

QUELLE PLACE POUR QUEL TRAVAIL EN VILLE ?
Les conditions économiques, sociales et environnementales
de la ville productive



Note de synthèse

LYON, METROPOLE FABRICANTE DE DEMAIN ?

Convention n°2201276155 du 10/02/21

ENTPE, LAET : P. Lejoux
Université Lyon 2, Triangle : R. Linossier
Patriarche : O. Abihssira, T. Nugue
OPEO : G. Richa, A. Bouyssière

Juillet 2023



Cette recherche porte sur la question du maintien et du développement des activités productives en ville, en prenant pour cas d'étude la métropole lyonnaise. Elle se caractérise par deux parti-pris. Le premier est de parler d'activités fabricantes plutôt que d'activités productives, afin de mettre en exergue l'émergence d'un nouveau modèle productif (Boyer et Freyssenet, 2000), un « modèle fabricant », en lien avec les transitions écologique, énergétique et numérique en cours. Le deuxième est de s'intéresser aux espaces métropolitains qui se distinguent, par rapport aux villes moyennes ou aux petites villes, par de fortes tensions, que ce soit en termes de prix comme de disponibilité, en matière d'offre foncière et immobilière dédiée à l'accueil d'activités productives.

L'hypothèse principale de cette recherche est que les transitions écologique, énergétique et numérique contribuent à reformuler le lien entre activités productives et espaces métropolitains. Ce contexte constituerait une nouvelle étape dans le processus de fabrique urbaine (Galinié, 2000 ; Noizet, 2007 et 2013), amenant à des recompositions dans les formes de matérialisation des activités productives dans les espaces métropolitains (localisation, type d'insertion urbaine, morphologie, configurations des locaux) et dans le positionnement des acteurs qui contribuent à cette matérialisation (pouvoirs publics, entreprises, opérateurs, associations, etc.). Ces évolutions questionneraient, plus largement, l'émergence d'un nouveau modèle urbain de développement économique, celui d'une « métropole fabricante ».

Pour tester cette hypothèse, trois terrains d'étude ont été choisis au sein de la métropole lyonnaise : le centre (Villeurbanne), la 1^{ère} couronne (Vénissieux, Saint-Priest) et la 2^e couronne (la Vallée du Gier, située entre Lyon et Saint-Etienne). La recherche a mobilisé plusieurs dispositifs méthodologiques : l'élaboration de monographies sur les trois terrains d'étude ; la réalisation de 18 entretiens auprès d'acteurs publics et privés de la métropole lyonnaise (services de développement économique et d'urbanisme de la Métropole de Lyon et des communes étudiées, élus, chambres consulaires, SEM, entreprises) ; la réalisation de 10 entretiens à l'échelle nationale et l'organisation d'un atelier prospectif « Voix des entreprises » avec 7 entreprises à l'échelle locale impliquant à chaque fois des petites et moyennes entreprises spécialisées dans le champ de l'économie circulaire ; l'organisation d'un atelier prospectif « Leviers institutionnels, juridiques et immobiliers » avec 7 acteurs publics et privés (services de développement économique et d'urbanisme d'autres territoires français, promoteur immobilier, SEM, juriste, France Urbaine). A l'issue de ces deux années d'enquête de terrain menée entre février 2021 et mars 2023 dans la métropole lyonnaise, les résultats présentés dans le cadre de cette recherche permettent de donner une définition des activités fabricantes et de répondre à trois questions.

Une définition des activités fabricantes

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

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

Les résultats de la recherche permettent de valider l'hypothèse centrale selon laquelle les transitions écologique, énergétique et numérique contribuent à reformuler le lien entre activités productives et espaces métropolitains. Dans le cas de la métropole lyonnaise, cette reformulation se traduit par une intensification des liens entre activités fabricantes et espace métropolitain. 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. 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. Or, les espaces métropolitains apparaissent comme le lieu par excellence pour s'inscrire dans ce nouveau modèle car ils constituent un gisement de ressources. 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, 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 dans ce contexte de transitions. La première condition est l'existence d'un consensus entre acteurs publics et privés autour de cet objectif. A Lyon, ce consensus est facilité par le rôle central qu'ont toujours joué les activités productives dans le développement économique local. Le nouvel exécutif écologiste, issu des élections métropolitaines et municipales de 2020, 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 est aujourd'hui mise en œuvre à travers, notamment, une action sur l'espace physique qui se décline autour d'une grammaire multiscalaire de formes urbaines : le « territoire fabricant », le « quartier fabricant » et le « RDC fabricant », à laquelle s'ajoutent des projets d'urbanisme transitoire. Pour autant, il semble manquer d'un récit métropolitain pour envisager Lyon réellement comme une « métropole fabricante ». Si ce récit est porté activement par la 1^{ère} vice-présidente déléguée au développement économique, il l'est moins par le Président de la Métropole de Lyon qui, contrairement à ses prédécesseurs, considère que le développement économique n'est pas prioritaire, notamment par rapport au logement. Du côté des acteurs privés, 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. Les désaccords entre acteurs publics et privés se cristallisent ainsi sur le degré de porosité que doivent entretenir les activités fabricantes avec l'espace métropolitain, à travers 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 est de pouvoir disposer des outils d'urbanisme et d'aménagement adaptés. 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. 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). Le deuxième outil mobilisé par la Métropole de Lyon

est 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. Le troisième outil mobilisé par la Métropole de Lyon 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 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 troisième condition concerne le développement d'une approche multiscale afin de prendre en compte la diversité des problématiques liées au maintien et au développement des activités fabriques au sein des espaces métropolitains. Dans le centre de la métropole lyonnaise, l'enjeu est d'arriver à maintenir, et si possible développer, la présence d'activités fabriques malgré les fortes contraintes auxquelles elles sont soumises : rareté des surfaces disponibles, prix élevés, configurations spatiales des locaux souvent inadaptées aux besoins, etc. Les stratégies foncières et immobilières s'envisagent ici essentiellement à l'échelle de l'îlot et de la parcelle et concernent principalement des petites entreprises. Dans la 1^{ère} couronne de la métropole lyonnaise, où des gisements de foncier économique se libèrent, l'enjeu est de réussir la reconversion des sites industriels historiques (ZI, ZAE) tout en assurant une cohabitation harmonieuse avec les fonctions résidentielles et tertiaires en plein développement. C'est dans ces espaces urbains que le lien entre activités fabriques et espace métropolitain nécessite d'être le plus travaillé en raison de potentiels conflits d'usages. Dans la 2^e couronne de la métropole lyonnaise, l'enjeu est de réussir à gérer le desserrement d'activités fabriques qui ne trouvent plus leur place dans la 1^{ère} couronne, sans pour autant engendrer un accroissement de l'artificialisation des sols et des mobilités. Mais l'articulation de la stratégie de la Métropole Lyon avec celles des territoires voisins, qui représentent des gisements de foncier économique disponibles, apparaît, pour l'instant, au point mort. Si la Métropole de Lyon développe une véritable stratégie en faveur du maintien et du développement des activités fabriques sur son territoire, 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 fabriques dans ce contexte de transitions ?

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 fabriques 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 dans 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). 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 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 fabriques au sein des espaces métropolitains et la nécessité d'inventer une « politique de logement dédié » voire un « droit à la ville / métropole » pour ce type d'activités économiques. 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 fabriques : le fait d'avoir des locaux dégradés ou inconfortables (vétusté,

absence d'isolation thermique, aération insuffisante, présence d'amiante ,etc.), le manque d'espace et l'impossibilité de pouvoir développer son activité, le fait de ne pas disposer de locaux à soi ou d'avoir un accès précaire à ceux-ci (baux précaires, urbanisme transitoire). 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, 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. Celles-ci pourraient passer par la mobilisation de nouvelles structures, plus agiles, 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.) : l'expérimentation, l'intermédiation, la mutualisation, la flexibilité et la matérialisation dans des lieux. Au sein de la métropole lyonnaise, la Ruche industrielle à Vénissieux, Bel-Air Camp et l'Atelier urbain à Villeurbanne reflètent la diversité de ces structures et interpellent les acteurs publics sur leur positionnement à l'égard de ces « tiers-lieux fabricants » susceptibles d'accompagner les activités fabricantes dans leurs transitions au sein des espaces métropolitains.

En conclusion, 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, 1^{ère} couronne, 2^e 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 activités 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).