

MÉTROPOLE ENTRE DEUX RÉGIMES : LA DENSIFICATION QU'ON N'A PAS VU VENIR?

Synthèse du séminaire 1 de l'axe 2 Production urbaine et transition

Par rapport au projet du Grand Paris de 2010, des changements dans la définition même de ce qu'est la métropole du Grand Paris peuvent s'observer, a minima dans les discours. Du renforcement des clusters économiques pour que Paris tienne son rang de ville monde à une logique plus horizontale d'interconnexion et de densification généralisée, le projet du Grand Paris n'est pas celui annoncé par Christian Blanc : les enjeux de l'action publique ont changé et il ne s'est pas vraiment passé ce qui avait été projeté. Ce changement de conception métropolitaine pose une série de constats contre-intuitifs.

- 1e constat contre-intuitif : La question des quartiers de gare serait encore devant nous.
- 2e constat contre-intuitif : La métropole du Grand Paris ne s'est pas densifiée sous la contrainte des documents de planification et d'opérations publiques encadrées.
- 3e constat contre-intuitif : La densification privée, c'est aussi une question publique !
- 4e constat contre-intuitif : Du collectif en grand couronne et du diffus en petite couronne.

Une quinzaine d'années plus tard, les observations indiquent une densification généralisée de la zone dense plutôt qu'une polarisation planifiée autour des quartiers de gare. Cette intense transformation urbaine, entre 2015 et 2020 est liée aux anticipations des investisseurs privés (ménages, promoteurs) bien plus qu'aux réalisations dans des opérations d'aménagement régulés par la puissance publique. Elle est aussi liée aux possibilités offertes par la loi ALUR (2014), loi dont les effets étaient inattendus.

Le sens de l'axe 2 du POPSU Grand Paris est alors bien d'interroger les conditions de la transition environnementale dans un contexte de double singularité francilienne : celle de la densification déjà en cours et celle de l'impératif massif de production urbaine.

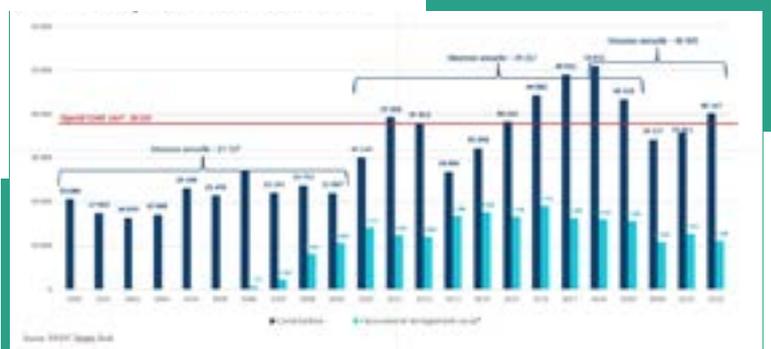
1er constat contre-intuitif :

La question des quartiers de gare serait encore devant nous

L'effet métro, si tant est qu'il existe, laisse envisager un développement urbain autour et dans les quartiers de gare. Or, la production urbaine ne porte pas que sur les quartiers de gare, mais bien plus largement sur les communes qui les accueillent, voire les communes limitrophes. Il convient de mieux connaître et suivre ces mutations résidentielles à bas bruit.

Sur la période 2018-22, la production urbaine a été plutôt dynamique – un taux moyen de construction de logements dans les quartiers de gare de quasiment 5% - contrairement à ce qu'on pourrait penser ; une dynamique positive qui concerne une grande majorité de communes du Grand Paris. En revanche, le rythme de construction du logement social décroît dans son ensemble et devraient continuer à l'être dans les années à venir.

Sur la période 2018-22, la production urbaine a été plutôt dynamique.



Par ailleurs, et si l'on se base sur la période 2015-2017, les quartiers de gare du GPE (Grand Paris Express) ne concentrent pas plus que cela l'effort de production de logements.

Certes, on observe bien une accélération de la construction dans les quartiers de gare du GPE entre les périodes 2010-2014 et 2015-2017, mais ces taux de constructions sont souvent assez semblables à ceux observés dans les communes de rattachement. Parfois, le quartier de gare est même moins dynamique que dans le reste de la commune. Enfin, l'attractivité différentielle entre quartier de gare et commune n'est pas la même à Saint-Maur (en défaveur du quartier de gare) qu'à Champigny (favorable au quartier de gare). Pour l'APUR, cela tient surtout aux différences de densité entre les quartiers de gare considérés et la commune de rattachement. En effet, le GPE vient desservir des territoires et non des quartiers de gare, c'est-à-dire la zone dense. Et comme il s'interconnecte à 80%, l'accessibilité est déjà réelle ce qui permet aux ménages une anticipation aisée de l'arrivée du nouveau métro.

Pour le dire autrement, on n'ouvre pas l'urbanisation de « champs de betterave » comme avec les RER. Tout n'est pas encore joué cependant, loin de là. 93% des surfaces en projet des quartiers de gare de la ligne 14 Sud restent à livrer. En quelque sorte le métro arrive avant les projets d'aménagement. La question des quartiers de gare serait donc encore devant nous ! En croisant les surfaces en projet (projet d'aménagement public) dans les périmètres des quartiers de gare avec les données précédentes, on en tire un autre enseignement : tout ne se fait pas dans les périmètres des projets d'aménagement public !

93% des surfaces en projet, des quartiers de gare de la ligne 14 sud restent à livrer.

2ème constat contre-intuitif :

La métropole du Grand Paris ne s'est pas densifiée sous la contrainte des documents de planification et d'opérations publiques encadrés.

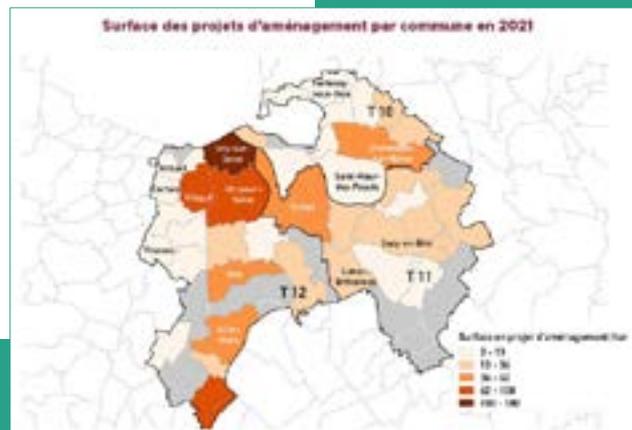
En Ile-de-France, la densification s'est faite hors contrôle public ou en tout cas hors de la planification par les élus locaux. En 2016, la DRIEA pose le constat suivant : 80% des logements franciliens sont produits hors projets d'aménagement publics. Ces transformations sont très rapides et intenses. Le remembrement foncier est le processus favorisé par la loi ALUR qui explique ce boom observé à partir de 2014. Or, tout cela n'est pas le seul fait des grands promoteurs immobiliers. C'est aussi le fait des acteurs régionaux et des acteurs locaux.

La période entre 2015 et 2019 peut être qualifiée comme un cycle « privé-diffus » (porté par des acteurs privés, et hors du périmètre quartier de gare donc dans le diffus). Elle témoigne des effets d'anticipation des acteurs privés plus puissants et plus généralisés

L'EPT Paris-Est Marne & Bois dans le Val-de-Marne a d'ailleurs eu la plus grosse production de logements de la Métropole en volume sur la période. Les opérations publiques elles-mêmes sont entraînées par le marché, qui a ouvert les dynamiques territoriales. Si on territorialise à l'échelle du GPE :

- 15Sud: le cycle « privé diffus » tout court domine
- 15 Nord : les acteurs privés « amorcent la pompe » avant l'arrivée des opérations publiques

80% des logements francilien sont produits hors projets d'aménagement publics.



Aurélie Landon, 2022, pour la Chaire Aménager le Grand Paris

Les ménages aussi sont des acteurs significatifs de la densification douce dans le diffus. Le nombre de divisions parcellaires est très significatif dans certains territoires, engagées par de petits acteurs locaux de l'entrepreneuriat en bâtiment. Dans les communes où la part de logements sociaux est importante, le marché n'a pas les mêmes effets que dans des communes carencées ou quand le parc conventionné est minoritaire. Cette situation soulève la question du rapport entre logements sociaux et logements privés produits.

Une typologie des formes de l'aménagement urbain dans la Métropole du Grand Paris peut s'établir, en fonction des acteurs qui les portent :

➤ Les opérations d'aménagement urbain sont dans le Grand Paris, exceptionnellement nombreux, diversifiés et portés par une très grande multiplicité d'acteurs. La fragmentation des opérateurs publics de l'aménagement y est particulièrement importante (portage communal, intercommunal, départemental) et révèle les ordres locaux de la densification spontanée du bâti en diffus et hors opérations d'aménagement. La fragmentation des opérateurs publics de l'aménagement y est particulièrement importante (portage communal, intercommunal, départemental) et révèle les ordres locaux de la densification spontanée du bâti en diffus et hors opérations d'aménagement.

Une typologie des formes de l'aménagement urbain dans la Métropole du Grand Paris peut s'établir, en fonction des acteurs

- Les ménages aussi sont des acteurs significatifs de La densification « spontanée » en diffus résulte d'une agrégation de décisions privées pour diviser et/ou construire sur des parcelles éparses. Les collectivités se sont en réalité investies dans la régulation de ces mécanismes, en allant notamment négocier au-delà de ce que demandent les documents locaux d'urbanisme et les plans.
- Les configurations hybrides (bricolages opérationnels, combinaisons d'outils, etc) sont aussi nombreuses. La période contemporaine laisse apparaître des systèmes d'action et des montages hybrides, sorte de bricolage d'outils en réponse à la non-maîtrise ou l'insuffisante régulation des dynamiques de densification spontanée dans le diffus.

A Montigny par exemple, le maire s'est formé à l'urbanisme à l'EUP. Il développe une ingénierie territoriale notamment publique, pour pouvoir mobiliser différents outils et les combiner.

3ème constat contre-intuitif :

La densification privée, c'est aussi une question publique !

Parce que la majorité de la production s'est faite dans le diffus, c'est-à-dire hors action publique planifiée et coordonnée, les élus locaux n'ont souvent pas anticipé ses effets et ont parfois eu de mauvaises surprises en fin de mandat (bien plus de logements produits qu'anticipés), ce qui en termes d'équipements publics est déterminant. Par ailleurs, ces effets induits ne sont pas toujours perçus par les élus locaux parce qu'ils ne portent pas sur leurs compétences réglementaires (environnement, gestion des réseaux...). Or les acteurs publics et acteurs privés ne portent pas les mêmes projets : les cahiers des charges ne sont globalement aussi poussés en termes d'aménités publiques, d'attentions portées à l'animation commerciale des rez-de-chaussée, à la présence de squares, de jardins et grands parcs, etc. Ainsi dans beaucoup de situations de densification « douce », les effets induits se posent après coups (pour les écoles par exemple) et au sujet desquels, les maires sont interpellés dans le débat local.

La production urbaine, échappe aux secteurs publics d'aménagement.

Quand dans certains secteurs de la Métropole, à l'instar d'EPT du Val-de-Marne (comme le T10), le rapport de production de logement public/privé est de 1 à 10, il est donc clair que la production urbaine échappe aux secteurs publics d'aménagement. Se pose alors la question de savoir comment dans ces conditions, les opérations d'aménagement peuvent prendre acte des dynamiques dans le diffus, pour notamment financer les équipements publics induits par ces nouveaux logements. Les opérateurs de l'aménagement sont en effet devant une injonction contradictoire : la pression sociale à réduire la densité (cf. nouvelle génération PLUI plus restrictive sur la division de parcelle) accompagne les opérations publiques déjà à l'agenda. Ces dernières ont donc la contrainte de produire mieux pour intégrer les besoins en équipements du cycle précédents. Quelle serait alors l'équation économique pour sortir des opérations dans ce contexte ? A-t-on atteint une limite de densification, surtout en regard de la crise environnementale et climatique ?

Du collectif en grand couronne et du diffus en petite couronne

109 000 logements créés dans les tissus pavillonnaires entre 2013 et 2022.

L'impact de la densification sur les tissus pavillonnaires métropolitains est également à étudier finement. 12% des logements sont construits dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris mais 44% du foncier est dédié à l'habitat. La moitié des parcelles sont non bâties, d'où l'expression « tissu pavillonnaire » qui remet le duo pavillon/jardin au cœur de la réflexion. Ce tissu pavillonnaire constitue-t-il une réserve d'espace qui peut répondre aux aspirations des ménages en période de crise climatique et environnementale ?

Ces tissus font les frais de la construction de logement en densification. Le taux de transformation des tissus pavillonnaires individuels/collectifs est très fort en petite couronne grand-parisienne (entre 2013 et 2022 : 109 000 logements sont créés dans les tissus pavillonnaires et 32% des permis de construire autorisent le logement collectif). L'APUR préconise d'aller vers des mutations raisonnées de ces parcelles pavillonnaires en privilégiant les constructions en hauteur plutôt que les extensions horizontales et en portant une attention particulière à la préservation des espaces non bâtis et à la pleine terre. Une question intéressante se pose sur la division parcellaire produite par les géomètres dans le cadre des fonciers à déclarer constructibles. La profession s'interroge sur la dimension qualitative de ces divisions pour éviter les parcelles en drapeaux, qui ne sont pas toujours très ergonomiques et chargent les réseaux, et qu'on pourrait réfléchir avec une approche plus paysagère et architecturale, intégrée.

Certes, cette densification dans le diffus n'est pas singulière à la métropole francilienne. Mais contrairement à d'autres métropoles, cette densification s'opère dans sa zone déjà dense. Dans la Métropole d'Aix-Marseille, le tissu densifié est encore très lâche, même à l'échelle du grand centre-ville. Et même dans les métropoles les plus vertueuses du point de vue de la sobriété foncière (comme à Bordeaux par exemple), les schémas directeurs n'ont jamais été aussi contraignants que celui de la région Ile-de-France.

Dans la grande couronne francilienne, la dynamique de construction de logements a été majoritairement portée, dans la décennie 2010, par le logement collectif - et non le pavillonnaire ! - en continuité de la zone dense, sur le pourtour de la petite couronne. La question du logement et de l'accès au logement se pose donc aujourd'hui de façon plus frontale peut-être et quoi qu'il en soit dans une géographie différente. Les attentes s'en retrouvent renouvelées et reposent la question de l'action publique.

CONCLUSION

Tout cela est-il le symptôme d'une amorce d'un nouveau cycle de production urbaine ou de nouveaux cycles ? Dans quels régimes sommes-nous actuellement ? Quelle clarification sémantique doit-on encore faire ? Dans quelle temporalité se situe-t-on ? On peut interroger la finitude d'un cycle et surtout se demander comment ces constats et ces inerties seront contraignants pour celui qui suit. La future séance proposera une réflexion prospective pour discuter des coups à venir, à partir de l'analyse des premiers signaux observables chez les acteurs de l'aménagement et les grands cadres de production qui se dessinent déjà.

Pour aller plus loin...

Apur, Dynamique du parc de bureau dans le Grand Paris, [Le parc de bureaux en croissance dans le Grand Paris | Apur](#)

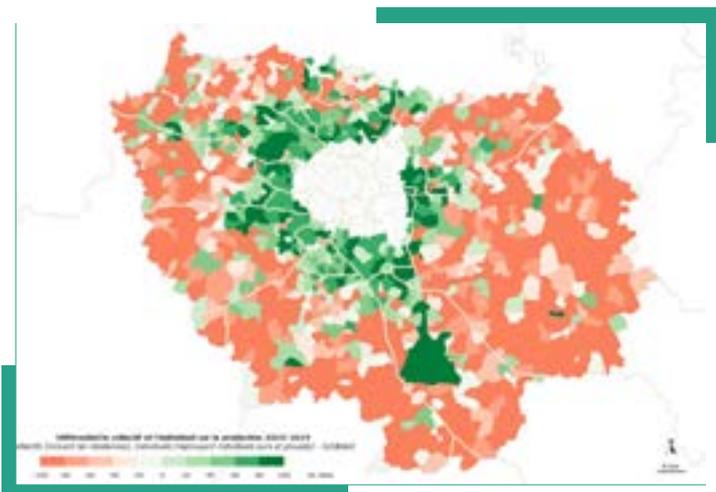
Apur, La ville pavillonnaire du Grand Paris, Enjeux et perspectives, [Étude sur les villes pavillonnaires en Île de France | Apur](#)

Apur, Mutations dans les 68 quartiers de gare du GPE en 2021 – Projets urbains et Grand Paris Express, [Mutations dans les 68 quartiers de gare du GPE en 2021 – Projets urbains et Grand Paris Express | Apur](#)

Apur, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express- 33 gares mises en service d'ici 2030, [Analyse : mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express](#)

Apur, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express- 35 gares mises en service d'ici 2025, [Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express- 35 gares mises en service d'ici 2025 | Apur](#)

Apur, Diagnostic du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement de la Métropole du Grand Paris, [Diagnostic du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement de la Métropole du Grand Paris | Apur](#)



L'équipe

Directeur scientifique : [Daniel Béhar](#)

Responsable de l'axe 1 : [Claire Aragau](#)

Responsable de l'axe 2 : [Hélène Dang Vu](#)

Responsable de l'axe 3 : [Julien Aldhuy](#)

Animatrice scientifique : [Léa Donguy](#)