



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction régionale et interdépartementale  
de l'environnement, de l'aménagement  
et des transports d'Île-de-France



# **Les ZAC contribuent-elles aux équilibres habitat-emploi en Île-de-France ?**

**BADORA – Fiches thématiques**

## Mixité fonctionnelle dans les ZAC en Île-de-France

- Un effort de rééquilibrage en faveur du logement dans les ZAC créées depuis 2006.
- Une **surproduction** de locaux d'activités dans les territoires au profil déjà économique qui persiste.
- Des programmations à faire évoluer notamment au sein des ZAC portées par des EPA.



## Objectif de l'étude

La Loi Grand Paris, adoptée en 2010, fixe un objectif de production de 70 000 logements neufs par an en Île-de-France. Par ailleurs, il existe au sein de la région de profonds déséquilibres habitat-emploi, à l'échelle globale comme au sein de chacun des territoires. L'Île-de-France est en effet marquée par une forte concentration des emplois dans la capitale et à l'ouest de la Métropole, ainsi que par la dispersion des lieux de résidence. Cette répartition occasionne notamment des déplacements domicile-travail massifs et un surcoût environnemental important.

Le principe de mixité fonctionnelle est inscrit au code de l'urbanisme (art. L.101-2), et le schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), adopté en 2013, décrit la nécessité d'un double effort « de création d'emplois très significatif » dans les territoires « exclusivement ou essentiellement résidentiels » et « de création de logements

accru » dans les territoires « très riches en emplois [qui] devront voir leur création d'emplois maîtrisée ».

Alors que les ZAC constituent un outil d'aménagement clé pour l'État et les collectivités locales, la question de la contribution des ZAC à ces objectifs de limitation des déséquilibres franciliens doit être posée. **L'étude s'est donc intéressée à un échantillon de 264 ZAC créées depuis 2006 sur une période de 10 ans (2006-2016).**

**Propos liminaires :** l'effet des ZAC en tant qu'outil de rééquilibrage habitat-emploi est à relativiser en fonction de la part et du volume de construction en ZAC. En Île-de-France, 28 % de la construction (logement et activités confondus) a été réalisée en ZAC entre 2006 et 2016. Cette part et le volume correspondant sont variables selon les profils de territoires (voir le graphique p. 3).

## Efforts de rééquilibrage observés selon la typologie des intercommunalités

L'indicateur habituellement utilisé pour mesurer les équilibres habitat-emploi est le **taux d'emploi**, soit le rapport entre le nombre d'emplois au lieu de travail et le nombre d'actifs résidents sur un territoire donné. Il est considéré « à l'équilibre » lorsqu'il est proche de 1. La source utilisée est le recensement général de la population par l'Insee.

### Selon cette typologie :

- les intercommunalités plutôt résidentielles (taux d'emploi entre 0,5 et 0,9) et résidentielles (taux d'emploi inférieur à 0,5) sont toutes hors Métropole du Grand Paris (MGP) ;

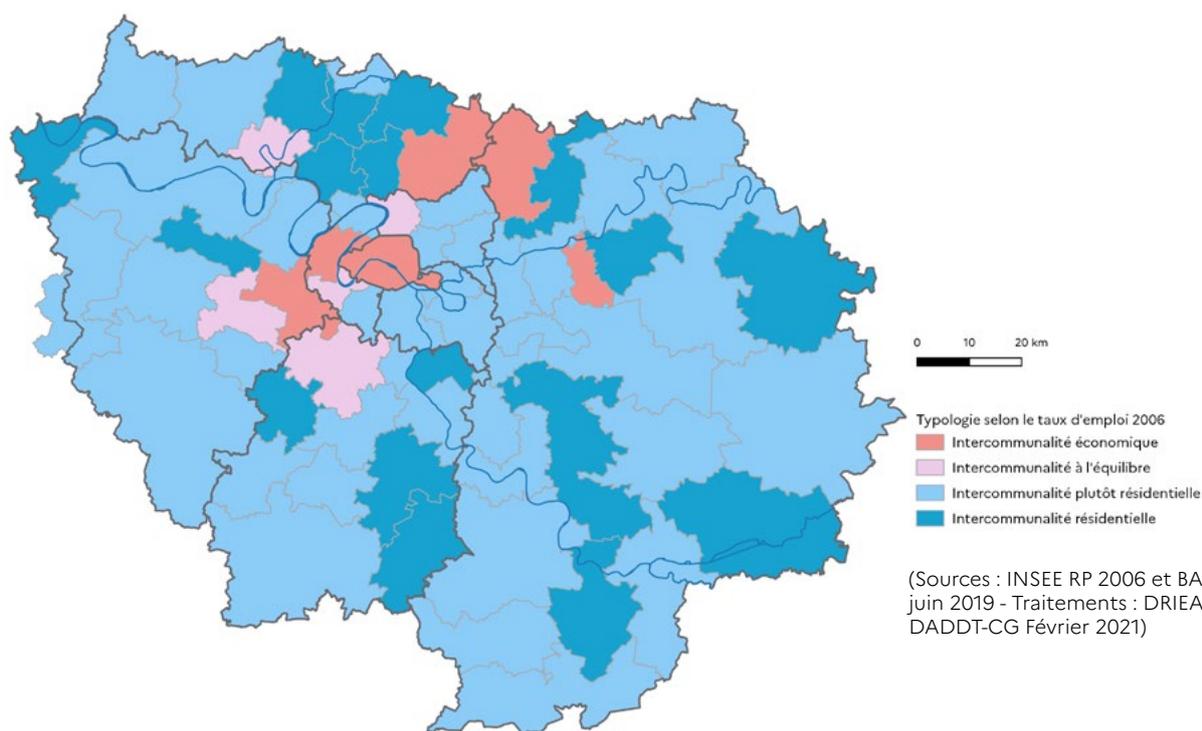
- les intercommunalités à l'équilibre habitat/emploi (taux d'emploi entre 0,9 et 1,1) sont Cergy-Pontoise, Plaine Commune, Paris-Saclay, Grand Paris Seine Ouest et Saint-Quentin en Yvelines ;
- les intercommunalités économiques (taux d'emploi supérieur à 1,1) sont Paris, Paris Ouest La Défense, Versailles Grand Parc (incluant le pôle économique de Vélizy-Villacoublay), Roissy Pays-de-France (incluant les 2 aéroports Paris-Charles de Gaulle et Paris-Le Bourget) et Val d'Europe Agglomération (incluant le pôle touristique d'Eurodisney).

**Auteurs :** Annelaure WITTMANN (SCDD/DCAT) avec la collaboration de Christine GROLLEAU (SCDD/DCAT) ; Victor CHARPENTIER (SCDD/DDGS) ; Aurélie BERGER et Annabelle TESTAUD (SAD/DAOF).

**Relecteurs :** Vincent Baudrand, Emma Dousset, Sarah Limmacher (SAD/DPT) ; Elvira Melin et Sabine Fournet (MIE/SAD) ; Muriel Bensaïd et Ghislaine Bordes (SAD) ; Eric MORAU (SCDD/DCAT) ; Véronique LEMAIRE-CURTINOT (SCDD).

**Source et traitement des données :** DRIEAT Île-de-France - Service aménagement durable et Service connaissance et développement durable, sauf mention spéciale

## Typologie des intercommunalités selon leur taux d'emploi 2006



Toutefois, dans la mesure où il n'est pas possible de calculer le taux d'emploi au sein des ZAC, l'étude a eu recours à d'autres indicateurs. Ainsi, l'**effort de rééquilibrage** peut être mesuré en comparant l'évolution des constructions de logements et de locaux d'activité, en m<sup>2</sup> de surface de plancher (SdP), en sachant toutefois que la surface par emploi est très variable selon le type de locaux d'activités (bureaux/commerces/entrepôts). Il est dès lors possible d'utiliser :

- à l'échelle des intercommunalités, les ratios de m<sup>2</sup> de surface de plancher (SdP) logements/activités en stock<sup>1</sup> et en flux<sup>2</sup> ;

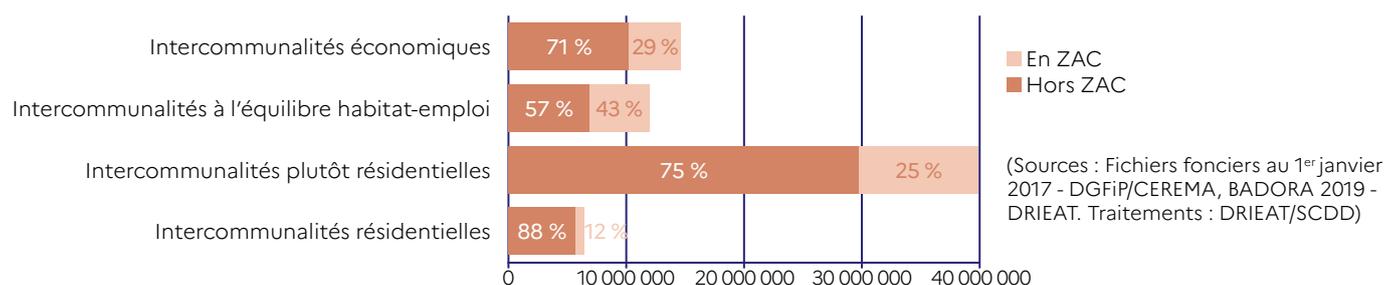
- à l'échelle des ZAC, les ratios de m<sup>2</sup> SdP logements/activités programmés et construits entre 2006 et 2016.

Le volume de construction en ZAC est important dans les intercommunalités plutôt résidentielles mais la part de la construction en ZAC par rapport à l'ensemble de la construction n'y est que de 25 %, là où elle s'élève à 43 % dans les intercommunalités à l'équilibre habitat-emploi, et même à 80 % sur le territoire très singulier à cet égard de Val d'Europe Agglomération.

1- Le ratio de stock est le rapport entre les m<sup>2</sup> SDP de logements et les surfaces de locaux d'activités existant au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

2- Le ratio de flux est le rapport entre les m<sup>2</sup> SDP construites de logements et de locaux d'activités entre 2006 et 2016.

### Part de la construction de logements et de locaux d'activités en ZAC et hors ZAC 2006-2016 (en m<sup>2</sup> SdP)



## En termes de programmation, les ZAC créées depuis 2006 œuvrent peu en faveur du rééquilibrage habitat-emploi dans les intercommunalités économiques mais jouent leur rôle dans les intercommunalités plutôt résidentielles.

La programmation des 264 ZAC étudiées représentent 15,4 millions de m<sup>2</sup> (Mm<sup>2</sup>) SdP de logements et 15,5 Mm<sup>2</sup> SdP de locaux d'activités, soit un ratio programmé de 0,99 m<sup>2</sup> SdP de logements par m<sup>2</sup> SdP d'activités. Ce ratio est donc globalement en faveur de l'activité. Il est de 0,8 c'est-à-dire encore plus favorable à l'activité dans les intercommunalités économiques. Dans les

intercommunalités plutôt résidentielles, ce taux est en moyenne de 0,9 c'est-à-dire plus proche de l'équilibre qui serait attendu sur ces zones, ce ratio programmé étant bien de nature à contribuer aux équilibres habitat-emploi en comparaison du ratio de stock (2,1).

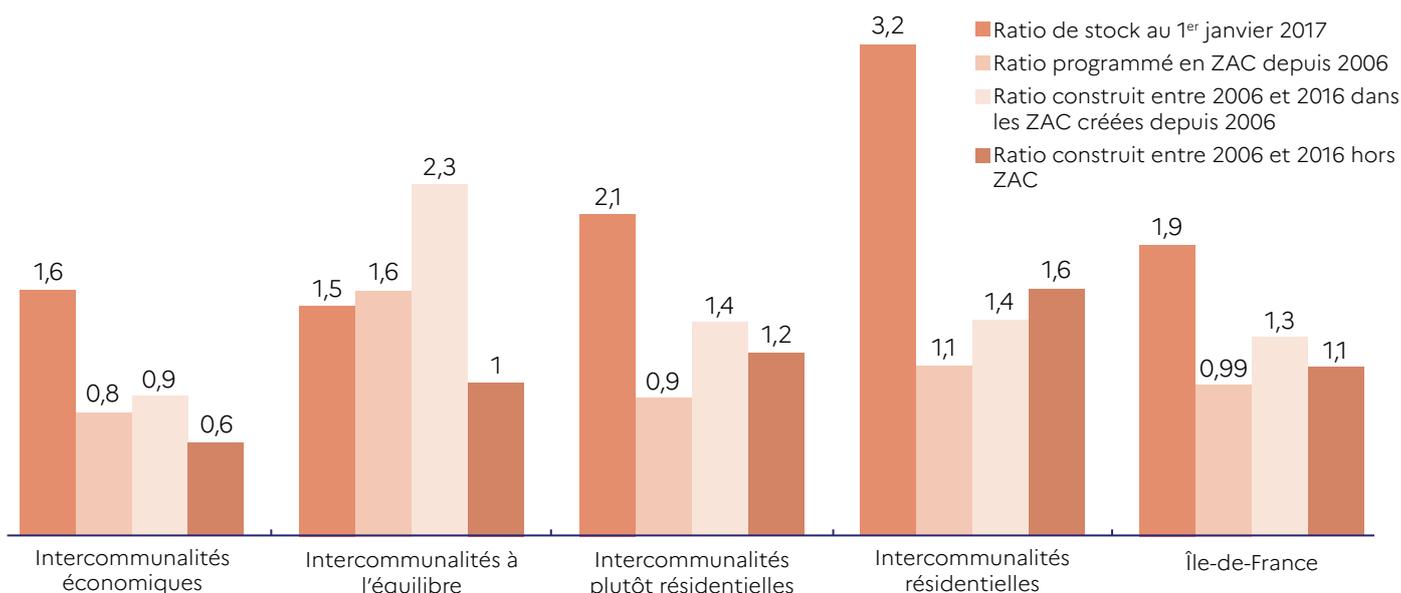
## Dans les ZAC créées depuis 2006, on construit davantage de logements que prévu même si les programmations restent favorables à l'activité.

Le ratio de logements/activités existants au 1<sup>er</sup> janvier 2017 (ratio de stock) dépend logiquement du profil plus ou moins résidentiel des intercommunalités : il est de 1,6 dans les intercommunalités économiques et s'élève à plus du double (3,2) dans les intercommunalités résidentielles.

On observe une surproduction persistante de locaux d'activités par rapport aux logements (ratios programmés et construits, en ZAC et hors ZAC) dans les intercommunalités au profil déjà économique.

Dans les ZAC créées depuis 2006 le ratio régional de construction logements/activités entre 2006 et 2016 a été de 1,3. Ce taux est à la fois supérieur au ratio hors ZAC (1,1) et au ratio programmé de logements (0,99).

Ratios en m<sup>2</sup> SdP logement/activités



(Sources : Fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2017 - DGFIP/CEREMA, BADORA 2019 - DRIEAT. Traitements : DRIEAT/SCDD)

## Les ZAC relevant des établissements publics d'aménagement créées depuis 2006 ont davantage construit de surfaces de logements que d'activités sur 2006-2016.

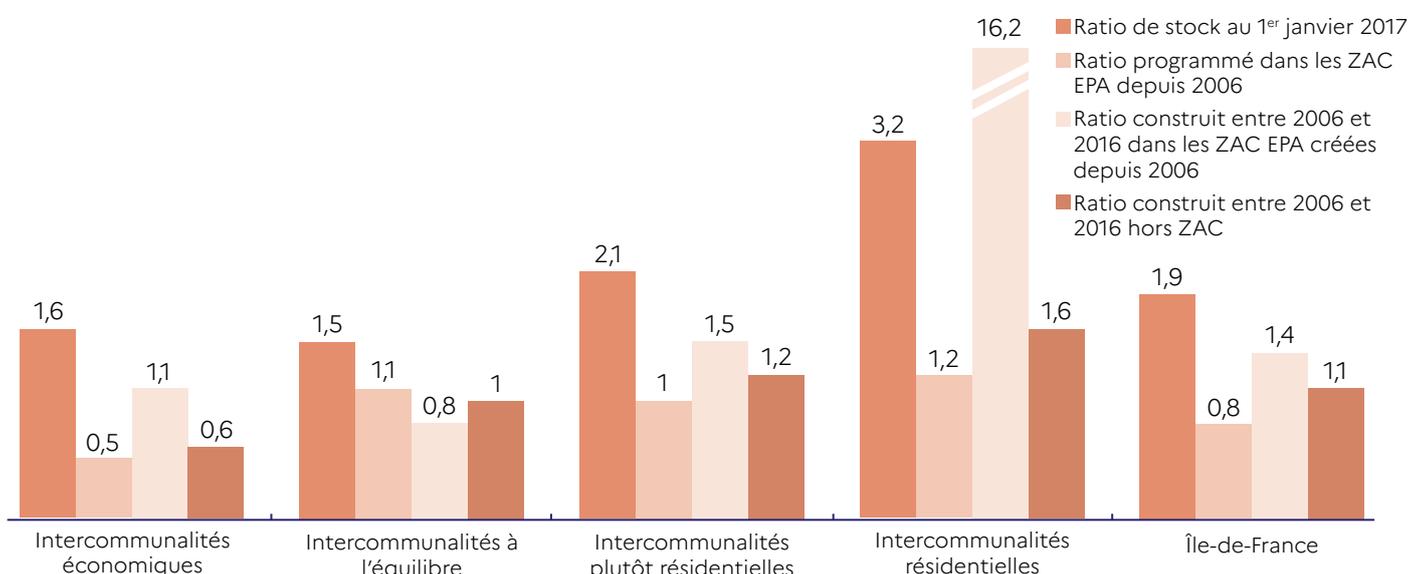
Près de la moitié de la programmation des ZAC de l'échantillon relève d'aménageurs qui sont des établissements publics locaux (EPL) et un quart des établissements publics d'aménagement (EPA). Le reste se répartit entre aménageurs privés, collectivités, HLM et établissements publics fonciers.

Entre 2006 et 2016, il a été davantage construit de surfaces de logements que d'activités (ratio de 1,4) dans les ZAC relevant des EPA créées depuis 2006, alors que la programmation initiale prévoyait l'inverse (ratio

de 0,8). La construction réalisée entre 2006 et 2016, d'environ 719 000 m<sup>2</sup> SdP, ne représente que 10 % de la programmation totale de ces ZAC.

Il s'agit d'un indicateur à suivre pour savoir si cette tendance des EPA à réorienter leur programmation en faveur du logement est pérenne et viendra modifier à terme la part de logement dans le bilan final de réalisation de la ZAC.

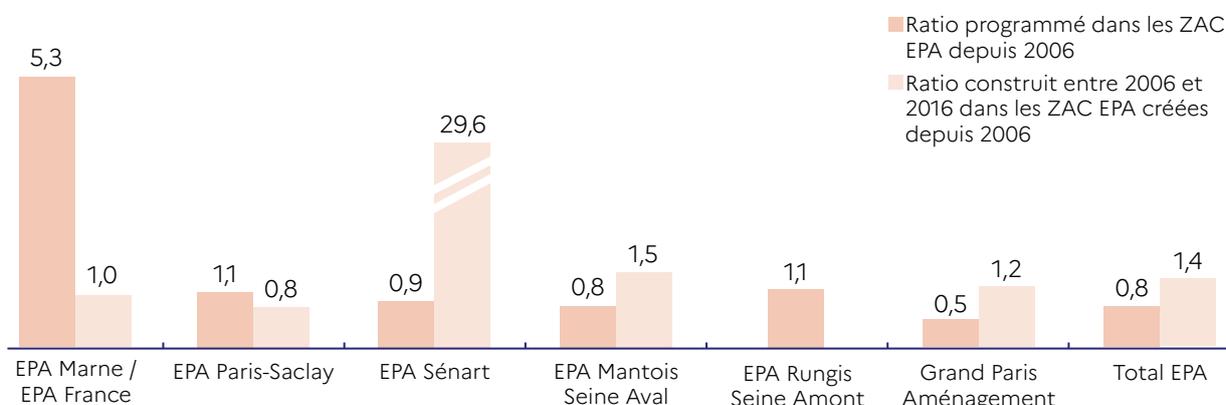
### Ratios en m<sup>2</sup> SdP logement/activités dans les ZAC EPA créées depuis 2006 par type d'intercommunalité



(Sources : Fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2017 - DGFIP/CEREMA, BADORA 2019 - DRIEAT. Traitements : DRIEAT/SCDD)

Note : le ratio construit très élevé de 16,2 dans les ZAC EPA dans les intercommunalités résidentielles concerne des volumes faibles (33 000 m<sup>2</sup> SdP de logements et 2 000 m<sup>2</sup> SdP de locaux d'activités).

### Ratios en m<sup>2</sup> SdP logement/activités dans les ZAC EPA créées depuis 2006 par aménageur



(Sources : Fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2017 - DGFIP/CEREMA, BADORA 2019 - DRIEAT. Traitements : DRIEAT/SCDD)

Notes : i) le ratio construit très élevé de 29,6 dans les ZAC aménagées par l'EPA Sénart concerne des volumes faibles (47 000 m<sup>2</sup> SdP de logements et 1 600 m<sup>2</sup> SdP de locaux d'activités) ; ii) la construction est nulle sur la période 2006-2016 s'agissant des 6 ZAC relevant de l'EPA Orly Rungis Seine Amont qui sont particulièrement récentes (dossier de réalisation approuvé entre 2014 et 2017).

# Bilan et perspectives

En regard de ces constats, **des évolutions sont à encourager dans les programmations** en cours et à venir notamment :

- dans les intercommunalités économiques pour faire un effort sur le logement et réduire la surproduction de locaux d'activités ;
- dans les intercommunalités plutôt résidentielles, nombreuses, où une implantation raisonnée de locaux d'activité pourrait avoir lieu dans les zones déjà urbanisées et bien desservies en transports en commun ;
- dans les ZAC en cours de réalisation dans les secteurs du centre ouest de la Métropole afin de développer davantage de logements et moins de bureaux, surtout dans le contexte économique actuel (demande en surfaces de bureaux moindre et offre importante sur La Défense et Plaine Commune) ;
- sur les secteurs d'intervention des EPA où la construction se fait prioritairement dans les ZAC, par le poids de leurs interventions dans ces territoires, ils peuvent agir de façon décisive sur le rééquilibrage habitat/emploi.

Des **pistes de réflexion restent à approfondir** pour poursuivre l'analyse et anticiper l'impact de la crise sanitaire actuelle :

- au regard du **type de locaux d'activités** (bureaux, commerces, entrepôts, autres...) programmé et réalisé.

En effet, la surface par emploi est très variable selon le type d'activités : de 18 m<sup>2</sup>/emploi en moyenne pour les bureaux à plus du double pour les entrepôts. Les enjeux en termes de densité (construction en étages) et de gestion économe des sols sont également très différents ;

- au regard de la **typologie des logements** programmés et réalisés, en réponse aux besoins des territoires dans un contexte d'évolution des déplacements domicile-travail ;
- en **interrogeant le décalage entre programmation et réalisation au sein des ZAC** : comment s'assurer du renforcement des efforts de rééquilibrage sur le long terme ?
- en **apportant un éclairage complémentaire sur les dynamiques démographie/emploi** à l'échelle intercommunale en perspective de l'élaboration du SCOT de la Métropole et du prochain SDRIF (état des lieux du polycentrisme, analyse de l'adéquation entre population et activités, croisements des ratios logements/bureaux et des taux d'emploi par catégories socio-professionnelles...).

## Cadre de l'étude : l'outil BADORA

La base de données régionale de l'aménagement (BADORA) créée par la DRIEAT Île-de-France a vocation à rassembler, de manière homogène et fiabilisée, un ensemble d'informations permettant de caractériser les opérations d'aménagement mises en œuvre sur le territoire francilien et encadrées par les procédures réglementaires du code de l'urbanisme, dont les zones d'aménagement concerté (ZAC). Dans sa première version ouverte au grand public en juin 2019, elle contient les données cartographiées relatives à 1471 ZAC suivies par les unités départementales et directions départementales des territoires de la DRIEAT Île-de-France, complétées avec les données des fichiers fonciers au 1<sup>er</sup> janvier 2017 qui permettent de suivre la construction de logements et de locaux d'activités dans le temps.

Les ZAC sont un outil d'aménagement clé pour l'État et les collectivités locales. C'est à ce titre que BADORA est mobilisée pour établir une typologie des ZAC franciliennes en fonction de leur contribution à des politiques publiques telles que les équilibres habitat-emploi, le logement

social et la maîtrise de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, mieux appréhender les dynamiques territoriales, et ainsi produire des analyses ciblées pour alimenter les décisions.

### INFO +

Étude complète : DRIEAT, 2021, Les ZAC contribuent-elles aux équilibres habitat-emploi en Île-de-France ? Analyse sur la période 2006-2016.

Autres publications relatives à BADORA :

- DRIEAT, 2020, BADORA – la base de données régionale de l'aménagement.
- DRIEAT, 2021, Les ZAC contribuent-elles à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en Île-de-France ? Analyse sur la période 1983-2017.

**Catalogue Interministériel de Données Géographiques du Ministère accessible à tous :**

Données en téléchargement : <https://geo.data.gouv.fr/fr/datasets/7b8159ee11ca23d5483699f53e2a509a8a5e5f1f>

Carte interactive : <http://carto.geo-ide.application.developpement-durable.gouv.fr/1272/badora.map>



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
D'ÎLE-DE-FRANCE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction régionale et interdépartementale de  
l'environnement, de l'aménagement et des transports  
d'Île-de-France**

21/23, rue Miollis - 75732 PARIS CEDEX 15 - Tél : 01 40 61 80 80

[www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr](http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr)

[www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr](http://www.driea.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr)

Dépôt légal : Juillet 2021

ISBN : 978-2-11-167039-6