



LOCALISATION DES BUREAUX EN ÎLE-DE-FRANCE : INFLUENCES DE LA DESSERTE PAR LE RER, DE LA DISTANCE ET DE LA FISCALITÉ LOCALE

Alain SAUVANT, Didier ROUCHAUD

Une analyse des facteurs de localisation au niveau communal des flux de construction neuve en Île-de-France fait ressortir les principaux éléments suivants :

- la mise en service d'une desserte en transport collectif lourd de type RER induit une forte hausse du volume de construction de bureaux dans la commune nouvellement desservie. Cette hausse se produit dans une période de cinq ans environ à compter de la mise en service du RER ;
- la distance moyenne au centre de l'agglomération parisienne des constructions de nouveaux bureaux n'a pas augmenté depuis 1980. L'étalement urbain résulte du fait que les constructions neuves postérieures à 1980 sont en moyenne plus excentrées pour les bureaux qui existaient en 1980.

En revanche, aucun lien de causalité n'a pu être mis en évidence entre la variation du niveau des taxes locales, et notamment du taux de la taxe professionnelle, sur l'orientation de la localisation des mises en chantier au niveau communal.

Les principales questions qui sont soulevées - en particulier en Île-de-France - à propos de la localisation des constructions de bureaux neufs sont les suivantes :

- une meilleure desserte, en transports collectifs ou individuels, améliore-t-elle l'attractivité d'une zone d'emploi ?
- est-il exact que l'on construit des bureaux de plus en plus loin ?
- pourrait-on utiliser, en complément ou en substitution à des procédures administratives de restriction des quantités (telles que la procédure d'agrément), des mécanismes tarifaires et fiscaux pour mieux orienter la demande et résorber les déséquilibres constatés dans l'agglomération ?
- d'où vient la cyclicité importante de la construction de bureaux ?

Afin de mieux comprendre les déterminants de la localisation des activités, une étude a été entreprise concernant les principales raisons de la localisation des constructions neuves de bureaux en Île-de-France depuis 1980. Cette région a été retenue pour réaliser cette étude à la fois parce qu'elle représente une part particulièrement importante de l'ensemble du parc de bureaux national et en raison de la plus grande qualité de l'information disponible sur le parc de bureaux francilien.

On notera que les rapports entre la localisation des constructions neuves de bureaux et la voirie autoroutière n'ont pas été abordés. L'influence de cette voirie est plus diffuse compte tenu des distances importantes des trajets terminaux automobiles. La question de la cyclicité de la construction neuve de bureaux a déjà été étudiée dans une note de synthèse intitulée « Cycles de l'immobilier de bureaux en Île-de-France »¹.

¹ Numéro 137 (septembre-octobre 2001) des notes de synthèse du SES.

CONSTRUCTION

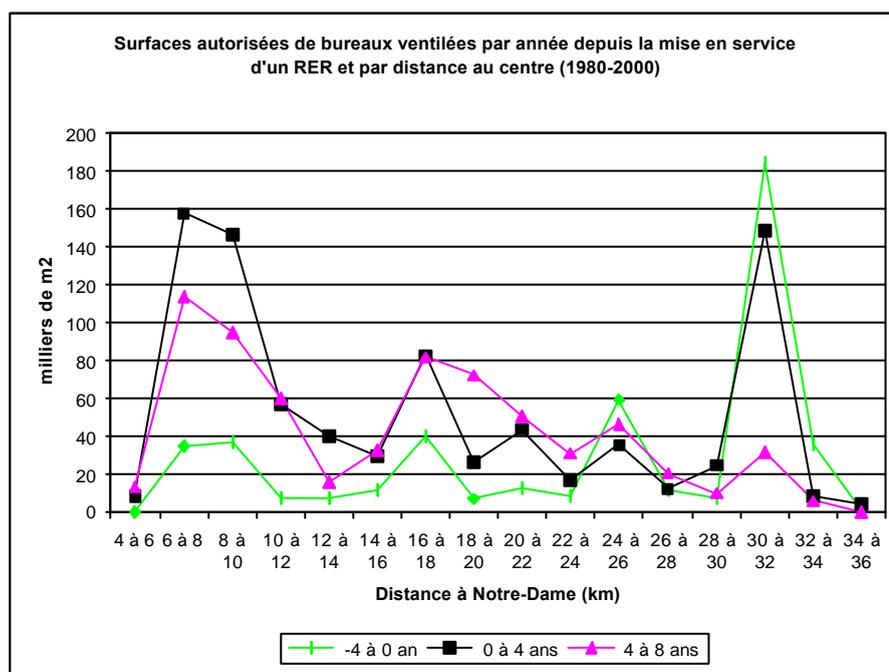
Une forte progression de la construction de bureaux dans les communes touchées par la mise en service d'une desserte nouvelle RER

L'amélioration de la desserte en transports collectifs lourds en Île-de-France coïncide en général avec la mise en service de dessertes nouvelles de RER (Réseau Express Régional)².

Compte tenu des portées limitées des déplacements terminaux de la gare ferroviaire vers le lieu de travail, l'amélioration d'une desserte touche assez rarement d'autres communes que celles sur lesquelles sont implantées les gares. C'est pourquoi, pour examiner l'effet sur l'attractivité des zones de la desserte en transports collectifs lourds, les volumes de construction à l'échelle communale ont été rapprochés des calendriers de mise en service des RER.

Le graphique ci-dessous montre que l'effet positif sur la construction de nouveaux bureaux des mises en services de nouvelles dessertes est tout à fait net. Ainsi, pour les communes situées entre six et dix kilomètres du centre, les volumes de construction de bureaux sont multipliés par quatre pendant les quatre années qui suivent la mise en service de la desserte RER.

Cet effet sur les volumes de construction dure au moins huit ans après la mise en service du RER et porte jusqu'à au moins 24 kilomètres du centre de l'agglomération (Notre-Dame). Jusqu'à 12 kilomètres du centre, il est particulièrement marqué les quatre premières années après la mise en service du RER.



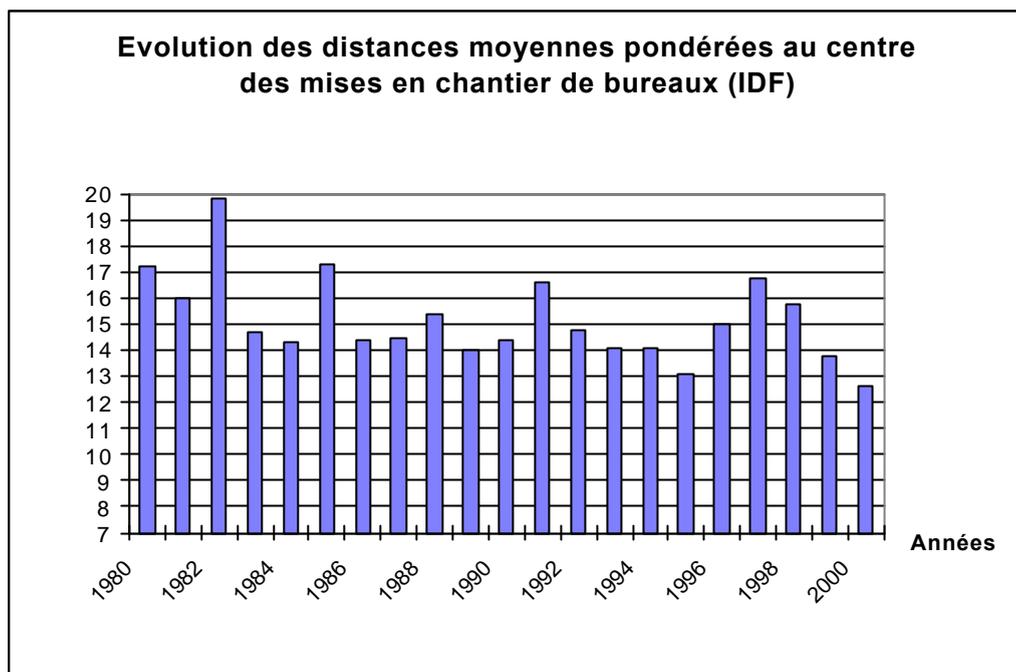
Les constructions nouvelles restent à distance constante du centre

La distance moyenne du parc de bureaux en Île-de-France au centre (Notre-Dame) augmente de 1980 à 2000, passant de 9,6 à 11,9 kilomètres sur cette période.

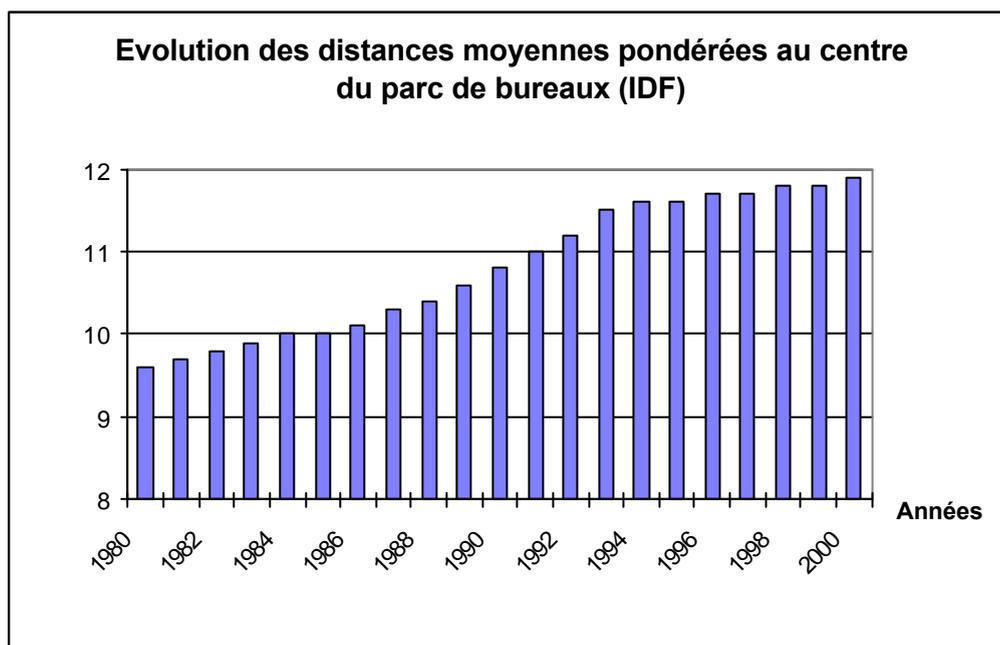
Cette évolution n'est pourtant pas due à un éloignement croissant des nouvelles mises en chantier, qui restent en moyenne à une distance de Notre-Dame de 15,2 kilomètres. Il est donc faux de dire que l'on construit des bureaux de plus en plus loin. L'étalement urbain des bureaux est lié au fait que les bureaux construits depuis 1980 sont plus éloignés du centre de Paris que le parc en service en 1980, situé en moyenne à 9,6 kilomètres de Notre-Dame.

² Les dessertes par train de banlieue hors RER améliorent sûrement l'attractivité d'une zone. Cependant, la qualité de ces dessertes n'ayant pas connu sur la période de rupture significative, il n'a pas été possible de mettre cet effet en évidence. Il en va de même pour les dessertes par bus, par nature plus diffuses.

CONSTRUCTION



Calculs effectués d'après les données SITADEL (DAEI/SES)



Calculs effectués d'après les données ORIE

Pas d'impact de la fiscalité sur l'orientation spatiale de la demande de bureaux neufs

L'agglomération francilienne est marquée par des déséquilibres spatiaux significatifs, notamment dans le sens Est-Ouest. Des procédures administratives de restriction des quantités (telles que la procédure d'agrément) existent pour veiller à ce que ces déséquilibres ne s'amplifient pas et tenter de les réduire.

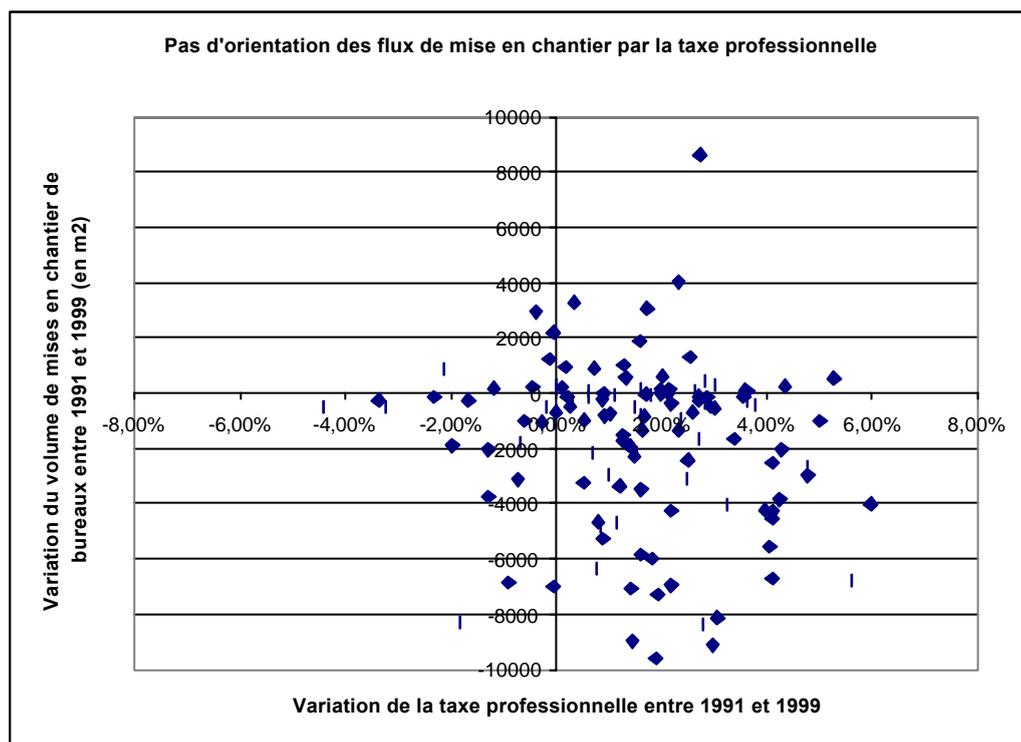
On peut se demander si des mécanismes tarifaires et fiscaux sont susceptibles d'orienter spatialement la demande et de contribuer à résorber les déséquilibres constatés dans l'agglomération. Théoriquement, de tels mécanismes tarifaires devraient être plus efficaces qu'un dispositif de contingentement administratif, à condition, toutefois, que la demande de bureaux neufs puisse être orientée par des variations de tarification ou de fiscalité.



CONSTRUCTION

Pour tester la validité de cette condition, les variations des niveaux des principales taxes locales, et notamment de la taxe professionnelle ont été rapprochées des variations de volume de construction de bureaux sur la période 1991-1997.

Il en ressort, comme le montre le graphique ci-dessous, qu'aucun effet d'orientation spatiale de la demande n'a pu être mis en évidence sur la période. Plus généralement, aucun test consistant à éliminer l'effet de variables explicatives non tarifaires (distance, desserte, volume d'activité,...) n'a permis de mettre en évidence un impact des variations de fiscalité sur l'orientation spatiale de la demande.



**La densité
des bureaux
décroît
exponentiellement
avec la distance
au centre**

Pour examiner la manière dont évolue la répartition spatiale des bureaux dans l'agglomération, un ratio de surface de planchers de bureaux divisée par la surface au sol a été calculé dans des anneaux concentriques autour de Notre-Dame.

Puisque la surface au sol d'un anneau dont la distance au centre est comprise entre d et $(d+2)$ est égale à $4 * \pi * (d+1)$, ce ratio de densité (ou d'occupation des sols) est égal à $\frac{q(d)}{4 * \pi * (d+1)}$, où $q(d)$ est la surface de planchers de bureaux dans l'anneau.

Cette densité décroît exponentiellement avec la distance selon une loi de type densité = $\frac{c}{2^{d/d_0}}$. Cette loi présente la propriété selon laquelle, quand on s'éloigne d'une distance caractéristique d_0 , la densité est divisée par deux.

CONSTRUCTION

Le graphique suivant montre l'évolution de la distance caractéristique (en kilomètres) pour l'ensemble du parc de bureaux franciliens pour les années 1980, 1987, 1994 et 2000, puis pour les bureaux desservis par une gare ferroviaire dans la même commune.

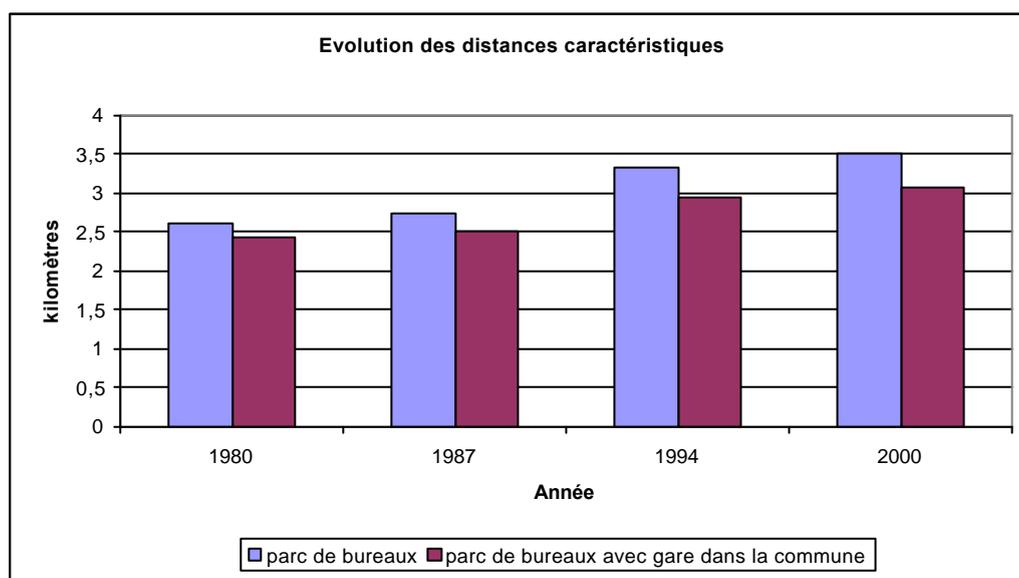
On constate que la distance caractéristique s'accroît avec le temps (étalement urbain) et que les bureaux situés dans une commune desservie par une gare sont en général un peu plus proches du centre de l'agglomération parisienne que les autres.

Évolution des distances caractéristiques d'éloignement des bureaux

En kilomètres

Année	1980	1987	1994	2000
Ensemble du parc de bureaux	2,61	2,74	3,31	3,49
Parc de bureaux avec gare dans la même commune	2,42	2,51	2,93	3,06

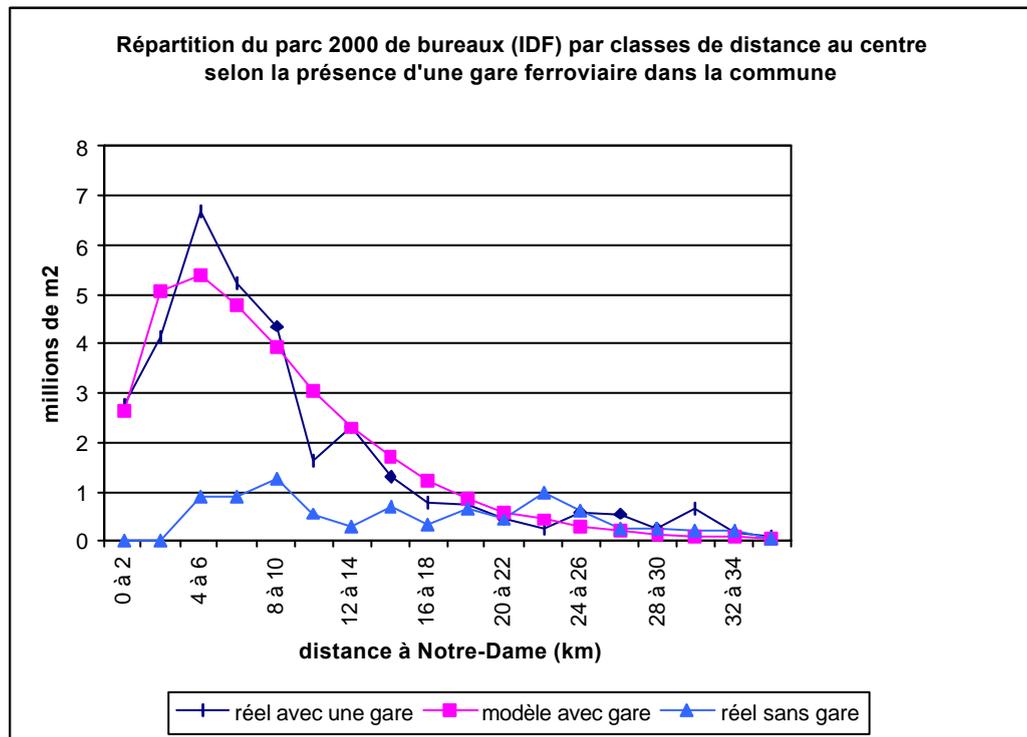
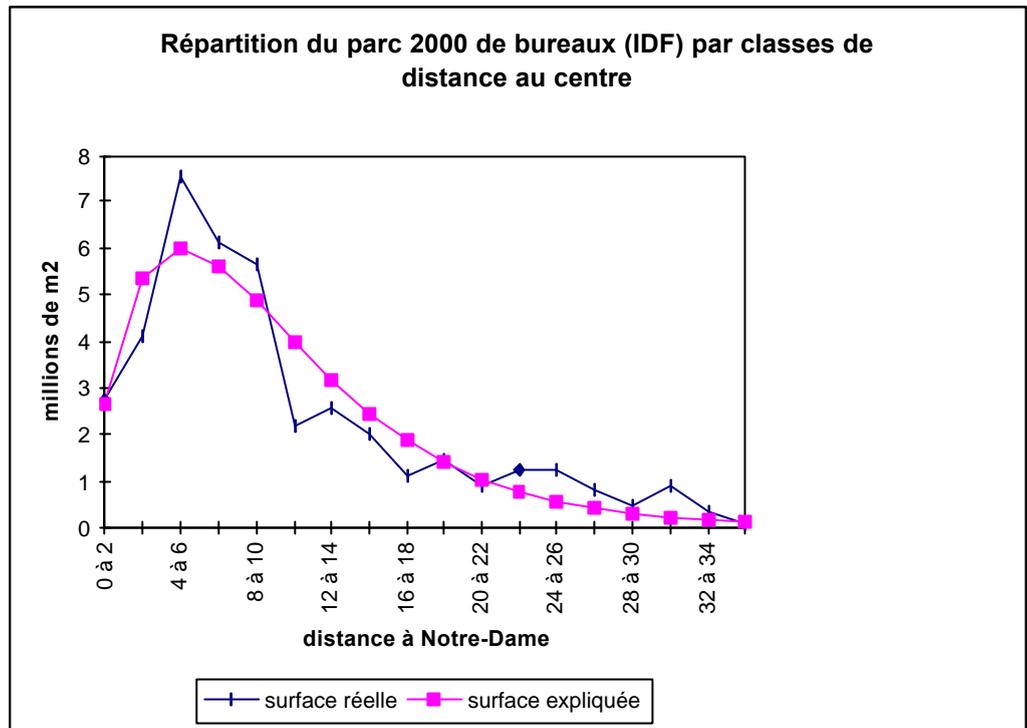
$R^2=0,97$



Les bureaux non desservis par une gare dans la commune se répartissent de manière beaucoup plus uniformes dans la région.

Leur localisation correspond donc vraisemblablement à des logiques différentes de celle des bureaux bien desservis par chemin de fer. Il peut s'agir de bureaux présentant un mode de fonctionnement local ou bien concerner des publics captifs.

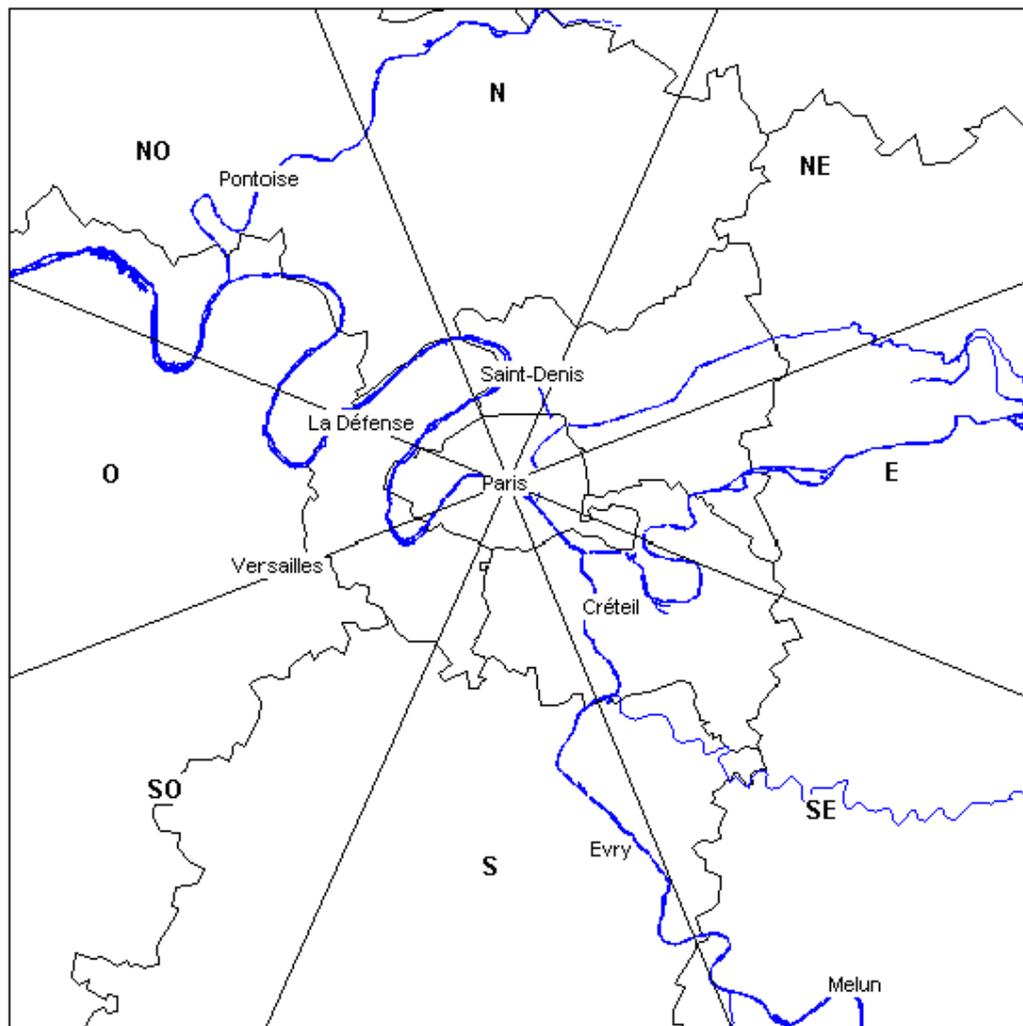
CONSTRUCTION



CONSTRUCTION

Progression des mises en chantier de bureaux au nord-ouest, régression à l'ouest

Pour examiner l'évolution des déséquilibres spatiaux du parc et des flux nouveaux de bureaux dans l'agglomération, les communes ont été réparties en huit secteurs angulaires suivant leur orientation géographique par rapport au centre de l'agglomération (Notre-Dame).



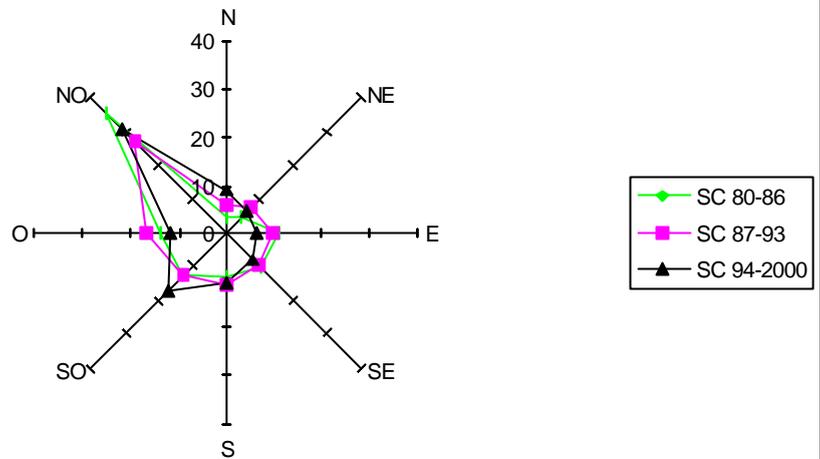
Les graphiques ci-dessous mettent en évidence la progression des mises en chantier dans les secteurs nord-ouest, sud-ouest et nord sur la période 1980 à 2000 (le quartier de La Défense se situe dans le secteur nord-ouest).

Par contre, les déséquilibres spatiaux du parc entre l'est et l'ouest de l'agglomération varient assez peu sur la période.

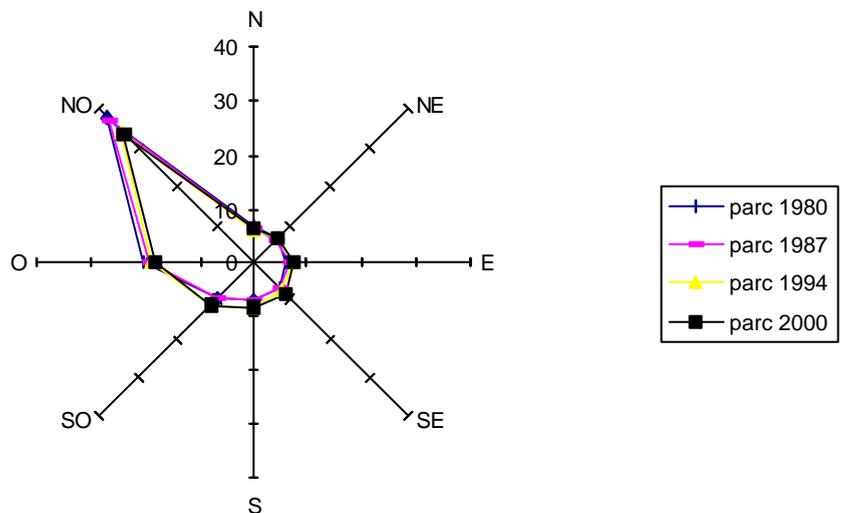
La prépondérance des secteurs nord-ouest et, dans une moindre mesure, ouest reste entière.

CONSTRUCTION

Répartition des mises en chantier de bureaux en pourcentage entre 1980 et 2000 en fonction du secteur angulaire à partir de Notre-Dame



Répartition du parc en pourcentage entre 1980 et 2000 en fonction du secteur angulaire à partir de Notre-Dame



Principales données utilisées

- Base SITADEL (source : DAEI/SES) période 1980-2000 pour les surfaces autorisées et commencées de bureaux.
- Base sur la fiscalité locale (source : DGI), période 1991-1997.
- Estimation du parc de bureaux en Île-de-France (source : ORIE, période 1980-2000).
- Dates de mise en service de dessertes nouvelles de RER (sources : RATP et SNCF).