Voie secondaire desserte inter communale (liaison Sathonay/Rillieux) avec un double trottoir.
Absence de stationnement sur voie.
Localisation de l'activité en rez-de-chaussée.
Bâti quatre façades en milieu de parcelle en retrait de 10 m par rapport à la voie.
– Séparation espace dédié/espace privé.
– Séparation espace dédié/espace privé
– Stationnement client sur la parcelle.

sources : cadastre.gouv / photos : F. Levêque / réalisation : L. Herrmann

**Salon de coiffure.**



CHAPITRE 4

# WORK IN MY BACKYARD : L'INTENSIFICATION URBAINE PAR LES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Rachel Linossier

Les quartiers pavillonnaires connaissent un processus de densification qui polarise l'attention sur la seule dimension résidentielle, au risque de l'y enfermer. Ces morceaux de ville sont considérés, à tort ou à raison, comme l'un des symptômes les plus visibles d'un étalement urbain mal maîtrisé, justifiant les réflexions et l'expérimentation de diverses démarches de densification plus ou moins douce dans l'objectif de stabiliser de nouvelles filières de production de logements [1], avec le projet Bimby en figure de proue.

D'autres travaux pointent pourtant la nécessité d'inscrire la densification des quartiers pavillonnaires périphériques dans une logique plus globale de redynamisation urbaine, incluant l'amélioration de la desserte et le développement des services et commerces de proximité pour garantir l'efficacité économique et environnementale [2]. Le renforcement de la mixité urbaine — au sens du mélange des fonctions et des usages [3] — fait déjà l'objet de nombreuses réalisations en matière d'aménagement et de renouvellement des tissus urbains constitués, dont les plus marquantes s'observent dans les quartiers d'habitat ciblés par l'Anru. Cette logique d'action s'applique aussi aux zones dédiées aux fonctions économiques, en réponse au poids des activités dans la consommation d'espace par l'urbanisation [4], à l'obsolescence croissante des zones d'activités économiques (Zae) [5], à la redécouverte des avantages de la ville par les entreprises [6] et à la nécessaire réversibilité — ou « redéployabilité » urbaine — du foncier économique qui en découle [7].

L'évolution des tissus urbains existants, y compris lorsqu'ils ont été conçus selon le principe fonctionnaliste du zonage, semble donc indissociable non seulement de leur densification mais aussi d'une diversification des fonctions et des usages en leur sein. Les quartiers pavillonnaires échapperaient-ils à cette tendance ?

Depuis 2014, les documents de planification peuvent inclure une analyse du « potentiel » de densification et de mutation des espaces bâtis, et proposer des dispositions pour les secteurs présentant des capacités en la matière, au regard des formes urbaines et architecturales en présence [8]. Ce nouveau cadre

réglementaire offre aux acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement l'opportunité de changer le regard porté sur les quartiers pavillonnaires, en les considérant (enfin ?) de la même manière que les autres morceaux de la ville, *i.e.* comme des tissus urbains susceptibles de faire l'objet d'un « processus de renforcement de l'offre urbaine dans sa globalité (habitat, activités, services et éléments d'aménité urbaine, qualité du cadre de vie)[9] », combinant densification et mutation des fonctions selon une logique d'intensification urbaine et de promotion de la ville des courtes distances[10]. Une telle « densification qualifiée[11] » peut notamment s'appuyer sur le développement des fonctions économiques (services, commerces) et la formation de nouvelles centralités de proximité, pour améliorer l'intensité d'usage des sols et du cadre bâti des quartiers pavillonnaires sans porter atteinte à la morphologie d'ensemble de ces tissus.

[1] Cf. Ariella Masboungi, *Faire ville avec les lotissements*, Paris, Le Moniteur, 2008 ; Jean-Charles Castel, « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation », *Études foncières*, n° 147, 2010, p. 14-20 ; Amélie Darley, Anastasia Touati, « Processus et politiques de densification de l'habitat en Île-de-France », *Note Rapide* iau idf, n° 567, 2011 ; Bruno Sabatier, Isabelle Fordin, « Densifier le pavillonnaire », *Études foncières*, n° 155, février 2012, p. 12-16 ; Amélie Darley, Anastasia Touati, *La Densification pavillonnaire à la loupe, Dynamiques régionales, stratégies locales et formes urbaines*, Paris, iau idf, 2013 ; Anastasia Touati, Jérôme Crozy (dir.), *La Densification résidentielle au service du renouvellement urbain : filières, stratégies et outils*, Paris, La Documentation française, 2015.

[2] Éric Charmes, « Densifier les banlieues », *Études foncières*, n° 99, septembre-octobre 2002, p. 32-35 ; Béatrice Bochet, Antonio Da Cunha, « Métropolisation, forme urbaine et développement durable », in Antonio Da Cunha, Jean Ruegg (dir.), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, ppur, 2003, p. 83-100 ; Hélène Nessi, « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports, La ville dense en question », *Études foncières*, n° 145, mai-juin 2010, p. 30-33.

[3] Kaye Geipel, « Une lueur d'espoir en Allemagne et en Europe », *Urbanisme*, HS n° 60, p. 61-62.

[4] David Caubel, Sylvain Petitet, « Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ? », *Études foncières*, n° 148, novembre-décembre 2010, p. 30-34 ; Frédéricke Lonchambon, « Le foncier économique à l'épreuve du Grenelle de l'environnement », *Études foncières*, n° 148, 2010, p. 35-36.

[5] Vincent Fouchier, *Les Zones d'activités de la ville nouvelle d'Évry : analyse des densités et propositions de densification-revalorisation*, mémoire de dess et de magistère d'aménagement, epevry, 1992 ; Oréade Marchadier, *De la planification des espaces économiques dédiés au renouvellement urbain des zones d'activités, Quelles perspectives pour la gestion du foncier économique ?*, rapport de fin d'études de master Ingénierie du développement territorial, Université Grenoble-Alpes, 2016.

[6] Gilles Novarina, Rachel Linossier, Natacha Seigneuret, Gabriella Trotta, *Les Espaces économiques de la ville, Spécialisation et intégration*, rapport de l'iug pour le Puca, 2014.

[7] Gabriel Jourdan, Dominique Riou, Michel Sanchez, « Les grandes zones d'activité économiques et commerciales : des espaces stratégiques pour le renouvellement urbain », *Les Cahiers de la fnau*, n° 22, 2008 ; Nicolas Gillio, *Le Foncier, une ressource territoriale pour le développement économique*, thèse de doctorat de géographie, Université Grenoble-Alpes, 2017, multig., p. 241.

[8] Ministère du logement et de l'égalité des territoires, *Loi Alur : lutte contre l'étalement urbain*, mai 2014.

[9] Amélie Darley, Gwenaëlle Zunino, « Comment encourager l'intensification urbaine ? », *Les Carnets pratiques*, iau idf, août 2009, p. 6.

[10] Antonio Da Cunha, Christian Kaiser, « Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil de gestion adaptative des formes urbaines ? », *Urbia*, n° 9, 2009, p. 13-56 ; Vincent Fouchier, « L'intensification urbaine », *Études foncières*, n° 145, 2010, p. 35-36.

[11] Béatrice Bochet, Antonio Da Cunha, *op. cit.*, p. 97.



Une première exploration du potentiel d'intensification urbaine des tissus pavillonnaires a été conduite dans l'agglomération lyonnaise entre 2015 et 2017[12]. Elle a permis de formuler quelques constats sur : 1) les possibilités d'accueil des activités économiques offertes par ces tissus ; 2) les modalités d'insertion urbaine des implantations économiques déjà présentes dans les quartiers pavillonnaires ; 3) les perceptions et dispositifs d'accompagnement du phénomène par les acteurs publics locaux de l'urbanisme et du développement économique.

## LA PLACE DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DANS LES TISSUS PAVILLONNAIRES

Les possibilités de transformation des quartiers pavillonnaires sont à mettre en regard des autres tissus urbains constitués (centres-villes, anciens faubourgs, grands ensembles collectifs, zones d'activités économiques, etc.), car leur structure de propriété foncière, principalement privée et fortement atomisée, constitue un facteur contraignant, voire bloquant, pour d'éventuelles volontés publiques ou privées d'intervention. D'un point de vue urbanistique, les tissus pavillonnaires sont également caractérisés par une grande rigidité morphologique. Ce sont donc des morceaux de ville assez figés, peu propices aux évolutions de type renouvellement urbain. Les règles d'urbanisme qui s'y appliquent, notamment lorsque ces quartiers résultent d'une procédure de lotissement, limitent, voire empêchent les modifications et les changements de destination du cadre bâti. La loi Alur a toutefois assoupli les droits à construire et la modification des usages dans les lotissements pavillonnaires[13], rendant plus faciles la diversification des fonctions et la réalisation d'opérations foncières de subdivision parcellaire et/ou d'extension, de transformation, de démolition et de reconstruction.

Les éventuels projets de renouvellement et de densification en tissu pavillonnaire ne peuvent ainsi procéder que d'opérations ponctuelles, individuelles, privées et spontanées, à la parcelle ou plus rarement sur deux ou trois parcelles accolées. L'encadrement par les pouvoirs publics, lorsqu'il existe, consiste au mieux à appliquer le régime basique des autorisations et déclarations d'urbanisme, de travaux et/ou de changement de destination. Une part des projets est même réalisée de manière illégale, constituant alors un « urbanisme de passager clandestin », selon l'expression de Sylvain Petitet[14].

Rappelons enfin que la loi française autorise la domiciliation des entreprises et l'exercice de l'activité dans des logements, sauf dispositions contractuelles ou réglementaires contraires[15]. Seules les villes de plus de 200 000 habitants font l'objet de restrictions des possibilités d'implantation d'activités économiques

[12] Recensement et observation *in situ* des implantations économiques en quartiers pavillonnaires, sur onze communes de l'agglomération lyonnaise (dix communes de la Métropole de Lyon, plus une appartenant à la Communauté de communes de l'Est Lyonnais, incluse dans le périmètre du Scot), réalisés à partir d'extractions à l'adresse et par secteur d'activités des fichiers 2014 de la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon et de la Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône. L'enquête de terrain a été complétée par des entretiens avec des porteurs d'activités et des acteurs publics locaux (élus, techniciens municipaux, développeurs économiques).

[13] Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires, *Loi Alur : Mobilisation des terrains issus de lotissement*, juin 2014.

[14] Sylvain Petitet, « Densifier l'habitat pavillonnaire, Entre solutions individualistes et projets collectifs », *Études foncières*, n° 161, janvier-février 2013, p. 27-31.

[15] Contrat de bail de location, règlement de copropriété, plus rarement les documents de planification urbaine (Scot, plu).

dans le bâti résidentiel, relatives à la réception des clients et des marchandises, aux nuisances ou désordres potentiels et à l'obligation que le domicile occupé par l'activité soit l'habitation principale du dirigeant de l'entreprise.

## LES BESOINS DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES EN MATIÈRE DE LOCALISATION ET D'AMÉNAGEMENT DES SURFACES DÉDIÉES

Les activités économiques susceptibles de s'implanter dans les quartiers pavillonnaires relèvent *grosso modo* de quelques grands types caractérisés par des besoins spécifiques en matière d'implantation, qu'il s'agisse de leur localisation au sein du tissu urbain ou de la configuration de l'espace dédié à l'activité.

Les commerces et activités de proximité sont très variés : métiers de bouche et vente de denrées alimentaires, bars et restaurants, vente au détail d'équipements en tous genres, réparation automobile, etc. Ils recherchent à la fois une visibilité et une accessibilité optimales et s'implantent donc prioritairement le long des voies de circulation très passantes, pour capter la clientèle de passage en plus de la clientèle locale. Afin de bénéficier des effets d'opportunité d'achats liés à la proximité d'autres commerces ou d'équipements, ils ont intérêt et vocation à se regrouper au sein de polarités commerciales et autres centralités de quartier. L'accueil de la clientèle oblige à respecter les normes d'établissement recevant du public (ERP) dans l'aménagement du local d'activité.

Ces commerces relèvent plus largement des services de proximité, qui forment un vaste ensemble hétérogène désigné par l'Insee sous le vocable d'économie « résidentielle » ou « sphère présentielle ». Toutefois, cette terminologie prêtant à confusion [16], nous lui préférons le terme d'activités économiques « domestiques », correspondant aux activités implantées sur un territoire pour répondre à la demande locale : les services à la personne (sanitaires et sociaux, soins du corps), une part des services aux entreprises (administratifs et de soutien, information et communication) et les services de proximité en général, parmi lesquels figurent les services de transports, les services spécialisés, scientifiques et techniques, les services immobiliers, financiers et d'assurance, la formation ainsi que de nombreuses activités artisanales de prestations sur site (dont les métiers du bâtiment et de la construction : plombiers, électriciens, menuisiers, peintres-décorateurs, etc.).

Les activités économiques domestiques représentent plus de la moitié des emplois en France [17]. Leurs besoins en matière de localisation urbaine et de configuration des espaces dédiés sont à l'image de leur grande diversité : très différents d'une activité à l'autre. Ils consistent d'abord en des locaux bâtis et/ou des surfaces extérieures adaptés aux fonctions de chaque activité : production, stockage, logistique, réception du public, présentation et commercialisation des produits, administration... Quelques grandes problématiques ou contraintes d'implantation et d'aménagement s'ajoutent aux éventuels enjeux de visibilité, d'accessibilité et de normes ERP : nuisances pour le voisinage, raccordement au réseau numérique à haut débit, stationnement des visiteurs et des véhicules utilitaires, entreposage de

[16] Laurent DAVEZIES, « L'économie locale "résidentielle" », *Géographie, économie, société*, vol.11/1, 2009, p. 47-53.
[17] Laurent DAVEZIES, *La Crise et nos territoires : premiers impacts*, rapport pour l'ADCF et la CDC, 2010.



Voie structurante avec double trottoir et voie de bus.
Localisation de l'activité (clinique vétérinaire) dans un bâti dédié construit expressément.
Stationnement des clients sur la parcelle.
Enseigne sur façade et mât signalétique visibles depuis la rue.
Démolition du bâti original et division parcellaire qui a donné lieu à l'aménagement de 3 lots et à la construction de 2 villas et d'une clinique vétérinaire.

**Clinique vétérinaire.**

matériel et stockage de matériaux pour les prestataires sur sites, respect des différentes normes techniques des métiers et professions (hébergement, restauration, métiers de bouche, santé, etc.)[18].

Enfin, des activités tertiaires ou productives, sans relation de proximité particulière avec une clientèle locale, peuvent aussi s'implanter dans les quartiers pavillonnaires : services spécialisés ou techniques (maintenance, entretien), cabinets de conseils, petites unités de production, hébergements (gîtes), etc. Leur présence en secteur résidentiel s'explique le plus souvent par des circonstances d'ordre personnel concernant le porteur d'activité (choix de vie, opportunités immobilières, etc.). Elle est conditionnée par les mêmes contraintes d'implantation que celles des activités précédentes et peut donc poser problème si l'activité exercée est source de nuisances pour les riverains.

### L'APTITUDE DES FORMES PAVILLONNAIRES À ACCUEILLIR DES FONCTIONS ÉCONOMIQUES

Les pavillons et les tissus pavillonnaires présentent des caractéristiques architecturales et morphologiques particulières par rapport aux autres formes urbaines dédiées au logement (immeubles de faubourgs, grands ensembles publics ou privés, petits collectifs de promoteurs), ce qui les rend *a priori* plus propices à l'évolution des usages et à une mutation partielle ou totale des fonctions à l'échelle parcellaire

Les formes architecturales de l'habitat individuel pavillonnaire sont multiples, des pavillons de proche banlieue construits entre les années vingt et soixante aux nappes de lotissements qui colonisent les communes périurbaines depuis les années soixante-dix[19]. Dans une acception large, une maison avec jardin, de plain-pied ou sur plusieurs niveaux, conçue pour une utilisation familiale, offre un nombre et une diversité plus importante d'espaces de vie qu'un appartement : bureau, buanderie, garage, sous-sol ou rez-de-chaussée, grenier, jardin, cour, dépendance, annexe, etc. Ces espaces, peu ou pas utilisés au quotidien par le ménage, sont potentiellement disponibles pour d'autres fonctions que le logement, à commencer par de possibles usages professionnels.

Toutefois, les tissus pavillonnaires ne répondent pas tous aux critères recherchés par les différents types d'activités. Certains s'avèrent plus propices aux implantations économiques que d'autres. Parmi les facteurs qui rendent possible la présence et/ou le développement de la fonction économique, figurent la morphologie — ou composition — urbaine et le potentiel d'évolutivité des tissus pavillonnaires, qui sont en grande partie déterminés par l'époque de leur construction et leur localisation intra-urbaine.

Le développement pavillonnaire s'est en effet réalisé en couronnes concentriques successives, qui correspondent chacune historiquement à un mode de production dominant et à une forme urbaine particulière[20]. L'ancienneté et les caractéristiques morphologiques des tissus pavillonnaires sont étroitement corrélées à leur localisation, du centre à la périphérie : les tissus les plus anciens se situent

[18] *L'immobilier d'entreprise artisanale, Livre blanc*, CMA Île-de-France et CMA Rhône-Alpes, février 2014.

[19] Henri Raymond, Nicole Haumont, Marie-Geneviève Dezès, Antoine Haumont, *L'habitat pavillonnaire*, Paris, L'Harmattan, 2001 [1966] ; Thierry Vilmin, « Les trois marchés de l'étalement urbain », *Études foncières*, n° 157, 2012, p. 27-33.

[20] Nicolas Ferrand, *Approche morphologique de l'urbanisation : Lyon et son agglomération de 1945 à 2005, Données, outils et méthodes*, thèse de doctorat de géographie, Université Jean-Moulin-Lyon 3, 2010, multig.



dans la continuité immédiate du centre historique, tandis que les plus récents se trouvent aux franges actuelles de la ville, en deuxième voire troisième couronne. Ainsi, les cités-jardins et autres secteurs pavillonnaires du premier XX^e siècle, construits en continuité des tissus centraux, constituent-ils un modèle de composition urbaine plutôt favorable au mélange des fonctions (habitat, commerce, activités artisanales, équipements collectifs, espaces publics, etc.), à l'intégration et à l'évolution urbaines[21]. Ce n'est plus le cas des (grands) ensembles pavillonnaires construits dans les années soixante-dix et quatre-vingt ; à l'isolement périphérique s'ajoute la rigidité formelle du lotissement, dont le règlement et le cahier des charges sont rédigés de manière à limiter l'évolution des fonctions et l'intégration urbaine[22].

Les ensembles pavillonnaires d'avant 1950, principalement réalisés en diffus, au coup par coup et hors programme d'aménagement, sont généralement structurés selon un maillage orthogonal de voiries et d'îlots encadrant des pavillons à quatre façades, intégré à l'espace public et à la trame urbaine des quartiers anciens. Ils sont ainsi ouverts à la circulation de transit, offrant visibilité commerciale, accessibilité et efficacité logistique aux fonctions économiques, et bien moins sujets à « l'enfermement résidentiel[23] » que les formes pavillonnaires post-1950, plus souvent produites dans le cadre de procédures de lotissement[24] voire de Zac. Les programmes d'habitat groupé, notamment les plus grands (au-delà de cinq lots), génèrent en effet des ensembles urbains dont les caractéristiques foncières et morphologiques peuvent s'avérer inadaptées à l'accueil des fonctions économiques : voirie interne de desserte éloignant les parcelles de la voirie publique en les isolant du fonctionnement du quartier (impasses, boucles, raquettes, systèmes arborescents) ; pavillons mitoyens ou en bande moins propices aux modifications et à l'accueil d'une fonction économique autre qu'un simple siège social.

## L'INSERTION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Une grande variété d'activités économiques sont déjà implantées dans les tissus pavillonnaires : artisanat, commerces, services. Toutes ont un impact potentiel, positif ou négatif, sur la qualité urbaine des quartiers concernés. Leur localisation dans l'espace urbain et leur rapport à la parcelle et au bâti existant peuvent revêtir différentes configurations, qui ne relèvent pas tant d'un processus de densification que d'une dynamique de diversification des fonctions et d'intensification de l'occupation et des usages de l'espace pavillonnaire.

Au-delà du constat premier d'une relative dispersion des activités économiques dans les quartiers pavillonnaires — les fonctions économiques sont présentes partout, quelles que soient l'ancienneté et la localisation des tissus pavillonnaires — une dynamique plus soutenue d'implantation et de développement se détache le long des grands axes structurants.

[21] Marc Huret, *Une autre ville est possible, L'agenda 2020-2040 de l'urbanisme en France*, Paris, L'Harmattan, 2017.

[22] Marc Huret, *Essai sur le pouvoir urbain, Propos d'un urbaniste atterré, propositions d'un urbanisme citoyen*, Paris, L'Harmattan, 2015.

[23] Céline Loudier-Malgouyres, « L'effet de rupture avec l'environnement voisin des ensembles résidentiels », *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 102, 2007, p. 69-77.

[24] Lou Herrmann, *Fabriquer la ville avec les lotissements, Une qualification possible de la production ordinaire des espaces urbains contemporains ?*, thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme, Université de Lausanne et Université Lumière-Lyon 2, 2017, multig.

## VARIÉTÉ DES MODALITÉS D'IMPLANTATION À LA PARCELLE

La configuration la plus simple et la plus fréquente correspond aux implantations économiques qui occupent une partie du pavillon, sans nécessiter une modification des volumes ou des ouvertures. Elles ne sont donc pas toujours perceptibles depuis l'espace public. Il s'agit d'activités tertiaires exercées en libéral ou en autoentreprise (profession médicale et paramédicale, service administratif, conseil juridique, architecte, géomètre, organisation de spectacles, édition, etc.) et d'activités artisanales (métiers du bâtiment ou de bouche), de maintenance (nettoyage) ou de transport (taxi, ambulance), dont l'exercice se fait principalement en prestations sur site. Elles ne recherchent ni visibilité ni accessibilité depuis la rue et occupent, au mieux, une pièce ou une partie du rez-de-chaussée lorsqu'il s'agit de pavillons à étage (R+1). Les fonctions autres qu'administratives nécessitent parfois des aménagements intérieurs spécifiques : laboratoire, zone de stockage... Tous les tissus pavillonnaires, quel que soit leur mode de production (diffus, lotissement de constructeur, Zac) et leur type architectural dominant (pavillons quatre façades, mitoyen, en bandes), peuvent accueillir ces activités économiques peu invasives.

Les pavillons à quatre façades en R+1 construits des années vingt aux années soixante-dix se prêtent particulièrement bien à ce type d'occupation mixte, l'étage étant consacré au logement tandis que le rez-de-chaussée accueille les fonctions économiques. Dans ce cas toutefois, il est aussi fréquent que des modifications des ouvertures soient réalisées en plus des aménagements spécifiques, afin d'adapter les surfaces — à l'origine cave, garage, buanderie... — aux besoins de l'activité : remplacement de la porte du garage par une vitrine, suppression ou élargissement des fenêtres, ouverture ou condamnation d'une porte, pose d'une enseigne, etc. Certaines modifications sont obligatoires pour les activités commerciales et les services sanitaires et sociaux soumis au respect des normes ERP. Des activités de restauration et d'hébergement (cafés-restaurants, gîtes-chambres d'hôtes), des activités sanitaires, paramédicales et sociales (cabinets médicaux ou paramédicaux, dentistes, cliniques vétérinaires, laboratoires d'analyses médicales, salons d'esthétique, crèches) et des services spécialisés aux entreprises (expert-comptable) occupent parfois la totalité d'un pavillon, induisant alors la disparition ou l'absence totale de la fonction résidentielle. Ces implantations nécessitent *a minima* le changement de destination du pavillon, voire sa transformation, qui peut aller jusqu'à la démolition du bâti d'origine et son remplacement par un nouveau bâtiment dédié, conçu pour accueillir l'activité.

Les implantations d'activités économiques dans un ou plusieurs bâtiments non résidentiels situés sur la parcelle sont également fréquentes, allant de la simple annexe dédiée, mitoyenne ou non de l'habitation, à de véritables ensembles immobiliers incluant l'occupation partielle ou totale du rez-de-chaussée du pavillon d'habitation, parfois à cheval sur plusieurs parcelles. Dans les tissus anciens de première couronne de banlieue, il s'agit notamment de métiers de bouche et des métiers du bâtiment (serrurerie, maçonnerie), de soins de la personne et de garages automobiles. Leur implantation peut être imbriquée dans la fonction résidentielle dès l'origine de la construction, au sein d'ensembles parcellaires hérités du processus de remembrement ou de division foncière d'un patrimoine familial. Dans les tissus pavillonnaires de deuxième couronne, il s'agit plutôt de services d'entretien (paysage et espaces verts, nettoyage), de commerces de proximité (boulangerie, pharmacie) et de métiers du bâtiment.

**Atelier d'un artisan à Montreuil-sous-Bois (Seine-Saint-Denis).**

Photographie de Denis Gabbardo (2017).

Toutes ces occupations parcellaires mixtes conduisent parfois à la séparation physique des espaces résidentiels (pavillon et jardin) et des espaces dédiés aux fonctions économiques (annexes, cour permettant le stationnement des visiteurs ou le stockage du matériel). Quand elle est rendue nécessaire par le caractère commercial, voire nuisant, de l'activité économique, la séparation est matérialisée par une clôture, une haie ou un muret. Elle peut aussi s'accompagner d'accès distincts à la voirie, qu'il y ait une ou plusieurs parcelles.

### LA CONSTITUTION DE POLARITÉS COMMERCIALES DE PROXIMITÉ

Une concentration relative des activités économiques le long des axes structurants s'observe sur les franges des quartiers pavillonnaires plutôt anciens, notamment au contact d'autres tissus urbains constitués comme les Zae, où elles nourrissent la formation de polarités commerciales de proximité. La dimension axiale, favorable à la visibilité et à l'accessibilité des activités commerciales et de prestations de services, se combine ici à la dimension polaire qui offre le bénéfice des externalités d'agglomération, pour soutenir la dynamique d'implantation et de constitution de pôles économiques de proximité en lisière de tissus.

Les implantations d'activités commerciales de proximité — commerces communautaires (épiceries — alimentation générale, incluant parfois boucherie halal et boulangerie-pâtisserie orientale), points chauds, snacks, cafés-restaurants, pizzerias et autres établissements de restauration rapide, ainsi que des services sanitaires et paramédicaux (pharmacies, cliniques vétérinaires, laboratoires d'analyses) — connaissent ainsi un développement rapide en rez-de-chaussée des maisons d'habitation, voire en remplacement total de la fonction résidentielle. Dans l'ensemble, les activités économiques qui forment ces nouvelles polarités commerciales s'implantent dans des formes bâties respectueuses de la référence pavillonnaire — notamment du modèle du pavillon Castor, assez répandu dans les secteurs étudiés—, même après transformation ou remplacement du bâti d'origine. Elles s'inscrivent donc en cohérence morphologique avec les tissus pavillonnaires environnants, dont elles grignotent les marges.

Les « effets de lisière » ainsi générés sont d'autant plus forts que les tissus pavillonnaires sont voisins et résiduels d'une vaste Zae intercommunale bien desservie par les infrastructures routières, car celle-ci représente un potentiel de marché, une visibilité et une accessibilité idéales pour des porteurs d'activités artisanales, commerciales ou de services en mal de solutions d'hébergement. La difficulté de trouver des locaux adaptés et accessibles pour des petits porteurs d'activités est en effet l'un des facteurs explicatifs du phénomène, également mis en lumière par l'émergence d'une offre locative de surfaces commerciales ou d'activités dans les quartiers pavillonnaires. À Lyon comme ailleurs, « l'économie locale se voit limitée dans ses possibilités de développement et les entrepreneurs se plaignent d'une concurrence accrue pour le foncier[25] ». Les prix plus abordables que dans d'autres secteurs, la localisation urbaine avantageuse, l'attachement des porteurs d'activités à leur territoire de résidence et les relations de proximité nouées avec les fournisseurs et la clientèle expliquent aussi la dynamique de refuge de certaines activités artisanales et tertiaires dans les quartiers pavillonnaires.

[25] Kaye Geipel, *op. cit.*, p. 62.



## CONNAÎTRE, COMPRENDRE ET RÉGULER L'IMPLANTATION ÉCONOMIQUE EN TISSU PAVILLONNAIRE

Les implantations économiques dans les tissus pavillonnaires sont discrètes ; quantitativement faibles et peu visibles, elles attirent rarement l'attention de la collectivité. Perçues comme ponctuelles et spontanées, elles inspirent encore le doute quant à l'effectivité de l'exercice de fonctions économiques dans du bâti pavillonnaire résidentiel : ne s'agirait-il pas seulement de domiciliations administratives (*i.e.* de simples sièges sociaux d'entreprises) ? Le phénomène est donc globalement méconnu et peu régulé par les pouvoirs publics. Les élus craignent d'autant plus l'impact du développement d'activités économiques sur la qualité de vie résidentielle et sur le profil socioéconomique de leur commune qu'ils n'en maîtrisent pas les tenants ni les aboutissants.

### UNE PERCEPTION ET UNE APPROCHE LIMITÉES DU PHÉNOMÈNE

Lorsque l'implantation d'activités économiques dans les zones pavillonnaires est permise par les PLU, les élus et les services techniques appréhendent généralement la question de façon fortuite, au hasard d'un dossier d'urbanisme (demande d'autorisation, déclaration de travaux) ou de la découverte de panneaux et enseignes, apposées sur la clôture, voire en façade d'un pavillon, parfois sans autorisation. Les nuisances et les conflits d'usage générés par certaines activités peuvent aussi entraîner des plaintes de la part des riverains (bruit, odeur, sur-fréquentation, encombrement de l'espace public, etc.). Plus rarement, les pouvoirs publics sont informés de la présence d'une activité en quartier pavillonnaire lorsque celle-ci cherche à se relocaliser en Zae ou dans des locaux dédiés pour se développer dans de bonnes conditions.

Des études de la Chambre des métiers et de l'artisanat du Rhône et la réactualisation des fichiers Entreprises municipaux ont toutefois permis d'amorcer une prise de conscience collective. Depuis 2009, l'explosion des créations d'activités sous le statut d'auto-entrepreneur (aujourd'hui, de micro-entreprise) alimente en effet la dynamique des implantations économiques en tissu pavillonnaire et contribue à augmenter les « atterrissages forcés » d'activités commerciales, artisanales et tertiaires — de proximité ou pas — dans certains quartiers péricentraux et de première couronne.

Avec le partage des compétences d'aménagement, d'urbanisme et de développement économique entre les niveaux communal et intercommunal, les services municipaux sont aux avant-postes de l'accompagnement des projets relevant de l'économie de proximité (autorisations, rappel à la règle, gestion des nuisances). Ils sont donc plus sensibilisés à la problématique des activités économiques en zones pavillonnaires que les urbanistes et développeurs économiques métropolitains. Comme ces derniers, ils restent toutefois enfermés dans une approche par filières stratégiques et « grands comptes », laquelle occulte largement l'existence et les possibilités d'implantation économique en dehors des produits standardisés qui forment l'offre de surfaces dédiées (Zae, immobilier de bureaux, centres commerciaux).

Même si les uns et les autres se rejoignent sur la nécessité d'étendre le zonage prioritaire des investissements publics d'équipement en réseau à haut débit aux secteurs pavillonnaires impactés par le développement des activités

économiques, les acteurs publics locaux ne parviennent pas à sortir du modèle classique de l'urbanisme à vocation économique, qui repose encore largement sur le principe fonctionnaliste selon lequel une activité = un local dédié.

### UN ACCOMPAGNEMENT ENCORE BALBUTIANT DES PORTEURS DE PROJETS

L'absence de vision stratégique d'ensemble répond au manque de connaissance général du phénomène à l'échelle de l'agglomération. Selon leur situation, les municipalités adoptent divers positionnements d'action.

Les communes centrales et péricentrales, dont le tissu urbain plutôt ancien, dense et mixte bénéficie d'une très forte attractivité économique, expriment soit une hostilité de principe, soit aucune volonté d'accompagner ni d'empêcher la dynamique à l'œuvre, malgré les données disponibles et les sollicitations des porteurs de projets. L'implantation d'activités en tissu pavillonnaire se produit en effet principalement en première couronne, de manière à bénéficier des aménités et de l'accès au marché de l'hyper-centre tout en conservant les possibilités d'ouverture vers la périphérie.

Avec une part élevée de maisons individuelles dans leur parc résidentiel et une moindre attractivité économique, les communes périphériques s'avèrent plus conciliantes. À défaut d'accompagner le développement des activités en amont, elles peuvent faire preuve de bienveillance à l'égard des porteurs de projets, notamment en régularisant les implantations « sauvages » en lisière de tissu pavillonnaire, au contact d'une Zae ou au sein d'une polarité commerciale de proximité.

Les outils réglementaires des PLU, destinés à favoriser le maintien et le développement de l'artisanat, du commerce et des services de proximité (linéaires commerciaux, périmètres de polarité commerciale), sont encore très peu utilisés dans les quartiers pavillonnaires. Pour l'heure, seuls le respect des règles (normes ERP, publicité, enseignes, alignement, occupation de l'espace public) et le refus des nuisances envers le voisinage tracent la ligne de référence distinguant les activités acceptables (services aux personnes, prestations sur site) et celles qui doivent être bannies des zones résidentielles (unités de fabrication-réparation, restauration rapide).

## CONCLUSION

Les implantations économiques dans les quartiers pavillonnaires constituent déjà une réalité, qui revêt différentes formes et modalités d'insertion spatiale. Elles ne génèrent pas tant une densification du cadre bâti qu'une diversification fonctionnelle et une intensification d'usage de ces espaces.

La dynamique d'implantation est plus marquée dans certaines zones pavillonnaires proches du centre ou des grandes Zae de l'agglomération, car elles constituent, grâce à leur faible mutabilité foncière et à la moindre spéculation immobilière qui en découle, une solution de repli pour les petites activités artisanales et tertiaires, qui peinent souvent à se loger dans le parc de surfaces dédiées existant. Celui-ci s'avère en effet globalement insuffisant, trop cher et inadapté aux besoins spécifiques (taille, configuration, localisation), malgré le raffinement de la chaîne de produits fonciers et immobiliers proposée par les acteurs locaux de l'urbanisme et du développement économique. La dimension parfois clandestine des implantations en tissu pavillonnaire, relativement à l'écart des cadres et dispositifs de régulation urbaine, est ainsi révélatrice du décalage profond qui sépare encore les stratégies publiques d'aménagement économique des problématiques d'implantation des petits porteurs d'activités.

Ce constat plaide ainsi en faveur d'une meilleure connaissance du phénomène dans son ampleur, ses formes, les problèmes posés et les anticipations ou réponses apportées par la collectivité. Cela nécessite d'étendre l'exploration à d'autres terrains et contextes urbains (villes moyennes, petites villes, métropoles) et d'appuyer les résultats sur une compréhension plus fine des dynamiques propres à la sphère de l'économie domestique — quels modèles de développement ? quelles logiques d'implantation foncières et immobilières ? —, pour concevoir des outils réglementaires et des dispositifs opérationnels adaptés au défi d'un nouvel *urbanisme d'usages*, générateur d'intensité urbaine jusque dans les recoins pavillonnaires de nos villes.