objectifs d'une politique de transition dans les pratiques de mobilité des habitants, elle nuit aux activités fabricantes qui restent dépendantes du transport routier de marchandises. De même, la mise en œuvre des ZFE visant à améliorer la qualité de l'air et, par conséquent, la santé des

habitants vient contredire les objectifs de la politique de développement économique dans la mesure où les activités fabricantes sont les premières impactées par cette mesure en raison de leur dépendance au transport routier de marchandises. Or elles n'ont pas toutes les moyens de s'adapter à ces transitions car elles ne disposent pas toujours des ressources financières suffisantes pour s'équiper en véhicules propres. Les politiques de mobilité métropolitaines, pour être compatibles avec les politiques de développement économique, doivent prendre en compte la mobilité des marchandises car celle-ci, indispensable à l'approvisionnement et au fonctionnement des espaces urbains, interroge l'échelle locale mais également l'échelle métropolitaine voire supra-métropolitaine et est aujourd'hui porteuse de forts enjeux en matière de transition. Au-delà de son impact sur la qualité de l'air, la mobilité des marchandises questionne la provenance des produits, les opportunités et les limites de la fabrication locale, de la mise en œuvre de circuits-courts, d'une économie circulaire, etc. Or, pour l'instant, les métropoles semblent démunies face à cet enjeu.

Le deuxième angle mort des politiques métropolitaines porte sur la question du « mal-logement » des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains et la nécessité d'inventer une « politique de logement dédiée » voire « un droit à la ville / métropole » pour ce type d'activités économiques. Un des principaux obstacles au maintien et au développement des activités fabricantes concerne en effet la difficulté de disposer de locaux adaptés à des prix accessibles. Bien souvent, les locaux qu'elles finissent par trouver sont loin de correspondre à leurs attentes et besoins, certaines activités fabricantes pouvant même être qualifiées de « mal-logées ». Ce parallèle établi avec la question du logement n'entend pas traiter sur un pied d'égalité la situation de personnes et celle d'entreprises. Il vise simplement à mettre en évidence l'existence d'inégalités entre activités économiques dans l'accès à l'offre immobilière au sein des espaces métropolitains. En s'appuyant sur la définition de l'Observatoire des inégalités, nous identifions trois formes de mal-logement pour les activités fabricantes. La première concerne le fait d'avoir des locaux dégradés ou inconfortables (vétusté, absence d'isolation thermique, aération insuffisante, présence d'amiante, fuites d'eau, localisation en sous-sol qui implique l'usage d'une rampe et d'un chariot élévateur, etc.). La deuxième forme est le manque d'espace, avec de fortes inquiétudes des activités fabricantes sur leurs possibilités de pouvoir s'agrandir pour développer leur activité. La troisième forme de mal-logement est le fait de ne pas disposer de locaux à soi ou d'avoir un accès précaire à ceux-ci. Certaines entreprises, qui ont recours à la location à travers des baux précaires ou temporaires, dans le cadre d'opérations d'urbanisme transitoire notamment, s'inquiètent d'être amenées à quitter leurs locaux d'un jour à l'autre, ce

qui les empêche d'investir et de s'y développer. Or, le rôle de régulateur proactif des métropoles peut être déterminant pour garantir l'existence d'une offre de surfaces adaptée aux besoins des activités fabricantes. Il passe par une intervention foncière offensive (connaissances des gisements fonciers, sanctuarisation par le droit du sol, négociation avec les propriétaires, acquisition, portage et gestion patrimoniale, etc.), par un encadrement réglementaire ciblé voire strict des projets immobiliers à vocation fabricante (SMF avec prescriptions de sous-destinations, linéaires de protection d'activités dans le cadre d'OAP, coefficient de pleine terre à l'échelle zonale, etc.) et par une capacité à inciter, à négocier et à accompagner les acteurs privés (propriétaires fonciers, investisseurs promoteurs, entreprises) dans leurs projets de production de surfaces destinées aux activités fabricantes (charte d'engagement sur des « prix maîtrisés » dans le cadre de PUP, montage de projets partenariaux innovants d'intérêt collectif, etc.). Il passe également par le développement d'une nouvelle offre de surfaces dédiées aux activités fabricantes, plus flexible, pensée à partir d'une logique d'usages : réutilisation des friches et bâtiments industriels, occupation temporaire et urbanisme transitoire, invention de nouveaux modèles économiques de production et de gestion (BRSA, OFS).

Le troisième angle mort des politiques métropolitaines est lié à la nécessité de réinventer les modalités de gouvernance dans ce contexte de transitions, marqué par l'émergence de nouvelles attentes et de nouveaux acteurs. Les transitions traduisent une situation d'entre-deux, marquée par un avant qui n'apparaît plus opérant et un après qui n'est pas encore opérationnel. Dans ce contexte incertain, de nouvelles structures, plus agiles, apparaissent, que nous appelons des « tiers-lieux fabricants ». Ceux-ci se caractérisent par cinq dimensions qui correspondent à de nouvelles attentes des entreprises relevant aussi bien de modèles productifs dits classiques que de nouveaux modèles (économie circulaire, ESS, etc.). Il s'agit de lieux présentant une forte flexibilité permettant l'expérimentation, l'intermédiation et la mutualisation. Ces « tiers-lieux fabricants », par leur rôle d'entre-deux, apparaissent comme des lieux d'expérimentation dans les phases d'amorçage des projets entrepreneuriaux permettant de tester de nouvelles formes d'échange, de collaboration, d'action, d'animation, etc.. Ils peuvent également assurer une fonction d'intermédiation en mettant en relation des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer, que ce soit des activités fabricantes entre elles (constitution de filières, etc.) ou des acteurs publics et privés, à travers, par exemple, la mise en visibilité des acteurs ressources du territoire métropolitain. Ils peuvent être également le support de nouvelles formes de mutualisation. Celles-ci peuvent concerner des besoins assez banals comme le partage d'un restaurant inter-entreprises, d'outils (gerbeur, chariot-élévateur, imprimante 3D,

machine de découpe, etc.), mais aussi des besoins plus fondamentaux, comme le transport de marchandises, voire l'évolution vers une démarche d'écologie industrielle. Trois exemples au sein de la métropole lyonnaise permettent d'illustrer la diversité de ces « tiers-lieux fabricants » : la Ruche industrielle à Vénissieux, Bel-Air Camp et l'Atelier urbain à Villeurbanne. Souvent portées par des acteurs privés, ces structures interpellent les acteurs publics qui doivent réfléchir à leur positionnement et éventuellement à leurs modalités de soutien de ces « tiers-lieux fabricants » qui accompagnent les transformations que connaissent les activités fabricantes dans ce contexte de transitions.

En définitive, penser la place des activités fabricantes au sein des espaces métropolitains dans ce contexte de transitions revient à concevoir un nouveau modèle urbain de développement économique, celui d'une « métropole fabricante ». A travers l'exemple de la métropole lyonnaise, cette « métropole fabricante » semble se matérialiser autour de deux éléments centraux : des lieux et des flux. Les lieux correspondent à la diversité des formes urbaines qui peuvent accueillir, au sein des espaces métropolitains, les activités fabricantes. Celles-ci renvoient à des types de localisation (centre, 1ère couronne, 2e couronne, etc.), de surface (terrain, bâtiment, local), de bâtiment (atelier, usine, immeuble industriel, etc.), d'insertion urbaine (pied d'immeuble, arrière-cour, bâtiment indépendant, village d'entreprise, zone d'activité économique, occupation transitoire de friches, etc.). Les flux générés par les activité fabricantes au sein des espaces métropolitains concernent aussi bien les personnes (salariés, visiteurs, etc.), les marchandises (produits intermédiaires, produits finis, etc.) que les matières (déchets, énergie, eau, etc.) ou les données. L'enjeu, pour faire advenir cette « métropole fabricante » consiste à savoir comment, dans ce contexte de transitions, réinvestir ces lieux et gérer ces flux. Ce modèle de « métropole fabricante » invite, plus largement, les acteurs de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme à appréhender l'espace métropolitain, plus seulement à partir d'une vision aréolaire centrée sur les lieux, mais également à partir d'une vision réticulaire qui permette de matérialiser les flux, les circulations, les liens, les réseaux et les jeux d'échelle qui organisent son fonctionnement (Offner, 2020 ; Bognon et al., 2020).

Usine désaffectée, Lyon @ Unsplash

BIBLIOGRAPHIE

Agences d'urbanisme Lyon & Saint-Etienne, 2020, *Lexique métropolitain : les territoires lyonnais*, novembre, Lyon, UrbaLyon.

AGURCO, 1980, *Evolution des zones industrielles au plan d'occupation des sols de 1975 à 1980*, Lyon, AGURCO.

AGURCO, 1982, *L'évolution des activités économiques dans l'agglomération lyonnaise 1976-1981 : points de repère*, Lyon, AGURCO.

AGURCO, 1984, *Le plan d'occupation des sols et les grands objectifs d'urbanisme*, Lyon, AGURCO.

Anderson C., 2012, *Makers. The new industrial revolution*, New-York, Crown Business.

ATURCO, 1976, *Les industries et les plans d'occupation du sol*, Lyon, ATURCO.

Barles S., 2018, «°L'aménagement et l'urbanisme : disciplines de l'interface, interdisciplines », *Revue européenne des sciences sociales*, vol. 56-1, p. 203-218.

Berrebi-Hoffmann I., Bureau M.-C., Lallement M., 2018, *Makers. Enquête sur les laboratoires du changement social*, Paris, Seuil.

Bognon S., L'Her G., Lejoux P., 2020, « De la ville des réseaux à la ville des flux : enjeux techniques, sociaux et politiques d'une appréhension de l'urbain par les flux ». In Adisson F., Barles S., Blanc N., Coutard O., Frouillou L., Rassat F., *Pour la recherche urbaine*, Paris, Editions du CNRS, pp. 161-180. DOI: 10.4000/books.editionscnrs.37108

Bonneville M., 1978, *Villeurbanne : naissance et métamorphose d'une banlieue ouvrière. Processus et formes d'urbanisation*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Bonneville M., 1982, «°La réutilisation des terrains industriels dans le centre de l'agglomération lyonnaise : les nouvelles orientations des politiques municipales ». In CNFG-CGI, *L'Usine dans la ville*, Saint-Etienne, Université de Saint-Etienne, p.21-43.

Boyer R., Freyssenet M., 2000, *Les modèles productifs*, Paris, La Découverte.

Brunet R. (dir.), 1992, *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, Paris, Reclus La Documentation française.

CMA Ile-de-France et Rhône-Alpes, 2014, *L'immobilier d'entreprise artisanale. Livre blanc. Enjeux. Stratégies. Propositions.*, Paris, Villeurbanne, CMA.

CEREMA, 2012, *Urbanisme négocié, urbanisme partagé*, Les Entretiens du Certu/CEREMA, Lyon, CEREMA.

CEREMA, 2017, *Financer les équipements publics et négocier le projet urbain : le projet urbain partenarial (PUP)*, Lyon, CEREMA.

Centre régional d'accueil et d'information pour les industriels, **1977**, *Consommation d'espaces à vocation industrielle dans la région Rhône-Alpes : évolution 1968-1975*, Lyon, CRAII.

Cragues G., 2009, *Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique*, Rapport POPSU, Champs-sur-Marne, ENPC/LATTS.

Cragues G., 2017, «°Le maintien des entreprises, un problème d'urbanisme. L'équilibre fonctionnel comme principe d'intervention économique local », *RIURBA*, vol.4 [en ligne] http://www.riurba.review/Revue/le-maintien-des-entreprises-un-probleme-durbanisme-lequilibre-fonctionnel-comme-principe-de-lintervention-economique-locale/

Cragues G. (dir.), 2019, *Faire la ville avec l'industrie. Métropoles et villes moyennes : 4 retours d'expériences*, Paris, Presses des Ponts.

Dally-Martin A., Delfante C., 1994, *Cent ans d'urbanisme à Lyon*, Lyon, LUGD.

Edelblutte S., 2009, *Paysages et territoires de l'industrie en Europe. Héritages et renouveaux*, Paris, Ellipses.

Fedeli V., Mariotti I., Di Matteo D., et al., 2020, *Metropolitan Industrial Spatial Strategies & Economic Sprawl (MISTA)*, ESPON, Luxembourg.

FNEP, 2019, *Cultivons notre industrie. Un défi culturel, humain et territorial*, Presses des Mines, Paris.

Galinié H., 2000, *Ville, espace urbain et archéologie*, Tours, Maison des sciences de la ville.

Granier C., 2023, *Refaire de l'industrie un projet de territoire*, Paris, Presses des Mines.

Healy A., 2007, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine*, thèse de doctorat de science politique, Lyon, Université Lyon 2

Hill A.V., Warden J., 2018, *Cities of Making. Cities Report*, Cities of making, Brussels.

INSEE AURA, 2022, « Aire d'attraction de la ville de Lyon : trente-neuf pôles structurent l'emploi de l'agglomération lyonnaise », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes*, n°153, décembre.

INSEE AURA, 2013, « Les Monts du Lyonnais, un territoire rural en équilibre entre Lyon et Saint-Etienne », *La Lettre Analyses*, n°202, juillet.

Josso V., Rio N., Trautmann F., 2018, «°Le privé au chevet de l'intérêt public ? Les programmes privés d'intérêt collectif dans les appels à projets urbains innovants », *Métropolitiques* [en ligne] https://metropolitiques.eu/Le-prive-au-chevet-de-l-interet-public-Les-programmes-prives-d-interet.html

Kerdoudi M., 2022, *La préservation et le développement des activités productives artisanales dans les centralités urbaines denses. Le cas de la Métropole de Lyon*, mémoire de Master 2 urbanisme et aménagement, Lyon, IUL/Lyon 2.

Laferrère M., 1963, «°Introduction à l'urbanisme industriel », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 38, n°1, p. 1-9.

Laferrère M., 1989, «°Un acteur imprévu dans les stratégies foncières et immobilières en milieu urbain : le groupe Rhône-Poulenc à Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 64, n°3, p. 140-142

Lahaie J., Dumestre A., 2018, «°Un plan de requalification et d'aménagement foncier de grande envergure : la Vallée de la Chimie dans la Métropole lyonnaise », *Revue de l'Académie d'agriculture*, vol.16, p.45-49.

Lallement, M., 2015, *L'Âge du faire. Hacking, travail, anarchie*, Paris, Seuil.

Lejoux P., 2016, «°Les petites villes face à la montée des contraintes énergétiques : l'augmentation du coût de la mobilité, un facteur de vulnérabilité économique ? », Territoire en mouvement. *Revue de géographie et aménagement*, [En ligne], vol. 33, URL : http://tem.revues.org/3860 ; DOI : 10.4000/tem.3860.

Lejoux P., 2018, «°Quelle place pour la zone d'activités économiques dans la fabrique de la ville contemporaine ? ». In Baudelle G., Gaultier G., *Les nouvelles fabriques de la ville. Objets, référentiels et méthodes*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 25-32.

Lejoux P., Pochet P., 2019, «°Désynchronisations des temps et dissociation des lieux de travail. Les actifs à mobilités atypiques en Rhône-Alpes », *Espace populations sociétés*, [En ligne], vol. 1, URL : https://journals.openedition.org/eps/8420, DOI : 10.4000/eps.8420.

Lejoux P., Paulhiac-Scherrer F., à paraître en 2023, «°COVID-19 et production d'un "urbanisme de transition" en faveur des mobilités actives à Lyon et Montréal », *Espaces et Sociétés*, n° 189.

Levy J., 2010, «°Le développement durable entre consensus et controverse", *L'Information géographique*, vol. 74, n°3, p.39-50

Linossier R., Menez F., 2007, «°L'Agence d'urbanisme de Lyon : avant-garde et creuset d'expertise pour une politique urbaine stratégique », Territoire en mouvement. *Revue de géographie et aménagement*, [En ligne], n°2. URL : http://journals.openedition.org/tem/649 ; DOI : https://doi.org/10.4000/tem.649.

Linossier R., Novarina G., Seigneuret N., Trotta G., 2014, *Les espaces économiques de la ville. Spécialisation et intégration*, rapport pour le PUCA/MEDDTL, Grenoble, PACTE.

Linossier R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires,* thèse de géographie, *aménagement et urbanisme*, Lyon, Université Lyon 2.

Linossier R., 2014, *Work in my backyard! Implantation des activités économiques et intensification urbaines des tissus pavillonnaires*, rapport pour le PUCA, Lyon, Triangle / Université Lyon 2.

Linossier R., 2015, Requalification des friches industrielles et densification des zones d'activités par le logement. In Touati A., Crozy J. (dir.), *La densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Paris, La Documentation française, p. 135-146

Linossier R., 2018, «°Work in my backyard : l'intensification urbaine par les activités économiques°», in Léger J.-M. et Bariolle B. (dir.), *Densifier, dédensifier. Penser les campagnes urbaines*, Marseille, Editions Parenthèses, p.87-99.

Linossier R., 2020, «°L'invention de la métropole de Lyon par la planification stratégique, entre intérêts économiques et affirmation d'un statut métropolitain », *Inventer le Grand Paris* [En ligne] URL : https://www.inventerlegrandparis.fr/article/linvention-de-la-metropole-de-lyon-par-la-planification-strategique-entre-interets-economiques-et-affirmation-dun-statut-metropolitain/

Linossier R., 2023, «°De la ville industrielle à la métropole fabricante : l'aménagement urbain des activités productives », in Mercier A. et Verhage R. (dir.), *Lyon, métropole en mouvement*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, p.45-70.

Mangin D., 2004, *Infrastructures et formes de la ville contemporaine : la ville franchisée*, Lyon, CERTU.

Mérenne-Schoumaker B., 1982, «°L'immeuble industriel ». In CNFG-CGI, *L'Usine dans la ville*, Saint-Etienne, Université de Saint-Etienne, p.5-11.

Mérenne-Schoumaker B., 2008, *La localisation des industries : enjeux et dynamiques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Métropole de Lyon, 2016, *Programme de développement économique 2016-2021*, Lyon, Métropole de Lyon.

Métropole de Lyon, 2019, *PLUH - Révision n°2*, Rapport de présentation – Tomes 1- 3, Lyon, Métropole de Lyon.

Métropole de Lyon, 2021, *2021-2026 : Relance écologique et solidaire*, Dossier de presse, 25 janvier, Lyon, Métropole de Lyon.

Métropole de Lyon, 2021, *La Métropole de Lyon agit pour le futur de l'industrie. Du 6 au 9 septembre 2021. Global Industrie - Eurexpo Lyon*, Dossier de presse, 6 septembre, Lyon, Métropole de Lyon.

Métropole de Lyon, 2022, *Les Ateliers Briand*, Dossier de presse, 14 décembre, Lyon, Métropole de Lyon.

Nadou F., Pecqueur B., 2020, «°Pour une socioéconomie de l'intermédiation territoriale. Une approche conceptuelle », *Géographie, Économie, Société*, vol. 22, n°3-4, p.245-263

Noizet H., 2007, *La fabrique de la ville. Espace et sociétés à Tours (IXe-XIIIe siècle)*, Paris, Editions de la Sorbonne.

Noizet H., 2013, «°Fabrique urbaine ». In Lévy J., Lussault M. (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, 2e édition, Paris, Belin, p.389-391.

Offner, J.-M., 2020, *Anachronismes Urbains*, Paris: Presses de Sciences Po.

OPALE, 2021, *La ville fabricante à Lyon et Villeurbanne*, Lyon, Agence d'urbanisme de l'Aire métropolitaine lyonnaise.

OREAM Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, 1971, *Schéma général d'aménagement de la France : schéma d'aménagement de la métropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble*, Paris, La Documentation française.

Perroux, F., 1955, « Note sur la notion de pôle de croissance », *Economie appliquée*, vol.7, n°1-2, p.307-320.

SEPAL, 1992, L*yon 2010. Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, SEPAL.

Tuppen J., 1986, «°Core Periphery in Metropolitan Development and Planning: Socio-Economic Change in Lyon since 1960", *Geoforum*, vol. 17, n°1, p.1-37.

Verhage R., Linossier R, 2009, «°La co-production public-privé des pro-

jets urbains ». In Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Marseille, Parenthèses, p.144-171.

Voy-Gillis A., Lluansi O., 2020, *Vers la renaissance industrielle*, Marie B, Paris.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Acteurs publics

Institution	Fonction
Métropole de Lyon	Élue, 1ère vice-présidente, déléguée à l'Économie, l'emploi, le commerce, le numérique et la commande publique
Métropole de Lyon	Développeur.se économique, secteur Villeurbanne
Métropole de Lyon	Développeur.se économique, secteur Givors
Métropole de Lyon	Urbaniste territorial, secteur Vénissieux
Ville de Villeurbanne	Directeur.rice du développement urbain et du développement économique
Ville de Vénissieux	Directeur.rice de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'économie
Ville de Vénissieux	Technicien.ne, Service développement économique
Chambre de Métiers et de l'Artisanat Lyon-Rhône	Chargé.e de développement
Société d'Equipement du Rhône et de Lyon	Chargé.e d'affaires

Acteurs privés

Entreprise	Secteur d'activité	Effectifs	Commune
AGG PRINT	Impression numérique tous formats	33 salariés	Villeurbanne
Atelier urbain	Fabrication de mobilier	3 entrepreneurs	Villeurbanne
DPB Mayet	Traitement des surfaces métalliques pour l'industrie	50 salariés	Saint-Priest
Démabulons	Crétation de structures en bambou	9 salariés	Villeurbanne puis Brignais
Fives CotX	traitement de données pour l'industrie	33 salariés	Vénissieux
Lyomoule	Fabrication de moules pour l'industrie	6 salariés	Villeurbanne
Orapi	Fabrication de produits d'hygième professionnelle et de maintenance industrielle	50 salariés	Vénissieux
Renault Trucks (2)	Fabrication de véhicules industrialisés	4500 salariés	Vénissieux, Saint-Priest

ANNEXE 2 : ATELIER « VOIX DES INDUSTRIELS »

Entretiens effectués en amont de l'atelier auprès d'entreprises

Entreprise	Secteur d'activité	Surface	Localisation
Addbike	Fabrication de triporteurs	1500 m²	Villeurbanne
Arts codés	Artisanat et fabrication numérique		
Booster du réemploi	Réemploi des déchets et gravats issus de la démolition ou de la déconstruction		Paris
Depuis 1920	Fabrication et revente de panneaux de bois issus de chantiers de démolition	1500 m²	Aubervilliers
Envie	Réparation d'électroménager	700 m²	Trappes
La lessive de Paris	Fabrication de lessive sans ingrédients controversés dans des bouteilles en verre consignées	350 m²	Paris 18è
Maximum	Fabrication de mobilier issu de plastique recyclé	2000 m²	Ivry-sur-Seine
Sogaris	Réalisation de bâtiments pour la logistique urbaine		Ile-de-France, Lyon, Marseille
Tom & Co	Micro-brasserie	140 m²	Lyon 1er
Y-Brush Fabrication de triporteurs	Fabrication de brosses à dents made in France	1500 m²	Calluire-et-Cuire

Entreprises ayant participé à l'atelier

Entreprise	Secteur d'activité	Effectif	Surface	Localisation
Feedback	Collecte des déchets alimentaires	9 salariés	500 m²	Vaulx-en-Velin
Maison Ma Bille	Sous-traitant dans le textile recyclé	60 salariés	100 m²	Lyon 2è
Maltivor	Production de farine à partir de drêches	10 salariés	350 m²	Vourles
Murfy	Réparation d'électroménager	30 salariés	1500 m²	Saint-Priest
Pierres Construction	Bâtiment (réhabilitation, surélévation, restauration)	50 salariés	300 m²	Lyon 9è
Soofût	Lavage de fûts en inox	2 salariés	150 m²	Saint-Priest
Tizu	Production de mobilier recyclé	5 salariés	700 m²	Saint-Priest

ANNEXE 3 : ATELIER « LEVIERS INSTITUTIONNELS, JURIDIQUES ET IMMOBILIERS »

Acteurs invités à l'atelier

Intervenant.e	Fonction
D. Bellanger, I. Chatillon	Société d'Equipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon
F. Debos	Grand Paris Aménagement
L. Delbos	France Urbaine
E. Garnier	Service programmation économique Nantes Métropole
P. Paumelle	Etablissement Public Territorial Grand-Orly Seine Bièvre
D. Richard	Racine Avocat
B. Turgis	Bart

ANNEXE 4 : LES AUTEUR.ICE.S

Patricia LEJOUX est chargée de recherche au Laboratoire Aménagement et Économie des Transports – École Nationale des Travaux Publics de l'État (Université de Lyon).

Rachel LINOSSIER est enseignante chercheuse à l'Institut d'urbanisme de Lyon, Laboratoire Triangle – Université Lumière Lyon 2 (Université de Lyon).

Ori ABIHSSIRA est architecte associé et responsable de la recherche chez Patriarche. Augmented Architecture.

Thibault NUGUE est urbaniste associé et directeur général adjoint chez Patriarche. Augmented Architecture.

Arnaud BOUYSSIERE est chef de projet en excellence opérationnelle chez OPEO

Grégory RICHA est directeur associé chez OPEO.

GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

PUCA
plan
urbanisme
construction
architecture

Dans une société hyper-industrielle, confrontée à la transition écologique, les métropoles peuvent-elles continuer à accueillir uniquement des logements et des bureaux ? Ou doivent-elles se préoccuper également de maintenir et de développer sur leur territoire des entreprises relevant de l'artisanat, de l'industrie, du BTP ou de la logistique ?

L'objectif de cette recherche est d'apporter des connaissances de fond aux acteurs de l'aménagement afin de mieux comprendre ce qui se joue autour de cette question du maintien et du développement des activités productives au sein des métropoles. Celle-ci recèle deux défis majeurs : la remise en cause d'un modèle de développement économique extensif à l'heure du ZAN, l'invention – peut-être - d'un nouveau modèle de développement productif qui serait compatible avec la transition écologique : un modèle fabricant.

A partir du cas de la Métropole de Lyon, qui souhaite affirmer son identité industrielle à l'heure de la transition écologique, quatre chantiers sont esquissés : répondre aux nouvelles attentes des activités fabricantes (entreprises classiques, économie circulaire), mettre en cohérence les politiques urbaines (développement économique, aménagement, mobilité), loger les activités fabricantes, renouveler les modes de gouvernance.

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.