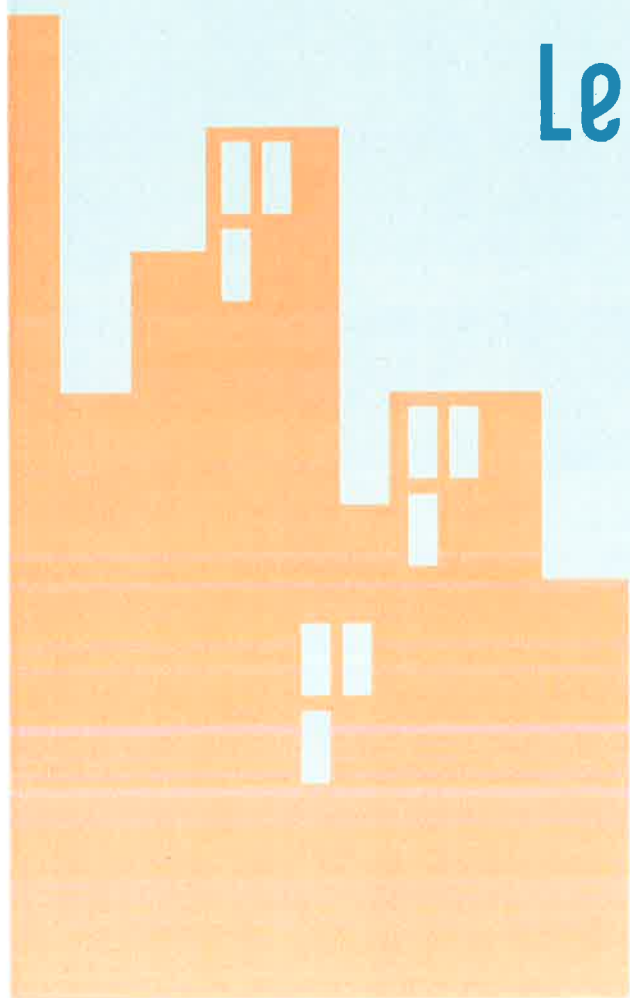


**Les Cahiers de  
la Chaire Immobilier et  
Développement Durable**

**Les bureaux :**

**de futurs défis  
territoriaux et  
managériaux**



## Entretien avec Daniel Béhar

### Géographe, Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris, Directeur de la coopérative Acadie, Paris

*Professeur à l'École d'Urbanisme de Paris (université Paris-Est Créteil), Daniel Béhar est également membre de l'Atelier International du Grand Paris (AIGP) en tant qu'associé de l'équipe TVK et Directeur de la coopérative Acadie, qui met son expertise sur les rapports entre politiques publiques et territoires au service des collectivités territoriales, des services de l'État et des ministères. Spécialiste des enjeux du développement local et de gouvernance territoriale, il revient dans cet entretien sur les stratégies de localisation des ménages et des entreprises impulsées par le Grand Paris et notamment son futur réseau de transports, le Grand Paris Express.*



**Le groupement Acadie/Güller-Güller/TVK a été retenu par la Société du Grand Paris (SGP) pour mener une mission d'étude sur la scénarisation des effets du Grand Paris Express (GPE). Quel est l'objectif de cette mission ?**

L'objectif de ce travail consiste à expérimenter une méthode de scénarisation des effets du système de transports du Grand Paris Express, en considérant que les approches classiques d'anticipation des effets, qui sont des approches de modélisation, pouvaient utilement être enrichies suivant trois angles.

**Le premier angle est l'approche temporelle.** Les approches modélisatrices classiques visant à caractériser les effets d'un grand projet d'infrastructures raisonnent à terme échu, c'est-à-dire à partir du moment où

ladite infrastructure est livrée. Or, cette logique de l'ingénieur est inadéquate pour cerner les effets territoriaux d'un projet comme celui du GPE, car le temps qui va s'écouler entre aujourd'hui et la date de mise en service du métro – et c'est là notre hypothèse de départ – n'est pas un temps neutre et improductif. **C'est au contraire un temps où des processus non linéaires de transformation vont être en œuvre, suivant l'idée que « la métropole n'attend pas le métro » :** la métropole est un système vivant, en perpétuelle évolution, dans lequel le métro apparaît comme un perturbateur qui redessine les flux, les équilibres, les stratégies.

**Le deuxième angle est celui des acteurs.** Les modélisations fonctionnent généralement à partir d'une consolidation de ce qu'on connaît des comportements de ceux qu'on appelle les *agents*, c'est-à-dire

les ménages et les entreprises. De ce fait, elles tendent à faire l'impasse sur la manière dont les *acteurs*, c'est-à-dire les opérateurs, les promoteurs, les collectivités, se saisissent de ce projet et l'accompagnent ou non. **Or, on sait bien que les infrastructures de transport n'ont d'effet structurant que si elles entrent en congruence avec les logiques des acteurs.** Nous nous efforçons donc de repérer ces logiques à l'œuvre et d'analyser leur inscription dans la transformation territoriale promise par le métro.

**La troisième singularité de notre approche réside dans l'échelle d'analyse anticipatrice.** La mesure des effets futurs telle qu'elle est conduite par la Société du Grand Paris (SGP), qui construit le métro, propose d'un côté, une modélisation globale à l'échelle de la métropole pour démontrer le rôle du métro dans la croissance économique et de l'autre côté, une modélisation beaucoup plus fine à l'échelle des fameux 800 mètres autour des futures gares, en s'efforçant d'anticiper leur transformation, les effets sur les prix et le foncier, etc. **Nous avons fait le choix de nous intéresser à l'échelle intermédiaire entre le global et le local**, en faisant l'hypothèse que les effets induits par ces nouvelles gares ne seront pas d'une décroissance régulière à mesure qu'on s'en éloignera, à l'image des cercles concentriques qui se produisent à la surface de l'eau quand on y jette une pierre.

Nous développons cette triple approche suivant trois axes thématiques (les équipements et les services, la dimension économique et enfin la dimension de l'habitat), pour

procéder ensuite à une agrégation de nos résultats.

### **Que peut-on prédire des impacts du Grand Paris Express (GPE) sur la localisation des entreprises et des ménages ?**

Il convient en vérité de différencier ces deux types d'agents, car **ménages et entreprises ne fonctionnent pas de la même manière, au même rythme et suivant les mêmes stratégies de localisation.** Le discours qui consiste à affirmer que les nouvelles gares, du moins les principales, vont créer autant de polarités avec une mixité urbaine aboutie est donc assez contestable.

À rebours, peut-être, d'une idée reçue, les ménages sont les premiers à réagir au déploiement d'une nouvelle infrastructure de transport – j'inclus avec eux les opérateurs d'immobilier résidentiel. Leurs effets d'anticipation sont les plus rapides et, partant, c'est dans ce domaine que les transformations sont déjà à l'œuvre. Un certain nombre d'investisseurs publics accompagnent ce mouvement, par exemple la SNI, bailleur affilié à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui réfléchit à des programmes de logements intermédiaires pour créer une convergence entre sa propre stratégie et les opérations d'aménagement qui se déclenchent. Ces acteurs visent des cibles résidentielles qu'ils qualifient parfois de *key workers*<sup>1</sup>, à destination desquels ils peuvent faire le pari de livrer des opérations avant même que le métro ne soit inauguré, de telle sorte que lorsqu'il le sera entièrement à l'horizon 2030, ils organiseront la première

<sup>1</sup> Surtout employée au Royaume-Uni, l'expression *key worker* renvoie aux salariés du secteur public que le gouvernement cherche à accompagner dans leur recherche de logement car leurs revenus sont trop élevés pour bénéficier d'un logement social, mais trop limités pour pouvoir accéder aisément à la propriété.

rotation locative aboutissant cinq ans plus tard à l'amortissement de leurs opérations et à la revente. On voit bien que leur schéma temporel relève pleinement de l'anticipation.

Cette dynamique ne sera probablement pas uniforme : elle va toucher en premier chef les marchés immobiliers résidentiels latents, comme par exemple celui de Champigny-sur-Marne (Val-de-Marne). C'est ce que la géographe Anne Clerval appellerait le front de gentrification : **le GPE est générateur de nouveaux espaces de gentrification potentielle** via des ménages capables d'anticiper et d'acheter un bien dans ces territoires tant que les prix n'ont pas encore augmenté.

On voit bien, en revanche, que les opérateurs de l'immobilier de bureau sont pour l'heure dans l'attente. Ce marché-ci ne sera réellement activé par le métro qu'au moment de la mise en service de ce dernier : c'est seulement à ce moment qu'entreprises et opérateurs immobiliers infléchiront leurs stratégies d'implantation ou d'investissements. Il existe donc un réel décalage temporel et, sans doute, des effets de localisation qui ne seront pas de même nature entre marché résidentiel et marché de l'immobilier de bureau.

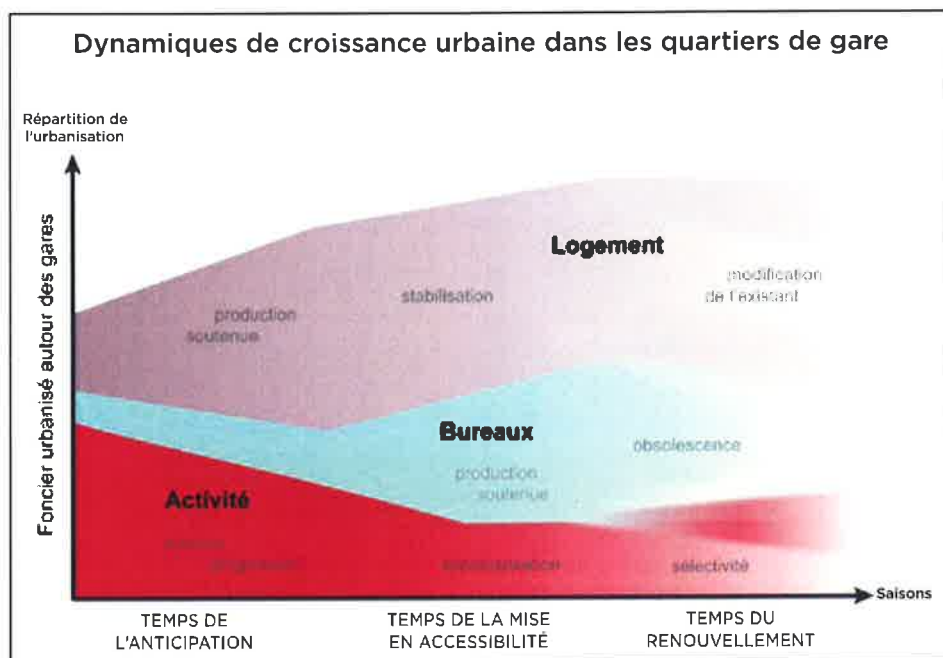
L'effet de transformation de la période actuelle, qui est celle de l'anticipation, concerne plutôt la zone dense, c'est-à-dire, de manière schématique, les communes limitrophes de Paris et un peu au-delà. Dans dix ans, lors de la mise en service progressive des tronçons

du métro, **les effets de recomposition territoriale concerneront davantage la frange extérieure de la première couronne, à la limite avec la deuxième.**

En effet, la zone dense est celle où le marché est aujourd'hui le plus porteur, tout en proposant encore de belles opportunités foncières. Il est cependant probable que l'on en arrive assez vite à une forme de saturation, doublé peut-être d'un effet NIMBY (Not in My BackYard), le tout conduisant à terme à un report de la dynamique vers la bordure extérieure de la petite couronne. C'est ce second mouvement qui prendra à mon sens l'ampleur la plus significative. Le paradoxe est que le GPE a été porté, entre autres, par l'idée que la proche couronne allait voir son accessibilité puissamment améliorée et fonctionnerait comme Paris intra-muros. Ce n'est pas absurde, sauf que cette proche couronne est déjà assez bien desservie via les lignes de RER et les extrémités des lignes de métro, même si cette desserte, de fait, est surtout radiale. Or, ce que le métro va réellement métamorphoser, ce sont les interconnexions, suivant un schéma en peigne à partir des lignes du GPE, permettant à de très nombreux usagers de transiter par les-

dités lignes, et non plus par Paris, pour rallier différents points de la périphérie. Les opérateurs de transport sont unanimes sur ce point : les effets majeurs de recomposition territoriale et d'évolution des flux concerneront l'extérieur de la rocade décrite par le GPE, et non l'intérieur.

**« On voit bien que les opérateurs de l'immobilier de bureau sont pour l'heure dans l'attente. Ce marché-ci ne sera réellement activé par le métro qu'au moment de la mise en service de ce dernier. »**



Évolution des dynamiques de croissance selon les fonctions urbaines dans les quartiers autour des futures gares du Grand Paris Express, à mesure de l'avancement du projet.

La courbe de la mobilité résidentielle et celle de la mobilité des entreprises vont donc se croiser au moment de la mise en service du métro, puisque les stratégies des entreprises prennent appui sur la ressource humaine disponible localement. On assistera donc sans doute à un tassement de la mobilité résidentielle et à une augmentation des mouvements de relocalisation des entreprises.

**Que reste-t-il de la logique des clusters qui faisait partie du projet initial du Grand Paris ?**

Tous les travaux d'analyse sur ce sujet se montrent assez dubitatifs sur cette logique de *clusters* spécialisés, car la configuration géographique de l'Île-de-France ne s'y prête guère. Au contraire, **et à la différence du Grand Londres, la caractéristique très singulière du processus de métropolisation propre au Grand Paris est d'être généraliste à tous les niveaux, à toutes les échelles.** À l'exception d'une certaine forme de polarisation des activités de la communication et de l'audiovisuel dans le secteur d'Issy-les-Moulineaux (Hauts-de-Seine), il est à peu près impossible d'identifier des logiques de spécialisation économique « naturelle » au sein du système francilien. Il en va d'ailleurs de même de nos métropoles régionales, à quelques exceptions près

**« Les opérateurs de transport sont unanimes sur ce point : les effets majeurs de recomposition territoriale et d'évolution des flux concerneront l'extérieur de la rocade décrite par le GPE, et non l'intérieur. »**

(Toulouse, Nice), alors que les grandes villes allemandes, par exemple, sont beaucoup plus spécialisées. Ce projet des *clusters* comportait, à mon sens, une part de marketing territorial. En réalité, pour les entreprises, c'est davantage le Grand Paris tout entier qui forme un *cluster*.

Il me semble possible, en revanche, qu'en réduisant les contraintes de mobilité des salariés et donc des entreprises, le GPE contribue à induire une certaine tendance au regroupement spatial, sous forme de grappes, de la part d'entreprises œuvrant dans le même domaine d'activité.

Une question connexe est celle de savoir dans quelle mesure le GPE pourrait contribuer à réduire les grands déséquilibres qui caractérisent l'agglomération, notamment celui entre l'est et l'ouest. D'abord, je pense que cette vision duale mérite aujourd'hui d'être nuancée: en analysant de près les dynamiques à l'œuvre, on s'aperçoit que les créations d'emploi se font, en chiffres relatifs, au bénéfice de la Seine-Saint-Denis et du secteur de Roissy. Les inégalités sociales, en revanche, perdurent. Ensuite, la représentation selon laquelle l'uniformisation de l'accessibilité réduira les disparités socio-économiques est éminemment discutable: on n'a jamais vu que l'isotopie en termes d'accessibilité enclenche une homogénéisation socio-territoriale. L'accessibilité par métro dans Paris intra-muros est globalement homogène, ce qui n'a pas fait disparaître les contrastes sociaux entre les quartiers!

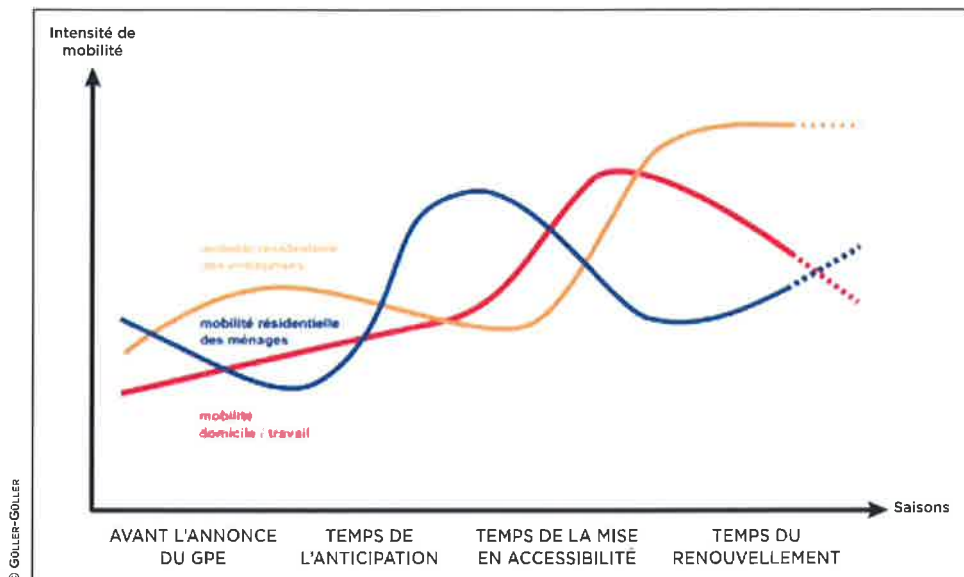
Certains observateurs soutiennent la thèse inverse: le métro va être un vecteur de ségrégation, en évinçant de la proche couronne les ménages

**« Le Grand Paris, à travers notamment son réseau de transport, va générer non pas des fractures mais une sorte de fractalisation, c'est-à-dire un ensemble d'effets de valorisation et de dépréciation beaucoup plus fins et beaucoup plus locaux. »**

les plus modestes. Cette théorie me paraît elle aussi un peu simpliste. Je crois que le Grand Paris, à travers notamment son réseau de transport, va générer non pas des fractures mais une sorte de fractalisation, c'est-à-dire un ensemble d'effets de valorisation et de dépréciation beaucoup plus fins et beaucoup plus locaux.

**Pourquoi considérez-vous les Établissements Publics Territoriaux (EPT) comme un meilleur échelon de gouvernance que la Métropole du Grand Paris (MGP) ?**

La création de la Métropole du Grand Paris contribue à **faire perdurer une illusion: celle de la possibilité d'un système unifié, intégré par en haut, qui permette de réduire les grands déséquilibres socio-spatiaux**. Dans ce cadre, la bataille entre la MGP et la Région me paraît dépourvue de fondement, car ces deux institutions rivalisent autour d'une même illusion, celle d'une gouvernance intégrée, à la bonne échelle. Partout dans le monde, on constate l'inverse: ce qui caractérise les métropoles, c'est l'impossibilité de ce mode de gouvernement territorial et l'émergence de modes de gouvernance pluralistes. C'est la raison pour laquelle je suis très attentif à cette couverture intercommunale exhaustive assurée par les Établissements Publics Territoriaux (EPT) et les Établissements Publics de coopération Intercommunale (EPCI) de grande couronne, qui forment



Évolution des dynamiques de mobilité des entreprises et des ménages selon l'état d'avancement du projet du Grand Paris Express.

de vastes intercommunalités d'au moins 300 000 habitants. En termes de gouvernance, la véritable rupture réside à mes yeux davantage dans les EPT que dans la MGP.

Certes, les intercommunalités existaient déjà en Île-de-France, mais d'une part toutes les communes n'étaient pas rattachées à l'une d'entre elles, d'autre part elles étaient davantage techniques et syndicales que politiques. Seules les plus importantes (Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Sud-Ouest) faisaient réellement usage de leur compétence en maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, l'Île-de-France est historiquement caractérisée par le fait communal, d'une manière parfois un peu féodale; et comme bon nombre de ces communes ont une taille démographique suffisante pour être autonomes en termes de services et d'équipements, l'insularité primait sur la vision intercommunale. À mon avis, la compétence «aménagement» de la MGP va être réduite à minima, au profit

des EPT qui sont la bonne échelle sur ce sujet.

Dès lors, un appel à projets comme «Inventons la Métropole», parce qu'il réactive l'échelle communale comme cadre d'intervention, n'est pas dépourvu d'ambiguïté: une métropole ne se bâtit pas par agrégation de dizaines de projets extrêmement localisés. Le mot-clé d'«Inventons la Métropole» est «innovation», alors qu'il pourrait utilement être «composition». **Comment penser les interactions et élaborer une vision d'ensemble à partir d'une soixantaine de sites de projets extrêmement différents les uns des autres?** La synergie entre public et privé, qui est l'un des héritages forts de «Réinventer Paris», peut être très bénéfique à la programmation et à la réflexion sur les usages, mais a tendance à reléguer à l'arrière-plan le jeu sur les échelles de l'espace et du temps, qui est l'un des attributs par excellence de la puissance publique.

**Dans quelle mesure l'intention initiale du Grand Paris a-t-elle évolué par rapport à la vision formulée par Nicolas Sarkozy en 2008 ?**

Je pense que l'intention initiale demeure. Le Grand Paris est un projet d'ordre national, porté par l'État. Il consiste à optimiser, dans un contexte mondialisé de compétition internationale, le moteur de la France que représente l'Île-de-France, productrice de 30% du PIB du pays. C'était l'intention de départ, et elle est toujours d'actualité.

Ceci étant dit, le projet a évolué parce qu'il s'est territorialisé, c'est-à-dire ancré dans le local. C'est là qu'apparaît la dualité du défi qui se pose à la métropole : la finalité est d'être compétitif par rapport à Londres, Tokyo ou New York, mais pour ce faire, **il faut commencer par être compétitif vis-à-vis de Lyon, Nantes et Bordeaux en matière d'opportunités d'emplois mais aussi d'offre résidentielle et de qualité de vie au quotidien.** Pour les classes d'âge au-dessus de 35 ans, les statistiques montrent que le solde migratoire francilien est négatif. Si la région peine à retenir ses actifs dès qu'ils arrivent à l'âge de la maturité parce que les métropoles régionales ont su se montrer plus attractives, il risque d'être compliqué, du moins sur certains critères, de s'imposer dans la compétition que se livrent les villes-monde.

Au second semestre 2016, deux études sont sorties à trois mois d'intervalle qui illustrent parfaitement cette ambiguïté. La première, signée par le cabinet d'audit et de conseil Ernst & Young<sup>2</sup>, a annoncé qu'avant même que le projet du Grand Paris ait pris corps, Paris gagnait des places dans le palmarès des métropoles mondiales, s'agissant d'attirer les investisseurs internationaux.

**« Le Grand Paris est un projet d'ordre national, porté par l'État. Il consiste à optimiser, dans un contexte mondialisé de compétition internationale, le moteur de la France que représente l'Île-de-France, productrice de 30% du PIB du pays. C'était l'intention de départ, et elle est toujours d'actualité. »**

La seconde, réalisée par l'Agence pour l'Emploi des Cadres (APEC)<sup>3</sup>, révélait quant à elle que 80% des cadres d'Île-de-France souhaiteraient en partir, et que la moitié seraient prêts à le faire même au prix d'une baisse de leur salaire. Je crois que tout le paradoxe métropolitain est résumé dans ces deux études parues à quelques semaines d'intervalle. ■

<sup>2</sup> Ernst & Young, *Baromètre du Grand Paris 2016*, juillet 2016.

<sup>3</sup> APEC, *Les mobilités des cadres dans les territoires*, octobre 2016.