

Relocalisation des activités productives en ville : quelles conséquences de la crise du Covid 19 ?

Nicolas Gillio, chercheur associé à l'Université de Grenoble Alpes et directeur de projet au Cerema

En pleine crise du Covid-19, pandémie planétaire à laquelle la moitié de l'humanité tente de résister en étant confinée, nous réalisons à quel point le capitalisme mondialisé de la production des biens et des services est fragilisé par la concentration des unités de production en Chine et plus généralement loin des lieux de consommation. L'économie chinoise, premier pays touché par la pandémie, a très nettement ralenti au point que les usines de production d'automobile, de molécules « basiques » pour les médicaments (paracétamol) et de nombreux autres biens de consommation courante ont vu baisser leur volume de production pendant plusieurs semaines consécutives. Ce mouvement a d'abord fait craindre une rupture des approvisionnements pour les entreprises et les unités de production localisées en Occident ou dans les pays de l'OCDE. Puis, à mesure que le virus s'est propagé, déplaçant son centre de gravité en Europe, ce sont nos entreprises qui ont aussi rencontré des difficultés à fonctionner et pour certaines ont dû s'arrêter ou ralentir en raison de la mise au chômage partiel de leurs salariés. De nombreux experts et observateurs ont conclu à un besoin de relocaliser les activités de production, avec parfois des réserves énoncées et des limites à ces mouvements (« Après le choc : relocalisations dans l'industrie, délocalisations dans les services », El Mouhoub Mouhoud, *The Conversation*, 6 avril 2020). Ces relocalisations devraient permettre de regagner une indépendance économique perdue au fil de la fragmentation du processus de production, termes employés par les spécialistes du commerce international.

Dans le même temps, plusieurs journaux (Le Monde, Les Echos, etc.) ont consacré de longs articles au « retour de l'industrie en ville ». En s'appuyant sur quelques exemples (Lyon, Annecy, Grand Paris, etc.), ces articles illustrent des cas où malgré les catastrophes récentes (Lubrizon à Rouen) ou plus anciennes (AZF à Toulouse en septembre 2001), les activités industrielles amorceraient un « retour » à la proximité urbaine et s'implanteraient dans les villes là où vivent les actifs qualifiés (cols blancs).

En reliant ces deux phénomènes, apparemment déconnectés (la relocalisation des activités de production et le retour de l'industrie en ville), les entreprises pourront-elles se relocaliser en zone urbaine lorsque la pandémie sera jugulée ? S'il est temps de refonder et mettre en œuvre une politique industrielle œuvrant dans ce sens, il serait illusoire de penser que la relocalisation de l'industrie en ville peut s'opérer sans une implication forte des collectivités, sans une stratégie foncière adéquate et sans un rôle plus affirmé des opérateurs privés (investisseurs et entreprises). Sans cela, le mouvement de desserrement urbain de l'industrie et les effets d'éviction sur l'industrie au bénéfice des bureaux se poursuivront : entre 2008 et 2018, les métropoles ont perdu plus d'emplois et d'établissements industriels qu'elles en ont gagné (Rapport Cerema/Université de Grenoble Alpes pour la CDC et le MCTRT, à paraître en 2020).

L'implication du niveau local passe par la prise en compte des documents d'urbanisme et par l'établissement d'un contrat entre collectivités, entreprises et propriétaires fonciers. Un tel contrat est nécessaire dans la mesure où, avant le Covid-19, les collectivités devaient orienter leur document d'urbanisme pour limiter les effets de concurrence entre accès aux logements, production d'immobilier d'activités et réalisation d'équipements publics. Entre ces trois fonctions urbaines, c'est

souvent la production de logements en accession privée et d'immobiliers de bureaux qui l'ont emporté. La réalisation d'équipements publics intervenant souvent avec retard pour limiter les déficits d'équipements scolaires, sportifs, de soins et culturels. L'immobilier pour les activités industrielles et le logement abordable à défaut de logements sociaux a fréquemment fait les frais de la difficulté des collectivités à lutter contre les effets conjugués de la rétention foncière par les propriétaires de foncier libérable (friches, délaissés, bâtiments vacants ou loués à des publics précaires) et de la valorisation foncière attendue par les promoteurs en proposant des prix de sortie et des loyers correspondants aux usages par des investisseurs immobiliers du secteur tertiaire et du secteur résidentiel privé. Le niveau local (collectivités, opérateurs fonciers et de l'aménagement public) doit donc porter des stratégies urbaines et foncières pour espérer faire revenir des industries en ville.

La **stratégie foncière adéquate** poursuivie par les collectivités, à une échelle communautaire, constitue le second axe pour favoriser du côté des collectivités, le retour et le maintien des industries en ville : l'acquisition de terrains par les collectivités dans le but de constituer des réserves foncières et de maîtriser sur le long terme des terrains d'activités forment un ensemble de mesures cohérentes alimentées par une politique d'investissement à long terme, par la mise en place de baux à construction et par des cahiers des charges de cession foncière guidés par la mise en œuvre d'une politique de réindustrialisation en ville. Les premiers projets et les stratégies locales qui les appuient montrent l'exemple à suivre mais sont encore trop « isolés » (projet « Usin » à Lyon) pour dessiner un mouvement de fond. Dans le contexte de la crise des finances publiques locales qui pourrait suivre la pandémie (« **Impacts économiques de la crise : Quels effets sectoriels et territoriaux ?** », 10 avril 2020, Site de l'AdCF-Nicolas Portier), les dépenses d'investissement public local pourraient être insuffisantes pour atteindre cet objectif. Le rôle des opérateurs publics fonciers et de l'aménagement sera déterminant pour compléter les actions entreprises par les collectivités dans leur nouveau plan de mandat.

Enfin, **les opérateurs privés** ont un rôle à jouer pour faciliter les projets immobiliers pour les activités productives et concevoir des programmes économiques mixtes (bureaux, industries, logistique, artisanat). C'est ce que font les métropoles comme Amsterdam et que projettent des métropoles comme Bordeaux pour initier de nouvelles pratiques de la part des opérateurs privés. Plus globalement, les opérateurs privés devront aussi prendre part à ce mouvement en prenant des baux à construction par exemple pour y réaliser des programmes immobiliers ce qui pourrait faire baisser le prix des loyers pour les entreprises industrielles et artisanales ne pouvant supporter des coûts de location équivalents aux activités tertiaires pour la même surface occupée. Certains opérateurs privés de taille modeste proposent des programmes locatifs pour des TPE industrielles et artisanales naissantes en région francilienne sur les établissements publics territoriaux du Grand Paris (Est Ensemble, Grand Orly Seine Bièvre).

Le retour de l'industrie en ville n'est donc pas pour demain ! L'industrie du futur et l'Usine 4.0 se dessinent lentement mais sa réalisation demeure d'autant plus incertaine dans le contexte de crise économique et sociale dans lequel nous entrons. S'il est vrai que la ville et son bassin d'emploi hautement qualifié, ces aménités, sa capacité à assurer les services attendus par les entreprises (accessibilité routière et ferroviaire, infrastructures numériques, ressources humaines, etc.) sont essentielles, le maillon faible pourrait bien être la charge foncière admissible et le manque d'investisseurs prêts à relever le défi et ce d'autant plus que les moyens budgétaires se feront plus rares dans les prochains mois. Pourtant, les emplois dans l'industrie ont un effet multiplicateur sur le secteur des services et selon les secteurs industriels, un emploi dans ces secteurs peut créer entre trois et dix emplois dans celui des services. Il serait plus judicieux de coordonner une action publique autour d'un urbanisme réglementaire et opérationnel cohérent avec une stratégie foncière favorable aux

activités productives au sens large (industrie, artisanat, logistique urbaine) que de développer des zones d'activités en périphérie dont les coûts d'aménagement sont élevés et la rentabilité dans le temps incertain (Voir enquête AdCF-Cerema, 2018). La crise nous invite à repenser les rapports entre la ville et l'organisation du travail à l'aune des conséquences pour l'industrie notamment et de ce que l'on nomme aujourd'hui la « ville productive ».