



HAL
open science

Existe-t-il un urbanisme de la logistique? Le cas de l'Ile-de-France

Adeline Heitz

► **To cite this version:**

Adeline Heitz. Existe-t-il un urbanisme de la logistique? Le cas de l'Ile-de-France. 2020. hal-03130865

HAL Id: hal-03130865

<https://hal.science/hal-03130865>

Submitted on 3 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Existe-t-il un urbanisme de la logistique ? Le cas de l'Île-de-France

[Adeline Heitz (2020) « Existe-t-il un urbanisme de la logistique ? Le cas de l'Île-de-France », Transports Infrastructures & Mobilités, n°522, juillet-août 2020]

Entre « activité stratégique » et « activité banale », la logistique est tantôt un instrument au service du développement économique du territoire, tantôt une activité « ordinaire » (Raimbault, 2014). Son intégration dans le tissu urbain pose de nombreuses questions en matière d'urbanisme. La logistique se définit comme le pilotage et l'organisation des flux liés à la production et à la distribution des marchandises, dans un souci d'optimisation des délais et des coûts. Sa proximité avec l'industrie ou avec certaines formes commerciales (grande distribution, commerce de gros ou e-commerce, etc.) brouille parfois l'image ou la représentation que nous en avons. En résulte un secteur mal identifié, surtout par les acteurs publics, ce qui complique l'aménagement et le développement de cette activité par des politiques publiques.

Stratégies de localisation, occupation du sol et enjeux fonciers

La fonction logistique dans les villes est souvent mal identifiée. On parle parfois de façon indifférenciée d'entrepôts, de platesformes, de centres de distribution, de terminaux, ou de zones logistiques ; autant de lieux dans lesquels s'effectue une opération logistique destinée à organiser des flux de marchandises à destination du local, du national ou de l'international. Pourtant, chaque format traduit une réalité différente. L'entrepôt, la plateforme et le centre de distribution sont des bâtiments de plus ou moins grande taille, qui peuvent être dédiés au stockage ou au contraire à des activités de manipulation immédiate (le « cross-docking »). Nous utiliserons ici le terme d'entrepôt pour désigner tout bâtiment logistique.

Les entrepôts peuvent varier de 500 à plus de 150 000 m², ils sont très diversifiés, plus ou moins récents et soumis à des réglementations ICPE1 qui contraignent d'autant leur insertion dans le tissu urbain. Ces dernières années, de nombreux travaux se sont intéressés à la localisation des entrepôts dans les métropoles. Car la logistique est une activité urbaine qui se concentre particulièrement dans les régions urbaines, ce qui se traduit à l'échelle locale par une importante présence immobilière dans les espaces périurbains (Dablanc & Ross, 2012). Dans le cas de la région parisienne, les entrepôts périurbains représentent plus de 75 % du parc immobilier logistique (Heitz, 2017). Plusieurs facteurs expliquent cette périurbanisation, comme la recherche d'un foncier de larges parcelles, disponible et bon marché, à proximité d'une infrastructure de transport (autoroutes, ports, aéroports) qui permet de compenser l'éloignement du centre pour les livraisons par une accessibilité routière. Les estimations fournies montrent que le prix du terrain pour la logistique est d'environ 8 000 €/m² dans la ville de Paris (le centre de l'aire métropolitaine), 5 500 €/m² dans la petite couronne et 1 350 €/m² dans la grande couronne (BureauxLocaux, 2020). Le compromis entre le prix du foncier et la distance est le résultat d'une stratégie des entreprises de transport et de logistique (la demande sur les marchés immobiliers logistiques) et des promoteurs immobiliers (l'offre sur les marchés immobiliers logistiques).

D'autres facteurs, endogènes, expliquent également cette mise à la périphérie, comme la difficulté d'intégration de ces objets urbains, de plus en plus grands, dans un tissu urbain dense. Dans ces zones centrales où le foncier est convoité, la logistique par sa faible rentabilité au m² (loyers relativement faibles pour des coûts de construction importants) apparaît peu compétitive par rapport à d'autres secteurs d'activités. La désindustrialisation de la petite couronne francilienne et sa densification mettent sous pression un territoire en reconversion, dans lequel la logistique a de plus en plus de mal à se maintenir et se développer, à l'exception d'une « logistique intermédiaire » qui compte pour 20 % du parc immobilier francilien (Heitz, 2017). Elle correspond aux entrepôts anciens, petits (moins de 5 000m²) et souvent vétustes principalement localisés en petite couronne. Enfin, le rôle des politiques publiques est ici à souligner dans la périurbanisation de la logistique. L'absence notable de planification des activités logistiques à l'échelle régionale ou métropolitaine jusqu'à récemment, a contribué à un « laisser-faire » des marchés immobiliers (Dablanc, Raimbault, 2015).

Un zonage multiforme

Les entrepôts périurbains sont souvent rassemblés dans des zones logistiques. Le zonage des activités reste la pratique la plus communément répandue pour la rationalisation de l'utilisation du foncier et la promotion du développement économique. Pouvoir dévolu aux communes ou aux intercommunalités, dans quelques cas à l'Etat, le zonage permet d'encadrer le développement des activités économiques dans des espaces délimités et dédiés regroupées sous le nom générique de zones d'activité économique (ZAE) dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Dans certains cas, ces zones peuvent être dédiées aux activités logistiques, on parle alors de zones d'activité logistique (ZAL). Les ZAL se définissent par un regroupement de bâtiments dans une zone délimitée et aménagée dont la vocation est logistique, opérationnelle mais non réglementaire. Il n'existe pas à proprement parler d'outil d'urbanisme dédié à l'aménagement de ZAL. Ces dernières peuvent avoir été planifiées initialement par les pouvoirs publics comme à Garonor (nord de Paris) ou Rungis (sud de Paris). Elles peuvent également faire partie d'une stratégie de développement du foncier par des promoteurs qui proposent des « parcs logistiques ». Enfin, ces ZAL peuvent être le résultat d'une concentration d'entrepôts qui, par effet d'opportunité foncière, se localisent dans une zone ayant originellement une autre vocation (industrielle, aéroportuaire, etc.). En Ile-de-France, les ports fluviaux comme Bonneuil ou Gennevilliers restent des ZAL importantes, tout comme l'aéroport Charles-de-Gaulle. Cette forme d'urbanisme logistique s'intègre dans une vision héritée de la ville fonctionnaliste et renvoie à des débats plus larges sur la requalification des ZAE (Lejoux, Charrieau, 2019). Celles-ci restent aujourd'hui un outil d'urbanisme de prédilection pour accompagner le développement d'activités très consommatrices de foncier, génératrices de nuisances et de flux comme la logistique.

L'essor du modèle théorique de la ville durable remet en question cette vision fonctionnaliste et étalée de la ville. Plus récemment l'objectif « Zéro Artificialisation Nette² » entend aller plus loin dans la lutte contre l'étalement en mettant en place le principe d'interchangeabilité des surfaces artificialisées/non artificialisées. La région Ile-de-France s'empare de la démarche en inscrivant le ZAN au cœur de sa stratégie pour la biodiversité 2020-2030. Si ce principe apparaît comme peu opérationnel (Institut Paris Région, 2020), la région entend renforcer son action pour limiter l'artificialisation. Elle conforte ainsi le modèle théorique général vers lequel tendent les métropoles, à savoir celui de la ville compacte. Ce modèle impose aux politiques publiques davantage de mixité fonctionnelle dans les espaces urbains. En prenant le contre-pied de la zone logistique et en s'appuyant sur des recherches récentes, elles vont promouvoir un « retour des activités logistiques en centre-ville » (Diziain et al., 2012).

L'essor de la logistique urbaine et la « dualisation » de la production des espaces logistiques

La « logistique urbaine » apparaît dans les années 2000 comme un nouveau modèle pour appréhender le transport de marchandises en ville. Pour optimiser les flux de marchandises en ville, il est progressivement envisagé d'agir sur l'immobilier, en créant des espaces de logistique urbaine (ELU), entrepôts permettant de consolider les flux et véhicules de marchandises en ville. Les centres de distribution urbaine (CDU) ont été la première forme d'ELU expérimentée dans les centres-villes dans les années 2000 (Browne et al. 2011). Similaires à de petits entrepôts de cross-dock, mais avec livraison finale mutualisée entre plusieurs opérateurs ordinairement concurrents, ils favorisent l'usage de vélos cargos ou de véhicules électriques pour le dernier kilomètre. Ils sont rapidement devenus un sujet de controverse au regard de leur coût et efficacité (Leonardi et al. 2012). Après deux décennies d'expérimentations et des résultats mitigés, les CDU apparaissent comme des « utopies logistiques urbaines qui ne se sont pas concrétisées » (Dablanc, 2018). Les espaces logistiques urbains utilisés par un seul opérateur ont eu davantage de succès et sont maintenant installés dans plusieurs centres-villes. Mais ces bâtiments doivent souvent être adaptés pour pouvoir s'insérer dans un tissu urbain dense, ce qui entraîne des coûts supplémentaires d'aménagement qui s'ajoutent au foncier déjà acquis à prix élevé. Sur le nouveau marché immobilier de la logistique urbaine, on trouve également des hôtels logistiques, version sophistiquée des ELU puisqu'ils incluent dans un même bâtiment, en plus de la logistique, d'autres activités (bureaux ou commerces). Chapelle International dans le 18^e arrondissement de Paris est le premier hôtel logistique, conçu par Sogaris. Il correspond aux principes de la mixité fonctionnelle à l'échelle d'un bâtiment et permet une péréquation financière entre les activités dont la rentabilité au m² diffère. D'autres hôtels logistiques sont projetés notamment à Bercy-Charenton et en petite couronne (Vitry).

Ce marché immobilier de la logistique urbaine depuis une dizaine d'années est fortement stimulé par le e-commerce et les livraisons directes aux consommateurs, qui requièrent de petits entrepôts urbains (CBRE 2020). De nombreuses plates-formes en ligne offrant des services de livraison instantanée sont apparues sur le marché, par exemple Amazon Prime Now. La proximité avec le consommateur est essentielle pour ces services car il faut pouvoir livrer en J+ ou H+. Ces entrepôts urbains doivent disposer de stockage pour les articles les plus demandés, ceux qui ont les taux de rotation les plus élevés, ainsi que pour les aliments frais. Ces entrepôts urbains ne sont pas planifiés ni financés par des politiques publiques. Le défi pour les politiques publiques est de soutenir cette nouvelle tendance, en réglementant et en intégrant ces bâtiments dans les PLU afin de les rendre compatibles avec les autres fonctions de la ville. L'essor de l'entrepôt urbain marque un tournant dans la logistique urbaine en ce qui concerne le rôle des autorités publiques, qui passent de chefs de projet à facilitateurs par la planification et la réglementation.

Le marché immobilier de la logistique urbaine, depuis une dizaine d'années, est fortement stimulé par le e-commerce

En Ile-de-France, les entrepôts résultant du développement récent de la logistique urbaine représentent moins de 5 % du parc immobilier logistique (Heitz, 2019). Néanmoins, cette part augmente rapidement au gré des expérimentations urbaines menées à l'initiative des pouvoirs publics d'abord, et de plus en plus des opérateurs privés du transport et de la logistique. Cette forme d'expérimentation urbaine est également le résultat d'un urbanisme « d'appel à projets innovants (API) ». Les autorités publiques en Ile-de-France peuvent mettre à disposition du foncier, voire des financements, attribués après évaluation de différents projets en compétition correspondant à un cahier des charges imposé. Depuis 2015 on compte deux éditions de « Réinventer Paris » et des « Dessous de Paris » (par la Ville de Paris), une édition de « Inventons la Métropole » par la Métropole

du Grand Paris (MGP), ainsi qu'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) par la région. Chacune d'entre elles est l'occasion d'expérimenter des projets de logistique urbaine (ex : immeuble inversé de Sogaris à Paris⁴). Cet outil de production urbaine touche d'autres secteurs, mais son application à la logistique démontre une forme de banalisation progressive de l'intégration de la question des marchandises dans la pratique urbanistique et le développement urbain. La production urbaine par API pousse les projets urbains à être le plus innovants possibles, ce qui limite parfois la réplication d'une expérimentation. Ils se limitent à une programmation urbaine en dehors de tout exercice de planification. Cette course à l'innovation est stimulante pour un marché immobilier de logistique urbaine naissant mais réduit les possibilités de généralisation du modèle. On reste sur des expérimentations taillées sur mesure pour certains types d'espaces assez spécifiques (anciennes stations-services parisiennes par exemple).

Cette logistique urbaine innovante et expérimentale contraste avec la logistique des zones d'activités périphériques. On assiste donc aujourd'hui à une forme de dualisation de la production des espaces logistiques métropolitains (Heitz, 2019). Les acteurs à l'œuvre, la gouvernance, l'intégration dans le tissu urbain et les outils mobilisés pour développer des activités logistiques urbaines ou périurbaines, diffèrent.

Renouvellement des outils de l'urbanisme logistique

L'intégration des activités logistiques dans les zones denses des métropoles représente un défi en matière d'urbanisme qui invite au renouvellement des outils. Pour passer le cap de l'expérimentation, la logistique doit rentrer dans le champ de la planification locale (PLU) pour pouvoir ensuite se généraliser dans la programmation urbaine. Ce processus en deux temps repose sur une action des pouvoirs publics locaux (municipalités, intercommunalités, métropoles et régions) pour intégrer la logistique dans les objectifs de développement urbain (PADD, OAP5) et dans la réglementation urbaine (usage du sol).

La Ville de Paris est un exemple d'innovation en matière d'urbanisme réglementaire et de planification. En adaptant son PLU, la ville s'est donné les moyens de réserver du foncier à des fonctions logistiques. En 2006, la municipalité crée la zone urbaine de grands services urbains (UGSU) destinée, entre autres, aux infrastructures logistiques. Ces zones concernent particulièrement les faisceaux ferroviaires de la capitale, mais aussi les abords de la Seine. Ces UGSU ont permis le développement de quelques innovations urbaines logistiques dans Paris. On remarque qu'aujourd'hui les UGSU ne concernent plus seulement les faisceaux ferroviaires mais également un certain nombre de « dents creuses » dans le tissu urbain parisien (Raimbault, et al., 2018). Les possibilités offertes à la logistique se sont multipliées en dix ans, signe que cette activité a trouvé sa place dans la planification locale de la Ville de Paris.

Le PLU de Paris de 2016 inclut également les CINASPIC (Constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêts collectifs) dédiées à la logistique urbaine, permettant aux espaces logistiques de disposer d'emprises foncières réservées ou d'être intégrés dans les projets urbains avec d'autres fonctions. Ces espaces sont « dédiés à l'accueil des activités liées à la livraison et à l'enlèvement des marchandises, pouvant inclure du stockage de courte durée et le retrait par le destinataire ; sont exclus le reconditionnement, l'entreposage permanent » (PLU de Paris). Les CINASPIC offrent un cadre juridique aux structures comme les espaces logistiques urbains. A noter que la définition légale réserve les CINAPIC aux activités de stockage de courte durée et s'adresse donc de fait surtout aux activités de messagerie. Dans le même temps, les modifications apportées au Code de l'urbanisme ont créé de nouvelles destinations qui permettent de définir les fonctions du sol délimitées dans un périmètre précis et la nature des projets qui pourront y être développés, dont les « autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire » : cette catégorie comprend notamment, pour la

première fois en tant que tels, les entrepôts définis comme « les constructions destinées au stockage des biens ou à la logistique ». Ces nouvelles dispositions offrent un cadre légal aux communes pour planifier et programmer des entrepôts et des activités logistiques. Elles entraînent cependant la suppression de la possibilité de classer les entrepôts en CINASPIC.

Par ailleurs, la modification du PLU de 2016 a fait apparaître une nouvelle pastille (lettre L) dans les schémas des OAP pour les secteurs d'aménagement correspondant aux équipements publics à créer ou à modifier ayant pour vocation d'accueillir des activités logistiques ou des services à la filière logistique (APUR, 2020). Les OAP permettent de traduire concrètement les objectifs de la commune dans les projets urbains. La logistique urbaine intègre de ce fait tous les niveaux de la planification à la programmation dans les documents d'urbanisme. En plus des UGSU et des secteurs identifiés (L) dans l'OAP, la ville de Paris a mis en place 62 « périmètres de localisation » dédiés à la création d'équipements logistiques, de 500 m² ou 1 500 m² minimum. Ce dispositif, dont l'utilisation pour la logistique est très originale, permet de réserver des emplacements pour la réalisation d'un ou plusieurs équipements ou d'installations d'intérêt général par la délimitation d'une emprise, sans faire figurer de localisation précise contrairement à un emplacement réservé. Le périmètre de localisation n'interdit pas la réalisation du programme souhaité par son propriétaire mais l'oblige à intégrer aux projets envisagés un équipement identifié dans le périmètre de localisation. De fait, la servitude issue d'un périmètre de localisation ne limite que partiellement les droits à construire du terrain (APUR 2020). Pour chaque site, le type d'équipement est précisé : ELU à reconstituer (équipements existants), ELU de 500 m² minimum ou ELU de 1 500 m² minimum.

Des politiques incitatives

La Métropole du Grand Paris ne disposant pas de compétence en matière de réglementation de l'usage des sols, compétence qui reste dévolue aux communes et intercommunalités de premier niveau (établissements publics territoriaux), ses actions en matière de logistique se limitent aujourd'hui à des politiques incitatives (ex : pacte métropolitain signé en 2019). La région Ile-de-France a, quant à elle, innové dans son schéma directeur (SDRIF) de 2013 en proposant un document partiellement opposable qui peut s'imposer sous certaines conditions aux documents de planification locaux (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme). Plus précisément, ce sont les orientations réglementaires et la carte de destination générale des différentes parties du territoire (CDGT) qui sont opposables. Il faut savoir que le texte prévaut sur la carte, qui ne peut être « zoomée », il revient donc ensuite aux pouvoirs locaux de définir plus précisément le périmètre concerné. La CDGT identifie des sites logistiques sur lesquels l'activité peut être densifiée. La relocalisation des entrepôts est éventuellement possible « à condition que son bilan soit aussi avantageux en termes de service rendu, de préservation de l'environnement et de protection des populations ». Le SDRIF, document d'échelle régionale, traite la logistique essentiellement par le biais du report modal, ou de la densification des activités logistiques dans les zones existantes, sans intégrer le sujet de l'aménagement des zones d'activités logistiques.

La logistique urbaine est une source d'innovation en matière d'urbanisme, tant sur le plan de la planification, de la réglementation que de la programmation urbaine. Néanmoins, aujourd'hui, le renouvellement des outils reste circonscrit à une logistique urbaine, qui rappelons-le, est minoritaire au regard de l'ensemble du parc immobilier francilien. Le défi en matière d'urbanisme logistique est de sortir de cette dichotomie urbaine/ périurbain, centre/périphérie, pour évoluer vers un appareillage urbanistique, notamment régional, qui puisse répondre aux enjeux du développement économique territorial sur tout le territoire (Heitz, Dablanc, 2019).

Références

- APUR, (2020) : « Les outils au service de la logistique urbaine dans le PLU. L'exemple du PLU de Paris », Note 170, janvier 2020.
- Browne, M., Sweet, M., Woodburn, A., and Allen, J. (2005) Urban freight consolidation centres. Final Report.
- CBRE (2020), Real Estate Outlook France, « Au-delà des marchés en 2020, quels immobiliers à l'horizon 2030 ? » Disponible sur : https://www.ceramica.info/cerinfo-content/uploads/2020/04/CBRE_Outlook_France_2020_2030_LOW.pdf
- Dablanc L. and Ross C. (2012) : "Atlanta: A mega logistics center in the Piedmont Atlantic Megaregion (PAM)". *Journal of Transport Geography* 24, 432-442.
- Dablanc L. et Raimbault N. (2015) : « Penser autrement la métropole logistique : question d'aménagement et d'urbanisme ». In L. Dablanc et A. Frémont (Eds) : *La métropole logistique, Le transport de marchandises et le territoire des grandes villes*, Armand Colin, Paris 269-302.
- Dablanc L. (2018) : "E-commerce trends and implications for urban logistics », in Browne M., Berhends S., Holguin-Veras J., Giuliano G., Woxenius J., *Urban logistics, management policy and innovation in a rapidly changing environment*, Kogan Page, 392p.
- Diziain, D., Dablanc, L. and Ripert, C., 2012. "How can we bring logistics back into cities ? The case of Paris Metropolitan area". *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 39, 267–281. • Giuliano G., Kang S. (2018) : "Spatial dynamics of the logistics industry: Evidence from California", *Journal of Transport Geography*, Volume 66, January 2018, Pages 248-258 •
- Heitz, A., (2017) : « La Métropole Logistique : structure urbaine et enjeux d'aménagement. La dualisation des espaces logistiques métropolitains ». Thèse de doctorat. Université de Paris Est.
- Heitz A., Dablanc L. (2019) : « Mobilités des marchandises dans la ville durable, les nouveaux enjeux de l'action publique locale », Rapport CGI – IFSTTAR, 175p, Numéro ISBN 978-2-9509145-9-0
- Heitz A. (2019) « La dualisation logistique » in *Livrer les urbains*, Urbanisme n°413, avril-mai-juin, p42-45.
- Institut Paris Région (2020), note rapide n°832, janvier.
- Lejoux P., Charieau, C. (2019). « La zone d'activités économiques : objet urbain non identifié ? ». *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*.
- Leonardi, J., Browne, M., and Allen, J. (2012) : "Before-after assessment of a logistics trial with clean urban freight vehicles : A case study in London". *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 39, 146–157
- Raimbault N. (2014) : « Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaines », thèse de doctorat. Université de Paris Est.
- Raimbault N., Heitz A., Dablanc L. (2018) « Urban planning policies for logistics facilities : a comparison between US metropolitan areas and the Paris region » in Browne M., Berhends S., Holguin-Veras J., Giuliano G., Woxenius J., *Urban logistics, management policy and innovation in a rapidly changing environment*, Kogan Page, 392p.