

CONJONCTURE

Décembre 2019 : n°10

Les grandes banques portugaises face aux taux bas

Pour la première fois depuis 2010, les cinq plus grandes banques portugaises ont renoué avec les bénéfices en 2018. Une baisse des charges d'intérêts plus rapide que celle des produits d'intérêts, ainsi qu'une stricte maîtrise des frais généraux et du coût du risque sont les principaux facteurs à l'origine de ce retour à la rentabilité. L'élargissement de la marge nette d'intérêt a compensé la baisse de l'encours des prêts bancaires, augmentant les revenus nets d'intérêts. Toutes choses égales par ailleurs, la baisse des taux a aussi contribué à la réduction du coût du risque et à l'assainissement des bilans bancaires. L'encours et le ratio des prêts non performants des grandes banques portugaises ont ainsi été réduits de moitié mais demeurent à des niveaux élevés. L'évolution récente du compte de résultat des plus grandes banques portugaises met en évidence, notamment, certains effets des taux bas sur un système bancaire principalement orienté vers les activités de détail et qui octroie surtout des prêts à taux variable.

p.2

Thomas HUMBLLOT

Vers des villes plus durables et inclusives

Les villes concentrent aujourd'hui plus de la moitié de la population mondiale et plus de 80 % du PIB global. La dynamique sous-jacente qui explique leur expansion continue résulte de diverses externalités positives (densité du marché du travail, partage des connaissances techniques et des intrants...) générant des effets qui se renforcent mutuellement. Ces vagues d'urbanisation rapides ont d'importantes conséquences sur la production de biens et de services, la qualité environnementale et le développement humain. On observe dans le monde entier des pics de densité et des disparités dus à l'essor inexorable des métropoles. Pour rester habitables, les villes devront devenir plus écologiques et plus inclusives. Face à ces enjeux sociétaux, les politiques publiques ont un rôle important à jouer.

p.13

William De Vijlder, avec la contribution de Zoé Klein

DIRECTION DES ETUDES
ECONOMIQUES

Eco
CONJONCTURE



BNP PARIBAS

La banque
d'un monde
qui change

Les grandes banques portugaises face aux taux bas

Thomas Humblot

Pour la première fois depuis 2010, les cinq plus grandes banques portugaises ont renoué avec les bénéfices en 2018. Une baisse des charges d'intérêts plus rapide que celle des produits d'intérêts, ainsi qu'une stricte maîtrise des frais généraux et du coût du risque sont les principaux facteurs à l'origine de ce retour à la rentabilité. L'élargissement de la marge nette d'intérêt a compensé la baisse de l'encours des prêts bancaires, augmentant les revenus nets d'intérêts. Toutes choses égales par ailleurs, la baisse des taux a aussi contribué à la réduction du coût du risque et à l'assainissement des bilans bancaires. L'encours et le ratio des prêts non performants des grandes banques portugaises ont ainsi été réduits de moitié mais demeurent à des niveaux élevés. L'évolution récente du compte de résultat des plus grandes banques portugaises met en évidence, notamment, certains effets des taux bas sur un système bancaire principalement orienté vers les activités de détail et qui octroie surtout des prêts à taux variable.

Le retour à la rentabilité des cinq plus grands groupes bancaires portugais¹ en 2018 a procédé principalement d'une réduction de leurs charges d'intérêts plus rapide que celle de leurs produits d'intérêts ainsi que d'une baisse de leurs frais généraux et du coût du risque. Cette diminution des coûts est notamment intervenue dans le contexte du programme d'ajustement macroéconomique négocié en avril 2011 entre le Portugal, d'une part, et la Commission européenne, la Banque centrale européenne (BCE) ainsi que le Fonds monétaire international, d'autre part². En contrepartie d'une autorisation de crédit de EUR 78 milliards, dont seulement un tiers (EUR 26 milliards) a été décaissé, le Portugal devait mener à bien des réformes ayant principalement pour objet de rétablir une politique budgétaire soutenable, de résorber les déséquilibres internes et externes et de stabiliser le secteur financier. Le Portugal est sorti de ce programme en juin 2014.

La stabilisation du secteur financier a, entre autres mesures, été permise par la recapitalisation de plusieurs établissements dont Millennium BCP (Banco Comercial Português), Banco BPI et la Banco Internacional do Funchal (Banif) pour un montant total de EUR 6 milliards. La Caixa Geral de Depósitos a également été recapitalisée (EUR 1,6 milliard) au cours du programme d'ajustement mais l'opération a été imputée au budget de l'État portugais qui en est l'unique actionnaire. La résolution de l'ancienne Banco Espírito Santo, devenue Novo Banco pour sa partie saine, est intervenue après la fin du programme, en août 2014.

La stabilisation du secteur financier portugais ne s'est pas accompagnée d'une forte consolidation de son système bancaire. Selon les chiffres de la BCE, le nombre d'établissements de crédit au Portugal est passé de 162 en septembre 2010 à 149 en novembre 2019. Aucune fusion/acquisition d'envergure n'est intervenue durant cette période. La modeste consolidation du système bancaire portugais au cours de la période la plus récente s'explique, notamment, par un degré de

concentration préalablement élevé. En effet, au cours de la dernière décennie, les cinq plus grands groupes bancaires portugais concentraient une part relativement élevée (environ 80%) et stable des actifs totaux consolidés du système bancaire domestique³. Ce degré de concentration découle notamment d'une précédente période de consolidation initiée au milieu des années 1980, qui a ensuite été amplifiée par la transposition en droit portugais de la deuxième directive bancaire de la Communauté économique européenne⁴. Actuellement, les trente-deux banques universelles et commerciales dominent le marché en termes d'actifs totaux face aux quatre-vingt-six caisses mutualistes de crédit agricole (*caixas de crédito agrícola mútuo*). Les banques portugaises sont, dans une large mesure, orientées vers les activités de banque de détail : octroi de prêts, collecte de dépôts et mise à disposition de services de paiement auprès d'une clientèle de particuliers, de professionnels et de petites et moyennes entreprises.

L'étude de l'évolution récente du compte de résultat des plus grandes banques portugaises permet, notamment, de mettre en évidence certains effets des taux bas sur un système bancaire principalement orienté vers les activités de détail et qui octroie surtout des prêts à taux variable. La baisse de l'encours des actifs bancaires a ainsi été compensée par l'élargissement de la marge nette d'intérêt attribuable, à une baisse plus rapide des charges d'intérêts que celle des produits d'intérêts. En outre, la baisse des taux a contribué, toutes choses égales par ailleurs, à la réduction du coût du risque qui a retrouvé, en 2018, son niveau d'avant 2007. Le ratio des prêts non performants a été réduit de moitié depuis son pic au deuxième trimestre 2016, à la faveur d'une baisse de même ampleur de leur encours. En dépit d'une rentabilité toujours faible, les ratios de solvabilité ont poursuivi leur redressement grâce à la réduction des actifs pondérés des risques. La période de baisse des taux d'intérêt a temporairement amélioré la

¹ Par taille d'actif en 2018 : Caixa Geral de Depósitos, Millennium BCP (Banco Comercial Português), Santander Totta, Novo Banco (ex-Banco Espírito Santo) et Banco BPI

² Commission européenne, 2011, *The economic adjustment programme for Portugal*, Directorate-General for economic and financial affairs, Occasional Papers 79, June

³ La troisième et la cinquième plus grandes banques portugaises par taille d'actif en 2018 sont des filiales de banques espagnoles. Santander Totta est une filiale de Banco Santander SA, tout comme Banco BPI est depuis fin 2018 une filiale à part entière de CaixaBank.

⁴ Deuxième directive 89/646/CEE du Conseil, du 15 décembre 1989, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, et modifiant la directive 77/780/CEE



situation globale des grandes banques portugaises. Pourtant, la prolongation des taux bas est de nature à produire à moyen terme des effets moins favorables sur la dynamique des revenus bancaires ainsi que sur celle des risques, surtout dans la perspective d'un tassement de la croissance.

La baisse plus rapide des charges d'intérêts que celle des produits d'intérêts a contribué à stabiliser les PNB

Le produit net bancaire (PNB) des cinq plus grands groupes bancaires portugais affiche une certaine stabilité depuis 2017 (cf. tableau 1). A l'issue de huit années consécutives de baisse, il s'élevait à EUR 6,5⁵ milliards en 2018, contre EUR 6,8 milliards en 2017. Ce niveau demeure toutefois relativement faible dans une perspective historique puisqu'il excédait EUR 10 milliards entre 2007 et 2010 après plusieurs années de croissance. Le PNB annualisé est du même ordre pour les trois premiers trimestres 2019⁶. Cette stabilisation du PNB des banques portugaises est essentiellement attribuable à la progression continue depuis 2015 de leurs revenus nets d'intérêts.

La baisse du rendement des actifs et de leur encours ont réduit les produits d'intérêts

La politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne a conduit, depuis 2012, à une diminution régulière des taux d'intérêt appliqués aux prêts au secteur privé non financier au Portugal. Pourtant, cette baisse des taux ne s'est pas accompagnée d'une augmentation de l'encours des prêts bancaires. Ce dernier a reculé de près d'un tiers en dix ans.

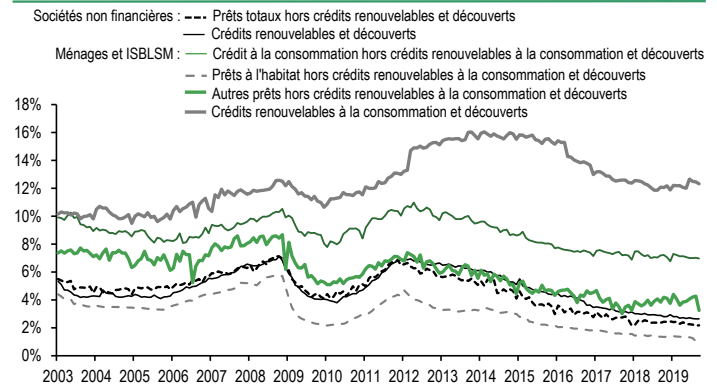
Les taux des prêts au secteur privé non financier ont atteint un niveau historiquement bas

Toutes choses égales par ailleurs, la faiblesse actuelle des taux a contribué à la réduction des produits d'intérêts des banques portugaises. A l'exception des taux appliqués aux nouveaux découverts des ménages, ceux appliqués à tous les autres nouveaux prêts ont globalement baissé depuis avril 2012. Ils ont ainsi presque tous atteint leur plus bas niveau au cours de la période d'observation en septembre 2019 (cf. graphique 1).

Théoriquement, à mesure que de nouveaux prêts plus faiblement rémunérés que les précédents prennent une part croissante dans le bilan des banques, voire s'y substituent, les produits d'intérêts diminuent, à encours de prêts constant. Dans le cas des banques portugaises, l'effet défavorable sur leurs produits d'intérêts d'une baisse

des taux est renforcé par la proportion des prêts à taux variable qu'elles ont accordés.

Les taux d'intérêt des nouveaux prêts bancaires au SPNF diminuent globalement



Graphique 1

Source : BCE, BNP Paribas

Ces derniers doivent s'ajuster contractuellement à la baisse, ce qui réduit d'autant les intérêts perçus par les banques sur les encours. En moyenne, entre septembre 2009 et septembre 2019, 85% des nouveaux prêts immobiliers accordés par les banques aux ménages résidents l'étaient à taux variable contre 26% en moyenne dans la zone euro, 14% en Allemagne et 6% en France⁷. Dans les systèmes bancaires caractérisés par un recours plus important au taux fixe, l'effet de la baisse des taux sur les produits d'intérêts dépend plus fortement de la durée du portefeuille ; plus celle-ci est longue, plus l'ajustement des produits d'intérêts des banques aux taux bas s'étale dans le temps.

L'encours des prêts bancaires au secteur privé non financier a diminué de près d'un tiers en dix ans

Après avoir culminé à EUR 264 milliards en juin 2011, l'encours des prêts bancaires au secteur privé non financier, s'est contracté jusqu'en mai 2019 à EUR 188 milliards, soit une baisse de 29%. Il a ainsi retrouvé un niveau comparable à celui d'octobre 2005 (cf. graphique 2). La baisse des taux n'a donc pas entraîné d'effet volume durant cette période. La forte dégradation de la conjoncture ainsi que le niveau d'endettement initialement élevé des ménages (cf. infra) en constituent les deux raisons principales.

La baisse de l'encours des prêts bancaires au secteur privé non financier au Portugal procède, dans une large mesure, de celle de l'encours des prêts aux sociétés non financières (SNF). Entre juin 2011 et mai 2019, celui-ci a diminué de 41%, passant de EUR 122 milliards à EUR 71 milliards.

Dans le même temps, l'encours des prêts aux ménages se repliait de 18%, passant de EUR 143 milliards à EUR 116 milliards. Mécaniquement, la part des prêts bancaires aux SNF dans l'encours total de ceux au secteur privé non financier a reculé à 38% en mai 2019 contre 46% en juin 2011.

⁵ Aux arrondis près (EUR 6 549 570 000).

⁶ La faible saisonnalité de la majorité des éléments du compte de résultat des banques portugaises autorise une comparaison avec les PNB des exercices précédents. Le caractère exceptionnel du quatrième trimestre 2018 explique qu'il n'ait pas été retenu dans notre calcul.

⁷ Pour l'essentiel, les prêts accordés aux Sociétés non financières (SNF) sont à taux variables, quel que soit le pays considéré.



Compte de résultat agrégé des cinq plus grands groupes bancaires portugais

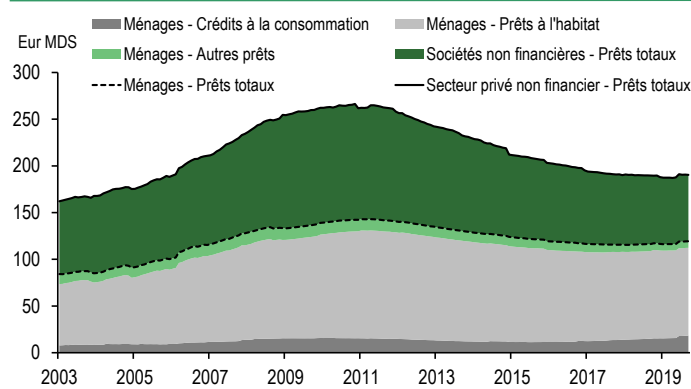
Montant en millions d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019e*
Produit net bancaire	7 310	6 672	7 016	6 187	6 789	6 550	6 790
dont produit net d'intérêts	3 697	3 402	3 602	3 895	4 121	4 372	4 500
dont commissions nettes	2 491	1 969	2 036	1 956	2 042	2 115	2 125
dont autres produits nets d'exploitation	1 121	1 301	1 378	337	626	63	164
Frais généraux	-4 984	-4 065	-4 250	-4 008	-3 830	-3 962	-3 514
dont frais de personnel	-2 679	-2 232	-2 357	-2 048	-2 081	-2 033	-2 086
dont autres charges d'exploitation	-2 305	-1 833	-1 893	-1 960	-1 749	-1 929	-1 428
Résultat brut d'exploitation	2 326	2 608	2 766	2 180	2 959	2 588	3 276
Coût du risque	-4 177	-3 346	-2 940	-4 966	-2 827	-955	-1 455
Résultat courant avant impôt	-1 851	-738	-174	-2 786	132	1 633	1 820
Autres produits et résultats exceptionnels	-34	268	658	-83	-748	-29	329
Impôt sur les bénéfices	-467	257	197	-1 223	897	1 116	713
Autres éléments exceptionnels après impôts	0	0	0	47	25	53	18
Intérêts minoritaires	250	316	342	316	124	166	143
Résultat net	-1 668	-1 044	-55	-1 915	-1 613	375	1 310

* les données pour 2019 sont estimées grâce aux acquis des trois premiers trimestres

Tableau 1

Source : calculs BNP Paribas

L'encours des prêts au secteur privé non financier a été ramené à son niveau de 2005



Graphique 2

Source : BCE, BNP Paribas

Depuis juin 2019, les progressions des prêts immobiliers et à la consommation aux ménages ont excédé la poursuite de la baisse de ceux accordés aux SNF. L'encours des prêts au secteur privé non financier enregistre ainsi une progression timide. La hausse de la part relative des prêts accordés aux ménages dans le total de ceux accordés au secteur privé non financier est de nature à réduire la volatilité des produits d'intérêts des banques portugaises. En effet, les prêts aux ménages sont moins sensibles aux aléas conjoncturels que ceux aux SNF.

L'intermédiation bancaire recule dans l'endettement des SNF

Le repli de l'encours des prêts bancaires aux SNF n'a pas été compensé par un recours plus important au marché obligataire. À l'instar de l'encours des prêts bancaires aux SNF, celui des titres de dette émis par ces dernières a diminué entre juin 2011 et mai 2019. Il est ainsi passé de EUR 40 milliards à EUR 29 milliards. Cette baisse de 30% étant inférieure à celle de l'encours des prêts bancaires, la part des titres de dette dans l'endettement au sens étroit des SNF s'est accrue. La part des financements intermédiés dans l'endettement des SNF résidentes est donc passée de 75% au deuxième trimestre 2011 à 71% au deuxième trimestre 2019. Ce niveau d'intermédiation bancaire est inférieur à celui observé en moyenne dans la zone euro qui s'établissait, à ces mêmes dates à, respectivement, 85% et 76%.

Les prêts immobiliers aux ménages sont récemment repartis à la hausse ...

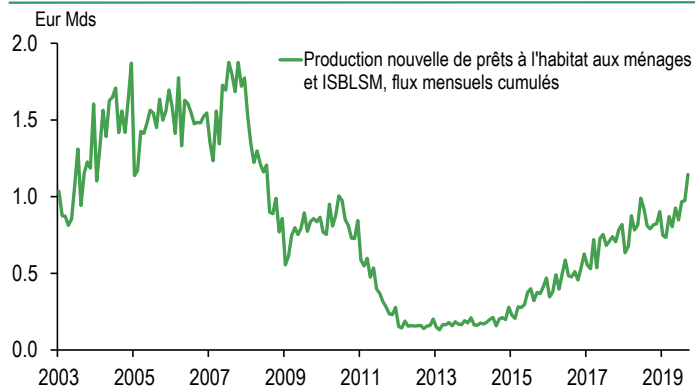
Les prêts immobiliers, presque exclusivement des prêts hypothécaires, constituaient 79% de l'encours total des prêts bancaires aux ménages résidents en septembre 2019. Cette proportion est demeurée plutôt stable durant toute la période d'observation (à partir de janvier 2003). Depuis octobre 2018, l'encours des prêts immobiliers progresse modestement, ce qui met un terme à la baisse observée entre novembre 2011 et septembre 2018 (18% au total). Au cours de cette période, l'encours des prêts immobiliers aux ménages résidents a diminué, sans interruption, de EUR 114 milliards à EUR 94 milliards.



Cette baisse peut surprendre au regard de celle observée pour les taux des crédits. Elle peut néanmoins s'expliquer, dans une certaine mesure, par la prépondérance des taux variables qui limite pour les ménages l'incitation à emprunter lorsque les taux sont bas (au regard d'un système où le taux fixes dominant).

La nouvelle augmentation de l'encours des prêts immobiliers aux ménages au cours de la période récente s'est accompagnée d'une progression de 379% de la moyenne sur 12 mois glissants de la production nouvelle de prêts immobiliers mensuelle entre septembre 2014 (EUR 184 millions) et septembre 2019 (EUR 880 millions). Après une période de quasi-stagnation à un niveau historiquement bas (cf. graphique 3), la production nouvelle de prêts immobiliers aux ménages a retrouvé son niveau de juin 2008 (EUR 1161 millions). Elle demeure néanmoins amplement inférieure à son pic de juillet 2007 (EUR 1875 millions). Finalement, le taux de croissance annuel moyen de la production nouvelle cumulée sur 12 mois s'établissait à 37% entre septembre 2014 et septembre 2019.

La production nouvelle de prêts immobiliers aux ménages augmente de 379% en 5 ans



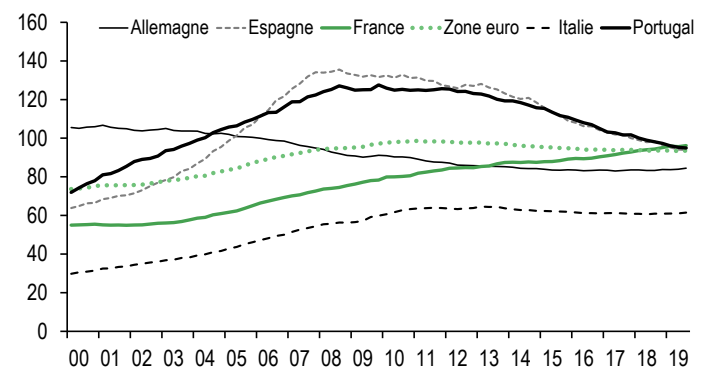
Le dynamisme de la production nouvelle de prêts immobiliers ne peut être attribué aux rachats et renégociations qui demeurent faibles au Portugal (en moyenne 9% de la production nouvelle depuis décembre 2014 contre 34% en France). Du fait de la faible proportion des prêts à taux fixe, ces opérations ne concernent potentiellement qu'une faible fraction des prêts.

...mais les recommandations de la Banque du Portugal pourraient la limiter

Depuis le 1^{er} juillet 2018, la Banque du Portugal « recommande »⁸ aux entités autorisées à octroyer du crédit dans sa juridiction de fixer plusieurs limites à leur activité⁹. Selon la banque centrale nationale, ces recommandations ont pour objet, d'une part, de réduire l'incitation que pourraient avoir certains prêteurs à assouplir leurs critères d'octroi de crédit afin de compenser par un effet volume la compression de leur

marge, qui est notamment due à l'augmentation de la pression concurrentielle et aux taux bas. D'autre part, elles visent à réduire le taux d'endettement des ménages résidents qui pourraient être attirés par la faiblesse actuelle des taux d'emprunt, ce qui ne transparaît pas actuellement dans les chiffres (cf. supra, encours des prêts aux ménages). A l'inverse, le taux d'endettement¹⁰ des ménages a fortement diminué depuis plusieurs années, ce qui lui a permis de converger vers la moyenne de la zone euro (respectivement 95% contre 94% au deuxième trimestre 2019) tandis qu'il s'en était continûment écarté entre 2000 et 2007 (cf. graphique 4). Les taux d'endettement des ménages au Portugal et en Espagne ont suivi en outre des trajectoires très proches à l'instar de leurs conjonctures respectives.

Taux d'endettement des ménages dans quelques pays de la zone euro



Dans le cadre de sa première recommandation, la Banque du Portugal invite les banques à limiter le montant des nouveaux prêts à 90% de la valeur du bien immobilier acheté ou construit, lorsqu'il s'agit d'une résidence principale (limite au ratio *loan-to-value* – LTV). Entre juillet 2018 et mars 2019¹¹, la proportion des nouveaux prêts immobiliers dont le ratio LTV est supérieur à 90% est devenue quasiment nulle alors qu'elle atteignait environ 20% précédemment. Ainsi la part, dans le total des nouveaux prêts immobiliers, de ceux dont le ratio LTV est compris entre 80% et 90% a plus que doublé pour atteindre environ 45%. En revanche, la part des nouveaux prêts dont le ratio est inférieur à 80% s'est réduite de plus de 10 points de pourcentage au cours de la même période. Un processus de convergence vers un ratio LTV moyen compris entre 80 et 90% semble ainsi être à l'œuvre.

La deuxième recommandation de la Banque du Portugal est la limitation du montant des mensualités à 50% du revenu mensuel¹² de l'emprunteur (limite au ratio *debt service-to-income* – DSTI). Ce ratio doit tenir compte de l'ensemble des prêts déjà contractés par l'emprunteur et d'une potentielle remontée des taux d'intérêt en lien

⁸ Une recommandation n'est pas juridiquement contraignante. Les banques doivent s'y conformer ou, dans le cas contraire, se justifier sous peine de subir des mesures prudentielles de la part de la Banque du Portugal.
⁹ Banco de Portugal, *Macroprudential measure within the legal framework of credit for consumers*, 1 February 2018

¹⁰ Encours des prêts rapporté au revenu disponible brut ajusté des variations de la valeur des parts détenues par les ménages dans des fonds de pension.
¹¹ Dernière observation disponible. Banco de Portugal, 2019, *Macroprudential recommendation on new credit agreements for consumers – Progress report*, May 2019
¹² Revenu annuel net divisé par 12.

avec la prépondérance des prêts immobiliers à taux variable. La proportion des nouveaux prêts immobiliers dont le ratio DSTI est inférieur à 50% atteignait ainsi 89% en mars 2019 contre 77% en juillet 2018. Le niveau d'agrégation des données ne permet toutefois pas de connaître plus précisément la distribution des nouveaux prêts immobiliers dont le ratio DSTI est inférieur à 50%.

Troisièmement, la Banque du Portugal appelle les banques à limiter la maturité initiale des nouveaux prêts immobiliers à 40 ans. L'objectif des auteurs de ces recommandations est de ramener, fin 2022, la maturité moyenne des nouveaux prêts immobiliers à 30 ans. A titre de comparaison, la maturité initiale médiane des prêts immobiliers en France, en septembre 2019, était de 20,4 années. Au premier trimestre 2019, la maturité initiale s'établissait au Portugal à 32,7 années contre 33,7 années au premier trimestre 2018¹³. Si la recommandation semble porter ses fruits, l'encours des prêts immobiliers dont la maturité initiale est supérieure à 30 années a été le seul à progresser au deuxième trimestre 2019 (+3,5%) tandis que celui des prêts dont la maturité est inférieure à 30 années s'est replié nettement (-10,3%). Ces deux évolutions, apparus en septembre 2017, se sont intensifiées. La maturité initiale des nouveaux prêts immobiliers aux ménages a donc convergé vers 30 années à la fois du fait d'un raccourcissement des maturités supérieures, mais également d'un allongement des maturités inférieures à 30 années.

Quatrièmement, la Banque du Portugal recommande aux banques d'éviter, dans la mesure du possible, d'accorder aux emprunteurs des reports d'échéances sur le principal et les intérêts. Pourtant, le report permet aux banques d'offrir une certaine souplesse aux emprunteurs qui traversent des difficultés passagères et permet d'éviter, dans la mesure du possible, un « événement de crédit » et une hausse du coût du risque. A notre connaissance, aucune donnée ne permet d'évaluer l'effet de cette recommandation.

Les charges d'intérêts ont diminué à la faveur d'une baisse du coût des ressources et d'une modification de la structure du passif

La baisse des charges d'intérêts des grandes banques portugaises résulte de la diminution du coût de l'ensemble des ressources bancaires et la déformation des passifs bancaires en faveur de ressources moins coûteuses.

Le coût des ressources bancaires a poursuivi son recul

En 2018, les intérêts versés par les banques portugaises au titre de leur refinancement auprès des banques centrales, rapporté à l'encours (le taux d'intérêt implicite), ont atteint un niveau historiquement bas, à -0,2%. Ce taux est négatif pour la première fois depuis 2014, date de la première observation disponible pour cette série de données. Cette ressource bancaire est principalement constituée de liquidités issues du second programme d'opérations de refinancement à plus long terme ciblées (*Targeted longer-term refinancing operations – TLTRO*), ce qui

explique notamment le caractère négatif du taux moyen de refinancement. Le coût des obligations émises par les banques s'est également réduit de 4,3% en 2014 à 2,4% en 2018.

Enfin, le taux de rémunération des dépôts de la clientèle s'établissait en 2018 à 0,4% contre 1,5% en 2014. Ce taux est rigide à la baisse car les banques sont réticentes à répercuter des taux nuls, voire négatifs, sur leurs clients particuliers¹⁴ pour des raisons commerciales mais aussi parce que cette clientèle peut aisément convertir une partie de ses dépôts en monnaie fiduciaire. En outre, l'application de taux négatifs aux dépôts est réglementairement interdite au Portugal tant pour les ménages que pour les sociétés non financières¹⁵. La persistance de taux bas limite donc l'efficacité de la politique monétaire.

Par ailleurs, en période de taux négatifs, un ratio de crédits sur dépôts (*Loan-to-deposit ratio*) élevé tend à devenir pénalisant alors qu'il s'agissait plutôt d'un atout lorsque les taux étaient plus positifs. Les banques portugaises ont ainsi réduit leur ratio de crédits sur dépôts de 42% en 10 ans avec une importante diminution de la dispersion des ratios entre banques, comme le souligne la Banque du Portugal¹⁶.

Les dépôts des clients constituent plus des deux tiers du passif des banques portugaises

Les dépôts des ménages et des SNF constituent une part croissante du passif total des banques portugaises : 67% en décembre 2018 contre 46% en décembre 2008. La croissance ininterrompue de cette proportion depuis 2009 s'explique par la hausse de l'encours des dépôts clients (+17% entre 2010 et 2018) tandis que les encours des autres ressources bancaires se repliaient. Du fait de la baisse de leur coût d'opportunité, les dépôts à terme ont été largement remplacés par des dépôts à vue, selon les derniers chiffres de la Banque du Portugal¹⁷. Cet arbitrage des déposants contribue à expliquer la baisse du taux d'intérêt implicite des dépôts clients au-delà de la baisse des taux du marché monétaire.

Après un pic à plus de 11% en 2012, la part du refinancement en provenance des banques centrales a progressivement reflué jusqu'à n'atteindre plus que 5,3% du passif des banques portugaises en 2018. Au total, l'encours des liquidités obtenues par le système bancaire portugais dans le cadre des programmes de LTRO était d'environ EUR 18 milliards en octobre 2019. En conséquence, le recours des banques portugaises au TLTRO III dans le seul but de remplacer les lignes obtenues dans le cadre du TLTRO II (mené entre juin 2016 et mars 2017), qui arrivent à maturité en juin, septembre et décembre 2020, puis mars 2021, devrait rester limité.

Par ailleurs, les programmes de TLTRO ont permis, notamment, aux grandes banques portugaises d'améliorer leur ratio de liquidité à court terme (*Liquidity coverage ratio – LCR*). Elles ont ainsi pu augmenter leurs réserves auprès de la banque centrale qui sont éligibles au titre d'actifs liquides de haute qualité (*High Quality Liquid Assets – HQLA*), le numérateur du LCR, avec certains titres de dette souveraine. La

¹⁴ Il n'existe pas au Portugal d'épargne réglementée comparable à celle, par exemple, du Livret A en France.

¹⁵ Banco de Portugal, 2009, *Carta-Circular n° 33/2009/DSB*, 23/03/2009

¹⁶ Banco de Portugal, 2019, *Financial stability report*, June 2019

¹⁷ Banco de Portugal, 2019, *Financial stability report*, June 2019

¹³ Banco de Portugal, 2019, *Relatório de acompanhamento dos mercados bancários de retalho - 2018*



modification de la structure des passifs bancaires a ainsi permis de réduire le coût d'opportunité lié à la détention de HQLA. Au sein de l'Union européenne, le système bancaire portugais compte parmi ceux présentant, en moyenne, les ratios réglementaires de liquidité à court terme les plus élevés. Après une croissance de 84 points de base depuis le quatrième trimestre 2016, son LCR moyen culminait à 227% au premier trimestre 2019 contre 153% pour le système bancaire de l'ensemble de l'UE.

La marge nette d'intérêt s'est élargie

L'élargissement de la marge nette d'intérêt des plus grandes banques portugaises procède d'une baisse de leurs charges d'intérêts plus rapide que celle de leurs produits d'intérêts. En outre, la volatilité des revenus tirés des activités de marché et la faiblesse relative des commissions nettes ne permettent pas d'envisager ces dernières comme un relais de croissance aux produits nets d'intérêts, du moins à court terme.

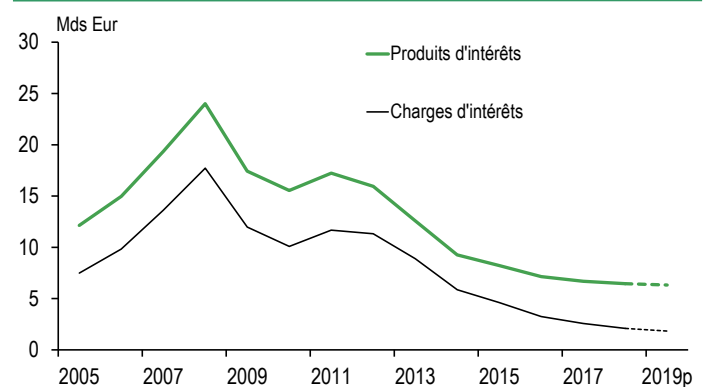
Les charges d'intérêts diminuent plus rapidement que les produits d'intérêts

Entre 2014 et 2018, la marge nette d'intérêt des plus grandes banques portugaises est passée de 1,2% à 1,7%, un niveau supérieur à celui du système bancaire de l'ensemble de l'Union européenne (1,4% en 2018¹⁸). Son élargissement s'est poursuivi au cours des trois premiers trimestres de 2019, à la faveur de la réduction des charges d'intérêts tandis que les produits d'intérêts montraient des signes de stabilisation (cf. graphique 5).

L'incidence de la variation des taux d'intérêt sur la marge nette d'intérêt dépend des durations respectives de l'actif et du passif bancaires. Théoriquement, la marge nette d'intérêt s'élargit en phase de baisse des taux car le remplacement des ressources bancaires par d'autres moins coûteuses est plus rapide que celui des actifs par de nouveaux moins rémunérés. Ce phénomène est naturellement lié à l'activité traditionnelle de transformation des maturités. Le coût des ressources des grandes banques portugaises s'est ainsi ajusté plus rapidement à la baisse des taux que le rendement des actifs, même si la prépondérance des prêts à taux variable a conduit ce dernier à diminuer plus rapidement que si leur taux avait été fixe.

Finalement l'effet positif, sur les revenus nets d'intérêts, de l'élargissement de la marge nette d'intérêt a neutralisé l'effet négatif découlant de la baisse de l'encours des prêts bancaires. Les revenus nets d'intérêts des grandes banques portugaises ont ainsi enregistré un taux de croissance annuel moyen de 6,5% entre 2014 et 2018. Ils sont ainsi passés, entre ces deux dates, de EUR 3,4 milliards à EUR 4,4 milliards. Au troisième trimestre 2019, le glissement annuel des revenus nets d'intérêts s'établissait à 8,8%. A titre de comparaison, les revenus nets d'intérêts des 183 plus grandes banques de la zone euro enregistraient une progression de 0,4% au cours de la même période.

Les charges d'intérêts reculent plus rapidement que les produits



Graphique 5

Source : SNL, BNP Paribas

La dépendance des banques portugaises aux revenus nets d'intérêts se renforce

La part des revenus nets d'intérêts dans le PNB des grandes banques portugaises se renforce progressivement depuis 2005. En 2018, cette proportion a atteint un niveau historiquement élevé à 67% (contre 51% en 2005). Or, la répartition entre les différents types de revenus (intérêts, commissions, gains ou pertes sur instruments financiers, etc.) est généralement plus équilibrée dans les plus grands établissements par rapport à ceux de taille plus modeste. Bien que l'accroissement de la part des revenus nets d'intérêts s'explique, dans une large mesure, par la baisse des autres revenus, la moindre diversité des types de revenus augmente la dépendance des grandes banques portugaises aux produits d'intérêts, or ces derniers diminuent depuis plusieurs années.

Les commissions nettes perçues par les grandes banques portugaises ont toutefois poursuivi leur progression en 2018 (+3,6% en glissement annuel contre +4,4% en 2017). Cette tendance positive n'est cependant pas encore suffisante pour servir de relais de croissance aux revenus nets d'intérêts. Leur niveau en 2019 (EUR 2,1 milliards en annualisé) est, pour l'heure, encore inférieur à celui atteint lors de leur pic à EUR 2,8 milliards en 2010.

Les autres revenus ont connu un accès de faiblesse en 2018 à seulement EUR 63 millions contre EUR 2,6 milliards en 2005. Cette forte baisse a été principalement imputable à celle des revenus liés aux activités de marché. Par exemple, CGD a comptabilisé, entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018, une baisse de 85% des revenus de son portefeuille de négociation (*net trading income*)¹⁹. De même, Novo Banco a, en 2018, essuyé des pertes d'un montant de EUR 242 millions au titre de son portefeuille de négociation contre des gains de EUR 179 millions en 2017. Lesdites pertes s'expliquent notamment par la mise en œuvre du projet « Nata » qui a conduit Novo Banco à céder une part de ses actifs à un consortium de fonds géré par l'américain KKR et le luxembourgeois LX Investment Partners²⁰.

¹⁸ EBA Risk Dashboard – Data as of Q2 2019

¹⁹ Caixa Geral de Depósitos, Rapport annuel 2018

²⁰ Novo Banco, Rapport annuel 2018

Une stricte maîtrise des coûts

Le produit net bancaire des grandes banques portugaises s'est stabilisé à la faveur de la baisse du coût des ressources. La progression du résultat net a cependant été rendue possible par les baisses des frais généraux et du coût du risque.

Les grandes banques portugaises ont réduit leurs frais généraux de 31% en dix ans

Les perturbations subies par les banques portugaises à l'occasion de la succession des crises de 2007-2008 puis de 2010-2011 les ont contraintes à de profonds ajustements. Leurs frais généraux ont ainsi enregistré une réduction moyenne de 31% entre 2006-2008 et 2016-2018 (cf. graphique 6). La baisse des frais de personnel (-34% en moyenne entre 2006-2008 et 2016-2018) et des autres charges d'exploitation (-27% en moyenne entre 2006-2008 et 2016-2018) ont chacune contribué au repli. Cette maîtrise globale des coûts a permis de compenser la baisse du PNB. Les grandes banques portugaises ont ainsi maintenu leur coefficient d'exploitation autour de 60%, en moyenne depuis 2005, mais une modeste amélioration est observable en 2018 et, jusqu'à présent, en 2019.

Les frais de personnel ont poursuivi leur réduction en 2018

A l'instar de la plupart de ceux de la zone euro, le système bancaire portugais a réduit ses capacités au cours des dix dernières années. Les effectifs bancaires au Portugal ont ainsi diminué de 19% entre 2008 et 2018, contre 17% pour l'ensemble des banques de la zone euro.

Les frais de personnel des grandes banques portugaises ont ainsi poursuivi leur baisse en 2018 à EUR 2,0 milliards contre un pic en 2009 à EUR 3,2 milliards. Cette réduction est essentiellement intervenue entre 2011 et 2014 et s'est poursuivie entre 2015 et 2018 mais à un rythme moins soutenu.

La baisse des autres charges d'exploitation a contribué à la maîtrise des frais généraux

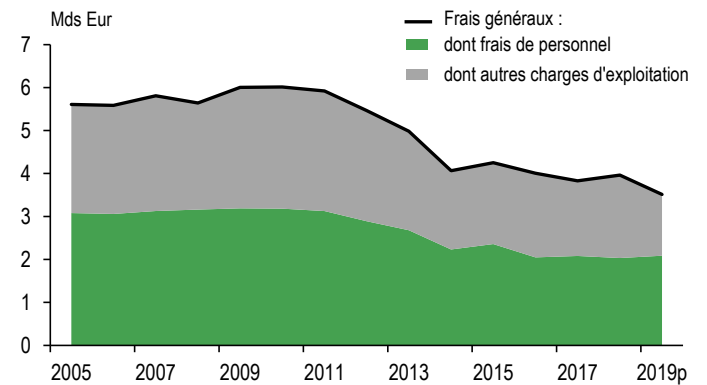
Les autres charges d'exploitation (notamment les loyers, les frais de publicité ou les coûts liés aux technologies de l'information et de la communication) ont légèrement moins diminué que les frais de personnel. Le nombre d'agences bancaires au Portugal a néanmoins été réduit de 35% entre 2008 et 2018, contre 27% pour l'ensemble de la zone euro, en moyenne, durant la même période. L'intensification des efforts et des investissements réalisés par les banques portugaises dans le cadre de leur processus de digitalisation, que souligne la Banque du Portugal²¹, a sans doute contribué à augmenter leurs autres charges d'exploitation. A titre d'exemple, Novo Banco a mis en place un « cercle de digitalisation » afin de transformer le groupe en le recentrant sur ses clients, en simplifiant ses procédures et en réduisant ses risques²². Les principales compétences dans le secteur du digital ont ainsi été regroupées au sein d'une structure interne appelée « Novo Banco Digital », en 2018. La directrice de la Caixa Geral de Depósitos,

²¹ Banco de Portugal, 2019, *Financial stability report*, June 2019

²² Cf. Novo Banco, Rapport annuel 2018

Maria João Carioca, a annoncé le 4 décembre 2019, l'intention du groupe de procéder à un investissement de EUR 200 millions sur cinq ans afin d'accélérer la digitalisation de la banque.

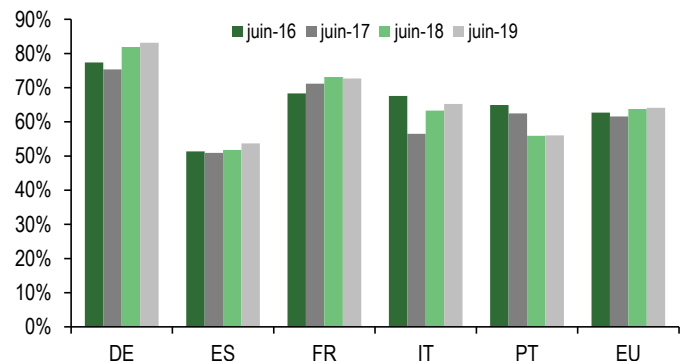
Evolutions des frais généraux des grandes banques portugaises depuis 2005



Graphique 6

Source : SNL, BNP Paribas

Coefficients d'exploitation comparés de quelques systèmes bancaires européens



Graphique 7

Source : BCE, BNP Paribas

Enfin, le coefficient d'exploitation des banques portugaises s'est modestement amélioré en 2018 et, jusqu'à présent, en 2019 (cf. graphique 7) tandis qu'il évoluait autour de 60% en moyenne depuis 2005. Il est désormais inférieur au coefficient moyen du système bancaire de l'ensemble de l'Union européenne. A cet égard, les grandes banques portugaises se distinguent de la moyenne des grandes banques de l'UE dont le coefficient d'exploitation tend à se détériorer depuis 2017. Ces divergences de trajectoires entre systèmes bancaires sont néanmoins à relativiser : la baisse des revenus liés aux activités de banque de financement et d'investissement a probablement contribué à la détérioration des coefficients d'exploitation des systèmes bancaires dans lesquels ces activités génèrent une part plus importante des revenus bancaires.

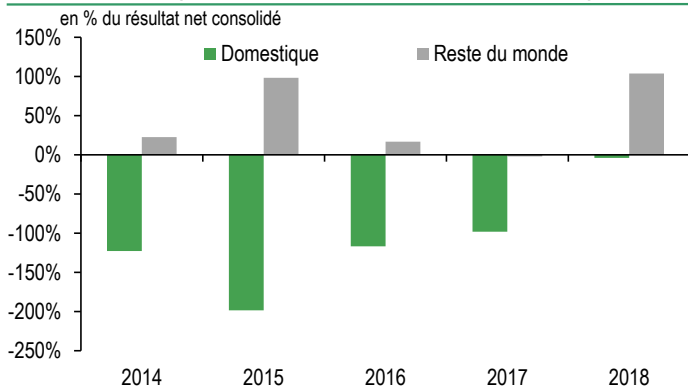
Les activités à l'étranger des grandes banques portugaises ont contribué dans une large mesure à leur résultat net de 2018

A la faveur de l'allègement du coût de leurs ressources et de leur stricte maîtrise des coûts, les grandes banques portugaises ont, pour la première fois depuis 2010, dégagé un résultat net positif en 2018

(EUR 375 millions). Il est demeuré néanmoins très inférieur à son niveau observé entre 2005 et 2007 (en moyenne, EUR 2,6 milliards). Au cours des trois premiers trimestres de 2019, le résultat net des grandes banques portugaises est demeuré positif à la faveur de la réduction des pertes de Novo Banco.

Les activités à l'étranger des grandes banques portugaises contribuent dans une large mesure à leur résultat net consolidé (cf. graphique 8). L'Espagne et la France constituent leurs principaux marchés à l'étranger, la Caixa Geral de Depósitos et Novo Banco y étant très présentes. Millennium BCP est plus fortement implantée en Pologne et au Mozambique. BPI dispose d'une filiale importante en Angola où sont également implantées la Caixa Geral de Depósitos et Novo Banco. Bien que lusophone, le Brésil n'est pas un marché significatif pour les banques portugaises. Les résultats dégagés à l'étranger contribuent positivement au résultat net consolidé de ces dernières mais ils pourraient s'amenuiser si les plans de cessions d'actifs non-stratégiques envisagés venaient à se concrétiser. Novo Banco a déjà vendu en 2018 des activités au Venezuela, en Italie, au Cap Vert, la Caixa Geral de Depósitos a entamé la vente de plusieurs filiales (Brésil, Espagne, etc.).

Résultat net des grandes banques portugaises, entre réduction des pertes domestiques et augmentation du résultat des activités à l'étranger



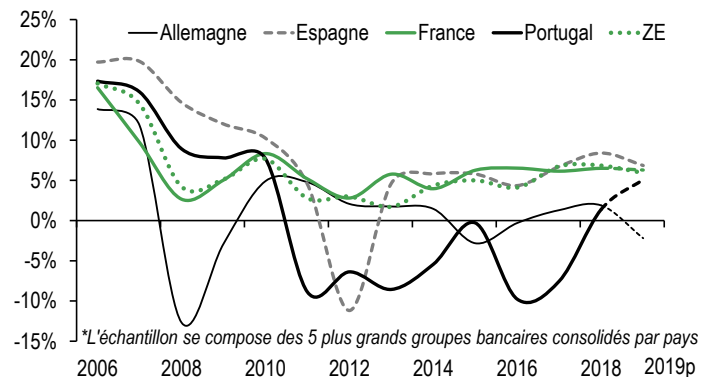
Graphique 8 Source : Communications financières des banques, BNP Paribas

La rentabilité financière des grandes banques portugaises s'améliore en 2019 mais reste faible

La rentabilité financière des grandes banques portugaises a naturellement été positive en 2018 mais elle est demeurée faible. Elle s'est établie, en moyenne pondérée, à 1,5% au cours de cet exercice (cf. graphique 9) tandis qu'elle excédait 15% avant 2008. La rentabilité financière des grandes banques portugaises était également très inférieure à la rentabilité moyenne des autres grandes banques de l'Union européenne en 2018. Elle s'est rapprochée néanmoins du niveau moyen de la zone euro en 2019.

Les ajustements rendus nécessaires par les années de crise devraient toutefois continuer de peser, à court terme, sur la rentabilité financière des grandes banques portugaises. A plus long terme, ces ajustements de coût sont de nature à permettre un accroissement de leur rentabilité financière même s'il devrait être retardé par une croissance moindre et la persistance, durant de nombreux trimestres, du caractère accommodant de la politique monétaire.

Comparaison internationale de la rentabilité financière des grandes banques de plusieurs pays de l'UE*



Graphique 9 Source : SNL, BNP Paribas

La baisse des taux a modestement contribué à la réduction des risques

Les taux bas ont permis, toutes choses égales par ailleurs, de réduire le coût du risque des grandes banques portugaises et contribué à l'assainissement de leur bilan. Les fonds propres ont diminué même si la baisse du coût du risque a permis de limiter leur érosion. Dès lors, l'augmentation des ratios de solvabilité réglementaires des grandes banques portugaises a procédé essentiellement d'une baisse plus rapide de leurs actifs pondérés des risques que celle de leurs fonds propres.

Les baisses de l'encours et du ratio des prêts non performants se poursuivent

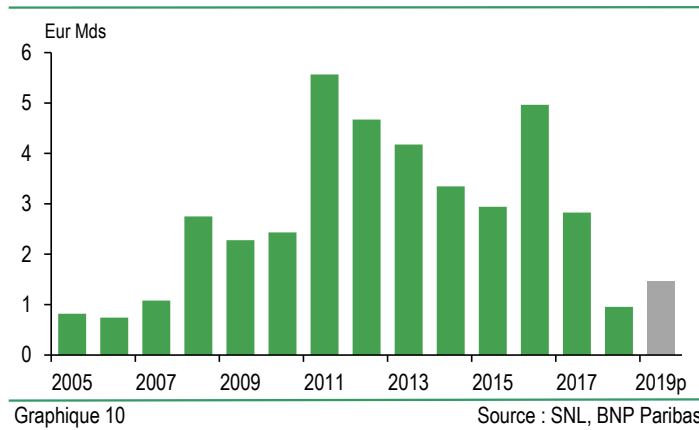
Le coût du risque²³ des grandes banques portugaises est passé de EUR 5,6 milliards lors de son pic en 2011, à EUR 1,0 milliard en 2018 (cf. graphique 10). Il a ainsi reflué en dessous de son niveau de 2007 (EUR 1,1 milliard). Sa remontée temporaire en 2016 s'explique dans une large mesure par le plan de la Caixa Geral de Depósitos visant à assainir son bilan. Sans ce dernier, la baisse du coût du risque des plus grandes banques portugaises aurait été ininterrompue entre 2012 et 2018. La dynamique du coût du risque de Novo Banco (ex BES) a largement déterminé celle de l'ensemble des grandes banques portugaises. En effet, elle est amplement responsable du mouvement général de baisse de 2016 mais également de celui de hausse des trois premiers trimestres de 2019.

La baisse du coût du risque s'est accompagnée d'une diminution de moitié du ratio des prêts non performants des grandes banques portugaises (8,9% au deuxième trimestre 2019 contre 20,1% lors de son pic au deuxième trimestre 2016). Ce dernier demeure néanmoins

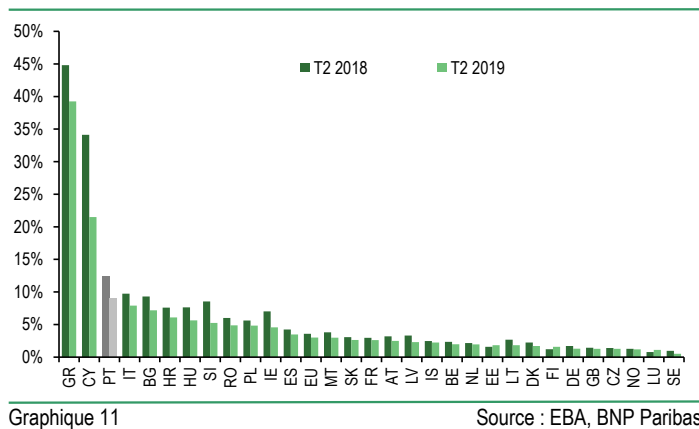
²³ Dotations nettes aux dépréciations, récupérations sur créances amorties et pertes sur créances irrécouvrables.

près de trois fois supérieur au ratio moyen des principales banques de l'Union européenne (cf. graphique 11).

Evolution du coût du risque des banques portugaises



Comparaison internationale des ratios des prêts non performants



Selon les chiffres de la Banque du Portugal²⁴, la baisse du ratio des prêts non performants est essentiellement attribuable à une réduction de l'encours des prêts non performants (le numérateur du ratio). Ce dernier a ainsi diminué de moitié entre le deuxième trimestre 2016 et le premier trimestre 2019, de EUR 50 milliards à approximativement EUR 25 milliards. Par ailleurs, l'encours des prêts des banques portugaises (le dénominateur du ratio) s'est replié de 8% durant la même période. La réduction du ratio des prêts non performants n'a donc pas découlé d'un phénomène de dilution mais bien d'un assainissement des bilans bancaires.

Par ailleurs, le durcissement des critères d'octroi de crédits bancaires en 2011/2012²⁵, puis leur maintien par la suite ont contribué à la réduction du coût du risque des banques portugaises. La baisse des taux d'intérêt a également allégé la contrainte de solvabilité qui pesait sur les emprunteurs en cours de remboursement.

Les cessions et titrisations ont amplement contribué à l'assainissement des bilans bancaires

Les cessions et titrisations de prêts non performants ont constitué le principal canal d'assainissement du bilan des banques portugaises en 2018. Ces opérations furent à l'origine de 1,7 point de pourcentage de baisse du ratio des prêts non performants lors de cet exercice²⁶. Leur montant cumulé a permis de réduire le ratio des prêts non performants de 2,9 points de pourcentage depuis son pic du deuxième trimestre 2016. Par exemple, Novo Banco a vendu EUR 488 millions de prêts immobiliers non performants à Cerberus Capital Management (« Projet Sertorius ») pour 33% de leur valeur comptable brute en août 2018. Ce prix est comparable à celui payé dans le cadre d'autres cessions en Espagne ou en Italie même s'il dépend naturellement de la qualité des actifs cédés. Le projet « Nata 2 », toujours mené par Novo Banco, devrait conduire à la vente d'un autre portefeuille de prêts non performants avant la fin de l'année 2019²⁷. Au regard du montant prévu de la cession (EUR 3,3 milliards initialement), cette opération devrait avoir un effet sensible sur le ratio des prêts non performants de Novo Banco et, dans une moindre mesure, sur celui de l'ensemble du système bancaire portugais.

Les abandons de créances ont réduit le ratio des prêts non performants des banques portugaises de 3,0 points de pourcentage depuis le sommet de 2016, dont 1,0 point au titre de l'exercice 2018. La baisse totale du ratio s'établit à 8,5 points au 31 décembre 2018, les abandons de créances ont donc été, jusqu'à présent, le principal canal d'assainissement du bilan des banques portugaises devant les cessions et titrisations. Pourtant, la contribution relative des abandons de créances à la baisse du ratio se replie progressivement tandis que celle des cessions et titrisations augmente. Ces éléments suggèrent que les banques portugaises ont assaini leur bilan en cédant dans un premier temps les expositions les plus détériorées, pour lesquelles le taux de provisions était donc le plus élevé et la valeur la plus faible. Dans un deuxième temps, les expositions non performantes moins détériorées dont la valeur était plus importante ont été cédées et/ou titrisées. Le temps nécessaire à la réalisation des opérations de cessions/titrisations a sans doute contribué à cet arbitrage. En outre, les taux bas sont susceptibles d'avoir exercé une influence sur le recours croissant aux cessions et titrisations car, toutes choses égales par ailleurs, une réduction du taux d'actualisation augmente la valeur des actifs.

Les flux nets de prêts non performants, soit la différence entre les prêts nouvellement non performants et les prêts non performants qui sont reclassés en encours sains, augmentés des amortissements et les saisies, ont contribué à hauteur de 1,8 point de pourcentage à la baisse totale du ratio des prêts non performants. Finalement, l'effet dilutif lié aux flux de prêts performants n'a contribué que dans une faible mesure à la réduction du ratio des banques portugaises (-0,8 point de pourcentage au total).

²⁴ Banco de Portugal, 2019, *Financial Stability Report*, June
²⁵ Banco de Portugal, 2012, *Bank Lending Survey*, January 2012 et Banco de Portugal, 2011, *Bank Lending Survey*, October 2011

²⁶ Le périmètre des banques couvertes par les données de la Banque du Portugal est plus large que celui des données de l'EBA. Cela explique également le léger écart entre les deux ratios des prêts non performants.
²⁷ Novo Banco, Communiqué du 5 septembre 2019

L'assainissement du bilan des banques devrait se poursuivre durant les trimestres à venir, notamment car certaines ont été contraintes de soumettre des plans de réduction de leurs prêts non performants à la Banque du Portugal. Par ailleurs, l'introduction de la norme comptable IFRS 9 le 1^{er} janvier 2018 pourrait conduire à une augmentation du coût du risque dans la perspective d'un ralentissement conjoncturel. En effet, cette norme reconnaît les pertes de crédit attendues (et non plus seulement les pertes de crédit observées comme la précédente norme IAS 39), ainsi que les seuils minimums de couverture des expositions non performantes imposés par la Commission européenne et les « attentes prudentielles » de la BCE²⁸ en matière de provisionnement. La situation des banques portugaises pourrait ainsi apparaître détériorée sans pour autant que la qualité de leur portefeuille ne se soit intrinsèquement dégradée.

Une meilleure capacité d'absorption des pertes

Les ratios de solvabilité des grandes banques portugaises se sont renforcés en dépit de leur faible rentabilité et de l'assainissement de leur bilan. La poursuite de ce dernier est néanmoins susceptible de peser encore sur les fonds propres bancaires. Enfin, le traitement fiscal des actifs d'impôt différé permet aux grandes banques portugaises de disposer, sous conditions, d'une capacité d'absorption des pertes supplémentaire équivalente à 15% de leur CET1, sans pour autant qu'il s'agisse de fonds propres.

Les ratios de solvabilité des banques portugaises ont presque doublé en cinq ans malgré une rentabilité faible

Les ratios réglementaires des grandes banques portugaises s'accroissent depuis 2014. Le ratio d'actions ordinaires et assimilées de T1 (*Common Equity Tier 1 – CET1*) *fully loaded* des grandes banques portugaises était ainsi de 13,2% au deuxième trimestre 2019 contre 7,9% au troisième trimestre 2014. Ce renforcement sensible de la solvabilité des grandes banques portugaises ne leur permet toutefois pas d'atteindre la moyenne pondérée du ratio de CET1 des grandes banques de l'ensemble de l'Union européenne qui s'établissait à ces mêmes dates à, respectivement, 14,4% et 11,3% (cf. graphique 12).

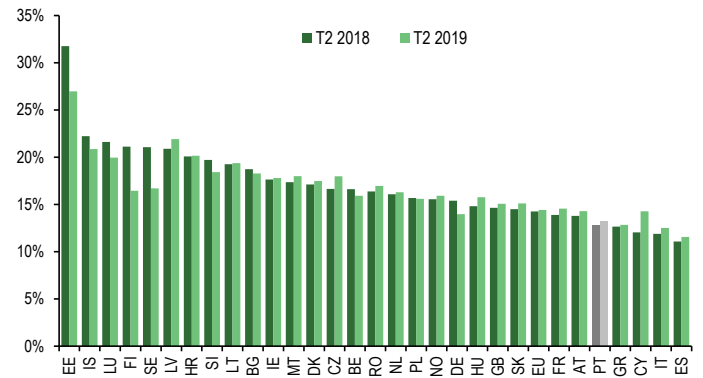
Aucune banque portugaise n'entre dans la liste des entités d'importance systémique mondiale (*Global systemically important banks – G-SIBs*) établie par le Conseil de stabilité financière (*Financial stability board – FSB*) et n'est, à ce titre, soumise à des exigences réglementaires supplémentaires.

La baisse des actifs pondérés des risques excède celle des fonds propres

Le processus d'assainissement du bilan des banques portugaises et, dans une moindre mesure, l'introduction d'IFRS 9 à partir du 1^{er} janvier 2018 ont freiné l'accroissement des ratios de solvabilité. Aussi, après une progression de 105% entre 2007 (EUR 13 milliards) et 2012 (EUR 27 milliards) l'encours de CET1 des plus grandes banques portugaises s'est replié de 24% entre 2012 et 2018 (EUR 21 milliards). La poursuite de l'amélioration des ratios de solvabilité au cours de la

période récente a donc reposé sur une réduction des actifs pondérés des risques plus rapide que celle des fonds propres. En effet, les actifs pondérés des risques se sont repliés de 31% entre 2012 et 2018, passant de EUR 226 milliards à EUR 157 milliards²⁹.

Comparaison internationale des ratios de CET1 des grandes banques de l'UE



Graphique 12 Source : EBA, BNP Paribas

Un retour pérenne à la rentabilité des grandes banques portugaises est de nature à soutenir l'amélioration de leurs ratios de solvabilité, cette fois-ci par une augmentation de leurs fonds propres. Par ailleurs, les grandes banques portugaises ont également renforcé leur capacité à absorber des pertes grâce à l'émission de dette subordonnée éligible au titre des fonds propres *Tier 2*. Par exemple, Novo Banco et la Caixa Geral de Depósitos ont respectivement émis EUR 400 millions et EUR 500 millions de fonds propres *Tier 2* en 2018. Les exigences supplémentaires introduites par le *Total loss absorbing capacity* (TLAC) et le *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities* (MREL) devraient continuer de soutenir les émissions d'instruments éligibles au titre de *Tier 2*.

Les DTA éligibles au régime spécial représentent une capacité d'absorption des pertes supplémentaire équivalente à 15% de CET1

A l'instar des systèmes bancaires espagnol et italien, les actifs d'impôt différé (*deferred tax assets – DTA*) constituaient, selon les calculs de la Commission européenne, une part importante des fonds propres réglementaires du système bancaire portugais³⁰. Suite à l'introduction en 2013 du règlement européen sur les fonds propres bancaires (*Capital requirements regulation – CRR*³¹), les banques étaient tenues, au 1^{er} janvier 2018, de déduire de leurs fonds propres réglementaires l'intégralité des actifs d'impôt différé qui dépendent des bénéfices futurs et une partie de ceux qui n'en dépendent pas. Au 31 décembre 2018, les DTA éligibles au titre des fonds propres constituaient approximativement 4% de l'encours des CET1 des grandes banques portugaises après avoir atteint un pic à 9% en 2016, en lien avec les

²⁹ L'absence de données plus récentes empêche de procéder à des estimations acceptables pour 2019.

³⁰ Voir European Commission, *Coping with the international financial crisis at the national level in a European context – Impact and financial sector policy response in 2008-2015*, Commission staff working document, November 2017

³¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

²⁸ Humblot, T., 2018, *Le chantier de la sortie des prêts non performants du système bancaire européen*, Eco Flash, BNP Paribas

pertes comptabilisées à cette période. En moyenne, les DTA éligibles au titre des fonds propres constituaient moins de 10% de l'ensemble des DTA des grandes banques portugaises entre 2014 et 2018.

Depuis 2014, le code des impôts portugais prévoit, sous certaines conditions, qu'une partie des DTA des banques peut être convertie en crédit d'impôt afin de couvrir des pertes³². Ce dernier étant exigible auprès du Trésor, il peut servir à la préservation des ratios de solvabilité. En contrepartie de la conversion des DTA en crédit d'impôt, une réserve spéciale d'un montant équivalant à 110% de celui des DTA convertis a été créée et des titres de dette convertibles en fonds propres ordinaires d'un même montant ont été émis au profit de l'Etat portugais. Sur la base des données communiquées par les cinq plus grandes banques portugaises, approximativement 50% de leurs actifs d'impôt différé étaient éligibles au régime spécial en 2018. Cela leur conférerait une capacité d'absorption des pertes supplémentaires d'environ EUR 3 milliards, soit presque 15% de leurs CET1 en 2018.

Par exemple, Novo Banco a converti en 2016 des actifs d'impôt différé en crédit d'impôt pour un montant définitif de EUR 154 millions, suite aux pertes que la banque a enregistrées en 2015. En contrepartie, une réserve spéciale d'un montant de EUR 169 millions a été créée, soit le montant des DTA convertis en crédit d'impôt plus 10%³³. Une opération de même nature a de nouveau eu lieu en 2017 pour un crédit d'impôt d'un montant final de EUR 99 millions et en 2018 pour un montant estimé, sous réserve de validation par les autorités fiscales en 2019, à EUR 152 millions. Au total, la conversion des DTA en crédit d'impôt amènerait le gouvernement portugais à détenir un montant de dette convertible représentant 6,5% des fonds propres de Novo Banco au 31 décembre 2018 (le crédit d'impôt étant retardé d'une année par rapport à l'exercice considéré) et de 10,3% selon le rapport financier du premier semestre 2019. Ce régime spécial appliqué aux DTA des banques portugaises permet donc à ces dernières d'immuniser, dans une certaine mesure, leurs ratios de solvabilité contre d'éventuelles pertes comptables.

Risques associés à l'éventualité de taux durablement bas

Tandis que la baisse des taux d'intérêt semble avoir produit jusqu'à présent des effets plutôt positifs sur les grandes banques portugaises, la stabilisation de ces mêmes taux à des niveaux durablement bas (*low for long*) est de nature à leur être moins favorable à l'avenir.

La poursuite de la politique monétaire accommodante associée à l'accroissement de la pression concurrentielle, venue notamment d'acteurs issus d'autres secteurs d'activité soumis à une réglementation prudentielle parfois plus souple, devrait continuer d'exercer une pression à la baisse sur les taux des prêts. Ce repli pourrait néanmoins se faire à un rythme moins soutenu que préalablement, à mesure que les taux convergent vers le plancher égal à zéro (*zero lower bound*). Alors que jusqu'à présent, la décrue des taux n'a pas soutenu, au

Portugal, la croissance de l'encours des prêts, les recommandations de la banque centrale nationale sont susceptibles de limiter la progression de ceux accordés aux ménages. Toutes choses égales par ailleurs, la persistance des taux bas devrait soutenir également l'octroi de prêts aux SNF mais le tassement à venir de la croissance est de nature à freiner la demande. Dans ces conditions, les revenus d'intérêts des grandes banques portugaises pourraient continuer de se replier.

Au regard de la faiblesse des taux déjà atteinte, il est raisonnable de considérer que l'essentiel de la baisse du coût des ressources bancaires s'est déjà produit. L'interdiction faite aux banques portugaises d'appliquer des taux négatifs aux dépôts de la clientèle tend à agir comme un plancher au coût des ressources bancaires. En outre, la structure du passif des plus grandes banques portugaises pourrait demeurer relativement figée tant que le coût d'opportunité lié à la détention de dépôts à vue sera aussi faible pour les ménages. En conséquence, les charges d'intérêts pourraient continuer, très modestement, de diminuer.

La prolongation des taux bas pourrait ainsi conduire à une inversion des effets : dorénavant, les revenus d'intérêts pourraient diminuer plus rapidement que les charges d'intérêts. Ainsi, la marge nette d'intérêt se comprimerait tandis que l'effet volume positif susceptible de compenser son érosion deviendrait hypothétique. Finalement, les perspectives de progression du PNB des plus grandes banques portugaises demeurent contraintes par les projections de croissance (1,9% en 2019 et 1,4% en 2020 selon nos prévisions, contre 3,5% en 2017 et 2,4% en 2018). En l'absence de relais de croissance suffisants, les grandes banques portugaises devront poursuivre leurs stratégies de réduction des coûts.

Thomas.humblot@bnpparibas.com

³² Loi no. 61/2014 du 26 août 2014 et loi no. 23/2016 du 19 août 2016

³³ Novo Banco, 2018, *Consolidated Financial Statement*



Vers des villes plus durables et inclusives

William DeVijlder avec la contribution de Zoé Klein

Les villes concentrent aujourd'hui plus de la moitié de la population mondiale et plus de 80 % du PIB global. La dynamique sous-jacente qui explique leur expansion continue résulte de diverses externalités positives (densité du marché du travail, partage des connaissances techniques et des intrants...) générant des effets qui se renforcent mutuellement. Ces vagues d'urbanisation rapides ont d'importantes conséquences sur la production de biens et de services, la qualité environnementale et le développement humain. On observe dans le monde entier des pics de densité et des disparités dus à l'essor inexorable des métropoles. Pour rester habitables, les villes devront devenir plus écologiques et plus inclusives. Face à ces enjeux sociétaux, les politiques publiques ont un rôle important à jouer.

En 2050, plus des deux tiers de la population mondiale vivront en ville. Or, dans les pays de l'OCDE, ces aires urbaines ne couvrent que 4 % de la surface du territoire (OCDE, 2015). Cette forte concentration géographique pose la question de la forme que ces nouvelles mégapoles doivent adopter pour rester habitables. La surpopulation, la pollution et des coûts élevés figurent parmi les principaux inconvénients associés à la vie urbaine. En outre, le changement climatique a eu de profondes répercussions sur ces zones notamment une augmentation des risques pour la santé et des températures de plus en plus extrêmes.

De l'abolition de la distance au déclin industriel, les villes ont fait face à de multiples défis et s'est posée la question de savoir si cette forme d'organisation était appelée à subsister. La montée en puissance de la mondialisation et de la « Nouvelle économie » a relancé le potentiel des villes en les propulsant sur le devant de la scène économique internationale. On continue d'observer des vagues d'urbanisation s'autoalimentant qui résultent principalement d'externalités positives propres aux villes.

Dotée d'infrastructures plus efficaces, plus innovantes et moins polluantes, la ville reste un endroit privilégié à tel point que le fossé se creuse entre les espaces urbains et les autres territoires. Les disparités s'accroissent non seulement entre des métropoles prospères et des territoires à la traîne, mais au sein des villes elles-mêmes. Les atouts exceptionnels des grandes zones urbaines sont, certes, impressionnants, mais s'accompagnent aussi d'une forte concentration des bénéfices associés. Leur organisation doit être repensée afin de pallier le risque d'une fracture territoriale. Les politiques publiques ont un double défi à relever : renforcer les atouts des zones urbaines tout en réduisant les déséquilibres qui en découlent.

Il n'existe pas de modèle standard en matière d'urbanisme. L'accent doit être mis sur l'adoption de politiques publiques efficaces. Les villes recèlent de forces incomparables pour permettre un développement plus durable et inclusif. Le moment est venu d'encourager une transition vers des métropoles plus vertes, plus accessibles et plus abordables.

Analyser et comprendre les villes

Les villes se singularisent dans la répartition du territoire entre la population, l'activité économique, l'innovation, les émissions de gaz à effet de serre, et reflètent par définition des inégalités. Or, le processus d'urbanisation ne fait que s'accroître, exacerbant les disparités

régionales. Il est essentiel de bien comprendre les mécanismes sous-jacents de la formation et de l'organisation des villes pour s'attaquer aux défis qui en découlent.

Le résultat d'arbitrages

Les économies et déséconomies d'échelle inhérentes aux villes coexistent et pérennisent leur existence. Dans sa théorie sur la nouvelle économie géographique, Krugman (1991) décrit l'existence de forces d'agglomération et de dispersion concomitantes. Ces forces ont contribué à l'émergence d'un dualisme entre centre et périphérie dans la distribution des activités économiques. Les centres d'activité, sous l'effet de forces d'agglomération, donnent naissance à de grandes villes. Les forces de dispersion limitent, quant à elles, la taille des villes et génèrent des alternatives à ces dernières, les périphéries.

Les forces d'agglomération concernent avant tout les entreprises et sont ainsi analysées à travers le prisme de l'activité économique et de la production. Les avantages qui en découlent se répercutent ensuite sur les travailleurs et les consommateurs qui bénéficient de salaires plus élevés, d'un meilleur accès à l'emploi, ainsi que d'un choix plus étendu, dû à la variété des produits proposés sur le marché. En 1920, Marshall avait décrit les trois déterminants majeurs de la localisation des entreprises, qui restent pertinents un siècle plus tard :

- La mise en commun du marché du travail : la densité qui en découle permet un meilleur appariement entre l'offre et la demande ;
- Le partage des connaissances techniques (*knowledge spillovers*) : les externalités positives inattendues produites par les découvertes scientifiques/techniques stimulent la productivité des entreprises voisines ;
- Le partage des intrants : la localisation d'entreprises similaires permet de partager les coûts liés aux biens intermédiaires et encourage la localisation d'entreprises spécialisées dans la production de ces intrants.

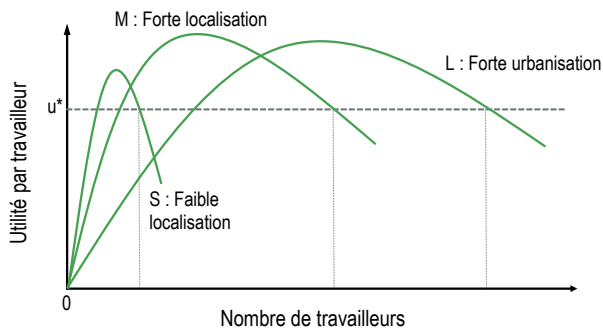
Pour répondre à ces trois critères, il faut une organisation agglomérée de l'espace, telle que celle offerte par les villes. L'urbanisation permet précisément d'exploiter les externalités positives associées à la proximité géographique.

Ces externalités peuvent être classées en deux catégories et sont à la fois des déterminants et des conséquences de la taille des villes. Les



externalités Marshalliennes, également dites « économies de localisation », se caractérisent par un phénomène de spécialisation au sein d'un espace géographique donné. La localisation d'entreprises appartenant à une industrie spécifique favorise le partage de connaissances techniques entre entreprises similaires, entraînant une augmentation globale de la productivité. Les externalités Jacobsiennes, également appelées « économies d'urbanisation », sont le fruit d'un processus de diversification. L'hétérogénéité des industries présentes dans la ville permet aux entreprises, dans les premiers stades de leur développement, de trouver leur modèle optimal de production et de bénéficier d'infrastructures établies et diversifiées. Ces deux types d'externalités impliquent des niveaux d'agglomération différents et ont donc des conséquences variées sur la taille de la ville. Comme le montre le graphique 1, les économies de localisation se caractérisent par des villes de plus petite taille dans la mesure où elles impliquent un degré moindre de concentration des entreprises et de la main-d'œuvre. Les économies d'urbanisation, en raison de la diversité des acteurs locaux engagés dans le processus, correspondent à des villes d'une taille bien plus importante. Comme ces dynamiques se renforcent mutuellement, l'existence de l'un ou l'autre de ces deux types d'externalités détermine la taille de la ville.

Externalités Marshalliennes et Jacobsiennes et taille de la ville



Graphique 1

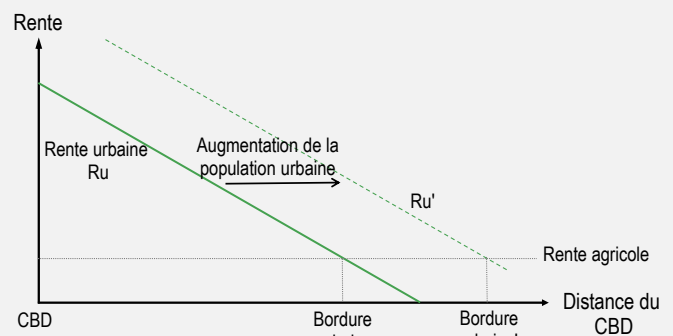
Source: O'Sullivan, 1990

La conceptualisation en forme de U inversé de l'utilité des villes (cf. graphique 1) est le résultat de tensions existant entre les externalités positives exposées ci-dessus et les externalités négatives découlant de l'urbanisation. Le regroupement géographique des activités génère de nombreux avantages pour les entreprises comme pour les travailleurs, mais il entraîne aussi des coûts, que Krugman qualifie de « forces de dispersion ». Plus les villes se développent et plus les nuisances augmentent. Pollution, congestion, renforcement de la concurrence, augmentation des déchets et du bruit figurent parmi les principales externalités négatives rencontrées dans les villes. Concernant les inégalités, l'exclusion par le coût du logement, des commodités et des services s'accroît au fur et à mesure du développement des villes et du renforcement de leur dynamisme. Proposée par Alonso (1964), Mills (1967) et Mills (1969), la théorie du gradient de rente foncière modélise les villes sous forme de fonctions de la rente foncière, des coûts de déplacement domicile-travail et du salaire. Cette modélisation s'appuie sur de fortes hypothèses telles que l'utilité et le revenu fixes dans toute la ville, un modèle monocentrique, et la localisation exclusive des

emplois dans le quartier d'affaires (CBD). Ce modèle a d'importantes conséquences sur l'organisation des villes dans la mesure où il illustre une diminution du gradient de la rente foncière entre le quartier d'affaires et la périphérie de la ville. Celle-ci est compensée par l'augmentation des coûts de déplacement domicile-travail au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville. L'augmentation de la population urbaine conduit à un accroissement du coût de la vie avec le déplacement du gradient de rente foncière (cf. graphique 2). La croissance urbaine est donc, par nature, un processus d'exclusion.

Le gradient de rente foncière

Modèle Alonso-Muth-Mills



Graphique 2

Source: O'Sullivan, 1990

Utilité fixe : $V(z, h)$

Contrainte budgétaire : $w(1 - tx) = z + Ph$

$$\Rightarrow z = w - wtx - Ph$$

$$\Rightarrow \Delta Ph + wt\Delta x = 0$$

$$\Rightarrow \Delta Ph = -wt\Delta x$$

où z correspond à un bien numéraire (fixe) ; w , au salaire perçu en ville (fixe) ; t , aux coûts de transport (fixes) ; x , à la distance au centre-ville ; P , à la rente foncière et h , au logement (fixe)

Le coefficient du gradient de rente foncière est défini par la relation $\frac{\Delta P}{\Delta x} = \frac{-wt}{h}$, impliquant que l'augmentation du temps de trajet quotidien est capitalisée dans les prix des logements.

L'accroissement de la population (N) entraîne une élévation générale du gradient de la rente et une augmentation de la taille de la ville.

Source : O'Sullivan, 1990

Monocentrisme, polycentrisme et étalement urbain

Bien que le modèle d'une ville monocentrique soit très instructif, l'augmentation du polycentrisme semble en limiter les applications pratiques. Dans les villes d'aujourd'hui, il existe souvent de multiples quartiers d'affaires, attirant chacun un bassin d'emploi différent, en fonction de déterminants locaux. Une telle organisation de la ville a été encouragée afin de diversifier les centres de création d'emplois et de valeur.



En France, les politiques publiques, dont le but était de promouvoir une répartition plus polycentrique et décentralisée de l'activité économique, ont parfois eu des effets indésirables en favorisant l'étalement urbain et en renforçant, de fait, le monocentrisme. La région Paris-Ile-de-France en est un bon exemple. La politique des villes nouvelles, lancées dans les années 1960, avait pour principal objectif de limiter la concentration urbaine dans les grandes villes et de freiner l'expansion de ce qui constituait déjà des aires urbaines. Neuf villes nouvelles ont ainsi été créées, dont cinq situées à une distance de 15 à 50 kilomètres de Paris. Alors que la politique visait à donner davantage d'autonomie à ces nouvelles structures, il semble que, dans la pratique, ces villes aient été submergées par l'étalement de l'agglomération parisienne et qu'elles aient absorbé une partie de cette croissance excessive. Pour Halbert (2006), cette politique n'a pas permis de ralentir l'influence croissante de Paris. C'est même l'inverse qui s'est produit : les villes nouvelles ont renforcé le caractère monocentrique de l'agglomération parisienne et abouti à l'apparition d'un phénomène d'étalement urbain à très grande échelle.

L'étalement urbain est un défi majeur pour les villes contemporaines. Les zones-centres étant surpeuplées, l'expansion urbaine se renforce du centre vers les banlieues et les zones à plus faible densité de population. L'insuffisance des infrastructures de transport, ainsi que la distance par rapport aux zones-centres qui concentrent emplois, activité économique et services publics, figurent parmi les principaux sujets de préoccupation associés à l'étalement urbain. Au-delà de la taille optimale de la ville, les avantages urbains ne compensent plus les déséconomies. Ces processus sont hautement dommageables, notamment en matière d'environnement, d'efficacité et d'équité.

Ilots de dynamisme innovant

Les économies d'agglomération observées dans les villes impliquent une localisation disproportionnée de l'activité dans les aires urbaines. Les travaux de Perroux (1981) sur les pôles de croissance l'ont conduit à tirer une conclusion importante selon laquelle « *la croissance n'apparaît pas partout à la fois* ». Une telle répartition disparate du dynamisme économique est exacerbée par l'entrée progressive des sociétés dans l'ère de la Nouvelle économie. L'essor des nouvelles technologies et la hausse de la dépendance à leur égard, ainsi que le passage à une économie de services, ont renouvelé la place des villes. La proximité géographique, qui facilite notamment les contacts directs, offre les bases nécessaires à la production et à l'échange de connaissances très techniques.

Villes «clusters»

Le *cluster* ou « grappe industrielle » désigne « *une concentration d'entreprises liées et situées dans des espaces géographiques de taille relativement réduite* » (Beaudry et Breschi, 2000). Il bénéficie d'économies de localisation au sein de secteurs très spécifiques. Les principaux déterminants sous-jacents d'un *cluster* sont l'échange et la création de connaissances favorisés par la proximité géographique. Il existe deux grandes catégories de connaissances : les connaissances codifiées et les connaissances tacites. Les connaissances codifiées présentent un coût de production élevé, mais un coût de transmission relativement faible. Elles peuvent aisément être partagées, quelle que

soit la distance entre les deux entreprises. Quant aux connaissances tacites, elles ont un coût de production élevé et un coût marginal de transmission également important. Le partage de ces connaissances nécessite des échanges « en face à face » (Storper et Venables, 2004). Selon une thèse largement partagée, les technologies de l'information et des communications (TIC) étaient censées permettre « *l'abolition de la distance* » (Cairncross, 1997). Or, on observe une résilience des villes que cette dichotomie de connaissances permet d'expliquer. La production et l'échange de savoirs tacites, qui impliquent une proximité spatiale, constituent un déterminant clé de l'existence de grappes industrielles et de leur expansion.

Une grappe industrielle doit présenter des caractéristiques spécifiques. Le site dans lequel elle se développe doit être équipé en infrastructures humaines et physiques, nécessaires à la production d'idées, et être doté, notamment, de ressources humaines, de capital et de technologie. Sur ces bases, un réseau peut alors se former, constitué d'entreprises, de fournisseurs d'intrants spécialisés, de laboratoires de recherche et d'universités. L'existence de ce réseau favorise les partenariats public-privé et tout particulièrement les liens université-industrie ; les universités produisent de la recherche fondamentale tandis que les laboratoires et les entreprises en développent les applications commerciales associées. Un *cluster* performant doit, en dernier lieu, accueillir des entreprises de premier plan, à la fois innovantes et exportatrices.

L'organisation spatiale des villes ainsi que les économies d'agglomération dont elles bénéficient leur permettent d'accueillir ces grappes d'entreprises. Les vastes aires urbaines, bénéficiant d'économies d'urbanisation, jouent le rôle d'incubateurs pour le développement de nouveaux produits (Chinitz, 1961). En conséquence, les zones urbaines ont été les cibles principales, sinon exclusives, des politiques d'innovation en France. Une politique de pôles de compétitivité a été lancée en 2004 pour promouvoir la formation de grappes industrielles par l'implantation de laboratoires de recherche spécialisés à proximité des entreprises et l'octroi de subventions en faveur de la recherche et du développement (R&D). L'objectif de ces politiques était de promouvoir de manière discrétionnaire les caractéristiques naturelles des *clusters* en encourageant le regroupement géographique de la recherche fondamentale et appliquée. Cette politique a eu des effets positifs en matière de capacité d'innovation dans les zones ciblées, mais elle a aussi prêté le flanc à la critique. Cette initiative, s'inspirant d'une approche descendante (*top-down*), a encouragé une spécialisation excessive au sein des *clusters*, avec pour conséquence un manque d'adaptabilité de ces zones aux chocs extérieurs : selon une étude réalisée par le CEPREMAP, un dispositif limitant les obstacles à la formation de *clusters* aurait été plus efficace qu'une politique visant arbitrairement à en promouvoir le développement (Duranton et al., 2008). Le classement discrétionnaire de l'espace est la conséquence implicite de la théorie des pôles de croissance, selon laquelle le développement finira par s'étendre aux zones voisines. Compte tenu d'une répartition spatiale toujours inégalitaire des activités économiques et innovantes en France, on peut s'interroger sur l'applicabilité réelle de cette théorie. Il semble plutôt que les pôles de compétitivité aient eu pour effet de créer une hiérarchie au sein de l'espace, qualifiée par Garnier (1989) d'opposition entre les villes « superstar » et le reste de la France.

Les déterminants locaux de l'innovation

Selon une étude de l'Insee, les déterminants de l'innovation au niveau régional sont la taille, les partenariats, l'aide financière publique, une main-d'œuvre qualifiée, la proximité géographique et l'étendue du marché (Buisson, 2012). La capacité interne et la connectivité externe déterminent donc le potentiel d'innovation d'un lieu.

Le phénomène des « cathédrales dans le désert », une expression de Lipietz utilisée pour la première fois en 1980 pour désigner des pôles isolés sans liens extérieurs, souligne la nécessité pour ces sites de ne pas se concentrer uniquement sur leurs capacités internes. Cependant, une étude réalisée par Delaplace en 2012 sur les TGV français montre, pour sa part, que la connectivité externe ne peut pas non plus, à elle seule, améliorer l'attractivité d'un lieu. De nouvelles liaisons ferroviaires pour les villes de petite taille et de taille moyenne ont des effets limités par rapport aux villes de plus grande taille. Cela tient au potentiel d'utilisation qui est bien supérieur pour des sites déjà attractifs. Par conséquent, même si la connectivité externe ne doit pas être sous-estimée, il ne faut pas non plus la considérer comme une fin en soi en termes de promotion de l'attractivité.

La réhabilitation de la gare de Saint-Omer (France) montre bien la complémentarité entre les liens externes et la capacité d'innovation interne. La gare désaffectée de Saint-Omer doit être remise en service et devenir ainsi un outil de promotion de l'attractivité du territoire. Cette initiative a également pour but de transformer la gare en un lieu de travail et d'innovation. Pour ce faire, la « Station » abritera, sur une surface totale de 3 000 m², un espace de *coworking*, un « Fab lab » proposant une formation gratuite aux outils numériques et à la robotique, ainsi qu'un incubateur d'entreprises et un musée sur la digitalisation.

Ce projet témoigne du potentiel qui s'offre aux villes dans le développement de *pools* d'innovation. Saint-Omer, déjà dotée d'infrastructures, est une petite agglomération, desservie par 56 trains par jour et plus de 800 000 navetteurs annuels (Allix, 2019). Les commodités et services publics locaux ainsi que les acteurs locaux doivent être largement associés au projet de développement pour que de telles initiatives soient réellement adaptées au territoire concerné.

La polarisation de l'espace

Des processus naturels d'agglomération, conjugués à des politiques publiques visant à promouvoir le regroupement d'activités, ont abouti à une forte polarisation de l'espace. Les processus de désertification des régions, au profit des villes, ont exacerbé les disparités régionales en termes de production, d'innovation et d'emploi.

Les travailleurs qualifiés se sont concentrés dans les villes, attirés par la multiplicité d'opportunités, les infrastructures dédiées et la présence d'autres acteurs de l'innovation. L'économie de l'information a privilégié les lieux offrant une forte concentration de diplômés de l'enseignement supérieur, servant, au final, les intérêts des grandes aires urbaines (Davezies et Pech, 2014). Le progrès technique biaisé envers les emplois les plus qualifiés a ainsi créé un marché du travail polarisé au sein des zones urbaines, avec en fin de compte des répercussions sur les disparités régionales. Alors que les nouvelles technologies peuvent se substituer à la main-d'œuvre semi-qualifiée, les emplois faiblement

et hautement qualifiés sont plus difficiles à automatiser. Avec l'augmentation du coût d'opportunité des travailleurs hautement qualifiés en raison de salaires plus élevés, des activités telles que les travaux ménagers sont externalisées au profit de travailleurs faiblement qualifiés. Les salaires se situant en bas de l'échelle de distribution sont donc de plus en plus liés à ceux qui se situent dans la partie supérieure. Cela a pour effet de tirer les différentiels de salaires vers le haut sur l'ensemble de la distribution des revenus dans les villes, exacerbant ainsi les déséquilibres par rapport aux zones non urbaines.

Avec l'opposition classique entre zones rurales et zones urbaines, de nombreuses études ont été consacrées aux disparités régionales, mais la question des inégalités intra-urbaines fait désormais l'objet d'une plus grande attention. Avec deux tiers des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté dans des zones urbanisées (Aerts et al., 2015), les villes françaises sont extrêmement inégales. L'écart manifeste entre travailleurs faiblement et hautement qualifiés a conduit à des « effets de tri », comme le démontrent Berkes et Gaetani (2019). Les personnes occupant un emploi hautement qualifié se regroupent à proximité de leur lieu de travail, ce qui entraîne une hausse des coûts des commodités et services dans ces zones urbaines spécifiques. Conséquence, un processus de ségrégation par le revenu s'est mis en place. Celui-ci renforce la concentration des qualifications élevées en un même lieu et évince les individus à faibles qualifications. Les effets d'amplification liés aux externalités de connaissances viennent renforcer les avantages dont bénéficient les quartiers plus aisés des villes. Berkes et Gaetani (2019) estiment que 20 % environ de la croissance de la ségrégation par le revenu dans les villes américaines peuvent être imputés au développement de l'innovation. La plus grande mobilité offerte dans les villes a également contribué à accentuer la ségrégation sociale entre les quartiers des aires urbaines. Les ménages modestes sont contraints de vivre à la périphérie des villes, où les loyers ont tendance à être plus bas (cf. graphique 2). Face à une organisation aussi disparate de l'espace, il convient de promouvoir une répartition du territoire plus inclusive.

Verdir les villes

La responsabilité des villes

Le changement climatique est imputable en grande partie à l'urbanisation. Alors que cette dernière est extrêmement limitée en termes d'occupation totale des sols (environ 4 %), les villes ne consomment pas moins de 80 % de l'énergie globale et représentent 80 % des émissions de gaz à effet de serre (Banque mondiale, 2010). Le phénomène des îlots de chaleur urbains (ICU) illustre parfaitement la matérialisation du changement climatique dans les villes. La température en zone urbaine a tendance à être plus élevée (de 3,5 à 4,5°C) qu'en zone rurale, l'écart pouvant atteindre 10°C dans les grandes villes (OCDE, 2010). Plusieurs facteurs expliquent ces différences de température entre zones urbaines et zones rurales voisines : les surfaces couvertes par la végétation et par l'eau sont moins importantes en ville et les immeubles et routes asphaltées « piègent » le rayonnement solaire. Les pics de température de l'été 2019 en France, avec un niveau record de 43°C à Paris, sont la concrétisation de cet effet ICU. L'élévation de la température accroît la



concentration des polluants atmosphériques et aggrave les dommages environnementaux ainsi que les risques pour la santé. De plus, ces îlots de chaleur urbains nourrissent des cercles vicieux : plus la température grimpe, plus il y a de climatiseurs en circulation et plus la consommation d'énergie augmente dans les villes. L'inefficacité en termes d'énergie, de bâtiments et de transports constitue autant de domaines d'action pour rendre le développement urbain plus durable. Des décisions spécifiques en matière d'aménagement urbain peuvent également être prises pour promouvoir des formes d'urbanisation moins polluantes. Les villes ont les outils et les capacités nécessaires pour devenir le fer de lance de la lutte contre le changement climatique.

Marge de manœuvre

Les villes disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour devenir des pôles écologiques et jouer un rôle déterminant dans la transition environnementale. En tant qu'importants pollueurs, une légère diminution de leurs niveaux d'émission aurait des effets importants sur l'équilibre environnemental global d'un pays. Les villes consomment 80 % de la production mondiale d'énergie (Banque mondiale, 2010). Aussi l'adoption de politiques en faveur d'une utilisation plus efficace de l'énergie constitue-t-elle un levier majeur pour rendre les villes plus durables. Les immeubles commerciaux et résidentiels, les réseaux de transport, le traitement des déchets ainsi que l'éclairage public figurent parmi les sources de consommation d'énergie les plus voraces en zone urbaine. Or, pour y remédier, les villes disposent d'économies d'échelle. Le doublement de la population d'une ville lambda implique un accroissement d'environ 85 % des infrastructures physiques (câbles électriques, canalisations, réseau routier...) selon une étude de Bettencourt et al., réalisée en 2007. Pour s'agrandir et se développer, les villes peuvent donc recourir à des stocks d'infrastructures d'une taille proportionnellement plus limitée et à une moindre consommation d'énergie. L'exploitation de ces économies d'échelle passe par des politiques et des efforts spécifiques en matière d'aménagement urbain.

Concernant les bâtiments, il existe plusieurs façons de les rendre plus respectueux de l'environnement. La promotion de formes moins massives et plus propices à une ventilation naturelle et à la pénétration de la lumière du jour peuvent permettre de réduire sensiblement l'utilisation de la climatisation et de l'éclairage artificiel. L'optimisation des ratios de surfaces vitrées peut aussi avoir des conséquences sur la réduction au minimum de la demande d'énergie. Des études montrent que dans des régions à climat tempéré, la surface vitrée rapportée à celle des murs doit être d'environ 20 %, alors que dans des climats plus chauds, il est recommandé de ramener ce ratio à 10 % (Alwetaishi, 2017). Ces ratios sont assez bas, car de grandes baies vitrées provoquent des gaspillages d'énergie et un surcroît de chaleur dû à l'exposition aux rayons du soleil.

La rénovation des bâtiments est une priorité pour n'importe quelle ville écoresponsable. En France, l'un des objectifs du gouvernement est que ses 35 millions de logements obtiennent le label « Bâtiment Basse Consommation ». Avec 7,5 millions d'habitations aujourd'hui classées F ou G (soit les plus énergivores sur l'échelle de performance énergétique), il reste beaucoup à faire pour que le stock de bâtiments de l'Hexagone soit durable. La Loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat a introduit l'obligation pour les ménages d'effectuer des travaux d'amélioration pour que tous les logements

atteignent au moins la catégorie E sur l'échelle de performance énergétique à l'horizon 2028. Alors que le patrimoine bâti constitue un levier-clé pour la transition écologique, le délai accordé pour entreprendre les travaux ainsi que les sanctions envisagées en cas de non-respect de cette obligation semblent peu contraignants au regard des gains potentiels. Ces ambitions témoignent néanmoins du rôle de plus en plus central que joue la performance énergétique des bâtiments dans la lutte contre le changement climatique. Le patrimoine bâti des zones urbaines est disproportionné par rapport à celui des zones périurbaines et rurales, et les logements individuels ont tendance à être plus polluants que les bâtiments résidentiels. De plus, une étude de Maury et Gilbert (2015) a révélé l'existence de fortes inégalités territoriales en termes de précarité énergétique¹ et de vulnérabilité énergétique², qui touchent 22 % de la population française. Plus les territoires sont éloignés des pôles urbains, plus le risque de vulnérabilité énergétique augmente, atteignant un maximum de 9,5 % dans les zones rurales à l'écart de toute influence urbaine, soit 3,5 fois plus que la moyenne nationale (Davezies et Rech, 2014). Pour que les logements soient durables, ils doivent être construits là où le préjudice écologique sera le plus faible. En permettant la construction de logements plus économes, les villes ont le potentiel pour devenir des acteurs-clés d'un mode de vie plus écologique.

Les transports constituent également une infrastructure-clé dans la marche vers la transition écologique des villes. Compte tenu du large éventail d'options dont elles disposent par rapport aux zones périurbaines et rurales, les villes possèdent une marge de manœuvre bien plus grande pour promouvoir une mobilité durable. Les véhicules personnels consomment deux fois plus d'énergie par passager et par kilomètre que le train et près de quatre fois plus que l'autocar (Steemers, 2003). Une politique d'incitations en faveur des transports en commun et aux dépens des véhicules particuliers peut avoir d'importantes conséquences sur la consommation totale d'énergie et sur les émissions. Les villes sont en mesure de rendre les réseaux de transport plus efficaces en termes de connectivité, de vitesse et de coûts, et d'inciter leurs habitants à préférer les déplacements partagés plutôt que privés. À défaut d'un tel système de transports publics performant, l'accroissement de la population et de la taille des villes ne fera qu'aggraver les problèmes de circulation et de pollution. C'est l'un des principaux défis liés à l'étalement urbain. En 2018, les Franciliens étaient 0,4 million à se rendre à leur travail en voiture dans Paris intra-muros, 3,3 millions dans la petite couronne et 8,5 millions dans la grande couronne (OMNIL, 2019). S'agissant de la métropole Aix-Marseille, environ 77 % de la population vivant dans les zones périurbaines de la cité phocéenne n'ont pas accès aux transports en commun, 14 % ont un accès limité au réseau de transport et 2 % seulement ont un accès élevé (Poelman et Dijkstra, 2014). Il y a manifestement urgence à rendre les transports en commun plus

¹ Loi du 12 juillet 2010. Précarité énergétique : « Est en situation de précarité énergétique (...) une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »

² Ducharme et Van Lu, 2019. Vulnérabilité énergétique : « Est en situation de vulnérabilité énergétique un ménage qui consacre au moins 8,2 % de son revenu disponible aux dépenses d'énergie pour son logement, ce qui correspond au double du taux d'effort énergétique national médian »

inclusifs et plus efficaces face aux réalités des villes tentaculaires. La densification des villes et le renforcement de leur connectivité peuvent faciliter l'utilisation des transports en commun et les déplacements domicile-travail plus courts et plus rapides (OCDE, 2012). Une plus grande accessibilité aux réseaux de transport a des avantages évidents non seulement pour la durabilité écologique, mais aussi pour la promotion des économies d'agglomération et l'atténuation des inégalités. Le rapprochement géographique des personnes renforce le dynamisme positif dont bénéficient les villes tout en réduisant la facture énergétique.

Villes compactes

De nombreuses initiatives existent pour rendre les villes moins énergivores, un objectif majeur. L'aménagement urbain permet d'agir sur ces différents leviers à la fois. Les politiques d'urbanisme traditionnelles ont encouragé l'étalement urbain, qui s'est avéré largement incompatible avec des formes d'urbanisation plus productives, plus innovantes et plus durables. Afin d'inverser ces tendances, il convient de promouvoir une plus grande densification urbaine. Les villes compactes apparaissent depuis peu comme l'archétype de la ville durable. Elles se caractérisent par une plus grande densité résidentielle, un aménagement mixte de l'espace ainsi qu'une meilleure accessibilité aux services urbains. Une ville compacte n'est pas nécessairement synonyme de petite ville : ce type d'approche privilégie une plus forte densité plutôt qu'un développement plus dispersé en réponse à la croissance démographique. Elle n'implique pas non plus un modèle monocentrique : polycentrisme et urbanisation compacte sont largement compatibles, pour autant que les différents centres soient efficacement reliés entre eux par des transports en commun performants.

L'utilisation mixte de l'espace implique la localisation conjuguée d'activités résidentielles et commerciales, d'espaces verts et d'immeubles de bureaux. Une telle combinaison d'activités permet de diversifier la demande énergétique, et tend ainsi à éviter les pics de consommation dans la ville tout en préservant des espaces urbains ouverts. Un meilleur accès aux commodités et aux services favorise les contacts directs entre les personnes et limite la ségrégation résidentielle. Des réseaux de transport plus développés et performants, ainsi que des aménagements limités pour l'usage des véhicules particuliers sont de nature à encourager le recours aux modes de transport partagés. Certaines études empiriques montrent par ailleurs que les villes-centres qui limitent le trafic ont tendance à être dans une meilleure situation économique que celles dont les politiques de stationnement sont plus accommodantes (Kenworthy, 2006), la principale explication étant l'atténuation des problèmes liés à la pollution et à la congestion.

L'aménagement de villes compactes permet de bénéficier d'économies d'échelle en matière de construction et de maintenance des infrastructures. Les réseaux d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau, les routes, les immeubles et les transports publics utilisent moins d'énergie dans une ville que dans un schéma plus dispersé. En limitant l'étalement urbain, la ville compacte limite également l'érosion des sols et les pertes de biodiversité. La densification des villes contribue à préserver les espaces verts à l'intérieur comme à l'extérieur des zones urbaines, en limitant la transformation de zones agricoles en nouvelles composantes de la ville. Le Schéma directeur de la région Île-

de-France (SDRIF) a précisément adopté une logique de compacité urbaine. Le développement urbain est encouragé au profit de lieux déjà desservis par les transports en commun en vue de renforcer la densité et la connectivité existantes. Le Schéma directeur fait également obligation aux communes de fixer des objectifs de densité. Le but est de limiter la construction d'infrastructures au sein des espaces ouverts préservés de la région.

Séduisantes en théorie, les villes compactes ne se heurtent pas moins à des défis dans la pratique. L'accessibilité et la qualité de vie constituent à cet égard les principaux sujets de préoccupation. Concernant l'accessibilité, la théorie du gradient de rente foncière (cf. graphique 2) montre que l'augmentation de la densité et de la population génère une hausse de la rente dans toute la ville. L'inclusion peine à se concrétiser dans la mesure où moins de personnes peuvent accéder aux zones urbaines et à leurs commodités. S'agissant de la qualité de vie, une forte proximité porte aussi atteinte à la vie privée de même qu'à la disponibilité d'espaces verts. Ces questions font tout le paradoxe du modèle des villes compactes : d'un côté, celles-ci doivent être très denses pour être durables et, de l'autre, plus dispersées pour être habitables. Une fois encore, les villes sont le résultat d'arbitrages dont découlent leur taille et leur densité optimales. Cependant, pour atteindre cet équilibre, il est essentiel de limiter les inefficiences urbaines. Le potentiel d'amélioration des villes réside dans une meilleure connectivité, une utilisation plus efficace des sols et une diminution de la consommation d'énergie. Les villes peuvent être les fers de lance de la transition énergétique et écologique, et c'est à leur échelle que les efforts doivent être optimisés.

Villes intelligentes

Dans la continuité du modèle de ville compacte, les villes intelligentes apparaissent comme une forme d'urbanisation moderne et connectée. Elles se fondent sur l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité des services urbains à un coût modéré. La collecte centralisée des données permet d'améliorer et d'adapter les services urbains aux besoins locaux en temps réel. De nombreuses initiatives de ce type ont fleuri partout dans le monde. Le cas d'Issy-les-Moulineaux en France est à cet égard très intéressant compte tenu de la digitalisation rapide de la ville. Issy-les-Moulineaux a, au préalable, opté pour une organisation compacte de la ville avec une diversité d'utilisation des sols entre logements, zones commerciales, espaces verts et bureaux. Ensuite, pour réduire la congestion et la pollution, des systèmes souterrains connectés ont été mis en place en vue de remplacer les camions à ordures ménagères. La gestion de l'énergie a été centralisée et l'utilisation des nouvelles technologies a permis une distribution plus judicieuse de l'électricité dans toute la ville. La production d'énergie étant adaptée aux besoins en énergie en temps réel, cela évite les pics de consommation. Des capteurs ont été installés dans toute la ville pour permettre un éclairage modulable des rues en fonction de la présence ou non de piétons ou de véhicules ainsi que pour répertorier et réserver à l'avance les emplacements de parking disponibles, grâce à une application sur téléphone portable³.

³ <https://sombility.fr>



Les villes sont particulièrement bien équipées pour développer de telles solutions grâce à leurs fortes capacités d'innovation et aux économies d'échelle liées à la production d'infrastructures. S'agissant de la région Paris-Île-de-France, Cap Digital et Advancity⁴ ont regroupé leurs activités pour devenir le premier pôle européen de la ville du Futur. Avec plus de 800 start-up et petites et moyennes entreprises, 70 laboratoires de recherche, écoles et universités, et la participation de 8 collectivités territoriales, le *cluster* soutient les projets de R&D pour des villes plus durables, plus inclusives et vivables.

Territoires déshérités : dommage collatéral de l'urbanisation

L'urbanisation a été extrêmement bénéfique dans une multiplicité de secteurs et pour un grand nombre de personnes, mais les problèmes d'inégalités intra-urbaines et de disparités régionales nuancent toutefois ce tableau. Les forces d'attraction des aires urbaines ont engendré une forte concentration en ville de la production, des capacités d'innovation, de l'emploi et des ressources humaines, mais aussi des services publics, des équipements de proximité et des infrastructures numériques. Cette forme d'organisation territoriale a créé un fossé entre les espaces urbains et les autres. Aussi l'OCDE a-t-elle insisté sur la nécessité d'implémenter des politiques publiques efficaces pour « mettre les villes au service de tous » (OCDE, 2016).

Géographie du mécontentement

Les mouvements de protestation observés dans plusieurs villes du monde entier dessinent une nouvelle 'géographie du mécontentement'. Introduite par McCann en 2016, cette expression désigne une répartition géographique selon laquelle les populations habitant des lieux dont la croissance est fragilisée, voire déclinante, éprouvent un fort ressentiment à l'égard de territoires plus performants. Ce mécontentement a, certes, de solides racines économiques, mais il s'explique aussi dans une large mesure par des fractures territoriales de plus en plus marquées.

En France, l'Institut des politiques publiques a analysé la configuration des mouvements sociaux au regard de variables territoriales (accessibilité, mobilité, distance entre le lieu de travail et le logement). Les résultats de cette analyse montrent que les questions d'accessibilité sont étroitement corrélées aux mobilisations, à la fois en ligne et en personne (Boyer et al., 2019). Cela illustre à nouveau dans quelle mesure les temps de trajet quotidiens constituent un frein à la mobilité.

Le phénomène de l'inadéquation géographique entre le domicile et le lieu de travail vient aggraver les problèmes d'accessibilité et de ségrégation par le revenu. L'emploi est fortement concentré dans les villes et encore plus dans certains quartiers spécifiques de ces dernières. Alors que Paris compte 1,76 emploi pourvu par travailleur, ce chiffre tombe à 0,97 dans la petite couronne et à 0,75 dans la grande couronne (Gobillon et Selod, 2004). La distance au quartier d'affaires est négativement corrélée à l'information disponible sur les emplois

vacants (Rogers, 1997) et positivement corrélée aux coûts liés à la recherche d'emploi (Ortega, 2000), ce qui explique un accès plus difficile au marché du travail au fur et à mesure que l'on s'éloigne. Ce phénomène est amplifié par les connexions insuffisantes des transports publics entre les zones périurbaines et rurales et le centre-ville ainsi que par les difficultés pour les personnes à bas revenus d'acquérir une voiture (Gobillon et Selod, 2004).

Aider les territoires laissés pour compte

Plus l'on s'éloigne des villes, plus les zones riches tendent à se raréfier et les zones pauvres à se multiplier (Maurey et de Nicolay, 2017). On a longtemps considéré que la prospérité et le développement des villes allaient « ruisseler » vers le reste du territoire. Or, le constat largement partagé est que les disparités régionales ont persisté et se sont même renforcées avec la mondialisation et l'essor des TIC. Pour intégrer les territoires oubliés dans le processus général de croissance, il convient d'améliorer l'accessibilité aux zones prospères et d'encourager davantage le développement endogène local.

En dotant ces territoires des liaisons nécessaires pour un accès facilité aux villes, la mobilité physique de leurs habitants s'en verra améliorée, avec des répercussions directes sur la mobilité sociale. Cela a de fortes implications pour l'organisation des réseaux de transport ferroviaire, le lieu de résidence pouvant constituer un lourd handicap en l'absence d'une gestion appropriée. Le déterminisme territorial doit être adressé par les politiques publiques. Au-delà de la mobilité physique, les lieux isolés doivent également être dotés de leurs propres commodités pour être performants, habitables et davantage autosuffisants. Plusieurs initiatives ont été lancées par le gouvernement français, mais nombre d'entre elles n'en sont qu'à leurs débuts.

Le Plan France Très Haut Débit, lancé en 2013, a été jugé crucial pour combler la fracture numérique qui ne cesse de se creuser : il vise à couvrir l'intégralité du territoire français en très haut débit d'ici 2022. L'accès à une connexion internet et aux réseaux mobiles reste très poreux en France, où coexistent des zones blanches et des zones hautement connectées. L'accès au numérique dans les zones à faible densité est, en effet, bien plus faible que dans les grandes villes (Monchatre, 2019). Pour atteindre ses objectifs à horizon 2022, le Plan France Très Haut Débit doit cependant multiplier par deux ses recrutements (Banque des Territoires, 2019). Alors que les démarches administratives sont de plus en plus numérisées dans le cadre du plan Action Publique 2022⁵, l'accès à une connexion internet devient de plus en plus un facteur discriminant qui alimente les disparités territoriales.

Dans une plus large mesure, l'accès global aux services publics dépend fortement du lieu de résidence. La densité élevée des villes offre des économies d'échelle pour la mise en œuvre des services publics ; leurs habitants peuvent ainsi bénéficier d'un accès facilité à ces commodités. Dans les villes de petite taille et les villes moyennes comme dans les zones rurales et périurbaines, la situation peut être très différente.

Pour remédier à ces problèmes, les moyens financiers des autorités locales jouent un rôle-clé. Rodriguez-Pose et Ezcurra (2009) soulignent

⁵ Action publique 2022 : l'objectif est de rendre 100 % des démarches administratives accessibles en ligne à l'horizon 2022, y compris sur smartphones

⁴ <https://advancity.capdigital.com/>



que, dans les pays développés, la décentralisation budgétaire a des implications très prometteuses en termes de convergence économique. L'action publique à l'échelle locale permet aux dépenses publiques de mieux répondre aux besoins disparates des territoires qu'une approche descendante (*top-down*).

Les politiques françaises plus récentes privilégient de plus en plus les approches ascendantes (*bottom-up*) et fournissent une aide davantage adaptée aux acteurs locaux. Dans le cadre de la politique intitulée « Territoires d'Innovation », le projet Biovallée de la région Auvergne-Rhône-Alpes assure la promotion de solutions de transition pour les zones rurales. Le développement de la production énergétique locale, l'agriculture biologique et des programmes de formation qui répondent aux besoins locaux en termes de qualification figurent parmi les principales propositions faites pour innover en dehors des villes-clusters.

Redéfinir le potentiel des villes

Le développement des villes a engendré des disparités importantes entre les zones urbanisées et leurs voisines. Dans la lutte contre ces disparités, en France l'accent a été mis sur les zones prospères dans l'espoir que les populations environnantes bénéficient d'effets d'entraînement. Les politiques descendantes mises en œuvre de manière uniforme ont encouragé une approche centralisée à des problèmes régionaux spécifiques. La promotion des villes doit perdurer, mais leur potentiel doit être redéfini pour en faire des moteurs de durabilité et d'inclusion.

Les villes comme moteurs de durabilité et d'inclusion

L'urbanisation peut devenir un processus bénéfique pour la population dans son ensemble, quel que soit le lieu de résidence. Le problème de l'accessibilité a été largement abordé et il est essentiel de le régler pour que tous les habitants aient un accès égal aux commodités et opportunités offertes par les villes. Par le biais d'un zonage plus inclusif dans les villes, chacun, indépendamment de son revenu, aurait la possibilité de s'installer dans les zones productives et bien connectées des villes. La politique du logement apparaît donc parfaitement complémentaire de la politique des transports.

Les grandes villes souffrent d'un marché du logement déséquilibré avec une raréfaction de l'offre et une demande durablement élevée (APUR, 2007b). La situation est encore plus complexe pour les ménages modestes. Dans les métropoles, la demande de logements sociaux est nettement plus élevée qu'ailleurs avec une seule attribution de logement, en moyenne, pour six demandes (APUR, 2007b). Concernant la région Paris-Île-de-France, 6 % des communes, situées principalement hors de la ville-centre, concentrent la moitié du patrimoine régional de logements sociaux (APUR, 2007a). Les ménages à bas revenus vivant dans ce type d'habitat sont donc regroupés dans des quartiers éloignés de la métropole. Or, la combinaison d'une faible mobilité et d'un éloignement des bassins d'emploi, situés dans la ville-centre (Guilluy, 2014), a des conséquences en termes d'inégalités. La politique du logement social

peut alors avoir, de par une concentration spatiale excessive des logements sociaux, des effets indésirables en rendant plus difficile l'accès au marché de travail urbain.

S'attaquer aux problèmes de la pénurie d'emplois et de la répartition spatiale de l'offre permettrait de rendre les villes plus inclusives et plus accessibles aux ménages à bas revenus, et ainsi de promouvoir une plus grande mixité sociale dans les grandes villes et remédier aux problèmes de l'étalement urbain. Selon APUR (2007a), la construction d'un habitat social inclusif et durable nécessite de mobiliser les logements vacants et de mener des campagnes de renouvellement urbain. La densification des villes implique, en outre, un meilleur accès aux bassins d'emploi pour les ménages aux revenus modestes. Le modèle de la ville compacte peut, par conséquent, améliorer l'inclusion des villes au-delà de leur durabilité, dès lors que l'habitat social est pleinement pris en compte dans les efforts d'utilisation mixte de l'espace.

Permettre à des ménages avec des tranches de revenus différentes d'accéder aux grandes villes par la mise en œuvre de politiques du logement et de transport appropriées devient un vecteur de promotion d'égalité des chances. Les aires urbaines offrent non seulement plus d'emplois et plus de services publics, mais favorisent aussi l'ascension sociale et l'amélioration du niveau de vie. La densité de l'offre sociale et éducative ainsi que des offres d'emplois produit l'effet d'une assurance sociale pour les travailleurs (Guilluy, 2014).

Le futur des politiques de développement

Les politiques publiques doivent conjuguer des approches adaptées au milieu et des approches adaptées aux personnes afin d'exploiter le potentiel des territoires laissés pour compte (Rodríguez-Pose, 2018) et offrir une mobilité suffisante à leurs habitants afin de leur permettre l'accès aux opportunités (Banque mondiale, 2009). Les pays européens présentent une moindre mobilité et ont, par conséquent, vu les inégalités territoriales s'aggraver (Rodríguez-Pose et Lee, 2013). Inverser une telle réalité permettrait d'améliorer considérablement le potentiel des villes comme pôles d'innovation, d'écologie et d'emploi tout en limitant les déséquilibres territoriaux qui en découlent. Ceci contribuerait à une croissance qui serait plus inclusive. Selon Maurey et de Nicolay (2017), pour atteindre cet objectif, la priorité doit être donnée aux gains de bien-être général plutôt qu'à la rentabilité économique générée par les investissements publics dans les infrastructures et les réseaux de transport). Par ailleurs, la durabilité pourrait devenir une caractéristique-clé des villes modernes si on poursuivait les efforts visant à rendre les villes plus écologiques par la rénovation des infrastructures et la planification de villes compactes et intelligentes.

william.devijlder@bnpparibas.com

L'auteur remercie Zoé Klein, stagiaire au sein des Etudes économiques, pour son précieux travail de recherche.



RÉFÉRENCES

- Aerts, A.-T., Chirazi, S., Cros, L. (2015), *Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains*, Insee Première, 1552
- Allix, G. (2019), *A Saint-Omer, la gare comme locomotive économique*, Le Monde, 15 novembre 2019
- Alonso, W. (1964), *Location and Land Use*, Harvard Univ. Press, Cambridge, MA
- Alwetaishi, M. (2017), *Impact of glazing to wall ratio in various climatic regions: A case study*, J. King Saud Univ. – Engineering Sci
- Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) (2007b), *Quels leviers pour augmenter l'offre des logements de toutes catégories, en particulier pour les ménages les plus modestes. Le logement, une ambition pour la conférence métropolitaine*, Note de synthèse
- Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) (2007a), *Comment produire du logement accessible au centre de l'agglomération métropolitaine ? Les leviers d'action sur le prix du foncier et de l'immobilier*. Note de synthèse
- Banque mondiale (2009), *Reshaping Economic Geography*, World Development Report
- Banque mondiale (2010), *Cities and Climate Change: an Urgent Agenda*, Urban Development Series, 10, 17
- Beaudry, C., Breschi, S. (2000), *Does 'clustering' really help firms' innovative activities?* CESPRI, Working paper 111
- Bettencourt, L.M.A., Lobo, J., Helbing, D., Kuhnert, C., West, G. (2007), *Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities*, Proceedings of the National Academy of Sciences 104(17): 7301-7306
- Berkes, E., Gaetani, R. (2019), *Income segregation and rise of knowledge economy*, SSRN 3423136
- Boyer, P.C., Delemotte, T., Gauthier, G., Rollet, V., Schmutz, B. (2019), *Le territoire de gilets jaunes*, Note IPP n°39
- Buisson, B., Denoiseau, L., Kubrak, C., Monga, M., Autant-Bernard, C. (2012), *Les déterminants régionaux de l'innovation*, INSEE, Direction de l'Action Régionale, Document de travail E 2012/01
- Cairncross, F. (1997), *The Death of Distance*, London: Orion Business Books
- Chinitz, B. (1961), *Contrasts in Agglomeration: New York and Pittsburg*, American Economic Review, 51 (2), 279-289
- Davezies, L., Pech, T. (2014), *La nouvelle question territoriale*, Terra Nova
- Delaplace, M. (2012), *TGV, Développement local et taille des villes ; Une analyse en terme d'innovation de services*, Revue d'économie régionale urbaine, n°2, pp. 265-292
- Dijkstra, L., Poleman, H. (2014), *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy: Working Paper
- Ducharme, T., Van Lu, A. (2019), *Vulnérabilité énergétique dans le Grand Est*, Insee Dossier Grand Est n°10
- Duranton, G., Martin, P., Mayer, T., Mayneris, F. (2008), *Les pôles de compétitivité, que peut-on en attendre ?* CEPREMAP, conclusion p. 78-82
- Garnier, J.-P. (1989), *Les technopoles : des métropoles de déséquilibre ?* Quaderni, 6, 91-98
- Gobillon, L., Selod, H. (2004), *Les déterminants spatiaux du chômage en Île-de-France. Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Rapport pour le Conseil de l'Analyse Economique, Paris, La Documentation Française, 171-187
- Guilluy, C. (2014), *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion
- Halbert, L. (2006), *The polycentric city-region that never was: Paris agglomeration, Bassin parisien and spatial planning strategies in France*, Built Environment Special Issue
- Kenworthy, J.R. (2006), *The eco-city: ten key transports and planning dimensions for sustainable city development*, Environment and urbanization, 18(1), 67-85
- Krugman, P. (1991), *Increasing Returns and Economic Geography*, Journal of Political Economy, juin
- Lipietz, A. (1980), *The structuration of space, the problem of land and spatial policy*, in J. Carney, R. Hudson and J. Lewis (eds) *Regions in crisis*, London: Croom Helm
- Mauray, H., de Nicolay, L.-J. (2017), *Aménagement du territoire : plus une nécessité que jamais*, Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Sénat, Rapport d'information n°565 (2016-2017)



- Maury, S., Gilbert, A. (2015), *La vulnérabilité énergétique plus répandue dans les territoires ruraux*, Insee Analyses, n°42
- Marshall, A. (1920), *Industry and Trade*, Macmillan, London, UK
- McCann, P. (2016), *The UK regional-national economic problem. Geography, globalisation and governance*, London: Routledge
- Mills, E. S. (1967), *An aggregate model of resource allocation in a metropolitan area*, Amer. Econ. Rev. 57, 197–210
- Monchatre, V. (2019), *L'est du Grand Est mieux connecté que l'ouest*, Insee Analyses Grand Est, n°92
- Muth, R. F. (1969), *Cities and Housing*, Chicago: The U. of Chicago Press
- OCDE (2010), *Cities and Climate Change*, OCDE Publishing
- OCDE (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OCDE Green Growth Studies, OCDE Publishing
- OCDE (2015), *The Metropolitan Century: Understanding urbanisation and its consequences*, OCDE Publishing
- OCDE (2016), *Making cities work for all: Data and actions for inclusive growth*, OCDE Publishing
- OMNIL (2019), *La nouvelle enquête globale transport*
- Ortega, J. (2000), *Pareto-improving immigration in an economy with equilibrium unemployment*, Economic Journal, n°110, pp. 92-112
- O'Sullivan, A. (1990), *Urban Economics*, McGraw-Hill
- Perroux, F. (1981), *Pour une philosophie du nouveau développement*, Aubier/Presses de l'Unesco, Paris, 279
- Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2009), *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*, Journal of Economic Geography, 10(5), 619-644
- Rodríguez-Pose, A., Lee, N. (2013), *Innovation and spatial inequality in Europe and USA*, Journal of Economic Geography, 13(1), 1-22
- Rodríguez-Pose, A. (2018), *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 11(1), 189-209
- Rogers, C. (1997), *Job Search and Unemployment Duration: Implications for the Spatial Mismatch Hypothesis*, Journal of Urban Economics, n°42, pp. 109-132
- Stemmers, K (2003), *Energy and the city: density, buildings and transport*, Energy and buildings, 35(1), 3-14
- Storper, M., Venables, A.J. (2004), *Buzz: face-to-face contact and the urban economy*, Journal of Economic Geography, 4: 351–370



RECHERCHE ECONOMIQUE GROUPE

William De Vijlder
Chef économiste

+33 1 55 77 47 31 william.devijlder@bnpparibas.com

ECONOMIES AVANCEES ET STATISTIQUES

Jean-Luc Proutat

Responsable – Etats-Unis, Royaume-Uni

+33 1 58 16 73 32 jeanluc.proutat@bnpparibas.com

Hélène Baudchon

France – Marché du travail

+33 1 58 16 03 63 helene.baudchon@bnpparibas.com

Louis Boisset

Banque centrale européenne, synthèses conjoncturelles zone euro, Japon

+33 1 57 43 02 91 louis.boisset@bnpparibas.com

Frédérique Cerisier

Zone euro (gouvernance européenne et finances publiques), Espagne, Portugal

+33 1 43 16 95 52 frederique.cerisier@bnpparibas.com

Raymond Van Der Putten

Allemagne, Pays-Bas, Autriche, Suisse – Energie, climat – Projections à long terme

+33 1 42 98 53 99 raymond.vanderputten@bnpparibas.com

Tarik Rharrab

Statistiques

+33 1 43 16 95 56 tarik.rharrab@bnpparibas.com

ECONOMIE BANCAIRE

Laurent Quignon

Responsable

+33 1 42 98 56 54 laurent.quignon@bnpparibas.com

Laure Baquero

+ 33 1 43 16 95 50 laure.baquero@bnpparibas.com

Céline Choulet

+33 1 43 16 95 54 celine.choulet@bnpparibas.com

Thomas Humblot

+ 33 1 40 14 30 77 thomas.humblot@bnpparibas.com

ECONOMIES EMERGENTES ET RISQUE PAYS

François Faure

Responsable, Argentine, Turquie, Ukraine, Europe centrale

+33 1 42 98 79 82 francois.faure@bnpparibas.com

Christine Peltier

Adjointe – Grande Chine, Vietnam, Afrique du Sud

+33 1 42 98 56 27 christine.peltier@bnpparibas.com

Stéphane Alby

Afrique francophone

+33 1 42 98 02 04 stephane.alby@bnpparibas.com

Sara Confalonieri

Afrique lusophone et anglophone

+33 1 42 98 43 86 sara.confalonieri@bnpparibas.com

Pascal Devaux

Moyen-Orient, Balkans

+33 1 43 16 95 51 pascal.devaux@bnpparibas.com

Hélène Drouot

Corée, Thaïlande, Philippines, Mexique, pays andins

+33 1 42 98 33 00 helene.drouot@bnpparibas.com

Salim Hammad

Amérique latine

+33 1 42 98 74 26 salim.hammad@bnpparibas.com

Johanna Melka

Inde, Asie du Sud, Russie, Kazakhstan, CEI

+33 1 58 16 05 84 johanna.melka@bnpparibas.com

CONTACT MEDIA

Michel Bernardini

+33 1 42 98 05 71 michel.bernardini@bnpparibas.com



BNP PARIBAS

La banque
d'un monde
qui change

PUBLICATIONS DES ETUDES ECONOMIQUES



CONJONCTURE

Analyse approfondie de sujets structurels ou d'actualité



EMERGING

Analyses et prévisions sur une sélection d'économies émergentes



PERSPECTIVES

Analyses et prévisions des principaux pays, développés et émergents



ECOFASH

Un indicateur, un évènement économique majeur. Le détail ...



ECOWEEK

L'actualité économique de la semaine et plus...



ECOTV

Tous les mois, nos économistes décryptent l'actualité économique, en images



ECOTV WEEK

Quel est l'évènement de la semaine ?
La réponse dans vos deux minutes d'économie

Les informations et opinions exprimées dans ce document ont été obtenues de, ou sont fondées sur des sources d'information publiques réputées fiables, mais BNP Paribas ne garantit, expressément ou implicitement, ni leur exactitude, ni leur exhaustivité, ni leur mise à jour. Ce document ne constitue ni une offre, ni une sollicitation d'achat ou de vente de titres ou autres placements. Il ne constitue ni du conseil en investissement, ni de la recherche ou analyse financière. Les informations et opinions contenues dans ce document ne sauraient dispenser l'investisseur d'exercer son propre jugement ; elles sont par ailleurs susceptibles d'être modifiées à tout moment sans notification et ne sauraient servir de seul support à une évaluation des instruments éventuellement mentionnés dans le présent document. Toute éventuelle référence à une performance réalisée dans le passé ne constitue pas une indication d'une performance future. Dans toute la mesure permise par la loi, aucune société du Groupe BNP Paribas n'accepte d'être tenue pour responsable (y compris en raison d'un comportement négligent) au titre de pertes directes ou découlant indirectement d'une utilisation des informations contenues dans ce document ou d'une confiance accordée à ces informations. Toutes les estimations et opinions contenues dans ce document reflètent notre jugement à la date de publication des présentes. Sauf indication contraire dans le présent document, il n'est pas prévu de le mettre à jour. BNP Paribas SA et l'ensemble des entités juridiques, filiales ou succursales (ensemble désignées ci-après « BNP Paribas »), sont susceptibles d'agir comme teneur de marché, d'agent ou encore, à titre principal, d'intervenir pour acheter ou vendre des titres émis par les émetteurs mentionnés dans ce document, ou des dérivés y afférents. BNP Paribas est susceptible notamment de détenir une participation au capital des émetteurs ou personnes mentionnés dans ce document, de se trouver en position d'acheteur ou vendeur de titres ou de contrats à terme, d'options ou de tous autres instruments dérivés reposant sur l'un de ces sous-jacents. Les cours, rendements et autres données similaires au présent document, y figurent au titre d'information. De nombreux facteurs agissent sur les prix de marché et il n'existe aucune certitude que les transactions peuvent être réalisées à ces prix. BNP Paribas, ses dirigeants et employés, peuvent exercer ou avoir exercé des fonctions d'employé ou dirigeant auprès de toute personne mentionnée dans ce document, ou ont pu intervenir en qualité de conseil auprès de cette (ces) personne(s). BNP Paribas est susceptible de solliciter, d'exécuter ou d'avoir dans le passé fourni des services de conseil en investissement, de souscription ou tous autres services au profit de la personne mentionnée aux présentes au cours des 12 derniers mois précédant la publication de ce document. BNP Paribas peut être partie à un contrat avec toute personne ayant un rapport avec la production du présent document. BNP Paribas est susceptible, dans les limites autorisées par la loi en vigueur, d'avoir agi sur la foi de, ou d'avoir utilisé les informations contenues dans les présentes, ou les travaux de recherche ou d'analyses sur le fondement desquels elles sont communiquées, et ce préalablement à la publication de ce document. BNP Paribas est susceptible d'obtenir une rémunération ou de chercher à être rémunéré au titre de services d'investissement fournis à l'une quelconque des personnes mentionnées dans ce document dans les trois mois suivant sa publication. Toute personne mentionnée aux présentes est susceptible d'avoir reçu des extraits du présent document préalablement à sa publication afin de vérifier l'exactitude des faits sur le fondement desquelles il a été élaboré.

BNP Paribas est en France constituée en société anonyme. Son siège est situé au 16 boulevard des Italiens 75009 Paris. Ce document est élaboré par une société du Groupe BNP Paribas. Il est conçu à l'intention exclusive des destinataires qui en sont bénéficiaires et ne saurait en aucune façon être reproduit (en tout ou partie) ou même transmis à toute autre personne ou entité sans le consentement préalable écrit de BNP Paribas. En recevant ce document, vous acceptez d'être engagé par les termes des restrictions ci-dessus.

Pour certains pays de l'Espace Economique Européen :
Le présent document a été approuvé en vue de sa publication au Royaume-Uni par BNP Paribas Succursale de Londres. BNP Paribas Succursale de Londres est autorisée et supervisée par l'Autorité de Contrôle Prudential et autorisée et soumise à une réglementation limitée par la Financial Services Authority. Nous pouvons fournir sur demande les détails de l'autorisation et de la réglementation par la Financial Services Authority.

Le présent document a été approuvé pour publication en France par BNP Paribas SA, constituée en France en société anonyme et autorisée par l'Autorité de Contrôle Prudential (ACP) et réglementée par l'Autorité des Marchés Financiers (AMF). Le siège social de BNP Paribas est situé au 16, boulevard des Italiens, 75009 Paris, France.
Le présent document est distribué en Allemagne par BNP Paribas Succursale de Londres ou par BNP Paribas Niederlassung Frankfurt sur le Main, une succursale de BNP Paribas S.A. dont le siège est situé à Paris, France. BNP Paribas S.A. Niederlassung Frankfurt sur le Main, Europa Allee 12, 60327 Frankfurt, est autorisée et supervisée par l'Autorité de Contrôle Prudential et est autorisée et soumise à une réglementation limitée par le Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin).

Etats-Unis : le présent document est distribué par BNP Paribas Securities Corp., ou par une succursale ou une filiale de BNP Paribas ne bénéficiant pas du statut de broker-dealer au sens de la réglementation américaine. BNP Paribas Securities Corp., filiale de BNP Paribas, est un broker-dealer enregistré auprès de la Securities and Exchange Commission et est membre de la Financial Industry Regulatory Authority et d'autres bourses principales. BNP Paribas Securities Corp. n'accepte la responsabilité du contenu d'un document préparé par une entité non américaine du groupe BNP Paribas que lorsqu'il a été distribué à des investisseurs américains par BNP Paribas Securities Corp.

Japon : le présent document est distribué au Japon par BNP Paribas Securities (Japan) Limited, ou par une succursale ou une entité du groupe BNP Paribas qui n'est pas enregistrée comme une maison de titres au Japon, à certaines institutions financières définies par l'article 17-3 alinéa 1 du décret d'application de la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers. BNP Paribas Securities (Japan) Limited, est une maison de titres enregistrée conformément à la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers et est membre de la Japan Securities Dealers Association ainsi que de la Financial Futures Association du Japon. BNP Paribas Securities (Japan) Limited, Succursale de Tokyo, n'accepte la responsabilité du contenu du document préparé par une entité non japonaise membre du groupe BNP Paribas que lorsqu'il fait l'objet d'une distribution par BNP Paribas Securities (Japan) Limited à des entreprises basées au Japon. Certains des titres étrangers mentionnés dans le présent document ne sont pas divulgués au sens de la Loi japonaise sur les instruments et marchés financiers.

Hong-Kong : le présent document est distribué à Hong Kong par BNP Paribas Hong Kong Branch, filiale de BNP Paribas dont le siège social est situé à Paris, France. BNP Paribas Hong Kong Branch exerce sous licence bancaire octroyée en vertu de la Banking Ordinance et est réglementée par l'Autorité Monétaire de Hong Kong. BNP Paribas Hong Kong Branch est aussi une institution agréée réglementée par la Securities and Futures Commission pour l'exercice des activités réglementées de types 1, 4 et 6 (Regulated Activity Types 1, 4 et 6) en vertu de la Securities and Futures Ordinance. Les informations contenues dans le présent document peuvent, en tout ou partie, avoir déjà été publiées sur le site <https://globalmarkets.bnpparibas.com>

© BNP Paribas (2015). Tous droits réservés.

POUR RECEVOIR NOS PUBLICATIONS

VOUS POUVEZ VOUS ABONNER SUR
NOTRE SITE ONGLET ABONNEMENT
<http://economic-research.bnpparibas.com>

OU

VOUS POUVEZ TÉLÉCHARGER NOTRE
APPLICATION **ECO NEWS**
POUR SUPPORTS APPLE ET ANDROÏD



© BNP Paribas (2015). Tous droits réservés.

Bulletin édité par les Etudes Economiques – BNP PARIBAS
Siège social : 16 boulevard des Italiens – 75009 PARIS
Tél : +33 (0) 1.42.98.12.34
Internet : www.group.bnpparibas.com - www.economic-research.bnpparibas.com

Directeur de la publication : Jean Lemierre
Rédacteur en chef William De Vijder



BNP PARIBAS

La banque
d'un monde
qui change