

LA QUESTION FONCIÈRE ET LA CRISE DU LOGEMENT

JEAN MICHEL ROUX (TRANSVERSAL), MARS 2013

Préambule 53
1. La question foncière : flambée des prix, faiblesse des interventions 55
2. Pour une politique foncière informée 60
3. Parenthèse sur l'immobilier d'entreprise : un marché «subséquent», des investisseurs manquants 62
4. Une Métropole prospère et mal logée 66
5. Tendances de prix du logement : hausse continue, et/ou atterrissages, et/ou retournements,et/ou éclatement de bulle ? 75
6. La distribution géographique de l'effort de construction de logements 76
7. En conclusion : foncier, logement et politique métropolitaine 78

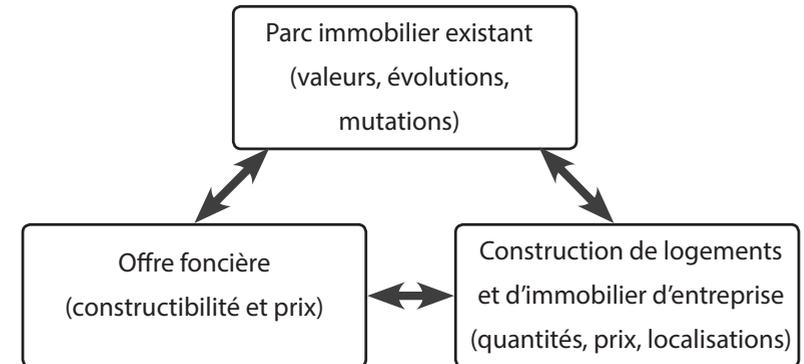
PRÉAMBULE

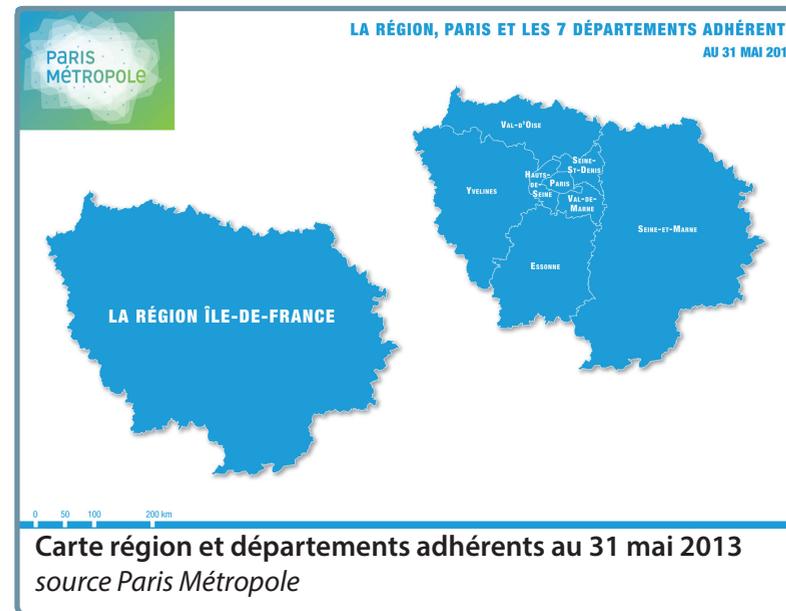
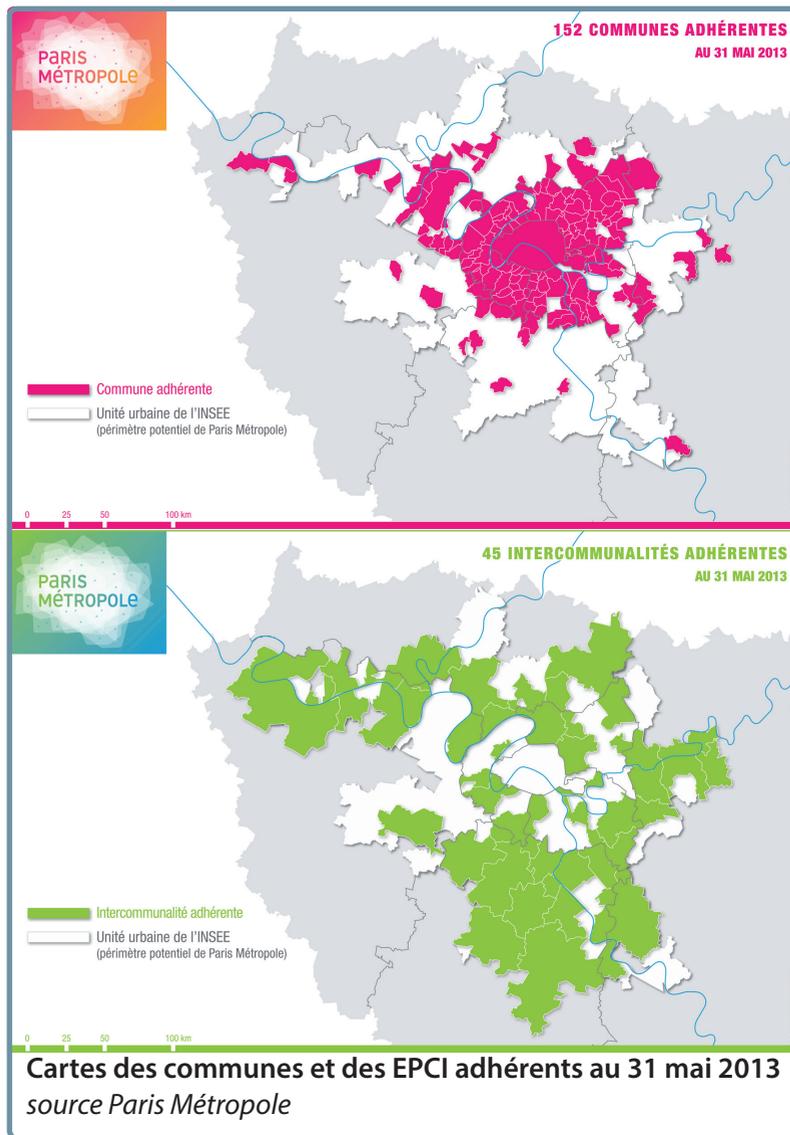
*Nous sommes confrontés à des imprécisions de vocabulaire. Paris peut désigner la Ville de Paris, ou un territoire vague centré sur Paris : « les parisiens », vus de province ou de l'étranger. Le Grand Paris peut être l'agglomération continue : historiquement, c'est au moins l'ancien département de la Seine (les quatre départements centraux 6,6 millions d'habitants, 770 km² ; statistiquement, c'est l'unité urbaine Insee, qui sera bientôt sans doute hissée à la fonction de zone de gouvernance (Paris Métropole, 10,4 millions d'habitants, 2 800 km²). C'est encore le bassin de vie métropolitain tel qu'il résulte de l'analyse des déplacements domicile/travail (c'est à dire à peu près l'Aire urbaine Insee, 12 millions d'habitants, 17 000 km²) ou la Région Ile de France comme traduction administrative approximative (11 millions d'habitants, 12 000 km²). La banlieue peut indiquer tout de qui est hors Ville de Paris (c'est à dire 99% du territoire francilien et 81% de la population), ou bien la banlieue historique (l'ancien département de la Seine hors Paris, à peu près) ou encore les quartiers « sensibles ». La grande banlieue peut être dénommée « territoire périurbain », sans référence avec à un « urbain » précis. Etc. **Ce flou est en relation avec l'obsolescence des institutions.** Nous essayons d'y remédier, sans toujours y parvenir.*

Nous savons que nos conclusions opérationnelles appuyées sur des expertises et analyses technico-scientifiques, ne devraient pas se substituer à des choix politiques. Ce qui

ramène à la question des institutions, et de la désignation de leurs dirigeants par voie électorale.

Cet article traite du triangle ci-dessous. Ces divers sujets étant aujourd'hui, le plus souvent analysés séparément, et traduits en objectifs distincts, alors qu'ils sont étroitement imbriqués.





1. LA QUESTION FONCIÈRE : FLAMBÉE DES PRIX, FAIBLESSE DES INTERVENTIONS

La question foncière dans le Grand Paris (comme ailleurs) est corrélée avec l'ensemble des problèmes immobiliers. Le prix du terrain est la conséquence des valeurs admises pour une surface de plancher dans un lieu donné. En retour, il génère ces valeurs. C'est implicite pour l'immobilier ancien ; c'est encore plus visible dans les bilans de constructions neuves. Ainsi les valeurs foncières reflètent et commandent toute l'évolution de la Métropole. Elles doivent être lues dans des dimensions multiples (l'espace, le temps, les catégories sociales, etc.), avec d'innombrables contradictions apparentes.

1.1. Il n'y a pas rareté des espaces disponibles

Ecartons pour commencer la fatalité selon laquelle le terrain à bâtir serait cher dans le Grand Paris par la simple rareté des espaces disponibles, et l'immobilier dans son ensemble par voie de conséquence. Assurément les densités humaines au cœur aggloméré (Ville de Paris et communes adjacentes) sont supérieures à celles de métropoles comparables comme Londres ou New York¹. Mais, sur un territoire plus

¹ Cf. annexe 1 : éléments de comparaisons entre métropoles. C'est

large, l'espace urbanisé ne représente que 21% du territoire francilien (source MOS IAU) ; les terrains bâtis 16% (y compris jardins privés). Des ressources potentielles existent, y compris dans les départements de première couronne, comme le prouve un tableau comparé des densités, qui montre les considérables différences d'un département à l'autre.

	densité 2009 (habitants + emplois) /km ²
Paris	38 325
Hauts de Seine	14 834
Val de Marne	7 477
Seine St Denis	8 712
total 1ère couronne	1 3745
5 départements de 2nde couronne	597
aire urbaine Paris hors 1ère couronne	450

Source RGP Insee

Une observation semblable peut se déduire des OIN (Opérations d'intérêt nationales) qui se sont multiplié au cours de la dernière décennie dans l'Île de France. Partout les Etablissements publics d'aménagement repèrent de très abondants gisements fonciers, sans étendre les périmètres urbanisés, ... mais à condition que les terrains puissent être libérés, équipés et vendus. Par exemple, dans 17 communes du grand Pôle Orly, les constructions

l'occasion de regretter le peu d'éléments de comparaison dans les travaux de l'Aigp.

2000/2009 représentent environ 150 000 m² de plancher par an, tous usages confondus. On peut continuer ainsi. En outre, sur les mêmes communes, l'EpaOrsa estime à plus de 5 millions m² de planchers constructibles les capacités d'accueil de nouveaux projets. Si ces derniers s'étendaient sur 30 ans, on pourrait donc plus que doubler la cadence actuelle de construction.²

Par conséquent, même une gestion précautionneuse du territoire laisserait de la place pour de nouveaux quartiers, ou pour la densification des anciens. Le débat avait été engagé dans la version 1994 du Sdrif (cf. les momentanément célèbres «zones pyjama», jamais mises en pratique). Le projet 2012 referme ce dossier. Nous retenons que le sol est assurément un bien à ménager, mais que chaque site localisé doit être considéré avec calme. Par exemple, il y a rarement lieu d'en faire un objet si précieux qu'il justifierait des immeubles de grande hauteur, ... et de participer ainsi à l'envol général des prix, comme nous allons le montrer. D'autre part, on ne doit pas oublier (nous y reviendrons) que **la majorité des logements franciliens se construit dans les départements de seconde couronne**, là où le terrain est relativement abondant et où la densité n'est pas particulièrement désirée. Du reste la différenciation entre première et seconde couronne est sujette à caution.

² Devillers&A, Transversal, Bourdin : *Etude d'un schéma directeur de transport, en lien avec les projets de développement urbain du Pôle d'Orly, pour le Conseil Général du Val de Marne, 2012*

Il faut donc nous intéresser aux mécanismes de l'économie foncière qui, à défaut d'être une science exacte, peut donner lieu à des débats et des décisions politiques, en ce qu'elle reflète toute la complexité de nos villes et de nos sociétés. Cette politique devrait bien entendu s'inscrire dans un dispositif médiatique et une gouvernance raisonnés, et sans doute réformés par rapport à ce qui existe dans le Grand Paris d'aujourd'hui.

1.2. A propos de la formation des prix fonciers

Nous savons que le sol est un objet économique bizarre. Depuis des siècles, les plus illustres chercheurs se cassent la tête et les dents sur les théories de la rente foncière, notamment sur les aspects urbains de celle-ci. Les modèles hédonistes retrouvent (parfois), grâce à des calculs complexes, ce qu'un agent immobilier sait dire en un instant. Par conséquent nos observations restent très empiriques, brièvement exposées, et limitées à des perspectives opérationnelles. Mais retenons le principe : un terrain ne vaut que par ce qu'on peut construire dessus. Ou plutôt, bien souvent, ce qu'on peut espérer construire : le propriétaire anticipe à long terme, d'où **des effets de rétention et spéculation caractéristiques de ce marché**. Les propriétaires du secteur public ne sont pas les derniers à faire de tels calculs. Certains, comme les établissements publics ferroviaires, y sont même fortement incités, puisque leur patrimoine foncier garanti en partie leur endettement, donc

leur évaluation par les agences de notation, etc. C'est à l'envers, mais sur le même principe, que les opérateurs immobiliers pratiquent. Les aménageurs et les promoteurs estiment leurs recettes sur un programme donné, et leurs coûts de travaux et leurs honoraires, puis calculent par différence le prix acceptable pour le foncier. En dernier ressort, le plus souvent, l'acquéreur, aménageur ou constructeur, accepte d'aller au delà du prix souhaité, en espérant que ses produits immobiliers neufs vaudront plus que ceux déjà existant dans le voisinage. Ainsi les capacités régulatrices des constructions neuves sont limitées, voire négatives. En l'absence d'action foncière, et sans projets capables de bousculer le marché immobilier régional, on peut entériner de multiples observations nationales et internationales : **les prix se forment par le haut, de proche en proche, depuis les constructions existantes les plus chères.** Ainsi on comprend que les prix, loyers ou accession, se basant de proche en proche sur la demande des plus hauts revenus, puissent décrocher d'une demande solvable dans des quartiers moins embourgeoisés, et donc bloquer les mutations et la construction.

Un paragraphe s'impose sur le cas particulier de bâtiments particulièrement coûteux à édifier, en clair les immeubles de grande hauteur. S'ils trouvent malgré cela un marché et s'ils payent comme les autres leur terrain en fonction des m² de plancher construits, ils concourent à la hausse des prix. Mais, en Ile de France aujourd'hui, le marché ne tolère pas de tels

surcoûts, même pas dans la Ville de Paris. Par conséquent on observe que les tours, à usage presque exclusif de bureaux, doivent être financés par le contribuable. Nous y revenons plus loin.

1.3. Le déclin des politiques foncières

Les politiques foncières publiques visent à combattre rétention et spéculation. D'un pays et d'une ville à l'autre, on retrouve quelques grandes catégories d'outils : 1/ la fixation autoritaire de prix plafonds 2/ la création et l'abondement permanent de réserves publiques, capables de peser à la baisse sur le marché 3/ une production de terrains à bâtir abordables dans des opérations d'aménagement (c'est une variante d'une politique de réserve 4/ des taxes foncières sur la valeur des terrains à bâtir, suffisamment lourdes pour inciter les propriétaires à vendre vite. On peut y ajouter des dispositifs de différé de paiement du terrain par les constructions neuves, avec des baux emphytéotiques ou des ventes en volumes. Mais ils sont rarement utilisés pour le logement, et il s'agit alors plutôt d'ingénierie financière que de maîtrise des prix à proprement parler.

La fixation autoritaire de prix n'a jamais été tentée en France³, et divers dispositifs fiscaux n'ont jamais dépassé les

³ *Quoiqu'on pourrait mettre dans ce chapitre les contractualisation de prix abordables pour les logements, imposées par quelques communes franciliennes aux promoteurs (St Ouen, par exemple).*

intentions, ou parfois des lois qui n'ont pas reçu de décrets d'application. Par contre, dans les années (19)60/70, l'Etat a constitué des réserves foncières de grande ampleur, et d'une bonne efficacité économique. Le principal outil financier était le Fnafu (Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme), suivi par d'autres institutions comme la Caisse des dépôts. L'Ile de France a bénéficié de ces crédits bien plus que les autres régions. De larges emprises ont été alors acquises, à des prix presque agricoles, puis utilisées notamment pour les villes nouvelles.

Après la décentralisation, les acquisitions ont cessé. Le Fnafu a disparu en 1993. Les dernières réserves de la Caisse des dépôts ont été liquidées après 1995. Il ne subsiste que des terrains en quantité limitée, confiés en général à l'Aftrp. Ces restes ne devraient pas être oubliés dans des projets, mais ne tiennent pas lieu de politique. Les instruments juridiques, ZAD, préemption, expropriations, ont perdu progressivement beaucoup de leur puissance⁴. Le prix de marché («prix de référence»), avec ses tendances haussière, s'est presque imposé, y compris dans les transactions où interviennent un acteur public.

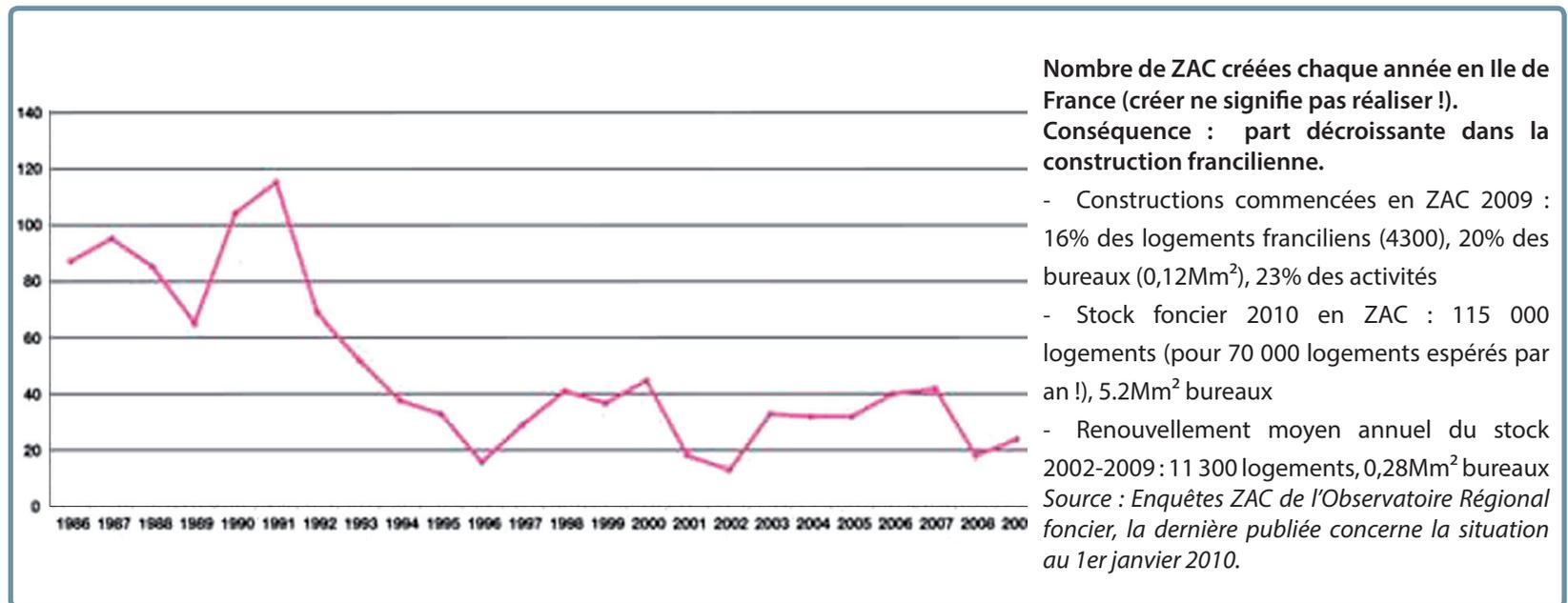
Mais c'est une pratique peu fréquente, quoique fort bien acceptée.
4 Sur la politique foncière, consulter Joseph Comby et Vincent Renard : *Les politiques foncières PUF Que sais-je ? 1996, et plus récemment un historique très complet du Gridauh (Etienne Fatôme, Yves Jégouzo, Jean-Pierre Lebreton, Soizic Marie, Michel Verpeaux) : La modernisation des outils de l'action foncière janvier 2012. Plus une lecture régulière de la revue Etudes foncières.*

Les établissements publics fonciers, qui couvrent désormais l'Ile de France, sont tenus le plus souvent à ces prix de référence, puisque c'est la doctrine dominante pour les évaluations domaniales. Ils sont alimentés par des subventions et surtout par une taxe spéciale d'équipement, qui pour les quatre établissements franciliens, totalise actuellement 120 millions €/an. C'est encore peu, dans un marché foncier qui se chiffre par milliards. Ils agissent donc beaucoup par conventions à moyen terme avec les collectivités, plutôt que par réserves à long terme. Le débat se poursuit. Mais il est toujours freiné par des considérations financières, puisqu'une action foncière publique dans le Grand Paris, pour peser vraiment sur les prix, engendrerait pour commencer des dépenses considérables, et de surcroît serait lente à donner des fruits.

Diverses mesures ont été prises pour le déblocage des terrains publics, dont il faudrait toutefois tester l'intérêt urbain, après des décennies de destockage. La dernière est contenue dans la «loi Duflot» du 18 janvier 2013. Cependant la dérive des prix de marché est contournée, puisque la loi envisage seulement une décote sur une valeur vénale supposée établie, au surplus réservée au seul logement.

Enfin les opérations d'aménagement public sont en nette régression (nombre, taille et constructibilité disponible, notamment en Ile de France, malgré la création d'Etablissements publics d'aménagement.

Il est fort douteux que les projets de transport en commun, qui font aujourd'hui le cœur de la politique du Grand Paris, puissent rééquilibrer la situation foncière métropolitaine, quels que soient les critères adoptés pour ce rééquilibrage. Et même, jusqu'à présent, c'est l'inverse qui a prévalu, puisqu'on garde un (faible) espoir de financer une part de ces investissements par des valorisations foncières, contribuant ainsi à la hausse générale des prix. Mais d'autre part ces investissements (et même leur simple annonce) impulsent des changements qu'il conviendrait d'apprécier.



2. POUR UNE POLITIQUE FONCIÈRE INFORMÉE

Si une maîtrise du marché foncier, donc immobilier en général, semble aujourd'hui hors de portée, on peut au moins tenter d'en lever l'obscurité : l'information contribue à la régulation.

2.1. Un marché hétérogène, des prix à justifier

Les prix immobiliers du Grand Paris sont extraordinairement inégaux, dans un contexte d'inégalités croissantes des revenus et des patrimoines, et de ségrégation sociale aggravée des territoires : en quelques km, on peut passer de maximums mondiaux (au moins pour des résidences «d'exception») à des montants très faibles (surtout si on tient compte de la valeur vénale réelle de certains logements locatifs sociaux).

Nous disposons de bonnes cartographies de ces prix. Pour l'immobilier d'entreprise, ils sont globalement influencés par des effets d'adresses plus ou moins cotées. Mais comme ces adresses polarisent les infrastructures depuis longtemps, les valeurs foncières sont relativement bien corrélées avec les qualités d'accès, notamment en transports en commun. Pour les logements, c'est beaucoup moins vrai, d'autant qu'il faut tenir compte d'une multitude de micro-marchés, parfois très

différents d'une rue à l'autre.

L'hétérogénéité du marché s'accroît si on considère tous les usages des constructions, parfois dans le même lieu. Prenons l'exemple du Grand Périmètre de la Défense, désormais celui de l'Epadesa, particulièrement bien desservi. Voisinent là des tours de bureaux avec loyer «premium» (et avec adresse Paris La Défense), des bureaux classiques beaucoup moins coûteux (ceux-là avec adresse locale), des logements ordinaires à un prix intermédiaire entre les deux (mais décotés s'ils sont sur dalle), des logements sociaux, du «social de fait» à valeur incertaine, etc. Il y a des terrains mutables, et d'ailleurs des projets urbains très ambitieux. Mais la détermination d'un prix du foncier brut, dans des quartiers mixtes (socialement et fonctionnellement), est très difficile, ce que les aménageurs expérimentent chaque jour au cours de leurs négociations avec les propriétaires fonciers et les promoteurs. La notion même de prix de marché devient inopérante.

De grands projets urbains s'élaborent, particulièrement dans les périmètres d'OIN et autour des futures gares du métro Grand Paris, avec des programmes considérables, destinés notamment à accélérer la construction francilienne. Nous participons à certaines de ces études. Mais nous mesurons l'absence de scénarios raisonnés de valorisation des sites, et la faiblesse des analyses qualitatives de la demande. Les évaluations économiques reposent sur des bilans de promoteurs, qui eux-mêmes avouent ne pas être en mesure

de prévoir au delà de 3 ou 4 ans. Pour éviter concurrences et blocages, nous pensons qu'un travail considérable de marketing (au sens le plus large) reste à faire.

Une doctrine des prix acceptables de terrains brut aiderait à tresser ces fils : évaluations par bilan, étalement des valorisations sur long terme. C'est la demande implicite des opérateurs, et particulièrement des acteurs publics (collectivités, Etat, EPF, Domaines). La loi du 13 janvier 2013, déjà citée, va dans ce sens (article 1) : *« le Gouvernement remet au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur les caractéristiques que pourrait revêtir un mécanisme d'encadrement de la définition de la valeur foncière fondé sur des indicateurs concrets et adossé à l'évolution de l'indice de la construction »*. C'est une injonction pertinente, mais qui se donne aussi du temps pour inventer un nouveau dispositif circulaire, et revenir au problème précédent. Il nous semble que l'Atelier International devrait avoir un rôle d'élaboration et de proposition sur ces sujets. Au moins pour relancer les discussions politiques.

2.2. Les logiques du désordre : cliquets et anticipations

Derrière cet apparent désordre, il existe des logiques. D'abord, sans que cette règle soit absolue, **les valeurs immobilières, donc foncières, croissent depuis la périphérie vers le centre de la Métropole**. Elles reflètent l'hyper centralisation du Grand Paris, bien plus violente que dans la plupart des capitales comparables, et donc bien plus propice aux phénomènes spéculatifs.

Par ailleurs, comme partout, plus la valeur d'un m² de plancher augmente, plus la part du foncier dans cette valeur augmente, jusqu'à en représenter la majorité dans certains quartiers centraux. Par ailleurs, à valeur de plancher constante, le prix du terrain est à peu près proportionnel à sa constructibilité réglementaire⁵. Les évaluations domaniales tiennent compte le plus souvent de ces observations. Enfin, il est constant que le foncier ne redescend plus, dès lors qu'un propriétaire s'est fixé un prix de référence : il préfère ne pas vendre plutôt *« qu'à perte »*. C'est le fameux *« effet cliquet »*.

⁵ A peu près seulement, puisqu'il faut aussi tenir compte des modes de production (promoteur ou constructeur) et des prix de revient techniques, selon qu'on construit bas ou haut, avec ou sans stationnement en ouvrage...

Il n'est donc pas impossible de pronostiquer des valeurs foncières à long terme, au moins d'éviter des dérapages liés à de simples anticipations réglementaires. De très nombreux exemples courent le milieu professionnel des négociateurs. En voici un : en février 2007, un premier projet du Sdrif a été diffusé. Il comportait une carte de destination générale des sols, avec des boules rouges et orange couvrant respectivement des « *secteurs de densification préférentielle* » et « *des secteurs d'urbanisation préférentielle* ». Les délimitations étaient imprécises. Aucun règlement ni opération d'aménagement n'étaient prêts pour transformer ces intentions en réalité (c'est encore le cas aujourd'hui), mais le champagne a vite été débouché : dans les semaines qui ont suivi, des propriétaires de grandes emprises situées à peu près sous les boules ont multiplié les demandes d'expertises pour connaître les chances de plus values qui en résultaient pour leurs terrains, tenant pour assurées leurs espérances.

Autrement dit : **si on souhaite que les constructions neuves jouent un rôle régulateur dans la modération des prix, on ne peut se contenter d'une planification quantitative**, associant un périmètre, des équipements et une capacité d'accueil de logements et d'emplois. Il faut raisonner toutes les variables socioéconomiques qui font l'image d'un quartier, et accepter des évolutions progressives, sur le long terme. Ce à quoi nos modèles de projets urbains sont peu habitués.

3. PARENTHÈSE SUR L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE : UN MARCHÉ «SUBSÉQUENT», DES INVESTISSEURS MANQUANTS

Longtemps les opérations d'aménagement ont misé sur la cession de charges foncières de bureaux, pour équilibrer les comptes, financer les équipements et le logement social. C'est exactement le contraire qui s'est produit : après la crise de 1991, guère sensible hors de l'Île de France, les promoteurs sociaux ont sauvé de nombreuses ZAC en difficulté. La leçon a porté. L'immobilier d'entreprise francilien, et donc le foncier d'entreprise, est un marché à la fois dépendant du logement, et original : subséquent ? Le mot convenable reste à trouver.

D'une façon générale, l'immobilier d'entreprise a échappé à la flambée de hausse qui affecte le logement : les prix sont instables et connus pour l'être. C'est un marché locatif, qui subit des cycles doublement conjoncturels (offre/demande, et situation économique d'ensemble). Il est régulé par des concurrences entre Paris, première couronne et périphérie Ouest ou Est, dont jouent désormais sans hésiter les entreprises. Il distingue fortement entre sièges sociaux, back office et de locaux mixtes. Il existe des adresses prisées (une «aristocratie foncière», selon DTZ), mais dans des prix et des proportions limitées.

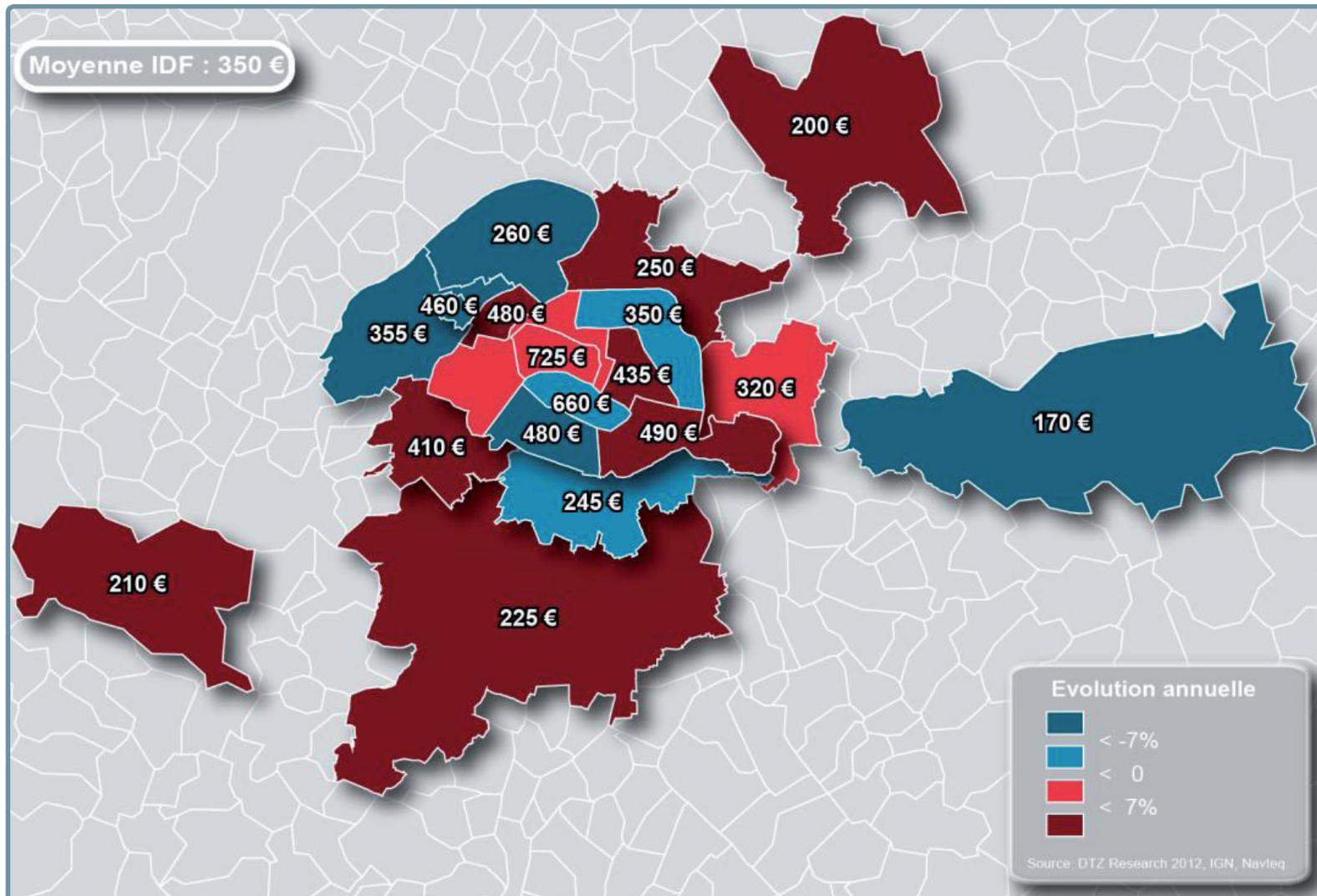
Rien de semblable dans le Grand Paris à ce qui a pu se produire dans des grandes places financières, à Londres ou New York par exemple, où de grandes sociétés ont multiplié des investissements de prestige, sur la base de prix fonciers vertigineux. Par ailleurs les promoteurs à risques et les bureaux «en blanc» sont très minoritaires sur le marché, donc incapables d'imposer un prix d'offre. Enfin les grandes sociétés foncières sont assez rares en France, avec des ambitions urbaines limitées : centres commerciaux, grands immeubles de bureaux, mais au cœur de quartiers existants ou d'aménagements publics⁶.

Des tendances massives et patentes existent pour des bureaux haut de gamme (cf. l'article DTZ), autour d'un petit nombre d'adresses bien identifiées et bien desservies, comme on l'a dit. En gros, ces adresses sont réduites à l'axe Paris-La Défense, Boulogne et Issy-les-Moulineaux. L'écart concernant les loyers se creuse encore plus si on considère les valeurs immobilières, puisque les bureaux les plus chers sont aussi ceux dont le rendement (loyer/valeur) est le plus faible : les propriétaires tiennent compte de la stabilité de leur patrimoine.

⁶ On peut consulter le récent dossier de la revue *Urbanisme sur La ville financiarisée* (mai 2012). Le titre est assez trompeur. La consistance des articles, concernant la France, confirme le rôle relativement faible des grands acteurs financiers durables dans nos villes.

Mais ailleurs, les loyers et les questions foncières correspondantes se posent dans un certain désordre. Il existe un loyer plancher, en-dessous duquel le coût de construction et l'équipement minimum du terrain ne seraient pas compensés. Au delà, il faut examiner des cas particuliers d'accessibilité, de disponibilités de surfaces, et d'environnement social. Sans prétendre être exhaustifs, nous pouvons évoquer des situations que nous avons rencontrées :

- l'offre de terrains et de bâtiments est erratique, au hasard des opérations d'aménagement et des dents creuses de zones d'activité, sans maîtrise ni même suivi des concentrations ou déconcentrations des emplois et des valeurs ajoutées. Les loyers modérés de Seine St Denis engendrent des déplacements souhaités à l'Est, mais dans quelle proportion ? Ou encore Vélizy-Villacoublay, dans les Yvelines, concentre 40 000 emplois (et ce n'est pas fini), beaucoup hautement qualifiés, sans transport en commun décent, sans autre mention dans le Sdrif que d'accueillir le centre de recherche PSA, et de voir bientôt passer une ligne de tramway, etc.
- le plancher des loyers, dans de nombreuses zones, dépasse l'acceptable pour les entreprises qui ne peuvent ou ne veulent consacrer trop d'argent à l'immobilier. C'est le cas des micro-entreprises, réduites parfois à de véritables taudis. C'est aussi celui des entreprises high-tech, qui de plus doivent s'agrandir ou se réduire très vite, et qui ne rencontrent pas d'offre adaptée ;



Loyers moyens pour des bureaux neufs ou rénovés, €HT hors charges/m² utile/an - Source DTZ Clés du marché Ile de France bureaux, 2ème trimestre 2012

- les quartiers à forte valeur chassent les entreprises locataires les moins fortunées, qui seraient pourtant indispensables à des activités équilibrées. La remarque vaut particulièrement pour le commerce et les rez-de-chaussée ⁷ ;
- les grandes hauteurs (les tours de bureaux) ne peuvent équilibrer leurs surcoûts par des loyers, dans les limites du marché Grand Paris. Dès lors que certains responsables ne peuvent ou ne veulent renoncer aux tours, il faut des financements publics : administrations ou entreprises nationales locataires, terrains cédés à bas prix. Cette situation est patente à Paris (aux Batignolles et à la Porte de Versailles), mais surtout à La Défense, dont le modèle économique paraît ébranlé, au point que les rapports sur la situation financière de l'Epadesa restent confidentiels ;
- les zones d'activité (ou commerciales) en déshérence se multiplient. Leur renouveau est freiné par l'émiettement du foncier⁸. En revanche l'Île de France accueille quelques sociétés foncières pour l'immobilier d'entreprise (EMGP/ Icade St Denis Aubervilliers, Silic, Petits Carreaux Bonneuil Sofibus), qui fournissent des exemples remarquables de

⁷ Ce sujet a fait l'objet d'un Atelier Projet urbain du ministère de l'écologie, le 31 mars 2011, complété par un ouvrage sous la direction d'Ariella Masbounji : (Ré)aménager les rez-de-chaussée de la ville, Editions du Moniteur, 2013.

⁸ Cf. les travaux de l'Atelier National Territoires économiques (octobre 2012, ministère de l'égalité des territoires et du logement), dont plusieurs sites sont franciliens.

valorisation et de stratégies durables.

Au total, même si l'offre en immobilier d'entreprise est, à bien des égards, insatisfaisante, la cause est plutôt à trouver dans l'absence d'investisseurs durables, que dans la rareté et le prix du foncier. Il faut susciter de nouveaux opérateurs, peut-être avec des encouragements publics.

4. UNE MÉTROPOLE PROSPÈRE ET MAL LOGÉE

La crise du logement dans la Métropole ne doit pas être confondue avec celle de la construction de logements. Le logement neuf, en effet, ne représente chaque année qu'une faible part des échanges, dans un marché dominé par les mutations dans l'habitat existant. Nous essayons par conséquent de distinguer entre flux (neuf et existant) et stock (existant). Et surtout **l'aspect le plus grave de la crise, c'est à dire le mal logement, autrement dit les taudis⁹, ou le surpeuplement¹⁰,**

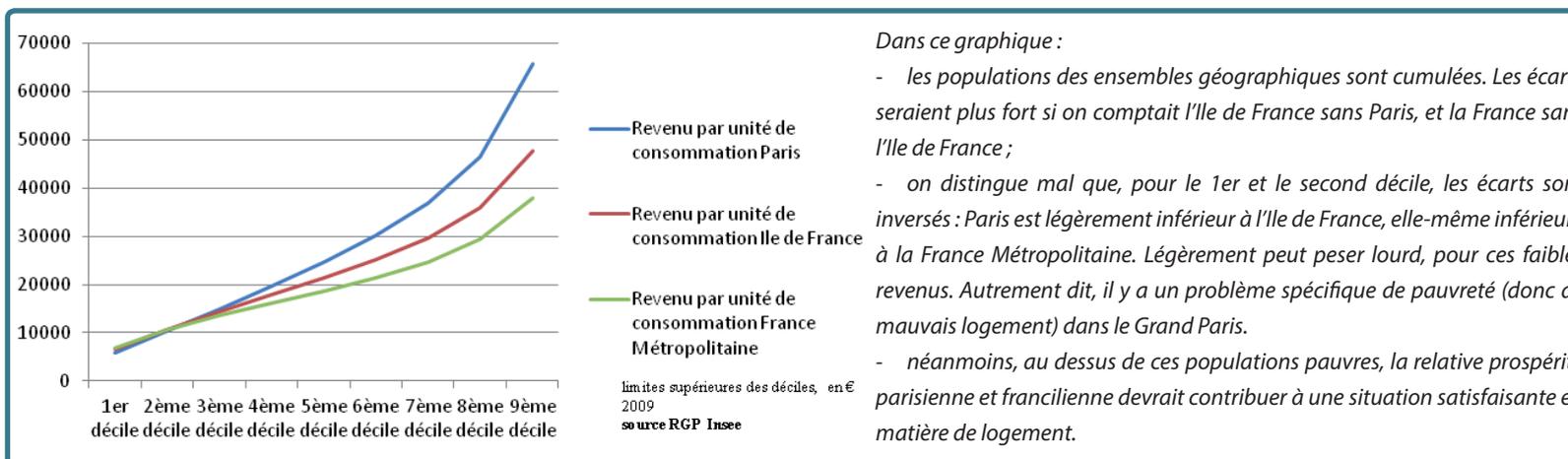
⁹ 175 000 logements, 3.5% des résidences principales en «mauvais état en 2006 (Enquête logement Insee, à la dernière date disponible).
¹⁰ 19 % de logements surpeuplés en Île-de-France contre 9% en France métropolitaine. Cependant ce décalage s'explique en grande partie par la «Question des studios». C'est une particularité du parc francilien qui compte, à Paris particulièrement, une proportion élevée de studios de 25m² ou moins, lesquels sont par définition classés

ne trouve guère de solution dans le logement neuf, trop coûteux pour la population pauvre, même quand il s'agit de locatif social.

4.1. Des revenus supérieurs à la moyenne nationale

La population francilienne, et plus encore parisienne (Ville de Paris), dispose de revenus nettement supérieurs à celles des autres régions, en moyenne, en médiane et en distribution.

en surpeuplement, quoique souvent habités par une population relativement aisée : dans une certaine mesure, le surpeuplement est un choix. Nous y revenons plus loin.



4.2. Des logements petits et chers : 70 000 logements neufs par an ?

Or il est désormais acquis, et même légal, que l'immobilier francilien est en crise. L'article 1er de la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris donne pour objectif de «construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Ile-de-France et contribuant à la maîtrise de l'étalement urbain», d'ailleurs sans précision sur la durée de cet engagement, ni sur l'institution qui en sera mandataire.

L'unanimité se fait sur l'objectif, pas sur sa composition interne :

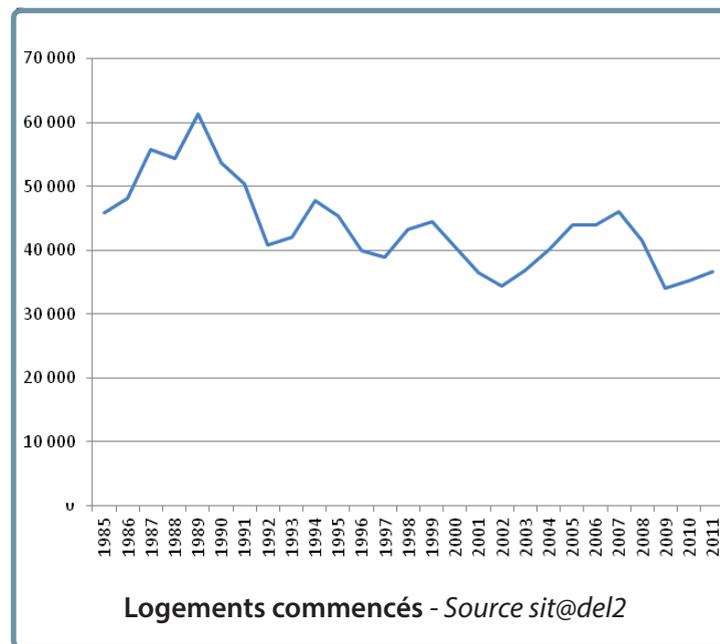
- Le Sdrif, dans sa version 2012, additionne 38 000 logements/an pour de nouveaux ménages¹¹, 12 000 pour un «rattrapage», 17 000 pour des démolitions/reconstructions et 3 000 pour le «maintien des logements vacants» ;
- La DRIEA Ile de France (donc l'Etat)¹² préconise 35 000 logements par an pour le renouvellement du parc (donc démolitions/reconstructions), 25 000 pour de nouvelles populations, 10 000 «liés au projet Grand Paris».

¹¹ Le Sdrif évoque un «scénario volontariste» en matière de décohabitation, ce qui laisse perplexe. S'agit-il d'autonomiser les jeunes adultes ? De faciliter les séparations de couples ? D'accueillir les plus vieux ?

¹² La territorialisation de l'offre de logement et le Grand Paris, 27 juin 2011, c'est la base des objectifs fixés aux Contrats de Développement Territorial.

Malgré ces divergences, il reste des certitudes :

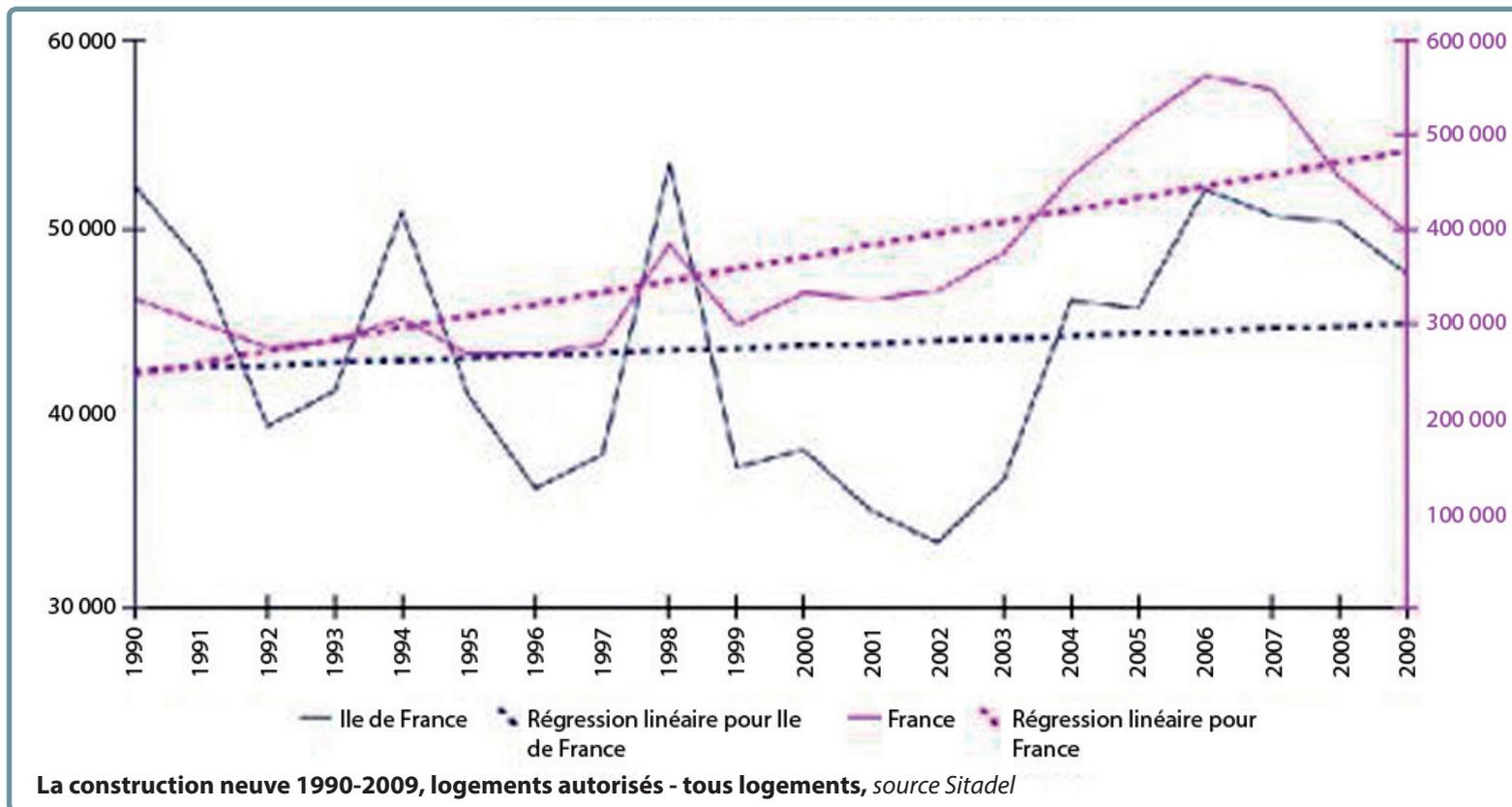
- les performances de l'Ile de France sont très inférieures à l'objectif (37 000 logements neufs/an sur la décennie 2000-2009), même si la tendance 2012 est meilleure (≈ 50 000 logements commencés¹³ selon Sit@del2), mais cette accélération est due pour partie à la fin programmée du locatif défiscalisé Scellier, qui a hâté certaines mises en chantier), ainsi qu'à un effort sur le logement social (sujet à pénuries budgétaires dans l'avenir) ;



¹³ ... et des chiffres contradictoires circulent sur cette construction 2012.

- et les performances franciliennes sont inférieures à celles des autres régions. Encore faudrait-il revenir sur l'importance et la nature (lieu et populations concernées) des retards qui affectent l'Île de France. Les chiffres bruts évoqués dans de multiples documents officiels, étirés sur des décennies, suggèrent de tels manques qu'une part très importante de la population devrait aujourd'hui être dans la rue, dans tous les sens du terme, et pas seulement dans

les quartiers dits «sensibles». Cette contradiction entre l'alarmisme du message et le calme relatif des intéressés ne contribue nullement à des programmes politiques et des actions ambitieuses.

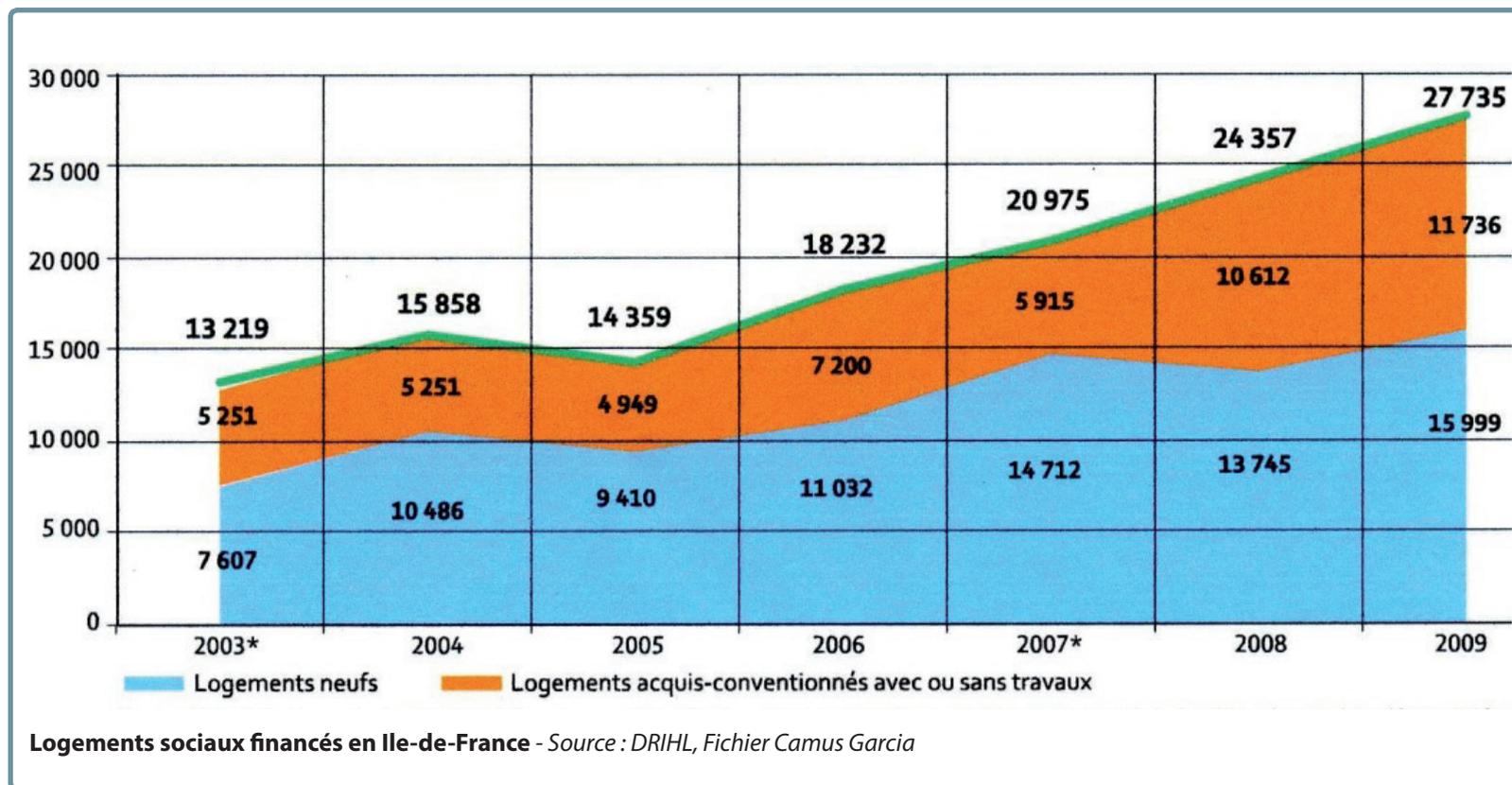


4.3. Un effort particulier sur le logement social

Pourtant, le financement public du logement est plus important qu'ailleurs : le locatif social représente **22% du parc francilien** de résidences principales, et seulement **13% dans le reste de la France** (RGP 2009). Cette «capture» des crédits par la Région Capitale a d'ailleurs longtemps

généralisé des plaintes de la Province. L'effort ne se ralentit pas globalement, malgré le mauvais accueil fait par certaines communes au logement social. C'est d'autant plus méritoire que les surcharges foncières ne cessent d'augmenter, jusqu'à atteindre des records dans la Ville de Paris¹⁴.

¹⁴ Où se négocient actuellement des terrains pour logement social avec une charge foncière voisine de 900€HT/m² de plancher, dans des sites souvent «durs».



Malgré la faible activité des constructeurs, le parc francilien de résidences principales s'améliore en moyenne sur longue durée (depuis 1978), en matière de confort et de taille moyenne : la notion de crise doit être relativisée, par rapport au drame historique des années (19)50. Mais, sans entrer dans les détails, il reste de quoi justifier des inquiétudes propres à l'Ile de France¹⁵ :

- 40m² utile/habitant en France Métropolitaine, 33 m² en Ile de France, 31 m² à Paris.
- 10% des ménages franciliens se déclarent insatisfaits de leur logement, contre 6% en moyenne en France. Ce taux déclaratif à des origines complexes : l'état du logement, son éloignement éventuel de destinations courantes, le fait que les ménages locataires (partout les plus mécontents) sont plus nombreux en Ile de France qu'ailleurs, le coût ;
- les logements sont plus coûteux en Ile de France, particulièrement pour les «entrants» (jeunes, ménages désunis, immigrés).

Ainsi les habitants de la plus prospère des régions françaises ont des logements petits, plus chers, moins satisfaisants que les autres. Une politique efficace d'amélioration peut-elle se résumer à une augmentation de la production de logements neufs, notamment de locatifs sociaux, comme le suggèrent les documents planificateurs ? Rien de moins certain : les coûts du neuf ne

¹⁵ Enquête logement nationale Insee 2006.

cessent d'augmenter ; les surfaces d'appartements neufs diminuent (pas celles des maisons) ; les taux d'insatisfaction atteignent des pics dans le locatif social¹⁶. Enfin la formation des prix et la mobilité résidentielle échappent largement aux critères fonctionnels habituellement retenus, pour s'accrocher au contraire au statut social de l'espace et aux aménités de l'environnement.

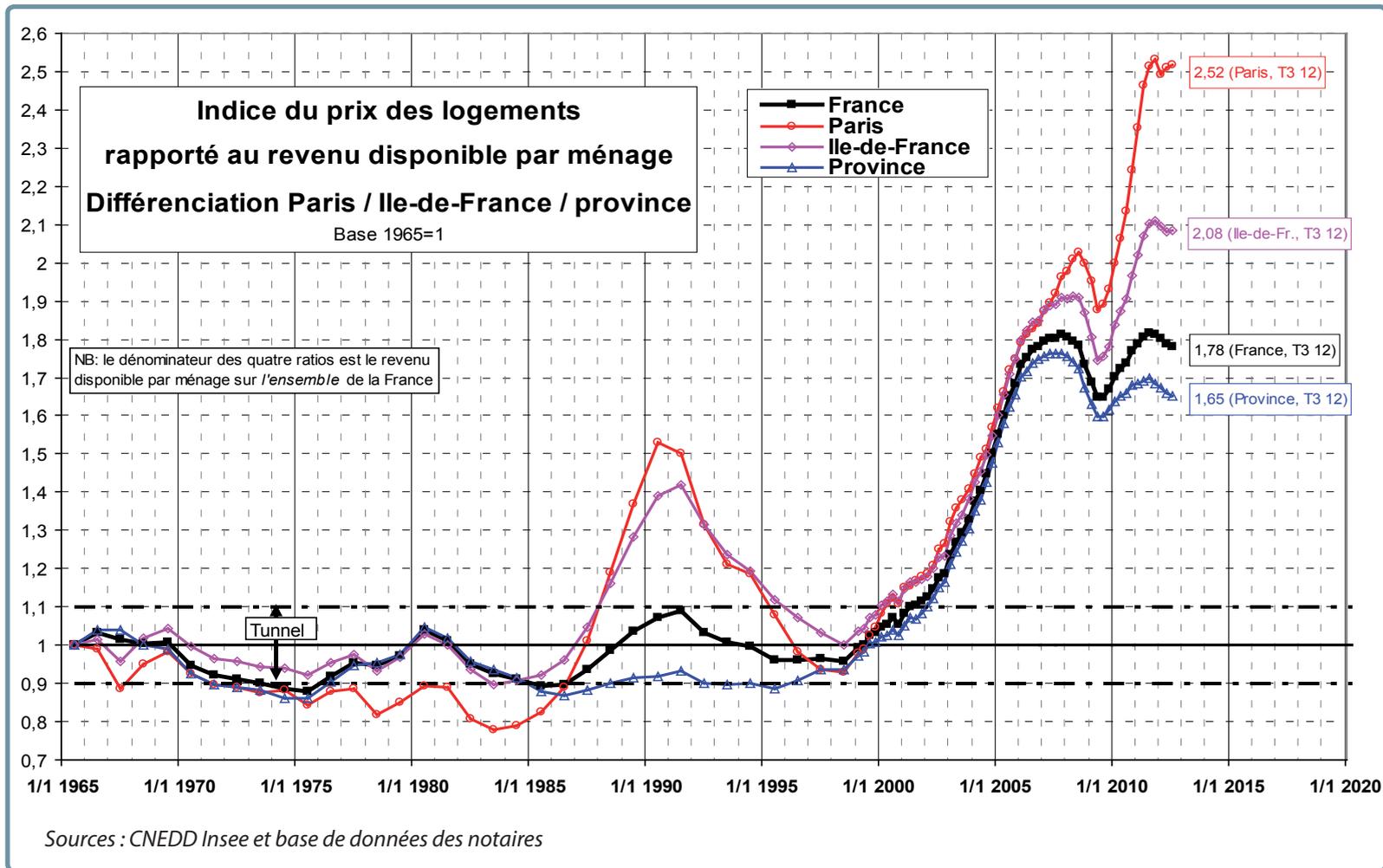
4.4. La formation des prix «par le haut»

C'est donc à la formation des prix qu'il faut revenir, dans le logement existant, qui alimente l'écrasante majorité des mutations, comme nous l'avons déjà signalé. Le graphique ci-dessous est conçu et tenu à jour par Jacques Friggitt (CNEDD) :

Jusqu'en 2000, les prix moyens nationaux se maintiennent dans un «tunnel» indexé sur la revenu moyen des ménages. Ce tunnel correspondait à un équilibre accepté entre revenus et coût du logement. Ensuite, les prix explosent, particulièrement en Ile de France, et plus particulièrement à Paris.

Il est douteux que le débordement soit principalement lié à une brutale pénurie, ni même à des retard cumulés de production. Du reste, la pénurie frappe d'abord les

¹⁶ 52% des demandeurs franciliens de logement social sont déjà logés dans du locatif social (Insee 2006)



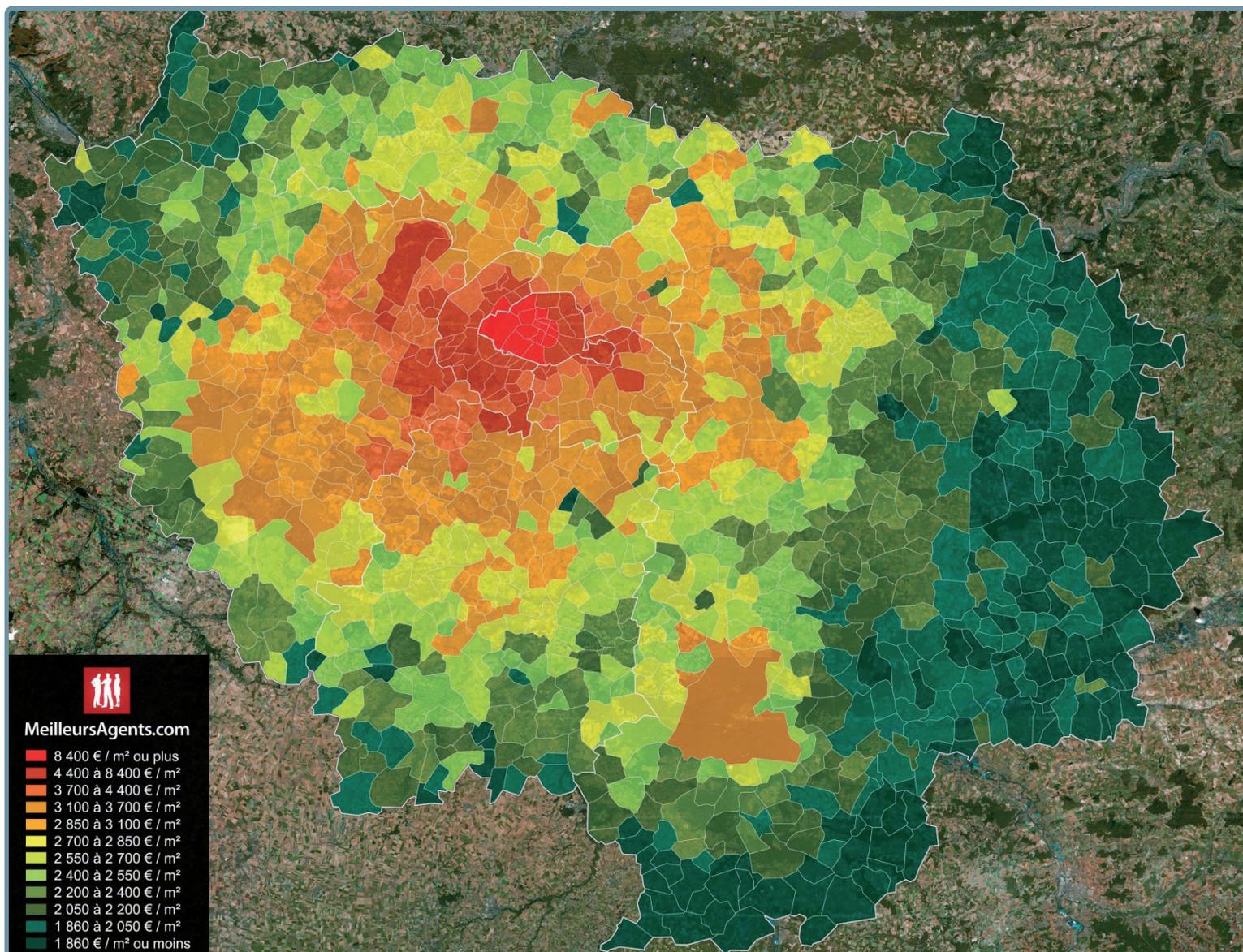
bas revenus, bien incapables de faire monter les prix. Il est certain par contre que la hausse rapide des prix depuis une quinzaine d'années est corrélée avec un choix majoritaire de l'immobilier comme placement sûr. C'est une prédiction auto-réalisatrice : si chacun s'accorde pour miser sur le logement, celui-ci augmente, les terrains aussi en conséquence, donc le neuf suit, avec comme garde fou le pavillonnaire suburbain, mieux régulé¹⁷; et la production chute, parce que les nouveaux venus ne peuvent payer ni une accession ni un loyer.

A l'échelle nationale, comme presque 58% des ménages français sont propriétaires de leurs résidences principale, et 15% sont relativement protégés dans le parc social, le phénomène reste provisoirement tolérable par la majorité. Mais, en Ile de France, les propriétaires ne sont que 47%. Donc, malgré la plus forte la plus forte proportion de locatif social, la situation est bien plus tendue dans le locatif privé, ou pour les primo accédants.

Une lecture attentive du graphique ci-dessus, et de données plus détaillées (et le sens commun, pour qui suit l'actualité du marché) suggère que les plus hauts prix parisiens (Ville

de Paris) tractent les prix régionaux, et même nationaux. La même observation s'impose dans la cartographie régionale des prix du logement, presque entièrement polarisée sur un unique hypercentre (voir carte ci-contre).

¹⁷ Par exemple, l'Enquête nationale sur le prix des terrains à bâtir (MEDDTL, pour logement individuel «pur») montre qu'en 2010 les prix ont baissé, et donc le prix de revient total des maisons aussi. Seulement en 2010, faut-il reconnaître. Et ce pavillonnaire est faiblement représenté en Ile de France.

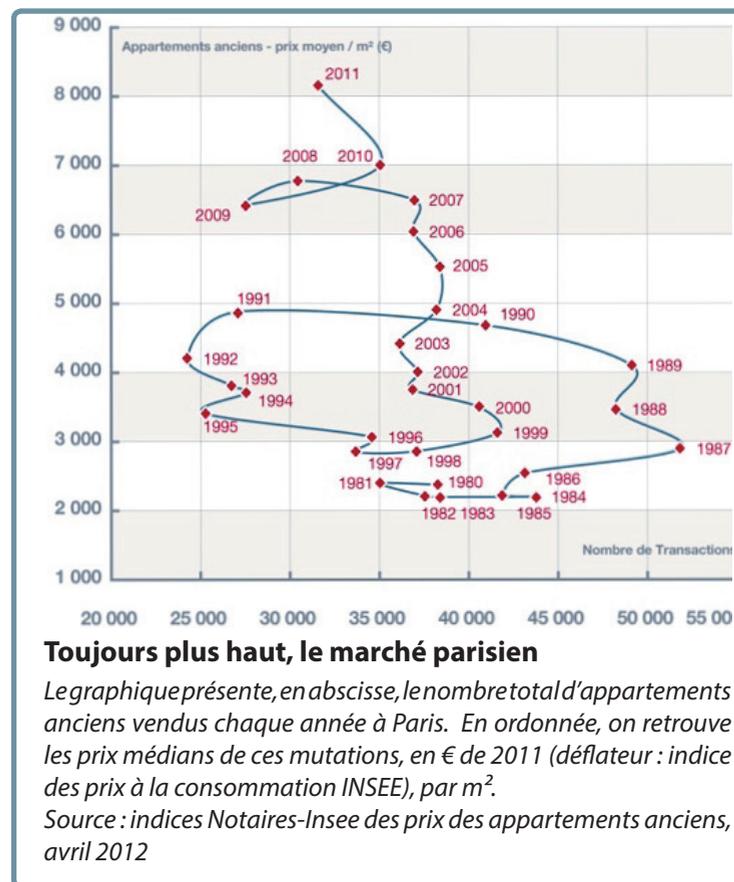


Prix moyen des logements existants vendus, estimation au 1er mars 2013 - NB : cette carte est établie sur des bases communales. Les choses se compliquent à l'échelle du quartier et de la rue. Elles se compliquent, mais elles peuvent inspirer des politiques locales supra communales et infra métropolitaines. C'est le domaine de politiques diversifiées de bassins de vie.

Or les prix parisiens sont le produit d'une réelle pénurie : une faiblesse inévitable de l'offre intra Périphérique, confrontée avec une demande mondiale inépuisable. Des informations plus détaillées montrent que les logements les plus chers (les beaux quartiers, les «résidences d'exceptions») augmentent le plus vite. Les écarts s'accroissent, les enrichissements sans cause aussi. Les plus modestes assument les plus forts risques. La mobilité résidentielle est fortement freinée.

Les variations des prix parisiens suivaient jusqu'au début des années 2000 une courbe en escargot, qui liait la valeur au nombre des mutations. Les prix montaient, donc freinaient les ventes, donc les prix redescendaient. L'escargot a muté, la nouvelle configuration cherche un nom (Tour de Pise ?). En tout cas les prix moyens n'expriment plus que la confiance d'investisseurs dans une valeur refuge, au même titre que l'or et l'art, sans rapport avec des valeurs d'usage ni avec les revenus des ménages.

Les résidences de luxe s'envolent, mais on se bat aussi pour des petites surfaces, même inconfortables, même en état médiocre, même surpeuplées.



Notons que l'Insee tient pour surpeuplés tous les logements de moins de 25m², quel que soit le nombre d'occupants. Le classique studio parisien est ainsi un taudis statistique, mais vendu comme une œuvre d'art. De là les poussées de fièvre des loyers, puis des mesures d'encadrement¹⁸ dont le résultat est au moins incertain.

¹⁸ Le décret du 20 juillet 2012.

La notion de «rente» foncière renvoie à un revenu stable et des opérateurs rationnels et influents, sur le modèle du Paris Haussmannien, pour simplifier. Or, dans le logement (français, et francilien en particulier) les grands institutionnels privés reculent. De plus l'offre de logement neuf francilien est alimenté par des opérateurs à courte vue, de leur propre aveu (c'est le métier qui veut ça). Les outils publics sont utilisés sans beaucoup d'effet : le logement social, comme nous l'avons vu ; l'investissement privé locatif défiscalisé, sans bien convaincre dans le Grand Paris ¹⁹. Ainsi le marché logement du Grand Paris, ancien et neuf, accession et location, est hors contrôle. Il est devenu dépendant d'acteurs disséminés mal informés, et du «musée financier» que sont les beaux quartiers parisiens.

C'est cette logique qu'il conviendrait de rompre, pour retrouver à la fois des prix abordables et une production abondante. Autrement dit, **le slogan «70000 logements/an» est peu crédible compte tenu des tendances, et outre contourne toutes les questions qui motivent les acteurs : localisation, qualité, surfaces, prix.**

¹⁹ Cf Patrice Vergriete et Sylvain Guerrini : *Stratégies d'investissement locatif et défiscalisation, Etudes foncières août 2012.*

5. TENDANCES DE PRIX DU LOGEMENT : HAUSSE CONTINUE, ET/OU ATERRISSAGES, ET/ OU RETOURNEMENTS, ET/OU ÉCLATEMENT DE BULLE ?

Les valeurs s'élèvent, mais l'arbre ne monte jamais jusqu'au ciel. Un changement de tendance est inévitable, sur lequel les médias les plus lus et les spécialistes les plus écoutés alternent les avis les plus contradictoires ²⁰, presque toujours à court terme, centrés sur un vœu plutôt qu'une prévision : «l'atterrissage en douceur», ... depuis une bonne dizaine d'années. Le plus sûr est qu'on assistera à **des atterrissages**, peut-être aussi à **des retournements**, dans des lieux, des conditions, selon des calendriers et avec des contrecoups variables. Il n'est pas hors de question que l'année 2013 soit le théâtre de tels événements, mais le plus certain est que les prévisions sont incertaines.

Les valeurs viennent d'en haut, de proche en proche. L'existence d'une bulle financière tient à un constat simple : dans une grande partie de l'Île de France, la croissance d'un prix ne tient plus à la valeur d'usage d'un bien, mais à l'espérance de plus value qui l'accompagne. Valeur d'usage : encore un

²⁰ La revue *Etudes Foncières* tient fidèlement la chronique de ces opinions dans ses éditoriaux. La synthèse la plus convenable semble le titre de février 2012 : «boule de cristal».

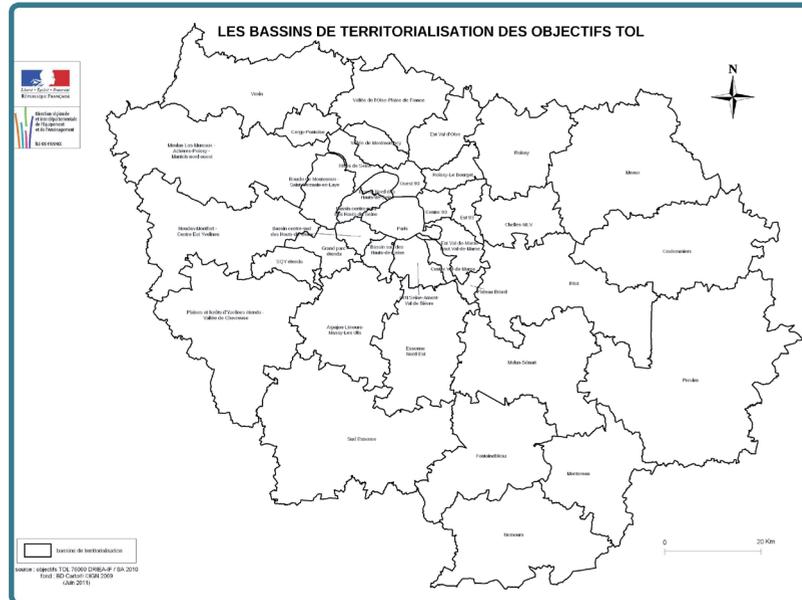
terme mal ajusté l'immobilier. En première hypothèse, on pourrait l'associer au «tunnel» de prix évoqué plus haut : la part qu'acceptaient de consacrer les ménages à leur logement.

Dans la pratique, ce dérapage n'est pas équitablement ressenti : les propriétaires de longue date voient seulement grossir leur patrimoine apparent ; les locataires anciens et ceux du parc social sont protégés contre des hausses trop rapides. Par différence, on retrouve les mécontents : jeunes adultes, ménages en recomposition, ménages en recomposition ou en extension, bref tous ceux qui veulent déménager.

Et si l'espérance de plus value disparaît ? S'agissant de logements, dans lesquels les propriétaires habitent souvent, et en l'absence de stocks vacants, les paniques spéculatives à l'Espagnole ne sont pas trop à craindre. Néanmoins les scénarios de baisse ou même de stabilisation ne sont pas simples à élaborer. Notamment parce que les prix relativement bas (Seine St Denis, par exemple) sont plus fragiles que les plus hauts (beaux arrondissements parisiens). Exactement pour les mêmes raisons et de la même façon que les revenus, à moins d'un retournement complet de la situation économique.

6. LA DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DE L'EFFORT DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS

A toutes ces questions, le Grand Paris ne propose pour l'instant qu'une réponse globale : construire les 70 000 logements/an voulus par la loi. En juin 2011, l'Etat a proposé une Territorialisation de l'offre de logements (TOL) répartissant cet effort «*de manière équitable*». On ne saurait mieux dire que cette distribution s'épargne un possible choix politique. Les affectations sont faites dans des bassins, dont la délimitation tient compte de «*critères d'attractivité sur les dessertes en transport en commun ferré, du potentiel foncier urbanisable, des territoires prioritaires*» (OIN et TIRN), et de «*facteurs limitant*» (risques et bruit, etc.). Cette délimitation ne renvoie pas, sauf heureux hasard, à un quelconque découpage existant.



	par rapport au total régional		
	population 2009	croissance du nombre de ménages 1999-2009 (≈ création nette de logements)	TOL
Paris	19%	12%	6%
Hauts de Seine	13%	15%	17%
Val de Marne	11%	13%	13%
Seine St Denis	13%	13%	17%
total 1ère couronne	57%	52%	53%
Yvelines	12%	11%	13%
Essonne	10%	11%	13%
Seine et Marne	11%	16%	12%
Val d'Oise	10%	10%	9%
Total seconde couronne	43%	48%	47%
	100%	100%	100%

Territorialisation de l'offre de logement, source RGP Insee, DRIEA

A l'échelle départementale, la préconisation s'écarte fort peu de la distribution actuelle de la population, et des tendances décennales de construction. Sauf à Paris, qui se voit affecté d'obligations significativement inférieures à son poids actuel dans la Région. La Seine et Marne est invitée à réduire sa part dans les constructions, et la Seine Saint Denis à l'augmenter.

Prenons un exemple, le Bassin Centre-Sud des Hauts de Seine, dont le nom à lui seul est riche de promesses et d'idéal. Sont ainsi réunis huit communes²¹, très disparates d'un point de vue social et politique, et mal rassemblées dans un unique bassin d'emploi, même si La Défense est au milieu. L'ensemble a produit 2500 résidences principales nouvelles par an entre 1999 et 2009. C'est un solde : construction – démolition (il y en a peu) + division de logements. Courbevoie et Levallois seuls représentaient la moitié du total, grâce à de grandes opérations désormais achevées. La TOL affecte à ce Bassin 4400 logements neufs/an (+75%).

Mais où construire de telles quantités sans relance de grandes opérations d'aménagement, et à quel prix ? Les projets du Grand périmètre de La Défense ne représentent que 15000 logements environ, à étirer sur 20 ans au moins : donc au mieux 20% de l'objectif annuel, à condition que les financements publics suivent. Faudrait-il accélérer les démolitions/reconstructions dans les quartiers Anru, et/ou financer des densifications sur des zones pavillonnaires en bon état ? Et comment répartir le total entre communes qui s'ignorent, et qui restent maîtresses de leur urbanisme ? La réponse paraît simple : l'objectif ne sera pas tenu.

²¹ *Rueil-Malmaison, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Courbevoie, La Garenne-Colombes, Nanterre, Suresnes, Levallois-Perret*

7. EN CONCLUSION : FONCIER, LOGEMENT ET POLITIQUE MÉTROPOLITAINE

Il est assurément souhaitable de construire plus. Mais d'une part la demande de logements non aidés est asphyxiée par les prix, eux-mêmes entraînés par des espérances de plus value, et bloqués par les cliquets fonciers. D'autre part les budgets du locatif social sont limités.

Les grands outils d'une politique foncière (réserves et fiscalité) ne sont pas ignorés, mais utilisés avec une parcimonie obligée, comme nous l'avons vu. D'autres techniques relevant plutôt de l'ingénierie financière (sociétés foncières et baux à construction) permettraient de différer le paiement du terrain et de solvabiliser les acquéreurs, mais elles fonctionnent assez mal pour le logement, dans les mécanismes actuels de production. Nous les évoquons en annexe 2.

Dans ces conditions les objectifs affichés risquent d'avoir peu de conséquences pratiques. Cependant une politique régionale de l'habitat ne devrait pas être limitée à des slogans quantitatifs (70 000 logements/an, plus de locatif social), surtout s'ils sont peu crédibles. Cela conduit à élargir le champ de l'urbanisme opérationnel, désormais invité à faire le lien entre la vie quotidienne et des perspectives métropolitaines.

7.1. Maîtrise d'ouvrage et produits immobiliers

Il y a certainement des innovations à favoriser dans la maîtrise d'ouvrage et les produits immobiliers. Si on met de côté les logements sociaux, le territoire national est aujourd'hui coupé par une frontière tacite, entre promoteurs (de logements collectifs en VEFA pour la majorité) et constructeurs (de maisons édifiées pour le propriétaire du terrain, «individuel pur» dans les statistiques).

En France métropolitaine, les constructeurs réalisent à peu près 40% des logements. En Ile de France, ils dépassent à peine 10%, dans les franges peu urbanisées de la région. Or la promotion privée, majoritaire même si on met de côté le logement social, est un mode de production rigide et coûteux. Les produits sont relativement standardisés, puisque le client n'est connu en général qu'après la conception de l'opération. La capacité de négociation foncière est faible. Les marges brutes sont élevées, puisque l'opérateur doit couvrir les risques importants de programmes relativement complexes. Le prix final, calqué sur ceux du voisinage, n'est plus tenable que dans un territoire resserré, entre d'un côté des quartiers survalorisés, devenus trop coûteux pour une clientèle ordinaires, et de l'autre des zones trop mal cotées pour permettre le lancement d'opérations.

On pourrait encourager, sur des modèles d'Europe du Nord, des **co-promotions, ou des logements adaptés à de nouveaux modes de vie : ménages recomposés, colocations, logements professionnels, etc.** Peut-être aussi une analyse critique des prix de revient techniques serait utile.

7.2. Polarisation par quartiers

Pour desserrer l'étau foncier dans lequel se trouve prise la politique métropolitaine, il faudrait non seulement multiplier les projets urbains, mais aussi faire en sorte qu'ils **contribuent à produire des logements abordables dans des quartiers bien repérables**, propices au développement de l'économie résidentielles et aux relations de proximité.

Ce n'est pas seulement le rôle de la construction neuve : des rénovations et mutations bien conduites, et même des gentryfications maîtrisées, peuvent contribuer à disperser la demande solvable vers des lieux alternatifs aux quartiers aujourd'hui les plus disputés, donc à modérer la surchauffe et les inégalités du marché immobilier. Dans beaucoup de métropoles du monde, les voisinages sont perçus comme des objets vivants, sujets à des cycles de transformation, avec d'innombrables variations, en intensité et nature : parfois simple embourgeoisement, plus souvent vie culturelle, activités nouvelles, éco quartiers, animation, relance de l'économie résidentielle, diversité sociale.

Il est symptomatique que les versions Grand Paris de ces phénomènes aient été réduites à quelques poches, associées au sobriquet péjoratif des «bobos», parfaitement ignorées par les documents de planification. Et, pour le dire par expérience, souvent combattues par les collectivités.

Dans des contextes assurément différents avec des villes capitales plus étendues, les exemples américains ou européens abondent (Londres/Hackney, Berlin/Kreuzberg, Madrid/Lavapiés, etc.). Dans le Grand Paris, de telles transformations sont réservées à la Ville de Paris. A celle-ci elle une politique explicite des terrasses de café et des loisirs nocturnes. Aux banlieues une simple programmation technique des logements, des emplois et des équipements. On sent qu'il manque une recherche d'urbanité, ou d'intensification urbaine.

Nous pensons qu'une politique de multipolarité, locale dans la Métropole, pourrait contribuer à tempérer les prix immobiliers, à lisser un peu les inégalités, et à relancer la construction. Elle aurait en outre des justifications fonctionnelles et politiques (mobilité, accès aux services et à l'emploi).

Que serait «l'encouragement», dans ce cas ? Peut-être quelques créations de toute pièce, sur de nouveaux sites : il faudrait alors choisir entre de multiples projets émergents. Plus certainement une meilleure prise en compte de la

demande sociale créative, avec **des gens plus désireux d'être des citoyens actifs que des consommateurs de m² de plancher**. Cela demanderait des locaux flexibles, des programmations participatives, des guichets ouverts à l'innovation, à prix abordables. Méthodes, échelles, organisations restent à trouver.

7.3. L'atout suburbain (ou périurbain)

La construction de logements se réalise dans les départements de seconde couronne, de façon plus que proportionnelle à leur population actuelle. **C'est aussi dans cette seconde couronne que s'installent plus qu'ailleurs les familles avec enfants, donc au delà du futur métro du Grand Paris²²**, pour un observateur situé au centre :

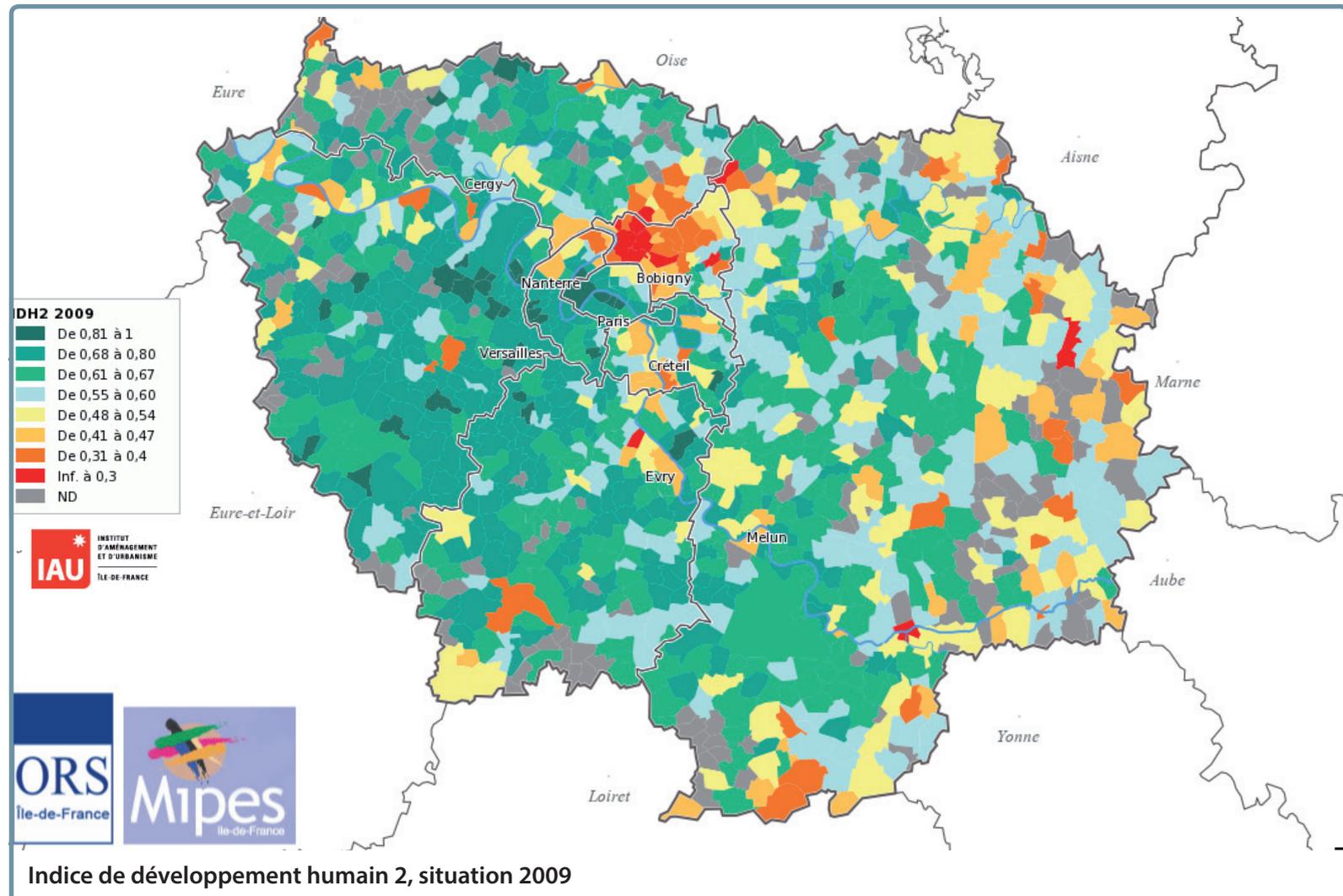
taille des ménages 2009 (indicateur part des enfants)	
Paris	1,93
1ère couronne hors Paris	2,42
aire urbaine hors 1ère couronne	2,61
départements 2ème couronne Ile de France	2,61

Ces tendances sont encore plus nettes si, dans les secondes couronnes, on ne retient que les zones les plus éloignées de l'hypercentre et des agglomérations historiques. Il conviendrait d'ailleurs de déborder de l'Ile de France pour comprendre pleinement le système résidentiel métropolitain.

²² La ligne 18 seule touchera la seconde couronne (Versailles Orly), mais dans la dernière période du projet Grand Paris Express. Les tangentielles seraient plus rapidement mises en service.

Ces extensions suburbaines relèvent-elles simplement d'un «étalement» dommageable, lui-même simple conséquence du coût et de la rareté des logements dans la zone dense ?

Ce n'est pas du tout ce qu'on peut déduire de la carte communale de développement humain, établie par l'IAU Ile de France (carte ci-dessous).



L'indice décline au niveau local des concepts retenus par l'ONU. Il est fondé sur des données RGP concernant la santé, l'éducation et les revenus. Il est croissant avec le niveau de développement. Ses concepteurs eux-mêmes recommandent d'être prudents sur la signification des résultats. Même avec toutes ces précautions, **on peut assurer que les périphéries ne sont pas toutes des lieux de relégations**. Et d'autre part : que la polarisation des prix immobiliers sur l'hypercentre (cf. plus haut) ne reflète pas bien les indicateurs de bien-être, ce qui laisse place à une politique de la construction et de l'habitat.

Ce constat trop rapide s'appuie aussi sur des observations raisonnées et croisées de zones périurbaines, longtemps freinées en France par le discrédit dont était (est encore) affecté le «pavillonnaire»²³. Le sujet à lui seul exigerait un long développement, mais une conclusion semble s'imposer : il conviendrait de mieux tenir compte des confins de la Métropole, qui disposent de terrains abondants et relativement peu coûteux ; qui peuvent bénéficier d'un effort au profit d'équipement au profit de centres secondaires dans le Grand Paris ; qui accueillent non seulement des habitants nouveaux, mais tous les «encombrants» de la ville contemporaine : infrastructures, forêts de loisir, stades, traitements des déchets, logistique, production d'énergie, terre de chantiers, etc. Si l'objectif

²³ Cf. par exemple un dossier *Tous suburbains!* de la revue *Esprit* (mars-avril 2013)

national de ré-industrialisation est un jour satisfait, il sera nécessairement atteint grâce à des emprises périurbaines.

Reste ensuite à distribuer ces gens et ces objets sur le territoire, avec des équipements et des espaces publics dignes. Or, jusqu'à présent, le projet Grand Paris tout entier ignore les périphéries, aussi bien en termes de gouvernance que d'équipements.

7.4. Pour une gouvernance renouvelée

Nos cartes Pôles-Réseaux-Territoires prouvent l'existence de bassins de vies locaux, à l'intérieur de la Métropole, en général ignorés par les institutions. De plus, nous constatons que la structure des prix immobilier et foncier repose sur une division sociale du territoire très archaïque, qui s'étend par cercles concentriques autour des beaux quartiers de Paris et de quelques banlieues résidentielles. Ce préalable des valeurs établies pollue la production de logements, et même l'immobilier d'entreprise, en somme organise la pénurie. La Territorialisation de l'offre de logement (TOL), quoique présentée comme une politique volontariste, ne fait que poursuivre les tendances anciennes.

Il y aurait donc de quoi réfléchir pour une politique décentralisée, affectant les ressources à des pôles multiples et à des bassins de vie raisonnés. Pour le logement, en particulier, cette politique ne doit pas se limiter à des objectifs quantitatifs et aux locatifs

sociaux. Il faudrait répondre (à peu près) à toute la gamme des demandes dans chaque bassin de vie. Cela pour desserrer l'étau foncier (actuellement commandé par la rareté des terrains dans l'hypercentre) et pour limiter les fractures sociales.

Construire une politique métropolitaine, c'est répartir des projets et redistribuer des financements publics et des équipements, ... à condition que des autorités locales (infra métropolitaines), responsables de l'aménagement et du droit des sols, soient capables de les traduire en objectifs concrets, à travers d. Nos suggestions butent sur les découpages territoriaux existant et sur leur légitimité démocratique, et ramènent aux problèmes de vocabulaire évoqués au début de ce chapitre.

La Métropole toute entière n'a ni périmètre, ni gouvernance, ni compétences institués. Ses subdivisions (départements, intercommunalités et même communes) manquent de légitimité. Reconstruire la gouvernance, voilà le grand chantier de la réforme du Grand Paris.