

POLARISATION DES EMPLOIS ET DE LA POPULATION: QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES ?

ACTES DU SÉMINAIRE ENS/L'INSTITUT PARIS REGION
DU 1 AVRIL 2022



JUILLET 2022
30.22.02



institutparisregion.fr



POLARISATION DES EMPLOIS ET DE LA POPULATION : QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES ?

ACTES DU SÉMINAIRE ENS/ L'INSTITUT PARIS
REGION DU 1^{ER} AVRIL 2022

L'INSTITUT PARIS REGION

15, rue Falguière 75740 Paris cedex 15
Tél. : + 33 (1) 77 49 77 49 - Fax : + 33 (1) 77 49 76 02
www.institutparisregion.fr

Directeur général : Nicolas Bauquet

Actes du séminaire rédigés par Thibault Lavaud, Martin Varron, Thomas Quillier, Nolwenn Da Cruz, Yanis Rotman, Enzo Foulon, ENS et Paris Dauphine.

Coordonnés par Brigitte Guigou, L'Institut Paris Region et Emmanuèle Cunningham-Sabot, ENS
N° d'ordonnancement : 30.22.02

Crédit photo de couverture :

J. Sarris/L'Institut Paris Region

Nous remercions tous les intervenants : Jean-Pierre Orfeuill, Mariette Sagot, Renaud Roger, François Michelot, Thibault Lavaud, Martin Varron, Thomas Quillerier, Nolwenn Da Cruz, Yanis Rotman, Enzo Foulon, Elvira Melin, Guillaume Terrailot, Céline Tignol et Martin Omhové.

L'École Normale Supérieure (ENS, département de Géographie) et L'Institut Paris Region organisent depuis 2015 un cycle de séminaires sur les questions urbaines. Ouverts à un public d'étudiants et de professionnels, ces séminaires ont pour objectif de croiser et de confronter les points de vue des chercheurs, professionnels, élus et représentants de la société civile sur des thématiques à enjeux pour la région. Mieux comprendre les questions urbaines et identifier des pistes pour l'action, telles sont les orientations de ces séminaires ENS – L'Institut Paris Region, proposés alternativement dans les locaux de l'ENS et de L'Institut Paris Region.

Ce séminaire, qui fait suite à la publication de l'ouvrage *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*, Édition 2021 par L'Institut Paris Region, s'intéresse aux liens entre polarisation des emplois et des populations et aux effets différenciés des déséquilibres entre habitat et emploi selon les catégories sociales.

Parmi ses nombreuses forces, la région dispose d'un marché de l'emploi riche et diversifié dont la capacité de résilience est remarquable. Le dynamisme régional, porté par la jeunesse et le niveau de qualification de sa population, s'est accompagné d'une polarisation de l'emploi et d'une croissance démographique plus économe en consommation d'espaces naturels. Toutefois, ce dynamisme a son revers en termes d'inégalités territoriales à l'accès aux ressources et aux emplois. La croissance des prix immobiliers dans le centre et le recentrage des emplois profitent avant tout aux cadres qui sont devenus les premiers utilisateurs des transports en commun alors que s'accroissent les phénomènes de gentrification et d'éviction des habitants moins aisés.

Comment les pouvoirs publics se saisissent-ils de cette question ? Quels sont les outils pour réguler ces déséquilibres entre habitat et emploi, notamment pour les catégories les plus modestes.

L'organisation de ce séminaire a été coordonnée par Emmanuèle Cunningham-Sabot, professeure de géographie à l'ENS et par Brigitte Guigou, responsable formation partenariat recherche à L'Institut, et s'est appuyée sur Thibault Lavaud, Martin Varron, Thomas Quillerier, Nolwenn Da Cruz, Yanis Rotman, Enzo Foulon, élèves du département de géographie à l'ENS ou étudiants à l'Université de Paris Dauphine, et pour L'Institut sur Mariette Sagot, démographe, Renaud Roger, urbaniste, François Michelot, démographe et Martin Omhové, directeur du département Habitat et Société.

Le programme et les actes du séminaire sont consultables en ligne sur le site de L'Institut :

<https://www.institutparisregion.fr/societe-et-habitat/les-seminaires-ens-linstitut-paris-region-sur-les-questions-urbaines/polarisation-des-emplois-et-de-la-population-queelles-politiques-publiques-territoriales/>

Sommaire

OUVERTURE

Brigitte GUIGOU

Responsable partenariat recherche à L'Institut Paris Region 06

Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT

Professeure de géographie à l'ENS..... 06

INTERVENTIONS

Jean-Pierre ORFEUIL

Professeur émérite à l'École d'Urbanisme de Paris, conseiller indépendant auprès de l'Institut pour la ville en mouvement-Vedecom 06

Mariette SAGOT

Démographe à L'Institut Paris Region 09

Renaud ROGER

Urbaniste à L'Institut Paris Region 09

François MICHELOT

Démographe à L'Institut Paris Region 12

Nolwenn DA CRUZ, Enzo FOULON, Thibault LAVAUD, Thomas QUILLERIER,

Yanis ROTMAN, Martin VARRON

Étudiants ENS et Paris Dauphine 13

TABLE RONDE : QUELLES PISTES D'ACTION ?

Céline TIGNOL

Directrice du pôle immobilier à la RATP 17

Elvira MELIN

Responsable du bureau immobilier d'entreprises à la Drieat..... 18

Guillaume TERRAILLOT

Directeur général adjoint, pôle Stratégie et Ressources à l'Epifif 19

GRAND TÉMOIN

Martin OMHOVÈRE

Directeur du département Habitat et Société à L'Institut Paris Region 25

BIBLIOGRAPHIE 27

SIGLES 28

OUVERTURE

Brigitte GUIGOU

Responsable formation et partenariat recherche, L'Institut Paris Region

Je vous souhaite la bienvenue à ce séminaire coorganisé depuis 2015 par L'Institut Paris Region et l'École Normale Supérieure, représentée par Emmanuèle Cunningham-Sabot, professeure de Géographie. Après deux ans d'interruption en raison des restrictions sanitaires, c'est avec plaisir que nous vous accueillons cet après-midi à L'Institut Paris Region. Ce séminaire croisera, comme les années précédentes, les points de vue de chercheurs, de professionnels, d'experts de L'Institut Paris Region, et d'étudiants de l'École Normale Supérieure et de l'Université Paris Dauphine.

Le thème de ce séminaire a été suggéré par Martin Omhové, directeur du département Habitat et Société de L'Institut Paris Région, suite à la publication de l'ouvrage *Les Franciliens – Territoires et modes de vie* en décembre 2021. Au travers de cette étude riche en cartes et en infographies, qui s'appuie notamment sur des données du recensement, L'Institut met en perspective des dynamiques sociales, économiques, urbaines et démographiques à l'œuvre en Île-de-France depuis le début du XXI^e siècle. L'ouvrage en souligne les évolutions principales et met en relief la diversité des territoires qui composent la région Île-de-France. Parmi l'ensemble des résultats de cette publication, nous avons souhaité interroger plus particulièrement la polarisation croissante des emplois et de la population et les inégalités territoriales en matière d'accès à l'emploi, au logement et aux ressources.

Emmanuèle CUNNINGHAM SABOT

Professeure de Géographie à l'École Normale Supérieure

Effectivement, c'est un plaisir de pouvoir reprendre ces séminaires conjoints en présentiel. Pour comprendre dans un premier temps les tenants et les aboutissants de la polarisation des emplois et de la population en Île-de-France, Jean-Pierre Orfeuill, professeur émérite à l'École d'Urbanisme de Paris et conseiller indépendant auprès de l'Institut Ville en Mouvement-Vedecom, va éclairer notre débat du jour. Dans son intervention, Jean-Pierre Orfeuill va nous proposer de déconstruire le concept de densité et nous en montrer les paradoxes. Ensuite, je donnerai la parole aux auteurs de l'ouvrage, les démographes Mariette Sagot et François Michelot et l'urbaniste-économiste Renaud Roger, qui vont nous donner à voir cette dynamique démographique, urbaine et économique à l'œuvre en Île-de-France. Pour terminer cette première partie, nous quitterons l'Île-de-France grâce aux étudiants de l'École Normale Supérieure et de Paris-Dauphine. Nolwenn Da Cruz, Enzo Foulon, Thibault Lavaud, Thomas Quillerier, Yanis Rotman et Martin Varron ont préparé un éclairage sur ces questions, à partir de terrains étrangers : ils compareront les villes de Dakar et du Cap autour de la thématique du jour, « Polarisation des emplois et polarisation de la population », et vont nous exposer les politiques publiques mises en place pour améliorer la situation localement. Cette dernière intervention fera le lien avec la table ronde qui sera centrée sur les pistes d'action.

INTERVENTIONS

Jean-Pierre ORFEUILL

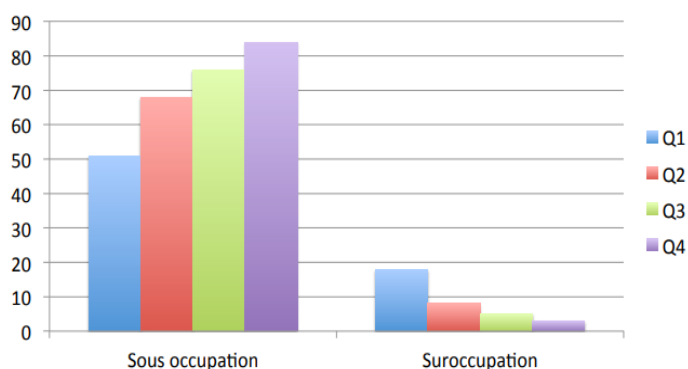
Professeur émérite à l'École d'Urbanisme de Paris, conseiller indépendant auprès de l'Institut pour la Ville en Mouvement-Vedecom.

Bonjour à toutes et à tous. Je tiens à remercier les organisatrices pour leur invitation à introduire cette demi-journée par quelques réflexions sur la densité, qui me donne l'occasion de retrouver de nombreux collègues. Je ferai une intervention assez brève, car l'ouvrage *Les Franciliens - Territoires et modes de vie* est d'une grande richesse.

La densité, terme d'usage commun, renvoie à des perceptions, des sensibilités. C'est en même temps un terme utilisé par les statisticiens et qui est présent dans de nombreuses autres disciplines scientifiques. La densité est aussi abordée par les disciplines d'action que sont l'architecture, l'urbanisme et l'aménagement. Elle a été au cœur de politiques anciennes (ouvrir de nouveaux territoires à l'urbanisation à l'époque de la croissance urbaine forte), ainsi que de plus récentes (« compacifier » les développements notamment).

Densité et développement

Historiquement, les travaux de Marc Wiel ont montré que la densité a été une façon de maximiser les échanges, à une époque où l'essentiel de la mobilité se faisait à pied ou à cheval dans la ville pédestre. La densité n'était alors pas un choix mais une contrainte. C'était le moyen de maximiser les interactions sociales pour le plus faible coût en mobilité. Pour Adam Smith, cette maximisation a généré une croissance plus forte, pour Marshall, des externalités positives, et pour Schumpeter, des innovations. Elle a aussi généré plus de spécialisation, d'interdépendance et d'individuation. Cependant, la densité favorise un développement paradoxal, puisque le développement permis par la maximisation des échanges conduit à un accroissement de la superficie des zones d'échange, ce qui génère, à mesure qu'ils se développent, des territoires de moins en moins denses. Aujourd'hui, les agglomérations très denses se trouvent donc plus souvent dans les pays en développement, et les agglomérations les moins denses dans les pays développés. En effet, ces derniers ont davantage de ressources pour développer des infrastructures rapides de mobilité, qui à leur tour permettent d'urbaniser des territoires plus étendus. L'agglomération parisienne occupe ainsi la 618^{ème} place du classement par densité des agglomérations mondiales. Cette mobilité facilitée ne se fait pas au détriment de la part budgétaire allouée par les ménages au logement, qui reste le premier poste de dépenses aujourd'hui. Le logement a ceci de paradoxal que c'est une des seules consommations dont le volume augmente alors même que les prix augmentent. On consomme en volume beaucoup plus de mètres carrés par personne aujourd'hui en France qu'il y a quarante ans, et l'on est passé de 30 m² par personne à 40 m² par personne pour les seules surfaces habitables (il faudrait aussi tenir compte des espaces extérieurs).



Analyse de l'auteur :

Je suis aussi frappé par le fait que la plupart des travaux sur l'occupation des logements font référence à la suroccupation. La sous-occupation est pourtant très largement majoritaire. Dans un contexte de nécessité de transition énergétique et écologique et de crise du logement, la sous-occupation est peut-être une piste d'action : nous pourrions inventer des mécanismes pour réduire la

sous-occupation et loger plus de monde sans construire nécessairement plus de logements. Le paradoxe de l'Île-de-France est bien connu : c'est la région la plus riche de France et, d'une certaine façon, la plus mal logée. La suroccupation croît de 2 ou 3 % dans l'espace rural à environ de 20 % en Île-de-France. Ce taux est encore plus élevé dans les départements franciliens périphériques pauvres.

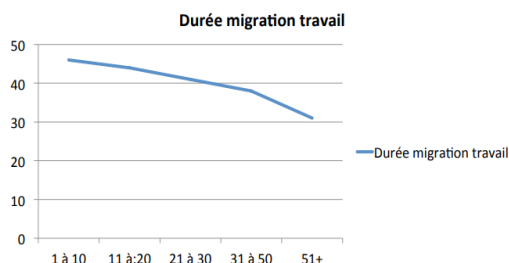
Densité et inégalités

Je crois qu'il y a un lien très puissant entre densification et inégalités. Je rappelle ce propos de Marc Wiel : « Être urbain, c'est avoir besoin des autres et être gêné par les autres », c'est-à-dire qu'on est toujours dans une situation d'arbitrage entre ces deux polarités. Et évidemment, il y a des individus qui ont plus de capacités d'arbitrage que d'autres. Dans nos enquêtes statistiques, nous croisons toujours le revenu avec d'autres indicateurs statistiques, mais ce n'est pas le cas pour le patrimoine. Il me semble que le logement relève au moins autant d'une approche patrimoniale que d'une approche de revenus. La mobilité mécanisée permet aux plus aisés d'être proche de ceux qui leur ressemblent et de choisir leur distance aux autres, tout en restant connectés. Et il se trouve que les emplois, et notamment les emplois de cadres, se trouvent en moyenne plus souvent dans les zones denses, donc dans les cœurs d'agglomération. À l'exception des logements sociaux, le cœur d'agglomération est habité par des populations relativement aisées. Seule la présence de logements sociaux permet le maintien d'une population à faibles revenus dans les centres.

Densité : quelques angles morts

Durée de migration en fonction de la densité d'emploi au lieu de travail

(abscisses: communes et arrondissements classés par densités d'emploi décroissantes)



croissent fortement avec la densité d'emploi.

La densité de coprésence a également un sens. Vous relevez dans vos analyses, d'une part, que le cœur métropolitain est un lieu de résidence privilégié des cadres, et d'autre part, qu'il est un lieu de travail privilégié des cadres. C'est cette coprésence des emplois et des résidences dans les centres-villes qui explique qu'ils soient les premiers utilisateurs des transports en commun². Le recours important à la voiture individuelle par les ouvriers s'explique davantage par leurs lieux de résidence de travail, généralement faiblement desservi par les transports en commun. Enfin, l'analyse des densités de flux apporte elle aussi des éclairages. On cartographie les flux les plus importants, mais la somme des flux faibles peut être plus élevée. Ainsi en Seine-et-Marne, on compte 138 000 actifs sur des flux de plus de 100 actifs qui ont quelque chance d'être cartographiés, mais 348 000 sur des flux plus faibles, dont on ne rendra pas compte, ce qui induit un biais quant à la possibilité de transférer ces actifs vers les transports publics.

Haro sur les faibles densités : où en est-on ?

Enfin, étalement et périurbanisation ne sont pas synonymes. On peut parler d'étalement quand la population croît plus fortement dans les zones externes. La périurbanisation est le fait qu'il y ait plus personnes dans les zones externes qui vont travailler dans l'agglomération. Il peut y avoir étalement sans périurbanisation, et périurbanisation sans étalement, et on ne fait pas toujours la différence.

Je résume les arguments qui ont été à l'origine du « haro sur l'étalement » : les prix immobiliers centraux chassent les catégories modestes et moyennes des villes, avec comme conséquence des catégories plus modestes dans le périurbain, un coût du transport plus élevé, des distances à parcourir plus élevées, une dépendance accrue à l'automobile et bien sûr des émissions de gaz à effet de serre plus importantes ainsi que des niveaux de socialité plus faibles. Cela a suscité de nombreuses réactions politiques : la loi SRU, les schémas directeurs pour la compacité, et aujourd'hui les ZAN. Ces politiques connaissent un succès relatif en Ile-de-France, un succès plus mitigé dans les grandes agglomérations de province.

Une idée largement partagée est que le niveau de vie est en moyenne plus faible dans les espaces périurbains. C'est faux en moyenne : le niveau de vie croît des centres vers les périphéries. Cette répartition s'explique par des écarts de niveau de vie plus élevés dans le centre-ville, où cohabitent des populations aisées et des personnes à plus faibles revenus qui bénéficient d'un habitat social structurel. Le taux de pauvreté fonctionne évidemment en sens inverse, il est le plus élevé dans les centres. Concernant le coût résidentiel (somme des dépenses de logement et de transport), il n'existe pas de différence importante entre le rural, essentiellement périurbain, et le reste. L'idée largement partagée selon laquelle les habitants du centre seraient respectueux de l'environnement, parcourant de faibles distances, doit être relativisée par leur recours fréquent à l'avion lié à leur plus fort pouvoir d'achat. Selon l'enquête transports de 1994, les distances parcourues annuellement par les habitants des cœurs d'agglomération étaient ainsi plus importantes que celles des habitants des espaces périurbains. Aujourd'hui, le poids des déplacements quotidiens l'emporte assez largement sur les déplacements de loisirs, en particulier parce qu'une partie des populations ayant un niveau

¹ Voir l'ouvrage *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*, p. 87.

² Voir l'ouvrage *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*, pp. 92-99.

de vie moyen ou élevé ne réside plus nécessairement dans les centres. En revanche, concernant les déplacements du quotidien, il est clair que l'on a une très forte croissance de la distance parcourue et de l'usage de la voiture en proportion des modes et en valeur absolue, qui croît très fortement du centre vers les périphéries. Il y a effectivement aussi une forte progression du vélo, par exemple dans les centres-villes.

Terminons sur un dernier point : la question des émissions de gaz à effets de serre. Les périurbains en émettent beaucoup dans leurs déplacements quotidiens, mais il y a une autre source, au moins d'égale importance, celle des individus qui vivent dans une agglomération et travaillent dans une autre. Benoît Conti en a fait l'objet de sa thèse et s'est intéressé aux actifs dont le domicile et le travail se trouvent dans deux aires urbaines différentes : il y a évidemment beaucoup plus d'actifs périurbains qui vont vers les pôles, que d'actifs interurbains³. En revanche, ce sont les interurbains qui émettent le plus de gaz à effets de serre par personne. Il faudra donc à l'avenir se pencher sur ces mobilités singulières de ville à ville.

POLARISATIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE : UN RISQUE DE PÉRIPHÉRISATION DES PLUS PAUVRES ?

Mariette SAGOT (L'Institut Paris Region), **François MICHELOT** (L'Institut Paris Region), **Renaud ROGER** (L'Institut Paris Region)

Mariette SAGOT

Démographe à L'Institut Paris Region

Dans l'ouvrage *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*⁴, on constate un mouvement de polarisation des emplois les plus qualifiés dans le centre de la région et une valorisation des secteurs centraux par les populations les plus aisées. En conséquence, les déplacements domicile-travail continuent de s'allonger pour les actifs, sauf pour les cadres qui deviennent les premiers utilisateurs de transports en commun. On peut aussi s'interroger sur les effets de la pandémie et du développement du télétravail sur la mobilité.

Renaud ROGER

Urbaniste à L'Institut Paris Region

Nous avons cherché à appréhender la dynamique de polarisation des emplois régionaux des 15 dernières années. La première clé de lecture a été régionale : entre 2007 et 2019, l'Île-de-France a accueilli près de 45 000 emplois supplémentaires par an, c'est-à-dire plus de 30 % des gains nationaux. Puisque l'emploi francilien représente 23 % des emplois nationaux, *de facto*, le poids économique de la région Île-de-France se renforce sensiblement. L'autre clé de lecture, c'est celle du taux de création d'emplois qui était en Île-de-France de 0,7% sur cette même période, contre 0,5 % à l'échelle nationale. À l'échelle infra régionale, la polarisation des emplois s'est significativement renforcée. En effet, la zone d'emploi de « Paris », qui correspond peu ou prou à celle de la Métropole du Grand Paris et qui accueille un peu plus de 4 millions d'emplois, a « capté » 77 % de la croissance régionale de l'emploi depuis 2010. Pour les zones d'emplois hors agglomération (Coulommiers, Étampes, Meaux, Provins et Rambouillet), le sentier de croissance est relativement faible. Pour les zones d'emplois limitrophes de celle de Paris, les situations sont contrastées. Schématiquement, le versant Est de la région est plus dynamique que son versant Ouest. La seconde couronne Ouest (Saint-Quentin-en-Yvelines, Versailles, Cergy) a une croissance de l'emploi plutôt faible ces quinze dernières années, à la différence de la seconde couronne Est (Marne-la-Vallée, Évry, Sénart) qui a connu une bonne croissance.

Les moteurs puissants de la croissance de l'emploi en Île-de-France sont issus des secteurs des activités scientifiques, techniques, de services et de soutien. Ces activités font partie de ce que l'on appelle les fonctions métropolitaines et regroupent des métiers à fort niveau de qualification, type

³ Benoit Conti, 2016, *La mobilité pendulaire interurbaine en France face aux enjeux du changement climatique : caractérisation socioéconomique, analyse spatiale et potentiels de report modal*, thèse de doctorat, université Paris-Est, sous la direction de Anne Aguilera-Belanger et de Florent Le Néchet.

⁴ L'Institut Paris Region, 2021, *Les Franciliens - Territoires et modes de vie*, <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/les-franciliens-territoires-et-modes-de-vie/>

activités juridiques, de conseil, de gestion, d'ingénierie... Depuis 2009, ces activités ont généré près de 200 000 emplois supplémentaires qui se sont localisés à 80 % dans la zone d'emploi de Paris.

Le deuxième pilier de l'emploi est celui des fonctions présentes : elles constituent 40 % de l'emploi régional. Leur croissance est plus diffuse puisqu'elle est liée aux dynamiques démographiques locales. Toutefois, une partie de cette économie présente est portée par les non franciliens, c'est-à-dire les touristes. Avant la crise, l'Île-de-France accueillait chaque année près de 50 millions de touristes, ce qui générerait entre 300 000 et 500 000 emplois. La géographie d'accueil de ces touristes, qu'ils soient d'affaires ou d'agrément, est elle aussi fortement polarisée notamment sur la zone d'emploi de Paris.

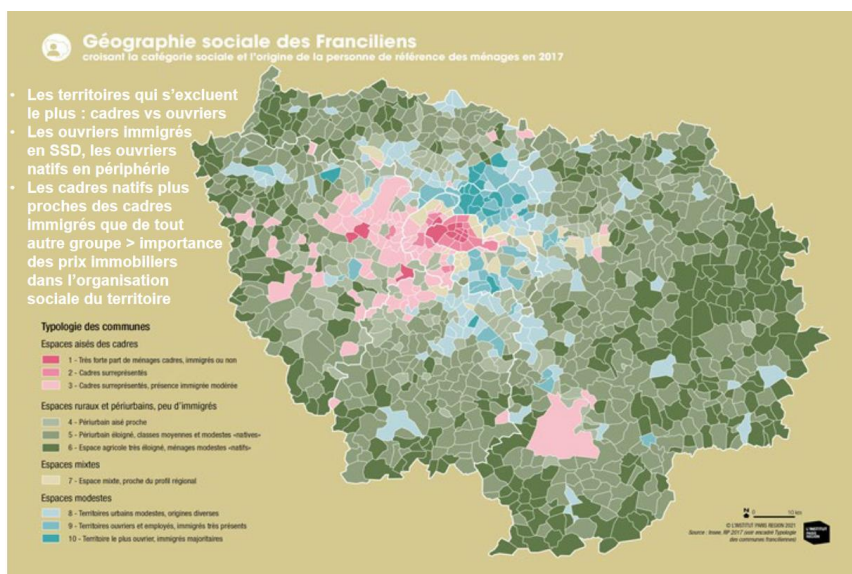
On a cherché à mettre en regard ces trajectoires des emplois avec d'autres indicateurs socio-économiques ou fonctionnels, comme le taux de concentration d'emploi (i.e. rapport entre nombre d'emplois et le nombre d'actifs sur un territoire), le taux de stabilité des actifs (i.e. le nombre d'actifs qui résident et travaillent dans le même territoire) et le taux de chômage. En dynamique, les zones d'emploi hors agglomération ont vu leur vocation résidentielle s'affirmer tandis qu'à l'inverse, le profil économique de la zone d'emploi parisienne s'est renforcé. Autre constat, en dehors de la zone d'emploi de Paris, moins de la moitié des actifs résident et travaillent dans la même zone. Le pouvoir d'attraction de la zone d'emploi de Paris joue évidemment. Mais force est de constater que pour l'ensemble des zones d'emplois franciliennes, une part importante des emplois est occupée par des actifs non-résidents, quel que soit leur taux de concentration d'emploi et qu'elle que soit leur localisation. Enfin, il n'y a pas de lien entre concentration de l'emploi, dynamisme de l'emploi, taux de chômage et taux de stabilité des actifs.

La conclusion que l'on en tire est que si les territoires ont leurs propres spécificités et trajectoire socio-économiques, les interactions demeurent très fortes et justifient d'appréhender ces dynamiques de polarisation dans le contexte régional.

Mariette SAGOT

Côté social, l'analyse de la géographie sociale francilienne et de son évolution s'est opérée en croisant la catégorie sociale de la personne de référence du ménage avec son origine, immigrée ou pas, étant donné l'importance de la population d'origine immigrée en Île-de-France. En rose (cf. carte ci-dessous), les communes où les cadres sont surreprésentés : plus le rose est foncé, plus les cadres sont représentés, qu'ils soient immigrés ou non. À l'inverse, en bleu, plus le bleu est foncé, plus les ouvriers et les employés sont présents et plus ils sont d'origine immigrée. Les zones périphériques en vert sont caractérisées par une sous-représentation des plus aisés et des plus pauvres : les cadres et immigrés sont fortement sous-représentés. Les ouvriers et employés « natifs » y accèdent à la propriété.

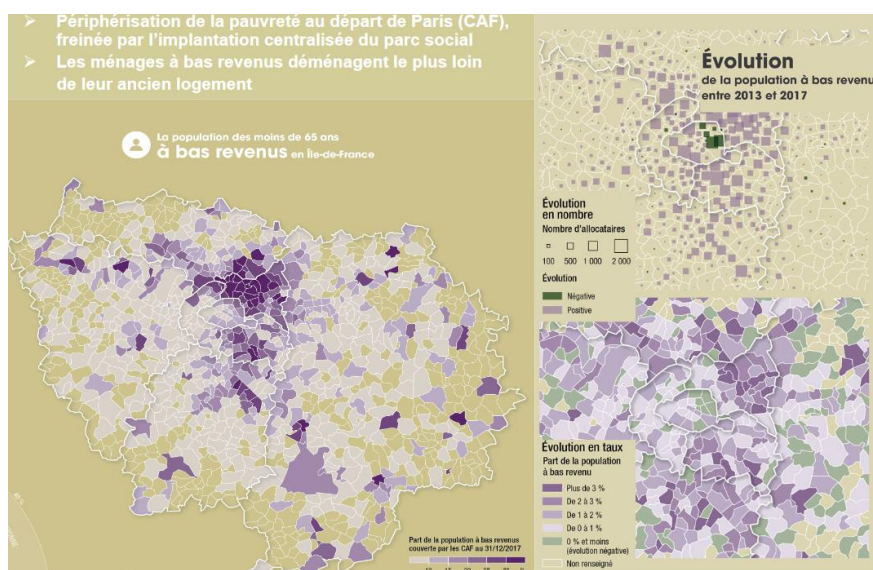
Les groupes qui se distancient le plus sont les cadres versus les ouvriers, et ce quelle que soit leur origine. Par contre, les cadres, immigrés ou non, se côtoient dans les mêmes espaces.



Géographie sociale des Franciliens (source : Les Franciliens - Territoires et modes de vie)

L'évolution montre un renforcement de la polarisation, qui se fait d'un côté par consolidation des secteurs les plus aisés. La présence des cadres se renforce dans les territoires connexes aux espaces les plus aisés, plutôt mixtes socialement comme les 11e et 12e arrondissements de Paris. Ils investissent aussi des secteurs plus modestes comme les 18e et 19e qui jouxtent ces territoires. Entre 2007 et 2017, la part des cadres a augmenté de 11 points à Saint-Ouen, de 8 points à Pantin, de 7 points à Romainville et Bagnolet, de 6 points à Ivry-sur-Seine.

On assiste à une fragmentation des différents quartiers de ces territoires mixtes et modestes, comme à Saint-Ouen, où les cadres ont investi les nouveaux espaces des docks, quand l'Est de la commune où se situe le parc social ancien, continue à se paupériser. Les ménages à bas revenu y sont de plus en plus nombreux, comme le montre l'article de Luc Guibard⁵, réalisé à partir des données de la CAF. Il s'est interrogé sur la périphérisation de la pauvreté en Île-de-France et constate une diminution nette en volume des populations à bas revenus dans le Nord-Ouest de Paris.



*La polarisation renforcée de l'espace social francilien
(source : Les Franciliens - Territoires et modes de vie)*

Mais cette périphérisation des classes populaires au sein de la région est freinée par l'implantation très centrale du parc social. La gentrification se fait, avant tout, dans les secteurs où le locatif privé dégradé est conséquent.

Quand on rapproche les lieux de travail et les lieux d'emploi, il est marquant de voir que les cadres sont les grands bénéficiaires de la concentration des emplois dans le centre de l'Île-de-France. La part des emplois de cadres à moins de 10 km de Notre-Dame s'est accrue de 1,8 point depuis 2007 (+1,2 point pour l'ensemble des emplois). Et si les cadres parcourent en moyenne des distances un peu plus élevées que le reste des catégories socioprofessionnelles pour se rendre à leur travail, ces distances ne se sont pas accrues entre 2007 et 2017, contrairement aux autres catégories socio-professionnelles.

Autre grand changement depuis 2007, les transports en commun (TC) sont devenus le premier mode de transport pour se rendre au travail en Île-de-France. La part modale des TC est passée de 41 % à 44 %. En effet miroir, celle de la voiture a baissé. L'usage des TC est lié à la densité du réseau : 65 % des actifs parisiens y ont recours, 49 % en petite couronne et 31 % en grande couronne. L'effet de la localisation du lieu de travail est encore plus flagrant : 70 % des actifs qui travaillent à Paris utilisent les TC, contre seulement 18 % de ceux qui travaillent en grande couronne. Aussi, les cadres sont devenus les premiers utilisateurs de transports en commun puisque la moitié d'entre eux les utilisent pour aller à leur travail. C'est un peu plus que les actifs employés, 48 %, mais nettement plus que les professions intermédiaires, 42 %, ou les ouvriers, 39 %.

Ces évolutions interrogent les politiques publiques à qui profitent les 35 milliards d'euros d'investissements du Grand Paris Express (GPE) ? Quelles actions menées à destination des

⁵ Luc Guibard, *Les évincés, une étude des mobilités résidentielles sortantes des grandes agglomérations françaises*, thèse de doctorat [en cours].

personnes obligées d'utiliser leur voiture pour viser un développement plus sobre ? Quel peut être l'impact du développement du télétravail suite à la pandémie sur les mobilités résidentielles à l'avenir ?

François MICHELOT

Démographe à L'Institut Paris Region

Le télétravail en Île-de-France engendre-t-il de la mobilité résidentielle ?

La crise sanitaire a-t-elle eu des effets sur la mobilité résidentielle ? Nous allons donner quelques éléments de réponses à partir de résultats issus d'une enquête originale sur le télétravail, menée par l'Institut Paris Region durant l'été 2021. L'enquête montre que le télétravail s'installe durablement parmi les actifs franciliens. Là où on avait 20 % de télétravailleurs avant la crise sanitaire, on en a aujourd'hui plus de 40 %. Les télétravailleurs ont connu un doublement de leur temps hebdomadaire moyen de travail à distance : de 1,4 à 2,6 jours de télétravail par semaine en moyenne. Autrement dit, cela représente un quadruplement du volume total de télétravail depuis le début de la crise sanitaire. Il ne faut pas perdre de vue que la majorité du travail ne s'effectue pas à distance : sur l'ensemble du temps travaillé sur une semaine, il n'y a qu'une journée télétravaillée.

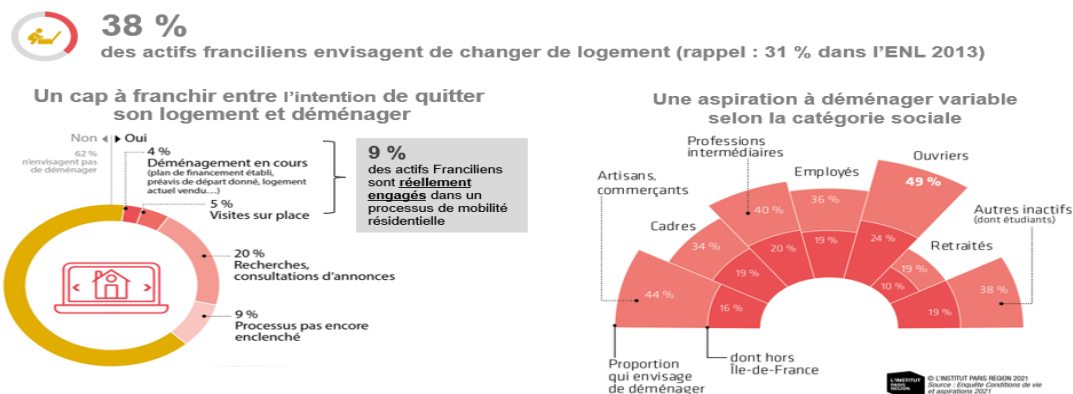
Le télétravail est plus favorable aux cadres : ils télétravaillent dans une proportion double par rapport aux professions intermédiaires ou aux employés. Au demeurant, deux tiers des cadres télétravaillent donc un tiers des cadres ne télétravaille pas, ce qui n'est pas négligeable. Les cadres concentrent, à eux seuls, plus de la moitié des jours télétravaillés par rapport à l'ensemble des actifs franciliens, ce qui est une inégalité bien connue. Il existe une différence selon les secteurs d'activité. C'est ce que disait précédemment Renaud Roger, les fonctions métropolitaines sont les plus « télétravaillables » : la finance, l'assurance, les TIC, etc. La prévalence du télétravail augmente en fonction de la taille de l'entreprise. Il y a davantage de télétravailleurs dans les grandes entreprises que dans les petites.

Bien sûr, il est nécessaire d'avoir un poste télétravaillable pour télétravailler. Un résultat intéressant de l'enquête est le suivant : que vous soyez employé, que vous occupiez profession intermédiaire ou une position de cadre, si vous télétravaillez, vous télétravaillerez en moyenne 2 à 3 jours par semaine. Finalement, c'est la nature du poste dans l'entreprise, c'est-à-dire les tâches à effectuer, qui influence la possibilité de faire du télétravail, bien plus que la position au sein de l'entreprise.

Les médias évoquent souvent l'exode urbain, et le fait que le télétravail serait dépendant de la mobilité résidentielle : notre enquête relativise ce phénomène. Lorsque l'on a demandé aux actifs franciliens s'ils comptaient changer de logement, ils nous ont répondu oui à 38 %. Si cela paraît important, cela n'est guère différent des résultats que nous obtenions avant la période Covid où l'on atteignait déjà à peu près à 31 % de retours favorables à un déménagement.

Par ailleurs, il existe un écart entre l'idée, l'envie de changer de logement et le fait de se lancer réellement dans un projet de mobilité résidentielle. Bien souvent, cette idée reste à l'état de velléité. Ce sont les ouvriers qui expriment le plus souvent ce désir, car la qualité du cadre de vie est plus déterminante sur le désir de déménager que la nature du travail. L'évolution du télétravail est donc à relativiser du point de vue de la mobilité résidentielle, même si le télétravail a bien pu accélérer le projet de déménagement de certains.

Des souhaits de déménagement stables malgré l'essor du télétravail



« Enquête conditions de vie et aspirations 2021 » (Source : L'Institut Paris Region)

Finalement, il faut bien saisir que le télétravail par définition ne concerne que les actifs, qui ne représentent qu'une partie de la population. C'est pour cela que mobilité résidentielle et télétravail ne sont pas synonymes : l'appréciation du cadre de vie compte plus que le fait de télétravailler ou pas. Si vous êtes bien dans votre quartier, vous n'avez aucune raison de déménager. Ce qui est en revanche vrai, c'est que toutes les périodes de confinement, d'incertitude, de télétravail ont pu parfois laisser émerger certaines contraintes et réveillés chez certains une nouvelle appréciation de leur propre logement.

ÉCHANGES AVEC LE PUBLIC

Question : Quel est le lien entre le Grand Paris Express et les processus de périphérisation et de gentrification ? En dépit du SDRIF de 2013, les inégalités perdurent. Les Franciliens passent toujours autant de temps dans les transports et on n'a pas réussi à rapprocher les logements et les emplois. Quels sont les leviers dont dispose le Schéma directeur pour limiter la polarisation des emplois et de la population ? Et quelles conséquences du Grand Paris Express sur la gentrification ?

Mariette SAGOT : Les mécanismes jouant sur les évolutions de la géographie sociale sont multiples. Parmi ceux-ci, les prix de l'immobilier et les préférences des ménages. Les ménages aisés ont une préférence claire pour Paris et ses aménités urbaines. Néanmoins, le SDRIF n'a pas beaucoup d'effets sur ces jeux de préférence, mais peut influencer sur la mutabilité des zones de logement locatif privé dégradé aux portes de Paris. Avec la politique du ZAN (zéro artificialisation nette), on cherche aujourd'hui à densifier les territoires centraux. Pour que la densification ne se fasse pas au prix d'une éjection des populations modestes qui habitent ces zones mutables et qui sont proches du centre, il y a sûrement des règles à poser et à discuter dans le cadre du prochain schéma directeur.

Question : Les pôles d'emplois secondaires en grande couronne, comme Étampes, Melun ou Coulommiers, semblent attractifs sur le plan de l'emploi. Pour autant, qu'est-ce qui détermine aujourd'hui leur attractivité ? Au regard de la distinction Est-Ouest en Île-de-France, quelle est la situation des pôles d'emplois secondaires et quelle est leur place dans l'espace social francilien ?

Renaud ROGER : Les pôles d'emplois secondaires peuvent être classés en plusieurs familles. On a en premier lieu les pôles qui n'ont pas connu d'évolutions importantes durant les dix dernières années, d'après les données de l'emploi. Ensuite, il y a les autres pôles d'emplois secondaires, ou zones d'emplois secondaires, qui sont attractifs car orientés vers certains secteurs d'activités. À Marne-la-Vallée, on sent l'effet Disney et l'effet Val d'Europe, donc l'effet de l'économie présentielle (par exemple, hôtellerie-restauration, tourisme). À Évry-Sénart, le secteur de la logistique a permis de créer des emplois, mais la croissance est aussi liée aux activités productives, avec les secteurs de Villaroche. En dernier lieu, il y a les pôles secondaires d'emplois qui ont une croissance ralentie. C'est le cas de Saint-Quentin-en-Yvelines, extrêmement dynamique dans les années 1990 et au début des années 2000, et dont la croissance a ralenti. Une des raisons est la trop forte spécialisation sur les fonctions métropolitaines, qui sont elles-mêmes polarisées dans le centre de la métropole du Grand Paris.

L'étude repose sur des données de 2017 ; or, avec des données plus récentes, on aurait vu une reprise de la croissance de l'emploi dans le secteur de la cybersécurité (par exemple, l'entreprise Thales). À l'inverse, les pôles d'emplois secondaires sont en forte baisse et peinent à se maintenir (par exemple à Cergy). Les processus de renouvellement urbain permettent un arrêt des pertes d'emplois, avec les opérations de type Dassault, même si la stratégie d'emploi est mal orientée.

ÉTUDES DE CAS INTERNATIONALES : LE CAP ET DAKAR

par les étudiants **Thibault LAVAUD** (ENS), **Martin VARRON** (ENS), **Thomas QUILLERIER** (ENS), **Nolwenn DA CRUZ** (ENS), **Yanis ROTMAN** (Paris Dauphine), **Enzo FOULON** (Paris Dauphine)

Thibault LAVAUD

Nous allons vous présenter deux études pouvant éclairer, sous un autre angle, la question de la polarisation des emplois et l'aménagement métropolitain. En premier lieu, nous allons étudier la métropole subsaharienne de Dakar, qui présente une situation extrêmement polarisée, avant de

Plan directeur d'urbanisme » et un « Schéma de développement et d'aménagement du territoire » pour réorganiser la presqu'île sur un mode multipolaire. Cette réorganisation multipolaire passe, depuis les années 90 et surtout les années 2000 avec le mandat de Abdoulaye Wade, par des politiques de grands travaux et d'infrastructures de transports.

Quelques-unes sont notables : premièrement, la délocalisation de l'aéroport de Yoff, qui était situé au cœur de la presqu'île, sur un site à 50 km de Dakar, à proximité du village de Diass. Au-delà de la délocalisation de l'infrastructure en elle-même, cet aéroport est censé supporter l'accueil de nouvelles fonctions tertiaires haut de gamme et de nouvelles fonctions métropolitaines. Cela reste assez embryonnaire à ce jour, puisque l'aéroport n'a ouvert qu'en 2017. Deuxième élément de planification majeur, l'ouverture de l'autoroute à péage entre Dakar et Diamniadio, ainsi que l'ouverture toute récente d'un TER entre Dakar et Diamniadio, qui bientôt rejoindra l'aéroport international Blaise Diagne. Ces deux infrastructures de transport, visant à permettre aux ménages dakarois de se déplacer plus rapidement, ont évidemment des aspects socialement sélectifs. Que ce soit le ticket du TER ou le coût d'entrée sur le péage de l'autoroute EPH, emprunter ces infrastructures coûte à peu près 1500 francs CFA, soit entre 2 et 3 €, un prix inabordable pour les ménages les plus pauvres. Troisième élément particulièrement notable, la création du pôle urbain de Diamniadio, ville nouvelle créée *ex nihilo* aux abords de l'autoroute et grand projet du président actuel Macky Sall, qui consiste pour le moment en une juxtaposition d'équipements de prestige (l'hôtel Arena, des ministères, une future administration de l'ONU). Toutefois, ce futur pôle urbain vise, à terme, à accueillir et à fixer des logements et des emplois, même s'il reste encore relativement embryonnaire. Enfin, le dernier élément de planification remarquable, qui concerne plutôt les mobilités de proximité, est le bus à haut niveau de service, qui s'inscrit plus dans une logique de desserte locale, et qui vise à desservir les banlieues les plus peuplées que sont Pikine et Guediawaye.

L'étude du Cap présente une problématique de réaménagement quasi opposée à celle de Dakar.

Nolwenn DA CRUZ

Le Cap (Afrique du Sud) se caractérise en effet, à l'inverse de Dakar, par une très faible densité pour une des métropoles les plus importantes du continent africain. Ceci s'explique notamment par l'histoire du Cap et de l'Afrique du Sud, marquée par le régime ségrégationniste de l'*Apartheid* et le rejet à l'extérieur de la ville des populations discriminées : on constate ainsi encore les vestiges de cette époque par la présence maintenue des « *townships* », ces bidonvilles qui entourent la ville. Cette situation au Cap s'est depuis aggravée avec le développement de nouveaux quartiers pavillonnaires en périphérie, résultant de l'installation d'une population blanche. Pour reprendre la distinction évoquée par Jean-Pierre Orfeuill, nous pouvons parler ici d'un étalement urbain (plutôt que d'une périurbanisation).

Nous sommes donc face à une ville peu dense, vaste et multipolaire. La situation est assez problématique pour deux raisons : tout d'abord pour une raison politique évidente. Une ville présentant une telle structure urbaine et sociale ne peut dépasser l'héritage de l'*Apartheid*, tant il est ancré dans le paysage et les quartiers extrêmement hétérogènes de la ville. Il y a donc un véritable enjeu à remettre en place des mobilités intra-urbaines qui permettraient à la ville de faire corps. Le second enjeu est environnemental, puisque contrairement à Dakar, nous remarquons une forte utilisation de la voiture par les populations les plus aisées au Cap : un individu sur quatre y utilise quotidiennement sa voiture. Enfin, pour rejoindre les problématiques sociales, l'usage d'un mode de transport plutôt qu'un autre reste aujourd'hui encore très lié à un imaginaire hérité de l'*Apartheid*, où les populations aisées, toujours majoritairement blanches, utilisent la voiture plutôt que les transports en commun, et où, à l'inverse, les populations des *townships* sont extrêmement dépendantes des transports en commun et exercent sur ces infrastructures une forte pression d'usage. Il y a donc urgence à renforcer les mobilités intra-urbaines au Cap, aussi bien pour des questions politiques et sociales qu'environnementales.

Yanis ROTMAN

Comme Dakar, Le Cap s'appuie sur le *Bus Rapide Transit* (BRT) pour faire face au défaut d'autres infrastructures de transports en commun. Le BRT est extrêmement important pour les habitants des *townships* qui sont très dépendants des transports en commun pour accéder à leur emploi (industriels principalement). Lancés en 2006, les travaux permettent l'ouverture dès 2010 des premières lignes de BRT, mais celles-ci se concentrent alors dans le centre uniquement. À la suite de la décentralisation en 2012, Le Cap se dote d'une autorité métropolitaine dédiée aux transports

en commun, *Transport For Cape Town*, et peut accroître les moyens mis en œuvre. Ainsi, dès 2015, la phase A du BRT est achevée et permet de relier les deux principaux townships de la ville, Khayelitsha et Mitchells Plain, au centre-ville via le N2 express. La phase 2A prévoit d'approfondir l'offre de transports pour les habitants de ces deux townships en les reliant aux banlieues de Wynberg et de Clermont, un axe aujourd'hui saturé.

Le Cap souhaite également développer d'autres modes de transports auprès des populations aisées, recourant en majorité à la voiture individuelle. La ville promeut l'utilisation du vélo et incite les usagers à le transporter avec eux dans le train. Elle propose aussi des transports plus exclusifs, comme le Business Express, un train haut de gamme tourné vers les catégories supérieures.

Il existe donc une politique de transports en commun qui cherche à la fois à répondre aux besoins des populations précaires, mais aussi à créer un usage alternatif chez les populations plus aisées.

Nolwenn DA CRUZ

En conclusion, les deux cas de Dakar et Le Cap se distinguent radicalement avec d'un côté Dakar qui concentre une forte polarité et cherche à se dé-densifier, et de l'autre Le Cap, qui s'efforce de se re-densifier en améliorant notamment la connexion entre les zones d'emploi et d'habitat.

Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT

Merci beaucoup à toutes et tous, voici venu le temps des questions. Est-ce que ce voyage en Afrique subsaharienne vous invite à réfléchir sur le cas francilien ?

Question : Les projets de mobilité que vous avez présentés semblent s'adresser aux classes moyennes, voire aisées. Est-ce que, localement, cette offre de mobilité est réinterrogée par le reste de la population ? Nous avons le même problème en Île-de-France, puisque du fait de la géographie sociale de la région, l'offre de mobilité ne profite pas forcément à l'ensemble des Franciliens.

Thibault LAVAUD : Oui c'est tout à fait d'actualité pour Dakar, puisque le TER vient d'ouvrir et que ses tarifs sont accueillis avec une grande circonspection. La mobilité ordinaire des ménages pauvres ou modestes, c'est toujours le transport artisanal. Cela interroge la pertinence des projets d'infrastructures par rapport aux ambitions de multipolarisation de l'agglomération, puisque les effets sont hautement sélectifs et les espaces de prestige pour les fonctions résidentielles restent concentrés à l'Ouest de la capitale. Le problème est donc inversé puisque les autorités essayent de fixer les fonctions métropolitaines supérieures à l'Est, alors que les cadres restent à l'Ouest, près de la presqu'île des Almadies et dans les quartiers les plus huppés de Dakar, ce qui tend à créer de nouvelles difficultés.

Nolwenn DA CRUZ : Concernant le Cap, les premières phases de développement du réseau *MyCity* et des offres ferroviaires ont révélé que la question de l'accessibilité était sûrement plus aiguë encore que celle de la mise à disposition de nouvelles infrastructures de mobilités. Au départ, cette offre de transport a été ouverte à la concurrence, ce qui a généré une hausse du prix du ticket. Cette interrogation justifie en partie la nouvelle phase de développement (la phase 2A) qui vise notamment à proposer des tickets abordables. Des mesures de décentralisation permettent par ailleurs désormais à la ville du Cap d'encadrer le prix de ces billets.

Question : Concernant Dakar, la petite ville nouvelle qui s'installe sur l'autoroute est à peu près à 50 km du centre d'accueil : qu'est ce qui a amené les autorités politiques à la fixer si loin ? Le problème des villes nouvelles est toujours le même, on est tenté de les mettre loin pour avoir une page blanche, mais en les mettant si loin, elles ne fonctionnent plus... Dans la région parisienne cela a été la question : on a fixé les villes nouvelles à la limite foncière, c'est-à-dire à l'endroit où le prix payé pour le terrain était le prix agricole, afin d'éviter ce phénomène que je crains à Dakar.

Thibault LAVAUD : En l'occurrence, la distance par rapport au quartier du Plateau est d'une trentaine de kilomètres à peu près, l'équivalent de la distance entre Cergy-Pontoise et Paris. Mais effectivement, il y a cette peur des pouvoirs publics de voir la ville de Dakar s'étendre jusqu'aux villes nouvelles, d'où cette logique de les placer le plus loin possible. On observe d'ailleurs que l'urbanisation récente dans les années 2000 au niveau de Keur-Massar, qui est une grande banlieue résidentielle, se développe effectivement très vite, d'où cette tentation de repousser toujours plus loin – et c'est encore plus vrai pour l'aéroport. La seconde explication est celle des opportunités foncières et la volonté d'éviter la croissance du vieux Diamniadio.

Emmanuèle CUNNINGHAM-SABOT

Merci beaucoup. Nous allons à présent passer à la deuxième partie de notre après-midi, qui interrogera plus spécifiquement les politiques publiques et leurs pistes d'action.

TABLE RONDE : QUELLES PISTES D'ACTION ?

Elvira MELIN (Responsable du bureau immobilier d'entreprise à la Driat), **Guillaume TERRAILLOT** (Directeur général adjoint du pôle stratégie et ressources à l'Epfi) et **Céline TIGNOL** (Directrice immobilier à la RATP).

Animée par **Brigitte GUIGOU**, L'Institut Paris Region

BG : Cette table ronde va être organisée en trois temps. Le premier temps porte sur les dynamiques habitat / bureaux et sur les leviers d'action pour réguler les équilibres entre habitat et bureaux. Il s'agit de comprendre comment les pouvoirs publics se saisissent de cette question. Quelles sont les démarches mises en place ? Quels sont les leviers d'actions disponibles pour atténuer et réguler ces déséquilibres entre habitat et emploi qui pèsent principalement sur la qualité de vie des populations modestes ?

Céline Tignol, la proximité domicile-emploi est un enjeu pour la RATP dont les nombreux salariés (majoritairement des CSP modestes) travaillent souvent en horaires décalés. Où sont localisés vos sites ? Où logent vos salariés ? Comment se rendent-ils à leur poste de travail ? Quel bilan faites-vous de la situation ?

Céline TIGNOL

Directrice immobilier à la RATP

Sur 45 000 salariés, on considère qu'il y a environ 35 000 salariés dits « travailleurs-clef », c'est-à-dire qu'ils travaillent au fonctionnement du système de transport. Ce sont ceux-là pour lesquels la question de l'accès au lieu de travail se pose, puisqu'ils sont souvent sur des horaires décalés. Ce sont principalement des opérateurs et des agents de maîtrise et très minoritairement des cadres. On s'inscrit donc dans la géographie que vous avez décrite : nos salariés résident en majorité en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et en Seine-et-Marne, d'autres viennent de bien plus loin.

En revanche, en tant qu'employeur, nous avons la spécificité d'avoir plutôt un emploi réparti de façon diffuse, avec ceux qui travaillent dans Paris sur le réseau du métro et ceux qui travaillent en dehors, sur les réseaux de bus et du RER. Nous avons 25 centres bus répartis sur tout le réseau, avec une prépondérance de Paris et de la Seine-Saint-Denis. Cette question de l'éloignement du lieu de résidence est donc extrêmement sensible pour nous, en tant qu'employeur.

Il y a déjà plus de cinquante ans, la RATP s'est dotée d'un service habitat et d'un bailleur social qui s'appelaient à l'époque Logis-Transports, désormais RATP Habitat. Cette question de l'éloignement des lieux de travail est sensible car elle pèse sur la ponctualité qui a une répercussion directe sur la qualité de service mais aussi sur le recrutement des agents.

Nous avons essayé, par exemple, de réactiver des dispositifs de bourse de l'emploi, afin de faire en sorte qu'un machiniste (conducteur de métro ou de bus) puisse, à partir d'un certain niveau d'ancienneté, changer de lieu de travail et se rapprocher de son lieu de résidence. Mais nous retombons exactement sur les mêmes problématiques. C'est-à-dire que les centres bus qui sont les plus demandés sont ceux du cadran Est : Pantin, Neuilly-sur-Marne etc. Nous n'arrivons pas à vraiment répondre à cet enjeu-là. Paradoxalement, nous sommes un employeur très dépendant de la voiture individuelle, qui est quasiment le seul moyen pour nos salariés de rejoindre leur lieu de travail, ce qui suscite des préoccupations en termes de qualité de vie mais aussi de respect des horaires à la prise de poste. Cette préoccupation devrait devenir de plus en plus prégnante avec l'augmentation des coûts du pétrole.

BG : Elvira Melin, l'État dispose d'un instrument de régulation avec l'agrément bureau. Quelles sont les dynamiques d'implantations des bureaux que vous avez constatées en 2020 en 2021 ? Pouvez-vous nous dire quelques mots sur ce dispositif, sur la façon dont il a évolué et sur le bilan que vous en faites ?

Elvira MELIN

Responsable du bureau immobilier d'entreprises à la Drieat

L'agrément est une procédure spécifique à l'Île-de-France. C'est l'une des dernières procédures aux mains de l'État, à travers la compétence du Préfet de région. Elle est inscrite dans le Code de l'urbanisme et date de 1955. L'objectif de cette procédure est de réguler la construction des locaux d'activités économiques en Île-de-France pour essayer de limiter le déséquilibre habitat-emploi dans notre région.

Toutes les typologies de locaux économiques sont soumises à agrément : les bureaux, entrepôts, locaux d'activité techniques, locaux d'enseignement privé. Il existe des seuils car seuls les locaux les plus importants sont soumis à agrément, ce qui concerne non seulement les créations nouvelles mais également les restructurations lourdes d'immeubles. Il s'agit d'une autorisation préalable au permis de construire délivrée par le Préfet de région.

Il existe deux grands enjeux en matière d'agrément pour l'immobilier d'entreprise dans la région :

- L'enjeu tertiaire, qui est localisé sur le centre de la métropole, ce qui crée un déséquilibre habitat-emploi ;
- En grande couronne, le développement des entrepôts et des activités logistiques, qui soulève la question de la limitation de l'artificialisation.

Le fait que cette procédure soit très peu cadrée dans le Code de l'urbanisme nous laisse une marge d'appréciation assez importante. Le Code indique simplement une obligation de compatibilité de l'agrément avec le Sdrif et avec les orientations de la politique d'aménagement et de développement du territoire, ainsi qu'avec celles de la politique de la ville. C'est donc un outil intéressant de négociation avec les opérateurs et avec les collectivités territoriales.

On a pratiquement 55 millions de mètres carrés de bureaux en Île-de-France. C'est le premier parc de bureaux en Europe, avec un parc marchand (c'est-à-dire le parc disponible à la location) de 37 millions de mètres carrés. Le parc de bureaux est concentré à plus de 50 % sur Paris et les Hauts-de-Seine.

Compte tenu de cette concentration historique, nous sommes encore loin du rééquilibrage. On observe néanmoins un phénomène de diffusion en tache d'huile. Des intercommunalités ont développé fortement le bureau, notamment au Nord et à l'Est de la Petite Couronne : EPT Boucle Nord de Seine, EPT Est-Ensemble et plus globalement la Seine-Saint-Denis.

En 20 ans, plus 50 % de surfaces de bureaux ont été créées sur ces territoires-là. Dans le secteur de Marne-la-Vallée, il y a eu beaucoup de développement de bureaux, alors que dans l'Ouest parisien, la croissance a été beaucoup moins importante. À Paris-même, les arrondissements de l'Est sont ceux sur lesquels il y a eu le plus fort développement de bureaux sur ces 20 dernières années.

Avec la Covid, on pouvait s'attendre à ce qu'il y ait vraiment une chute très importante des demandes d'agréments de bureaux en 2021. Cela n'a pas vraiment été le cas, en témoignent autant de demandes d'agréments de bureaux en 2020 et en 2021 que les années précédentes, en dépit des prédictions entendues dans les médias sur l'écroulement du marché du bureau en Île-de-France. En revanche, on observe une re-concentration à Paris avec des demandes d'agrément en 2021 supérieures à l'année précédente et à la période d'avant Covid. Dans les Hauts-de-Seine également, on a eu énormément de surfaces de bureaux agréées. C'est la Seine-Saint-Denis qui observe une chute très importante à la suite de la pandémie.

Nous cherchons à établir des règles qui puissent être connues des porteurs de projets. Depuis 2018, des orientations préfectorales ont ainsi été mises en place pour réguler la construction de bureaux dans le Centre-Ouest parisien. Le périmètre d'attention renforcé, par exemple, est le périmètre à l'intérieur duquel des contraintes existent en termes de développement tertiaire. Le périmètre englobait quasiment tous les Hauts-de-Seine (EPT Grand-Paris-Seine-Ouest et Paris-Ouest-La-Défense). En septembre 2021, le Préfet de région a souhaité élargir ce périmètre d'attention renforcé pour limiter les déséquilibres qui étaient en train d'apparaître justement sur les arrondissements du centre-Est de Paris, la Seine-Saint-Denis et également le Sud de Paris. Les communes de Saint-Ouen et Saint-Denis ont ainsi été ajoutées au périmètre d'attention renforcé, tout comme les 10^e à 14^e arrondissements, Châtillon, Bagneux, Montrouge et Malakoff.

BG : Guillaume Terrailot, quels sont les outils utilisés par l'Epfi pour atteindre vos objectifs ? Je citais tout à l'heure la mobilisation du foncier, la lutte contre la spéculation foncière : comment faites-vous pour réguler cet équilibre bureau/logement, en tenant compte de l'attractivité renouvelée des secteurs évoquée par Elvira Melin ?

Guillaume TERRAILLOT

Directeur général adjoint du pôle stratégie et ressources à l'Epfi

Les mandats de l'Epfi, c'est-à-dire l'État et les collectivités, portent un modèle de ville qu'ils souhaitent plus équilibrée, plus partagée, plus inclusive, avec de la mixité sociale mais aussi une mixité fonctionnelle. Pour cela, il y a des outils de régulation comme la politique d'agrément, mais il faut voir comment cette vision se confronte aux réalités du marché. Je vais développer ce point plutôt du côté du logement parce que c'est l'ADN de l'établissement, mais ses logiques sont proches de ce qu'on voit aujourd'hui du côté des acteurs économiques.

Comment un promoteur raisonne-t-il ? Il a des clients en bout de chaîne qui ont une capacité contributive en payant un certain prix sur leur logement. Par compte-à-rebours, le promoteur va alors définir le prix du foncier, compte tenu des recettes, des coûts de construction, des différents coûts de commercialisation, etc.

Mais lorsqu'on est dans un système où le foncier est perçu comme une ressource rare et donc dans lequel on a une compétition entre les acteurs, les promoteurs vont mener des enchères sur les prix fonciers et répercuter ces enchères en augmentant les prix de l'immobilier. Si on laisse le marché dans cette une logique inflationniste, cela favorise l'étalement urbain avec une relégation des catégories populaires, voire désormais les classes moyennes, en dehors de la zone dense, qui concentre les cadres. Cela ne va donc pas dans le sens de la mixité sociale.

Le rôle de l'Epfi est de casser ces logiques de marché pour recréer les conditions économiques favorables aux ambitions des politiques publiques. Notre action représente 500 millions d'euros par an d'acquisition et plus de 300 millions de cession par an. C'est l'équivalent de plus de 7 000 logements pour l'année dernière, soit plus d'un logement sur 10 qui se crée aujourd'hui en Île-de-France. Sur ces 7 000 logements, 41 % sont des logements sociaux. Comment ça marche ?

L'Epfi oppose à un prix privé d'acquisition, un prix public défini et validé avec les services des Domaines qui prennent en compte la constructibilité du site, les prix de marché, l'état du bâti, les enjeux de démolition et de dépollution, etc. À la sortie, l'Epfi cède ses terrains au prix de revient, sans bénéfice ni marge, c'est-à-dire uniquement le prix d'acquisition et le coût de portage foncier, parfois diminué des recettes locatives.

L'Epfi peut être délégataire du droit de préemption urbain, qui permet de s'interposer dans la transaction pour pouvoir porter une autre programmation souhaitée par la collectivité. Après études de faisabilité sur le terrain concerné, l'Epfi définit le prix public et propose aux vendeurs une acquisition ferme.

Enfin, la déclaration d'utilité publique (DUP) permet l'expropriation. Le prix est alors défini en lien avec le juge de l'expropriation.

C'est cette logique de prix public qui nous accompagne d'un bout à l'autre dans notre action. L'autre point important est que l'on travaille dans le cadre de conventions avec les communes. Chacune de nos interventions bénéficie alors d'une garantie apportée par la commune. En même temps, nous avons généralement plusieurs secteurs d'intervention, ce qui permet la péréquation entre secteurs puisque l'on connaît les charges foncières acceptables pour les acteurs économiques, bailleurs sociaux ou promoteurs. Lorsque l'on est bon dans la négociation d'un terrain, on arrive en tenant compte de ces charges foncières, à créer des marges de manœuvres pour une autre opération. Avec ce système vertueux une opération qui aurait du mal à sortir (notamment par rapport aux enjeux de mixité), arrivera à être réalisée.

Le troisième levier est ce qu'on appelle la minoration foncière. Nous sommes délégataires du fond de prélèvement sur les communes déficitaires au titre de la loi SRU. On perçoit une partie de l'amende qu'on reverse, pour aider à trouver les équilibres sur les projets avec du logement social.

S'agissant de notre contribution à l'effort de rééquilibrage habitat-emploi, notre action passe beaucoup aujourd'hui par le biais des logiques d'aménagement. Autrement dit, on fait du portage foncier pour le compte d'aménageur, notamment autour des quartiers de gare du Grand Paris

Express (GPE). Nous intervenons déjà sur près de 85 % des sites des 68 gares du GPE. Cette action anticipatrice de maîtrise foncière permet de faire face aux phénomènes de spéculation, grâce à nos outils pour maîtriser les prix du foncier. Depuis la création de l'Epfi, on a fait pour 2,4 milliards d'acquisition sur ces sites. On en a déjà cédé pour plus d'un milliard. Notre patrimoine restant autour des gares du Grand Paris représente un potentiel de 70 000 logements et de 3,8 millions m² de surface d'activité.

Quel est le rôle de l'Epfi vis-à-vis des bureaux ? Jusqu'à présent, les acteurs n'avaient pas besoin de nous puisque le bureau était rentable, donc ils pouvaient payer très cher leur foncier. Avec la Covid, on a des changements de paradigme, un intérêt des utilisateurs finaux de bureaux plus fort, avec des exigences en matière de transition énergétique et de responsabilité sociale de l'entreprise. L'Epfi va pousser les acteurs privés à chercher des bureaux plus adaptés au nouveau paradigme du travail collectif et aux exigences environnementales (par exemple, bâtiment basse consommation). Alors que des biens plutôt neufs sont recherchés pour satisfaire ces exigences, on observe un risque d'obsolescence d'un certain nombre de bureaux existants, qui peut être une opportunité pour transformer des bureaux en logement. Les projets de réhabilitation représentent aujourd'hui 10 % de nos acquisitions, probablement 20% à terme, et portent notamment sur ce gisement de transformation des bureaux en logement. Dans un contexte post pandémie, où il y a des interrogations sur la question de la densité, de la densité acceptable, en zone tendue, l'avantage du bureau est qu'on a déjà du bâti pré-existant, avec une certaine hauteur, ce qui facilite l'acceptation du futur projet de logements.

BG : Vous intervenez à la demande des collectivités, quelles sont les collectivités qui vous sollicitent ?

Guillaume TERRAILLOT

Aujourd'hui nous sommes sous convention avec 330 collectivités aussi bien au cœur de la métropole qu'en grande couronne. Historiquement, notre action de lutte contre la spéculation foncière a porté principalement sur la zone tendue. Mais aujourd'hui, de plus en plus, des collectivités de grande couronne font appel à nous, en vue d'anticiper les enjeux de sobriété foncière et pour s'inscrire dans la trajectoire du zéro artificialisation nette. Nos interventions en grande couronne vont sans doute s'accroître avec cet enjeu.

BG : Le deuxième temps de la table ronde porte sur les dynamiques des autres produits immobiliers (entrepôts, autres locaux dont les locaux industriels) et les leviers d'action pour réguler les équilibres territoriaux.

Céline Tignol, la RATP détient 700 ha de foncier, pour héberger des activités indispensables à son fonctionnement (notamment la maintenance des garages), plutôt situées en zone dense. Ce sont des fonctions relativement peu valorisées et on peut imaginer une forte pression des élus pour récupérer ces fonciers. Qu'en est-il, à l'heure où l'enjeu du maintien d'activités productives en ville, voire aujourd'hui de réindustrialisation, s'affirme ?

Céline TIGNOL

On a l'habitude de dire qu'on est une des dernières industries de main d'œuvre en centre-ville et l'histoire a fait que les fonciers que la RATP utilise pour l'exploitation de son réseau transport sont principalement localisés dans Paris intra-muros ou en première couronne. La RATP s'est installée dans la plupart de ces sites au tout début du 20e siècle et on y exerce des activités de maintenance, donc des activités industrielles ou semi-industrielles. Ces fonciers sont extrêmement convoités, par les collectivités mais aussi par nos propres équipes puisque cette localisation centrale est essentielle pour le fonctionnement du système de transport. Le métro a ses sites de maintenance au bout des lignes, de même pour les bus : si nos centres bus devaient être déportés en première, voire en deuxième couronne, ce serait autant de voyages à vide, tous les soirs et tous les matins, donc cela aurait pour effet une congestion et de perte d'efficacité du système de transport. Donc, tout l'enjeu pour nous a été aussi de résister à cette pression foncière et de trouver comment maintenir nos activités en centre-ville.

Depuis un certain nombre d'années, la RATP a développé une ingénierie de projets urbains, de projets mixtes, pour faire en sorte que nos sites soient des supports de projets urbains. À titre d'exemple, chaque fois qu'on a un projet de renouvellement d'une flotte de matériel ou de modernisation, on ne fait pas qu'un projet industriel, on fait un projet qui essaye aussi de répondre à

d'autres besoins que les nôtres. Selon les tissus urbains, ça va être d'apporter du logement, d'essayer de trouver comment on pourrait désimpermeabiliser, de végétaliser nos parcelles qui sont souvent complètement imperméabilisées, de désenclaver, etc. Il y a ainsi des opérations depuis une vingtaine d'années sur nos fonciers.

Le premier exemple est une opération iconique qu'on a menée avec l'architecte Brigitte Métra dans le 20e arrondissement, où un centre de bus, qui occupait un hectare, a été enterré en plusieurs niveaux de sous-sol. Ce faisant, on a augmenté de plus de 60 % la capacité de remisage. On a apporté un gain pour l'exploitation du système de transport et le projet a été inséré dans une opération d'ensemble dans laquelle on accueille 30 000 m² de bureaux. C'était une demande de la Ville de Paris de faire du bureau plutôt que du logement dans une logique de rééquilibrage justement, à laquelle viennent s'adjoindre des équipements : on a une crèche, l'extension d'un collège. Pour la RATP et Île-de-France Mobilités, cette opération a réussi à financer à hauteur de 80 % voire 90 % l'investissement lié à l'augmentation de la capacité des bus. On a environ une soixantaine de projets de ce type aujourd'hui, qui nous permettent de pérenniser les installations, d'en financer une partie et d'être dans un partenariat avec les collectivités locales, notamment sur cet enjeu du logement, qui nous préoccupe beaucoup en tant qu'employeur. Cette question de la production de logements et notamment le logement social fait partie de l'ADN de la RATP, puisque sur nos opérations on développe systématiquement 50 % de logements sociaux qui viennent abonder le portefeuille de notre filiale RATP Habitat. Plus largement, on essaye de faire de ces fonciers industriels, sources de nuisances et d'externalités négatives, des sites ressources pour nous et pour l'ensemble de la collectivité.

BG : Comment travaillez-vous avec les collectivités ?

Céline TIGNOL

La relation avec les collectivités peut être de nature variée. Il n'est pas rare qu'une collectivité ait très envie que la RATP libère les sites qu'elle exploite, et les passe par exemple de la première à la deuxième couronne. On résiste et on essaie de montrer qu'en restant sur place, on peut probablement travailler les conditions d'un projet urbain. Et quand on arrive à monter ces projets, on est vraiment dans une logique de co-construction sur la programmation, puisqu'on a ce tropisme en faveur du logement qui rejoint souvent des préoccupations locales. Quant à la programmation d'équipements (typiquement dans nos opérations dans Paris, on a quasiment à chaque fois une crèche ou un équipement public), elle est souvent financée par la Ville sur nos opérations : il s'agit donc vraiment d'une logique de co-construction.

BG : La métropole francilienne a besoin d'immobiliers technique et logistique, et ce de plus en plus, puisque l'un des effets de la crise sanitaire a été la forte augmentation du e-commerce. Elvira Melin, que disent les statistiques de la DRIEAT concernant l'implantation de ce type d'activités ? Comment la DRIEAT est-elle sollicitée ? Quelles sont vos marges de négociation sur ce type de projet ?

Elvira MELIN

Le service connaissance de la DRIEAT a analysé le développement des entrepôts logistiques en Île-de-France, depuis les années 1990. Depuis 30 ans, on observe globalement une diminution de la mise en chantier annuelle des entrepôts logistiques en Île-de-France. Cependant, depuis 2017, une hausse de la mise en chantier des entrepôts est à noter sur notre région, avec des opérations très importantes. C'est désormais la 3e couronne de la région qui concentre maintenant plus de la moitié des entrepôts en Île-de-France. Au départ, les localisations des entrepôts étaient plutôt sur la première couronne, et petit à petit on a vu les constructions d'entrepôts s'éloigner du cœur de la métropole. Il y a quelques dizaines d'années, on était plutôt sur des entrepôts entre 5 000 et 10 000 m² et puis, plus on arrive sur une époque récente, plus on observe le développement de très grands entrepôts qu'on appelle XXL, de plus de 100 000 m², qui s'implantent de plus en plus loin de la métropole. On note aussi une répartition géographique différente Est-Ouest, avec des entrepôts logistiques surtout implantés à l'Est de l'Île-de-France. Il y a quand même quelques secteurs, notamment à Saint-Quentin-en-Yvelines, qui sont attractifs pour la logistique. C'est vraiment la Seine-et-Marne qui concentre le plus d'entrepôts dans notre région, ce qui repose cette question de l'équilibre entre les différentes typologies d'emploi.

Les entrepôts et les locaux d'activités constituent un enjeu pour la politique de l'agrément, avec la question de l'artificialisation des espaces. En 2018, des orientations ont été diffusées pour les

entrepôts logistiques, ces orientations sont basées sur la carte du Sdrif. Elles ont récemment été actualisées par le Préfet de région pour prendre en compte le ZAN.

Ce n'est pas une politique nouvelle, mais avec la Loi Climat et Résilience, il y a une volonté de promouvoir la sobriété foncière. Dans les nouvelles orientations pour les agréments entrepôts, ont été ajoutés les parcs d'activités PME/PMI, sur lesquels nous n'avions pas de doctrine auparavant. Depuis quelques années, on observe un nombre croissant de projets de ces parcs d'activités en périphérie, or ils consomment beaucoup d'espaces agricoles. Nous avons ainsi inclus comme critère d'évaluation de ces implantations de locaux d'activités la sobriété foncière. Les projets doivent être justifiés par rapport au ZAN : au niveau de la localisation (friche à proximité) et des mesures prises pour limiter l'artificialisation (réduction des espaces de stationnements, valorisation des espaces de toiture, etc.).

BG : Guillaume Terrailot, comment l'Epif prévoit d'accompagner des collectivités locales qui viendraient vous solliciter pour un projet de développement et d'immobilier ? Y a-t-il des stratégies territoriales différenciées parmi les collectivités ?

Guillaume TERRAILLOT

Dans le champ de l'activité économique, entre 2016 et 2020, on a cédé 1,2 million de mètres carrés de surfaces d'activités, soit 230 millions euros de cession. Cette intervention économique nous a permis de développer un regard sur ces sujets, que l'on partage avec les collectivités à plusieurs titres. On accompagne aujourd'hui sur les sujets fonciers la Région dans le cadre de la révision du Schéma régional de développement économique, le SRDEII. On a mis en place un outil spécifique d'accompagnement pour les intercommunalités : les « conventions stratégiques ». Par ce conventionnement, on accompagne et cofinance le volet foncier des études portées par les collectivités, on les aide dans la préparation des cahiers des charges de ces études. Celles-ci portent notamment sur des études à vocation économique à l'échelle de l'intercommunalité. Elles peuvent, par exemple, porter sur l'identification des filières et des sites stratégiques ou sur le schéma de développement ou d'aménagement de zones d'activités économiques. Aujourd'hui, nous avons 38 conventions stratégiques dont 33 ciblent les programmes locaux de l'habitat. Quelle est la nature de cet accompagnement et quelle est la stratégie ?

Prenons l'exemple de la Vallée de la Seine, ancien grand territoire de l'industrie, atteint aujourd'hui par la désindustrialisation : État et collectivités souhaitent maintenant porter un projet économique de réindustrialisation, en tenant compte de la sobriété foncière. On a un contrat de plan interrégional qui associe l'État, les régions d'Île-de-France et de Normandie, des opérateurs, etc. Notre intervention est de deux natures :

- Accompagner sur le volet foncier ces politiques en améliorant l'observation foncière via l'expérimentation d'un observatoire des mutations des zones d'activités, que l'on mène avec l'Institut Paris Region et la CCI sur le territoire du CA du Val Paris ;
- Accompagner des études de requalification de certaines ZAE stratégiques à l'échelle de la Vallée de la Seine.

Historiquement, sur les zones d'activités, lorsqu'un acteur économique avait besoin de s'implanter, on prenait un terrain en extension foncière dans une ZAE existante et on l'y installait. Le problème est qu'aujourd'hui, avec le paradigme du ZAN, cette mécanique ne peut plus fonctionner.

Désormais, les études sur les ZAE doivent intégrer la sobriété foncière et la trame verte et bleue dans leur schéma de développement. Notre rôle dans ces études est d'aider à identifier la structure de la propriété foncière, le potentiel de mutation, dans quels délais et à quel coût d'acquisition et d'éviction. Cela permet de construire un schéma d'évolution pour la ZAE et d'évaluer sa faisabilité et son phasage dans le temps.

BG : La dernière phase de cette table ronde porte sur les leviers de régulation spécifiques à chacune de vos organisations.

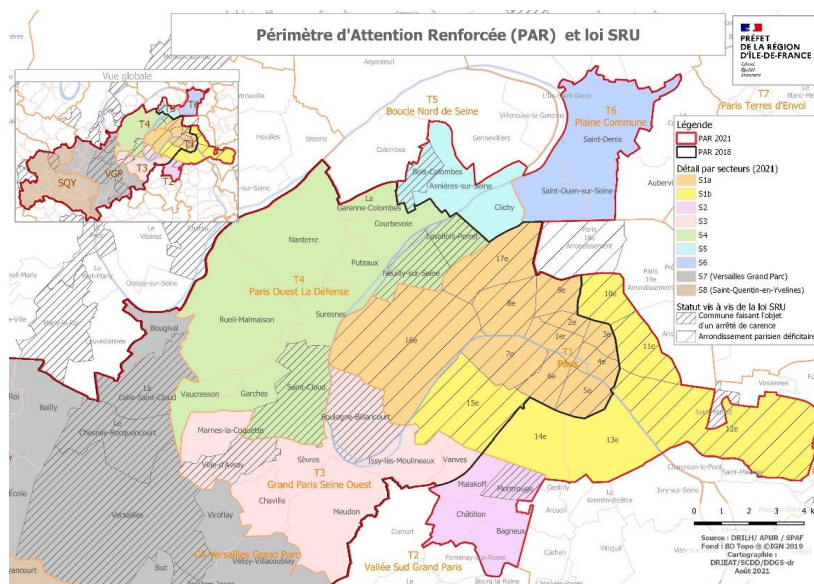
La Driat dispose d'un outil de régulation puissant : la compensation logement. Comment fonctionne-t-il et quel bilan en faites-vous ?

Elvira MELIN

À l'intérieur du périmètre d'attention renforcée mis en place en 2018, a été fixé un seuil de 10 % d'extension des surfaces de bureau existantes. Si les demandeurs excèdent ce seuil, nous leur demandons de compenser l'extension de bureaux créée. Cette compensation fonctionne avec un ratio de 3 pour 1 : pour tout mètre carré supplémentaire de bureaux créé, ils doivent chercher 3 m² de logement dans le secteur de leur projet.

Bilan ? Presque tous les projets respectent ce seuil, seule une opération de bureaux sur 10 va au-delà de ce seuil, et les porteurs de projets doivent alors trouver des opérateurs de logements avec qui contractualiser.

Par ailleurs, nous essayons de promouvoir la mixité des opérations : si une opération comporte 40 % de logements et 60 % de bureaux, les porteurs de projet n'ont pas besoin d'aller chercher des compensations extérieures. L'objectif est de favoriser la création de logements *in situ*.



Le périmètre d'attention renforcée (source : DRIEAT Île-de-France)

BG : Qu'en est-il des logements sociaux ?

Elvira MELIN

Lors de la révision des orientations bureaux, l'accent a été mis sur les communes et arrondissements carencés en logement social au titre de la loi SRU. C'est la nouveauté depuis septembre 2021. Si la Ville de Paris n'est pas carencée, il y a une très forte hétérogénéité entre les arrondissements. Les arrondissements qui ont les taux SRU les plus faibles sont également ceux où les développements de bureaux sont les plus importants. On y exige donc 30 % de logements sociaux dans la compensation logement.

BG : Céline Tignol, dans vos projets, il y a aussi une part de logements. Comment établissez-vous votre programmation de logements et arrivez-vous à intégrer du logement social ?

Cécile TIGNOL

Je vais revenir à l'équation économique de ces opérations, puisque ces opérations organisent une mixité fonctionnelle très forte et ces logiques de restructuration du foncier sont très coûteuses. Cela pour plusieurs raisons : lorsqu'on hérite de sites industriels, il peut y avoir de la pollution, on peut avoir des installations classées qui imposent toute une série de prescriptions techniques pour parvenir à construire du logement. Donc, cet immobilier est coûteux et complexe à produire, d'autant plus que les sites restent souvent en exploitation pendant le chantier. Par exemple dans le 15e arrondissement, sur 2 hectares, on refait complètement les ateliers de la ligne 12. À l'occasion de ce projet, on va accueillir sur la parcelle les nouveaux ateliers de la ligne 12, qui ne s'arrêtent pas pendant le chantier, ainsi que 400 logements, dont 50 % de logements sociaux. La complexité et

l'impact de ce projet viennent aussi des conditions dans lesquelles on va pouvoir réaliser physiquement la superposition. Nos opérations sont donc principalement à Paris ou en première couronne, car il faut pouvoir être rentables face à la complexité opérationnelle posée par la mixité fonctionnelle.

BG : Guillaume Terrailot, vous avez évoqué plusieurs fois la question de la temporalité. L'action de court terme est tributaire de la logique de marché, qui vient orienter ou limiter la programmation. L'apport de l'Epif est de mettre en place démarches qui permettent de mieux prendre en compte le long terme. À ce titre, quelles sont les réflexions et les initiatives pour préserver les marges de manœuvre de l'EPFIF pour l'avenir déterminé par le ZAN ?

Guillaume TERRAILLOT

L'un des enjeux est de pouvoir anticiper les évolutions futures de cette ville désirable et d'avoir à notre niveau des prix fonciers qui restent compatibles avec les réalités des marchés fonciers. Je vais prendre deux exemples.

D'abord, sur les quartiers attractifs autour des gares du futur réseau du Grand Paris Express où il y a un risque de spéculation. On travaille avec une garantie communale⁶, mais c'est difficile de faire peser sur les communes des garanties à très long terme. Donc, entre l'acquisition et la cession, notre durée de portage est en moyenne de 5 ans. Or les dynamiques d'aménagement sur ces quartiers seront à plus long terme. Comment préserver les futurs prix immobiliers ? Pour cela, on a développé une filiale avec la Caisse des Dépôts : la Foncière publique d'Île-de-France qui achète des biens, les garde en partage sur 10 à 15 ans, va les louer. Les recettes ainsi perçues vont réduire, voire compenser, le coût de portage. Lors de la cession, comme la foncière n'aura pas vocation à verser significativement des bénéfices et des dividendes à ses actionnaires, elle permettra d'écraser le prix du foncier en créant une référence de prix basse. Cela permet d'avoir des conditions favorables pour une programmation la plus mixte possible et de répondre au souhait des collectivités. Aujourd'hui cette foncière est capitalisée à hauteur de 20 millions d'euros, ce qui lui donne une force de frappe si on joue sur l'endettement de l'ordre de 100 millions d'euros d'intervention.

L'autre volet concerne les territoires moins attractifs, et je me place du côté de l'activité. Sur la logique de recyclage urbain, il y a un décalage de plus en plus fort entre les collectivités qui veulent des gens qui s'engagent sur du long terme et les entreprises qui ne peuvent s'engager auprès d'elles au-delà de 5/10 ans. Pour lutter contre cela, les SEM patrimoniales interviennent : elles achètent le foncier, qu'elles loueront à des industriels qui auront cette liberté de locataire. La SEM sera le partenaire de proximité avec la collectivité et aura à sa charge, de gérer les éventuels trous dans la commercialisation et d'aller chercher de nouveaux acteurs. Et nous-mêmes sommes en train de déployer une approche de type cession-bail ou *sale and leaseback*, en lien avec une de ces SEM, Ile-de-France Investissements et Territoires, pour essayer de tester et consolider ce modèle.

ÉCHANGES AVEC LE PUBLIC

Questions : Guillaume Terrailot, la SGP va être propriétaire d'un certain nombre d'emprises autour des gares et l'Epifif n'en aura pas la maîtrise. Ne faudrait-il pas que l'Epifif en soit propriétaire ?

Concernant les droits de préemption par les collectivités, en particulier dans le cadre de ZAC, quel est le critère qui permet de passer d'un espace qui n'est pas en utilité publique, à une ZAC qui est en utilité publique ?

Sur les entrepôts, on a aujourd'hui un grand projet sur le port de Gennevilliers pour un entrepôt qui se dit vertueux, mais qui ne l'est pas en raison de son impact environnemental. Quelle est votre opinion à ce sujet ?

Tenez-vous compte de la localisation près des voies d'eau ou des embranchements ferrés, dans la préférence que vous pouvez donner au moment des agréments de l'implantation des entrepôts ou des activités ?

Guillaume TERRAILLOT : Comme la SGP, nous sommes un établissement public de l'État, donc nous ne sommes pas vraiment concurrents. Sur le fond vous avez raison : certains de nos secteurs

⁶ Sur le rachat du patrimoine EPFIF, ndlr.

d'intervention naissent à la faveur de l'avancement des travaux techniques de la SGP. Nous existons depuis 2006, la SGP est venue ensuite comme, par exemple, à Val de Fontenay où la SGP avait besoin d'un accès pour lancer son tunnelier, mais c'était sur du foncier EPF. On a aussi des sujets avec d'autres infrastructures techniques du réseau, qui interceptent des secteurs d'intervention de l'établissement. Aujourd'hui, la logique est que l'on travaille pour le compte de la collectivité, mais le choix d'un opérateur appartient à celle-ci, nous restons dans notre rôle d'opérateur foncier. Ensuite, au nom de la collectivité, on cède le foncier à un acteur comme la SGP, qui est à la fois le responsable du projet de transport et un acteur de la construction de la ville.

La SGP, sur le volet acteur urbain, est pour nous un acteur comme un autre. Nous sommes dans une logique de coopération, donc si la collectivité veut travailler avec la SGP pour réaliser une programmation, on travaillera avec la SGP. On n'est pas dans la décision, on éclaire la programmation, mais on ne choisit pas les opérateurs, on ne valide pas la programmation - c'est du côté de la planification et de la puissance publique.

Par rapport au port de Gennevilliers, sur les questions des super-entrepôts, on avait eu aussi le sujet Tesla du côté de Villaroche, il y a quelques années. On peut être sollicités sur ce type d'objet. Cependant, notre rôle technique est d'éclairer la personne publique sur le schéma de maîtrise foncière, les délais d'exécution, les procédures etc. Nous ne sommes pas sur la question de l'opportunité.

Sur la question du droit de préemption, donc l'exercice de ce droit en ZAC : généralement, en ZAC, on va être plutôt sur un régime d'expropriation. Par exemple, sur Paris-Saclay, on a deux importantes opérations où l'on fait le portage foncier pour le compte de l'établissement public d'aménagement de Paris-Saclay et c'est lui qui pilote l'ensemble des études, des procédures et qui définit le projet urbain en lien avec l'État et les collectivités. Et nous, on intervient pour les accompagner.

Notre expertise ? Nous avons une expertise financière relativement rare sur les sujets de démolition et de dépollution complexes. Très souvent, on intervient sur des sites qui n'arrivent pas à muter spontanément, parce qu'ils sont face à des sujets pyrotechniques, ou avec des problèmes d'amiante extrêmement poussés et nous avons cette capacité à venir traiter ce sujet. Après, on chiffre l'acquisition, en diminuant le prix d'acquisition des dépenses de remise en état qu'on intègre ensuite dans les discussions du prix de cession avec les opérateurs.

Elvira MELIN : Sur la localisation de l'implantation des entrepôts, en ce moment, il y a des besoins croissants (conséquences de la crise sanitaire avec la montée en puissance de l'économie sur internet). Des rencontres de la logistique francilienne ont eu lieu en fin d'année entre le Préfet de région et les logisticiens, avec la volonté d'élaborer un schéma régional du fret et de la logistique. Des travaux sont également en cours en lien avec la révision du Sdrif, avec au niveau de la logistique, le souhait d'implanter les entrepôts dans les zones où il y a la possibilité d'avoir un accès multimodal, à la fois ferroviaire et fluvial. Toutefois, très peu d'entrepôts se sont installés sur ces localisations-là et lorsqu'ils sont situés à côté d'un réseau ferré, les entreprises n'utilisent pas cette possibilité.

Sur les localisations au niveau des agréments nous nous appuyons sur le Sdrif en tenant compte de la sobriété foncière. Par exemple, sur la CA Roissy-Pays-de-France, afin d'encourager l'intercommunalité à définir un schéma de développement des implantations économiques, tous les agréments pour les entrepôts sur ce territoire avaient été mis en attente car il y avait déjà beaucoup d'entrepôts. L'objectif est que les collectivités puissent réfléchir aux espaces où elles souhaitent privilégier le développement des entrepôts, et plus largement des secteurs d'activités.

BG : Je vous remercie et donne maintenant la parole à notre grand témoin, Martin Omhovere.

GRAND TÉMOIN

Martin OMHOVÈRE

Directeur du département Habitat et Société de L'Institut Paris Region

Les exposés et débats de cette journée rappellent l'ampleur des disparités territoriales qui caractérisent l'Île-de-France ; des disparités qui s'inscrivent dans l'histoire politique, économique et

sociale de nos territoires. Cet héritage est aujourd'hui remis en jeu par les dynamiques de métropolisation qui profitent au développement économique régional mais exacerbent aussi les inégalités territoriales. Ce constat vaut pour le développement économique et les emplois, mais aussi pour les marchés immobiliers résidentiels qui, par effet de sélectivité et de hiérarchisation, accentuent les contrastes socio-spatiaux.

En tant qu'urbanistes, ce diagnostic nous interpelle. D'abord parce que l'enjeu du rééquilibrage spatial entre les territoires franciliens est un objectif poursuivi de longue date. Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne identifiait dès 1965 « un risque [de] glissement et d'étirement trop prononcé vers l'Ouest du centre des grandes affaires » et défendait « la nécessité à cet égard de rééquilibrer Paris vers l'Est », une orientation réaffirmée dans les schémas suivants, de 1976, 1994 et 2013. Ensuite parce que cet objectif a été poursuivi avec ardeur, au gré de politiques régionales (polycentrisme, projets d'aménagements) et nationales (OIN, loi SRU). Et pourtant, alors que s'engage l'élaboration d'un nouveau Sdrif, le constat demeure. La planification est-elle à ce point impuissante face à l'histoire des territoires ?

Cette figure persistante du rééquilibrage dans les documents cadre et qui jamais n'advient sur le terrain pourrait le laisser penser. Cette table-ronde s'est saisie de cette aporie et, après le diagnostic apporté par nos experts, nos invités ont pu faire démonstration de l'inventivité et de l'efficacité des outils qu'ils mobilisent pour encadrer ou, plutôt, juguler les disparités territoriales. A l'échelle locale, l'attention que porte la RATP à la mixité de ses programmes, les contreparties exigées par la préfecture dans le cadre des procédures d'agrément, la mobilisation foncière au prix juste assurée par l'Epif, toutes ces actions contribuent à infléchir les dynamiques de métropolisation qui sont bel et bien à l'œuvre.

Au travers de ces témoignages opérationnels on comprend bien quel est l'intérêt d'un objectif de rééquilibrage dans la planification de l'Ile-de-France. Cet objectif intervient comme un cadre de référence qui pousse à innover dans la construction, l'instruction et la mise en œuvre des projets d'urbanisme.

Toutefois, il est frappant de voir à quel point cet objectif de rééquilibrage se heurte aux réalités économiques et aux faisabilités financières qui en découlent. Et, à cet égard, les difficultés ne sont peut-être pas les plus aigües, comme on l'entend parfois, dans les territoires les plus valorisés, où le foncier est le plus rare, l'immobilier le plus cher. La RATP se satisfait ainsi de pouvoir réaliser des projets urbains dans des territoires avec de bonnes valorisations immobilières, qui permettent de financer la mixité, qui assurent la viabilité économique du projet dans son ensemble. Or, tous les territoires ne sont pas tous aussi porteurs. Pour l'immobilier tertiaire, le rééquilibrage vers l'Est n'advient pas en l'absence d'une demande forte des usagers et des entreprises, sécurisant les investisseurs immobiliers dans leurs projets. Les territoires « détendus » connaissent cette difficulté, y compris lorsqu'il s'agit de construire des logements. Pour ces-derniers, les opérations de densification, de renouvellement urbain sont difficiles à financer, notamment parce qu'elles ne répondent pas toujours à une demande, du moins telles qu'elles sont aujourd'hui conçues. Finalement, ces échanges posent la question du modèle de développement qui peut être proposé aux territoires « détendus ». Alors que l'introduction du ZAN dans nos documents de planification accentuera les disparités entre les territoires portés leur valorisation immobilière et ceux ne l'étant pas, travailler au rééquilibrage de l'Ile-de-France va nécessiter d'identifier de nouvelles trajectoires de développement, d'innover en matière de programmation et de montages immobiliers, de réinvestir enfin les enjeux d'aménagement et « d'équipement » des territoires. Voici un programme qui nous engage pour les prochains mois et années.

BIBLIOGRAPHIE

Brajon D., Omhovère M., La révolution du télétravail nous rend-elle plus vulnérables ? in Fragiles Métropoles, Les cahiers de L'Institut Paris Region n°179, pp.87-91, janvier 2022 [en ligne : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/fragiles-metropoles/>]

Brajon D., Leroi P., Le télétravail s'installe durablement, Note rapide Économie, n° 930, janvier 2022 [en ligne : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/le-teletravail-sinstalle-durablement/>]

Mettetal L., Michelot F., Comment le télétravail bouscule nos vies et envies, Note Rapide n°937, L'Institut Paris Region, mars 2022, 6 p. [en ligne : https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2783/NR_937_web_version_finale.pdf]

Michelot F., Brajon D., Embersin C., Courel J, Conditions de vie et aspirations des Franciliens en 2021, septembre 2021, [en ligne : <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/conditions-de-vie-et-aspirations-des-franciliens-en-2021/>]

Orfeuil J.P., Les débats sur la mobilité, la densité, la sobriété, Constructif 2020/3 n°57 [en ligne : <https://www.cairn.info/revue-constructif-2020-3-page-17.htm>]

Sagot M., Michelot F (coord.), Les Franciliens -Territoires et modes de vie, L'Institut Paris Region, décembre 2021, 156p.

Voir aussi :

- Sur le site de la DRIEAT : Bilan 2021 des agréments d'immobilier d'entreprise : https://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/bilan-2021-des-agrements-immobilier-d-entreprise-a6100.html?id_rubrique=2275
- Sur le site de l'Epifif : <https://www.epfif.fr/>
- Sur le site de la RATP, le pôle immobilier de la RATP : <https://www.ratp.fr/decouvrir/coulisses/modernisation-du-reseau/immobilier-comment-nous-contribuons-a-la-ville-de>

SIGLES

BRT : Bus Rapide Transit

CA : Communauté d'agglomération

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CFA : Franc de la Communauté financière africaine

CSP : Contrat de sécurisation professionnelle

DRIEAT : Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports

DUP : Déclaration d'utilité publique

ENS : École normale supérieure

EPF : Établissement public foncier

EPFIF : Etablissement public foncier d'Île-de-France

EPT : Établissement public territorial

GPE : Grand Paris Express

IPR : L'Institut Paris Region

ONU : Organisation des Nations Unies

PME/PMI : petites et moyennes entreprises (PME) / petites et moyennes industries (PMI)

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RER : Réseau express régional

SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France

SEM : Syndicat d'économie mixte

SGP : Société du Grand Paris

SRDEII : Schéma régional de développement économique d'internationalisation et d'innovation

SRU : Loi Solidarité et renouvellement urbain

TC : Transports en commun

TIC : Technologies de l'information et de la communication

TER : Transport express régional

ZAC : Zone d'aménagement concerté

ZAE : Zone d'activités économiques

ZAN : Zéro artificialisation nette



L'INSTITUT PARIS REGION
ASSOCIATION LOI 1901.

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49