

Master 1 « Urbanisme et aménagement » 2018/2019

Alexandre CLOIX

Directrice de mémoire : Nadia ARAB

**Les stratégies de l'action publique en faveur du
maintien et du développement d'activités productives
en métropole : EPT12 Grand-Orly Seine-Bièvre**

Résumé :

Notre objectif est de montrer comment une intercommunalité de la métropole du Grand Paris, tente de maintenir et de développer des activités productives¹ en métropole, via les outils de l'urbanisme et les leviers d'action dont disposent les Établissements Publics Territoriaux. De surcroît, l'objet de ce mémoire est aussi de concevoir la problématique de la désindustrialisation francilienne non pas comme une fatalité, mais comme la résultante de logiques internes où les considérations idéologiques prennent une grande place dans l'action des pouvoirs publics. Ainsi, ce mémoire traite des stratégies mises en œuvre par l'Établissement territorial 12 (EPT12) de la métropole du Grand Paris : le territoire Grand-Orly Seine-Bièvre qui demeure un territoire pionnier dans le choix de maintenir et de développer une économie productive et de faire de l'industrie la pierre angulaire du développement urbain. Adossé à une investigation empirique, ce mémoire rapporte la parole d'acteurs de l'EPT12, des élus du territoire et des techniciens spécialisés dans le développement économique.

Mots clefs : industrie, désindustrialisation, économie productive, action publique, Métropole du Grand Paris (MGP), Etablissement Publics Territoriaux (EPT)

¹ Nous utiliserons ainsi la terminaison employée par la Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, pour laquelle le périmètre des activités productives désigne l'industrie et les services à l'industrie ; la logistique, le commerce de gros ; le BTP et le support industriel aux bâtiments ; les éco-industries. Nous nous intéresserons particulièrement aux PME et PMI productives, sous-groupe de l'économie productive, qui regroupe également les industries de transformation des biens, mais aussi la réparation et l'installation d'équipements industriels ainsi que des opérations en sous-traitance.

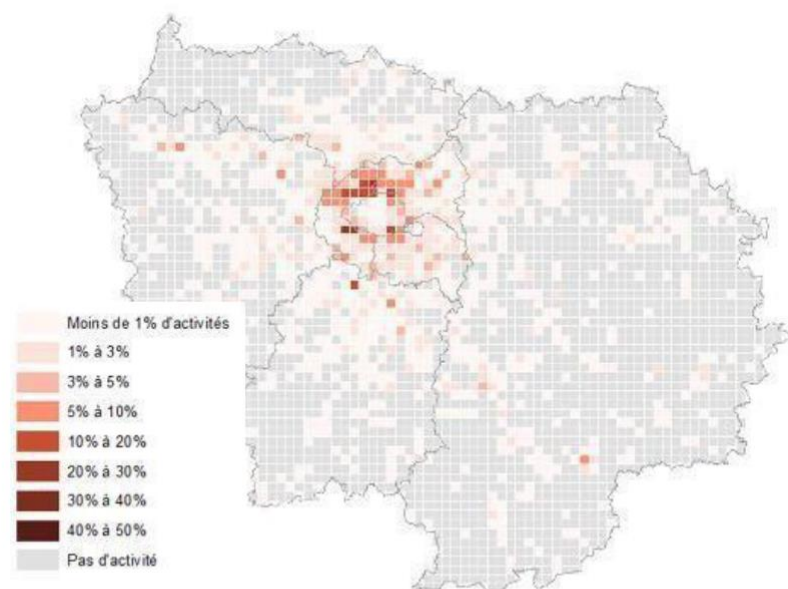
Si le concept de « ville post-industrielle » a pu mettre en évidence une certaine réalité des transformations sociales de la fin du XXe siècle (Touraine 1969 ; Bell 1976), le modèle « post- industriel » a surtout été un axe majeur des politiques publiques en métropole en favorisant avant tout l'économie de service. Précisément, l'INSEE désigne cinq grandes fonctions métropolitaines : les prestations intellectuelles, la conception et la recherche, le commerce inter-entreprise, la gestion. Cette représentation et cette reconnaissance d'emplois stratégiques conduit à privilégier ces fonctions dans le processus de développement métropolitain. Assurément, si la mixité fonctionnelle fait consensus pour les acteurs de la conception urbaine, et « a été le cap de ces vingt dernières années »², cela vaut uniquement pour certaines fonctions : l'immobilier résidentiel, les bureaux et les activités commerciales ; qui se livrent une concurrence pour l'accès stratégique aux centralités métropolitaines (Nappi-Choulet, 2013). L'industrie a ainsi été exclue du champ des représentations ce qui peut constituer un problème, dans la mesure où l'activité industrielle, en Ile-de-France est encore pourvoyeuse de nombreux emplois.

Parallèlement, l'accès au foncier est l'une des problématiques pour les activités productives. Dans les projets d'aménagements, les activités économiques tertiaires et commerciales sont souvent privilégiées dans la mesure où celles-ci génèrent une plus grande rentabilité rapportée à leurs emprises foncières (CEREMA, 2017 ; la revue foncière, 2017). Ainsi, les activités productives sont incitées à se localiser ailleurs ou à déménager faute de trouver des emprises ou des extensions nécessaires (CCI IDF, 2018 ; Arab, 2018). *De facto*, entre 1982 et 2008, sur l'immobilier d'activités économiques, seulement 17% des locaux étaient destinés aux activités productives en sortie (IAU, 2012 p26). Dans les grandes mutations urbaines du Grand Paris, l'espace alloué aux activités productives pourrait encore se réduire et pourrait davantage encore subir les conséquences de l'augmentation des prix du foncier (CCI 94, 2014).

En ce sens, l'économie productive est un « impensé de l'urbanisme » (Arab, 2018, 2019), tant bien même qu'elle présente un intérêt considérable pour le territoire, puisque les fonctions tertiaires et industrielles tendent à être de plus en plus imbriquées (Veltz, 2017). Ainsi, comme le défend aussi G.Crague (2019), occulter l'industrie de l'espace métropolitain est une impasse sur une large partie du développement économique, d'autant plus dans un contexte de chômage structurel. A l'aube des travaux du Grand Paris, la place allouée aux activités industrielles est amenée à être pensée dans un nouveau cadre métropolitain. Autrement dit, l'avenir des activités productives en métropole est à mettre en relation avec la manière dont les différents acteurs du développement urbain s'emparent de cet enjeu. Le devenir de l'économie productive en métropole implique ainsi de donner de l'importance aux activités productives dans les programmes de renouvellement urbain et dans la nouvelle configuration territoriale de la métropole du Grand Paris.

Dans cette perspective les Etablissements Publics Territoriaux (EPT) ont un rôle central, dans la mesure où ils partagent les compétences de développement économique avec la métropole. L'implantation et le maintien d'activités productives en territoire dense métropolitain suppose de faire valoir une certaine mixité fonctionnelle inclusive. Il s'agit aussi de faire accepter les activités productives

Destructions de surfaces d'activités en Île-de-France entre 1982 et 2012 (en hectares)



Source : IAU, MOS 1982-2012. Les couleurs correspondent au pourcentage de surface d'activité détruite dans la maille (une maille = 400 hectares)

²CASTELL Julie, research by design, Colloque Amo, La Fabrique de la ville - ville productive, 8-10 novembre 2018

dans un espace urbain dense où la promiscuité des usages demeure accrue dans un contexte de raréfaction des ressources foncières.

Face à ces enjeux, l'Etablissement Public Territorial 12, acteur nouveau et jeune intercommunalité de la métropole du Grand Paris, développe une stratégie pour créer les conditions d'implantation et de maintien pour ces activités. Nous lui avons consacré une étude dans le cadre du mémoire de master 1 de l'Ecole d'urbanisme de Paris. Pour ce faire, nous avons conduit des entretiens avec des élus et des techniciens de l'EPT 12. Ces entretiens ont porté sur les principaux enjeux territoriaux mais aussi sur les outils utilisés et enfin sur les difficultés auxquelles ces acteurs sont confrontés dans la conduite et la mise en œuvre de leur politique en faveur de l'économie productive. De surcroît, ce terrain d'étude nous permet d'identifier, dans une démarche inductive certaines problématiques concernant la gouvernance de la Métropole du Grand Paris (MGP). Effectivement, le territoire de l'EPT12 est sujet à un processus de mutation urbaine de grande envergure, près de la moitié de son territoire est couvert par des projets de renouvellement urbains (APUR, 2019) qui, de plus, engendre *de facto* une reconfiguration foncière du territoire, qui ne permet pas de garantir des prix de sortie accessibles aux activités productives, comme l'indique la cheffe de l'accompagnement à l'immobilier productive de l'EPT12 :

« Lorsque ce sont des opérations impactées par des opérations d'aménagement, nous proposons des loyers de 110, 120, 130 € par m² alors que certaines ne payaient que 60, 70€ par m². »

Dans cette circonstance, les leviers d'action foncière publique ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre et l'EPT12 n'a pas la maîtrise d'ouvrage sur tous les projets urbains. Cela démontre dans ce cas une certaine limite des EPT dans l'aménagement du Grand Paris. Dans cette perspective, nous pouvons percevoir l'action de l'EPT12 comme « conséquentialiste », c'est-à-dire que cette intercommunalité tente de mettre en œuvre par divers moyens, parfois indirectement, une stratégie pouvant favoriser les activités productives. Cela conduit les acteurs de l'EPT12 à définir une « politique globale » au travers d'une réflexion sur l'ensemble des fonctions organisant la production du territoire, sans toutefois se défaire des fonctions métropolitaines *stricto-sensu*. Autrement dit, il s'agit pour l'EPT d'adapter l'industrie au contexte métropolitain du Grand-Paris en alliant l'économie de service et la production. L'EPT se positionne ainsi comme animateur du territoire en travaillant de concert avec les différents partenaires publics et privés signataires d'un « manifeste pour un territoire industriel et productif ».

En outre, certains outils utilisés par l'EPT12 permettent un accompagnement spécialisé pour relocaliser les entreprises impactées par les opérations d'aménagement, et se rapprochent des outils d'accompagnement déjà expérimentés dans le secteur du logement social. Ils sont gérés par l'EPT12, en partenariat avec des assistants à maîtrise d'ouvrage spécialisés. Cependant, les outils utilisés sont parfois encore au stade « expérimental », tandis que d'autres sont encore en réflexion¹. L'EPT se heurte aussi à certaines mentions juridiques dans la mesure où l'aide aux entreprises ne fait initialement pas partie des compétences du territoire.

Au regard de la jeunesse de cette intervention publique en faveur de l'économie productive, nous n'avons à ce stade pas encore le recul nécessaire pour dresser un bilan des politiques mises en œuvre. Maintenir, et surtout développer la part de ces activités reste aujourd'hui compliqué dans un contexte de grand bouleversement métropolitain et de mutation foncière, certaines entreprises demeurent ébranlées par les projets d'aménagement en cours et sont parfois contraintes à se délocaliser en périphérie. Cependant, cet acteur public parvient à maintenir des emplois industriels sur son territoire en négociant jusqu'à 700 000m² de locaux d'activités dans les futurs projets immobiliers. En tout autre chose, se poser la question du devenir des activités productives au sein du Grand Paris est déjà un acte militant et l'EPT12 a ouvert une brèche en s'emparant des enjeux de la production concrète, dans un édifice métropolitain qui ne semblait jusqu'ici que frileusement les partager. Ainsi, une « métropole productive » ne pourrait advenir sans un consentement généralisé, qui suppose de partager les valeurs de l'industrie en métropole. La mention de l'industrie dans le prochain Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) de la MGP est un enjeu imminent, puisque le SCOT, actuellement en réflexion, définira les grandes orientations métropolitaines pour les 15 ou 20 ans à venir.

¹ Nous pouvons par exemple mentionner le dispositif assurantiel immobilier pour les activités productives qui est en cours de réflexion au sein de l'EPT12.

Bibliographie :

ARAB N. (2018), « Le projet Ivry Confluences », in Gille G. (dir.) *Développement économique local et urbanisme*. Rapport de recherche final. Ecole des ponts / Caisse des Dépôts et Consignation, pp. 102-135.

ARAB N. (2019, à paraître), « Faire une place à l'économie productive en centre urbain dense métropolitain », in Crague G. (dir.), *Faire la ville avec l'industrie : Métropoles et villes moyennes, retours d'expériences*, Presses de l'Ecole des Ponts

AWADA, F. (2019). EPT 12 Comparaison des CDT. Paris : IAU, APUR. Consulté le 05/01/2019

BACHOLLE & TASSE (2018), *Quels besoins en foncier pour les entreprises industrielles franciliennes ? Première contribution de la CCI Paris-Ile-de-France aux SCOT Ile-de-France*. Ile-de-France : Commission du développement économique (CDER), CCI Paris Ile-de-France

BELLE D., *Vers la société post-industrielle*, Robert Laffont, Paris, 1976 (édition original : 1973)

« Foncier en partage » les cahiers de l'IAU n° 163, 2012, p26

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

CRAGUE G. (dir.), ARAB N., MIOT Y. (2018), *Développement économique local et urbanisme*. Rapport de recherche final. Ecole des ponts / Caisse des Dépôts et Consignation

« L'action foncière publique en faveur du logement et des activités productives, regards croisés », Maître d'ouvrage DGALN/AD3 (Mme. BORDES G.) : rapport de LEROUX B., GILLIO N., CEREMA, 2017

La revue foncière n° 15 « les logiques foncières du renouvellement urbain », janvier février 2017

« L'industrie, quelle place dans le Grand Paris ? Le point de vue des entreprises du Val-de- Marne », CCI 94, 2014

« Manifeste pour un territoire industriel et productif », 2018, Etablissement Public Territorial 12 Grand-Orly Seine Bièvre

NAPPI-CHOULET I., CLERET C., « Quand l'immobilier d'entreprise devient stratégique », *Le journal de l'école de Paris du management*, 2013/6 (N° 104), p. 29-36. DOI : 10.3917/jepam.104.0029. UR

TOURAINÉ A., *La société post-industrielle. Naissance d'une société*, Denoël, Paris, 1969

VELTZ P., *la société Hyper-industrielle*, Le Seuil, 2017, 121 p.