

Max PACALET

---

max.pacalet@sciencespo-lyon.fr

9 octobre 2011

Gestion métropolitaine du foncier logistique

Observations et suggestions

# Note introductive

---

Les présentes observations et suggestions sont issues d'un mémoire de Master 1 rédigé dans le cadre du double cursus mis en place par l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) et l'Institut d'Urbanisme de Lyon. Ce travail a été effectué avec l'aide de la Région Urbaine de Lyon, grâce à un partenariat mis en place avec le séminaire « Métropoles et nouveaux enjeux urbains » de l'IEP.

Intitulé *Métropoles et logistique : comment réduire la consommation de foncier des entrepôts tout en répondant à la demande en surfaces de stockage ? Etude comparée de Lyon et Birmingham*, ce mémoire a été entrepris dans le cadre d'un partenariat avec la Région Urbaine de Lyon. Il est le résultat d'un intérêt pour l'Angleterre et les problématiques de densité d'une part, ainsi que de la volonté des pouvoirs publics de mieux encadrer le développement des activités logistiques dans l'aire métropolitaine lyonnaise d'autre part.

L'accroissement des flux de marchandises et le développement des activités corollaires, comme le stockage, posent des problèmes d'espace aux villes ayant une fonction de hub logistique. Elles doivent gérer leur territoire de façon à répondre à la demande en capacité de stockage tout en évitant d'accroître l'étalement urbain.

Si de nombreux articles scientifiques sont consacrés aux transports, il existe en revanche peu de travaux traitant des entrepôts et encore moins du foncier logistique. Les acteurs publics prenant conscience des enjeux liés à ce dernier se retrouvent donc sans matériaux pour (re)penser l'accueil des activités logistiques sur leur territoire et élaborer des stratégies conciliant développement économique et protection des espaces naturels, agricoles ainsi que des conditions de vie des habitants.

Cette étude s'appuie donc très peu sur la littérature académique et repose essentiellement sur des entretiens et des rapports publics et privés. Ces derniers proviennent d'acteurs ayant anticipé ou étant déjà confrontés aux mutations du marché du foncier et de l'immobilier logistique. Les personnes ayant été rencontrées pour réaliser ce mémoire travaillent en France ou en Angleterre pour des promoteurs, des contractants généraux, des cabinets de conseil, des collectivités locales, l'administration déconcentrée ou bien des associations.

L'hypothèse formulée comme base de travail pour cette étude repose sur les fortes densités de population que l'on trouve en Angleterre. Le peu de surfaces disponibles peut laisser penser que les Britanniques ont optimisé leurs espaces logistiques de façon à faire usage d'un minimum de foncier. Le choix d'une métropole adaptée pour effectuer une comparaison avec Lyon s'est avéré plus délicat. Il a été opéré avec les conseils d'universitaires britanniques ainsi qu'avec l'aide d'un membre du Royal Town Planning Institute (RTPI).

# La question de l'échelle

---

L'une des premières questions qu'il convient de se poser en matière de gestion du foncier logistique, est celle de l'échelle d'action pertinente. La comparaison entre les dynamiques à l'œuvre à Lyon et celles ayant cour à Birmingham est riche d'enseignements. On observe la mise en œuvre de logiques inverses, avec d'un côté l'édification progressive d'un espace de concertation et de coordination entre les acteurs de la métropole lyonnaise, et de l'autre, le démantèlement progressif de l'échelon régional. En effet, l'arrivée au pouvoir des conservateurs britanniques s'accompagne d'une mise en œuvre de politiques publiques visant à promouvoir « *the big society*. » En d'autres termes, il s'agit de supprimer des pans entiers de l'administration et de « créer un climat favorable aux initiatives individuelles et locales » (cabinet de David Cameron). Les régions britanniques, qui avaient jusque là piloté une grande partie de l'aménagement du territoire, sont parmi les premières victimes de ces réformes. Pour les acteurs de la logistique, leur disparition est aussi celle d'une expertise et d'un échelon de coordination, celle d'une vision d'ensemble et de long terme.

Les inquiétudes quant à ces changements concernent non seulement les fonctionnaires en charge des dossiers logistiques, mais aussi l'ensemble du secteur privé comme en témoignent les auditions menées par le Parlement Britannique. La gestion des développements échoue désormais entre les mains d'entités locales ayant l'inconvénient de constituer un complexe enchevêtrement de statuts et de compétences variés. Alors que les régions pouvaient penser l'aménagement des sites logistiques à une échelle pertinente et prendre ensuite des décisions contraignantes, les acteurs de l'immobilier logistique doivent désormais traiter avec une multitude d'interlocuteurs publics, lesquels sont souvent peu désireux d'accueillir des activités impopulaires sur leurs territoires. Le développement de nouveaux espaces de coordination entre les autorités locales (les *Local Enterprise Partnerships*), ne semble guère apporter d'alternatives. Une métropole comme celle de Birmingham restera fractionnée et aucune instance ne sera en mesure de gérer l'aménagement de l'ensemble des sites logistiques à une échelle pertinente.

En ce sens, la métropole lyonnaise semble être sur une bien meilleure voie. Non seulement elle fait l'objet d'un travail de la part des services de l'Etat, comme en témoigne la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) qui lui est consacrée, mais les collectivités territoriales qui la constituent sont également rassemblées au sein de la Région Urbaine Lyonnaise (RUL). Cette dernière constitue un cadre de travail idéal pour organiser la distribution des espaces logistiques dans et autour de l'agglomération, ce d'autant plus que son territoire peut difficilement adopter des contours plus pertinents. Cependant, l'expérience anglaise montre aussi qu'il manque à la RUL la possibilité de prendre des décisions contraignantes en matière d'aménagement logistique. Le meilleur des Schémas de Cohérence Logistique ne saurait être efficace si les municipalités censées le mettre en œuvre renoncent à l'appliquer.

# Foncier logistique : des pistes de réflexion

---

Une fois la question de l'échelle d'action pertinente traitée, il reste à déterminer des axes de réflexion pour orienter le travail de réduction de la consommation de foncier logistique. Suivent donc dix remarques et suggestions.

## L'entrepôt

**1/ Améliorer les taux de remplissage grâce à la mutualisation.** Réduire la consommation de foncier des activités logistiques passe avant tout par une optimisation du taux de remplissage des sites de stockage déjà existants. Si la mutualisation des moyens dans le domaine du transport a déjà été expérimentée et fait l'objet de nombreuses études (elle permet d'ailleurs de réduire le nombre de quais de transbordement nécessaires), le partage d'entrepôts entre différents acteurs ne semble pas du tout être à l'ordre du jour. Il est cependant possible qu'une telle pratique permette d'optimiser les taux de remplissage en jouant sur les complémentarités des entreprises (les phénomènes de saisonnalité par exemple). L'idée de mutualiser des entrepôts semble soulever de nombreuses réticences en France, notamment pour ce qui concerne la confidentialité des données des entreprises. On notera cependant que cette option est envisagée de plus en plus sérieusement par les chefs d'entreprises britanniques, notamment dans le cadre de la relation client/fournisseur.

**2/ Réévaluer la pertinence des normes de sécurité.** Les normes de sécurité françaises sont beaucoup plus strictes que dans les autres pays de l'Union Européenne. Le problème majeur en matière de foncier tient au fait que des distances minimales très importantes soient requises entre les bâtiments (20m dans le meilleur des cas). Il pourrait être intéressant de vérifier si la réglementation en vigueur apporte des avantages réels contre les incendies. Il s'agirait dans un premier temps de vérifier si les accidents sont plus nombreux et plus graves ailleurs qu'en France (en Angleterre par exemple). Il faudrait ensuite vérifier si les surcoûts générés par le cadre réglementaire français sont inférieurs à ceux occasionnés par les incendies (bien évidemment les pertes humaines ne sont pas chiffrables financièrement mais elles doivent être prises en compte). Une telle étude, si elle devait être menée, pourrait tirer parti de nombreuses bases de données : ARIA (France), MHIDAS (Royaume-Uni) et eMARS (Union Européenne).

**3/ Gagner des volumes en hauteur grâce à l'automatisation.** Limiter « l'étalement logistique » tout en accroissant les volumes de stockage d'une aire métropolitaine peut aussi s'effectuer grâce à une croissance verticale. La taille des entrepôts dépasse aujourd'hui rarement 12 mètres de hauteur utile en France, or un marché des entrepôts de très grandes tailles existe déjà au Royaume-Uni (où il est appelé à se développer) et surtout en Allemagne. Bien entendu, les bâtiments logistiques élevés posent un certain nombre de problèmes techniques et économiques. L'accès aux rayonnages les plus élevés nécessite la mise en place de systèmes automatisés coûteux, contraignants et peu adaptés à la durée très limitée des baux des entrepôts. Ils offrent en revanche une efficacité accrue pour ce qui

est de la gestion de l'entrepôt et ont le mérite d'aller dans le sens des économies de foncier. L'important développement des solutions automatisées outre-Rhin peut laisser penser que les obstacles empêchant une augmentation de la taille des entrepôts sont loin d'être insurmontables. Il semblerait que les entreprises françaises manquent cruellement d'information quant aux options à leur disposition et qu'elles fassent également preuve d'une certaine frilosité face à ce type d'investissements. L'évolution des prix du foncier sera sans doute un facteur déterminant dans l'évolution de la taille des entrepôts. En attendant, la mise en relation des différents acteurs concernés (chargeurs, fournisseurs de solutions automatisés et 3PL) pourra sans doute faciliter les changements de pratiques.

## Les sites

**4/ Massification et gestion unique des plateformes logistiques.** Concentrer les entrepôts sur de grands sites dédiés à la logistique semble être l'une des options les plus efficaces pour économiser du foncier. Une telle stratégie permet d'effectuer des économies d'échelle au niveau des infrastructures et de maximiser leur utilisation. Les routes ainsi que les aires de stationnement sont deux exemples d'aménagements nécessitant de l'espace et pouvant être optimisés via une massification des plateformes logistiques. L'organisation des sites s'avère également beaucoup plus rationnelle lorsqu'elle est confiée à un seul opérateur. Ce dernier peut ainsi planifier l'ensemble des opérations immobilières de façon à optimiser la consommation de l'espace. Outre les gains fonciers, l'aménagement de très grands sites par un seul développeur permet de mieux gérer :

- la protection des paysages => mieux vaut avoir des grands sites en petits nombres plutôt qu'une multitude d'entrepôts disséminés dans les tissus urbains et périurbains. Cela facilite la réalisation de travaux paysagers de camouflage, ces derniers étant peu réalisés et sans doute moins efficaces dans une configuration « d'étalement logistique. »
- le volet administratif => les démarches pour obtenir un permis de construire sont sans doute plus simples et rapides à effectuer pour une grande zone plutôt que pour une multitude de petites parcelles.
- Les transports en commun => la concentration des emplois logistiques sur une poignée de sites facilite l'organisation des transports publics. On peut également ajouter que moins d'individus en voitures se traduit également par un moindre besoin en places de parking.
- La croissance de la taille des entrepôts => plus le site est grand, plus il est aisé d'y implanter de grands bâtiments, ces derniers présentant également des atouts en termes d'économies d'espace.

Ajoutons également que les grandes plateformes logistiques sont synonymes de plus de flexibilité pour les entreprises, qu'elles sont nettement plus adaptées pour les infrastructures multimodales et que leur impact sur l'environnement serait moindre.

Bien entendu, la concentration de nombreux entrepôts sur un même site représente un risque et peut préoccuper certains acteurs, notamment les services de l'Etat qui craignent des effets dominos. Les normes de sécurité françaises sont cependant bien plus draconiennes que celles des Britanniques, or il semblerait que ces derniers n'aient pas connu de problèmes majeurs à ce jour.

Mieux, des études réalisées pour le compte de la région des West Midlands préconisent de fixer une taille minimale pour les sites logistiques d'envergure régionale et précisent même que « *the bigger, the better.* » Là encore une étude comparée des effets des réglementations en vigueur en France et au Royaume-Uni serait riche d'enseignements.

**5/ Déterminer une stratégie pour les friches.** Le vieillissement et les changements de normes ont rendu de nombreux entrepôts obsolètes et ont mené à l'apparition de friches logistiques. Il importe d'adopter une approche de cas par cas et de considérer chaque site à la lumière des stratégies de concentration. Si une parcelle ne présente pas d'intérêt majeur, il peut être préférable d'opter pour sa reconversion en espace résidentiel, agricole, industriel ou encore de bureaux. En revanche, certains terrains peuvent présenter des caractéristiques spécifiques justifiant le maintien d'activités logistiques (pour y implanter de la logistique urbaine par exemple). Dans ces derniers cas, il est probable que l'intervention des pouvoirs publics soit nécessaire pour contrebalancer les pertes occasionnées par le « recompactage » des bâtiments (lié aux changements de réglementation) ainsi que la pression exercée par les autres marchés de l'immobilier (logements et bureaux), ces derniers s'avérant bien plus rentables.

**6/ Accompagner le développement des espaces logistiques urbains.** La pression des coûts du foncier a éloigné la logistique des centres urbains. Cependant, les problèmes liés à la pollution, aux nuisances ainsi qu'à l'efficacité du transit des marchandises en ville mènent logiquement au développement des entrepôts urbains. Plusieurs concepts, tels que l'hôtel logistique, sont expérimentés pour parer à la concurrence des marchés résidentiels et de bureaux. Une intervention des pouvoirs publics semble cependant incontournable pour assurer la création d'une logistique urbaine efficace. Cette dernière représente une demande supplémentaire de foncier, elle est un nouveau maillon de la *supply chain* jouant un rôle de zone de transit et est à distinguer de la demande traditionnelle en surfaces de stockage.

**7/ Adosser le développement des espaces multimodaux et logistiques.** Les problèmes de pollution, de congestion ainsi que les aléas météorologiques ont poussé les entreprises anglaises à reconsidérer l'intérêt du rail pour le transit des marchandises (plus de 60% d'entre elles estiment que l'importance du fret ferroviaire ira croissante). Bien que le foncier logistique et celui dédié aux équipements soient totalement distincts, la question de leur couplage est tout à fait pertinente. S'il n'existe aucune évidence que l'appariement des espaces multimodaux et logistiques permette de réaliser des économies significatives de foncier, il est en revanche très clair que séparer ces deux activités diminue fortement l'intérêt du recourt au rail ou aux voies fluviales (rupture de charge supplémentaire et recours de plus à la route pour envoyer les marchandises vers leur lieu de stockage). Il apparaît donc nécessaire de penser l'implantation des sites multimodaux en prévoyant d'y adosser des espaces de stockage.

## Acteurs publics et marché

**8/ Envisager les prix du foncier comme un levier d'action.** L'exemple du marché anglais montre à quel point les prix du foncier jouent un rôle capital en modelant les stratégies des acteurs. Le manque de surfaces disponibles et leur prix élevé n'ont que peu d'influence sur les choix

d'implantation des entreprises qui ne peuvent que se positionner près des bassins de consommation et/ou sur des axes logistiques majeurs. Ils poussent en revanche les développeurs à proposer des solutions maximisant l'usage des parcelles et les logisticiens optimiser l'usage des entrepôts. Dans ce dernier cas, on mentionnera la différence de taille des aires de manœuvre en France et en Angleterre (respectivement 35 et 50 mètres en moyenne). Là où les prix du foncier auraient logiquement dû mener à une situation inverse, le turnover élevé des marchandises justifie des besoins en surface de manœuvre plus importants au Royaume-Uni et témoigne sans doute d'un fonctionnement plus efficace des entrepôts anglais.

**9/ Mieux comprendre et encadrer le rôle des promoteurs.** L'impact des développeurs dans les processus de production du foncier logistique demeure encore trop peu connu. Il semble pourtant être important si l'on en croit le peu de littérature scientifique lui étant consacré. Les stratégies de ces acteurs privés peuvent mettre en échec certaines politiques publiques comme ce fut le cas avec les « centres de fret intégrés » de Berlin. Il semble donc important de mieux comprendre le rôle des promoteurs afin de pouvoir l'encadrer si nécessaire.

**10/ Eviter l'écueil de la surcapacité.** Il importe de ne pas se fier aux seuls signes du marché pour établir les besoins logistiques d'une métropole. Certaines tendances encore faibles aujourd'hui, comme la relocalisation de certaines activités industrielles ou les circuits courts de production, pourraient s'amplifier dans les années à venir et provoquer une baisse des besoins en volumes de stockage. Il faut de plus garder à l'esprit que les flux de marchandises sont volatils et que la modification d'une variable telle que le prix du pétrole peut rapidement entraîner d'importants changements. Le risque est évidemment de se retrouver avec de nombreux entrepôts vides ou sous-exploités. S'il est donc indispensable de pourvoir aux besoins en logistique endogène, il faut néanmoins s'interroger sur la nécessité de subvenir ou pas à toute la demande liée à la logistique exogène. Tout l'enjeu est de trouver un équilibre entre le développement de cette dernière et l'ensemble des facettes (environnementales, sociales et économiques) du développement durable.