

LA DENSIFICATION, UN CYCLE D'AVANCE dans le Grand Paris?

Synthèse du séminaire 2 de l'axe 2 Production urbaine et sobriété

Si le premier cycle de production du Grand Paris a été celui de la densification généralisée, quelles seront les figures de production du cycle suivant ? Cette interrogation a constitué le fil conducteur de l'axe Production urbaine et sobriété du programme POPSU Transition Grand Paris.

Le premier séminaire avait effectivement montré l'intensité du 1er cycle de production du Grand Paris- celui des années 2010- à partir de travaux sur la production de logements et la mise en évidence du poids de la construction en diffus, en dehors des grands cadres de l'aménagement public. Dans la continuité, le second séminaire a démarré par une mise en perspective sur le long court de la trajectoire d'artificialisation des sols du Grand Paris, soulignant une consolidation de la tâche urbaine métropolitaine. Une fois ce cadre établi, la question des marges de manœuvre des acteurs de la production a pu être posée : "et maintenant, que fait-on ?" C'est précisément la question adressée par les chercheurs aux acteurs du Grand Paris pour saisir l'évolution de leurs pratiques et les ajustements opérés dans un contexte de sobriété aussi contraint. Le débat s'est notamment appuyé sur la présentation de deux recherches en cours, l'une portant sur la reconfiguration du paysage des aménageurs publics et l'autre sur le déploiement des foncières en tous genres dans le paysage grand parisien.

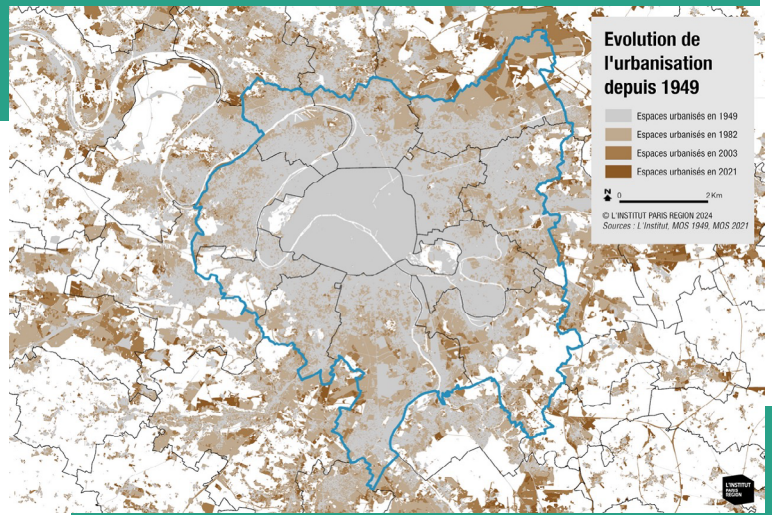
1 Le Grand Paris : une production efficacement sobre ?

Depuis les années 1980, l'emprise urbaine francilienne reste étonnamment stable. Mises à part quelques extensions localisées autour de Roissy, Orly ou Valenton, la métropole ne s'étend plus. Une double dynamique se dessine, contrastée entre le centre métropolitain dense et les périphéries franciliennes : hors Métropole du Grand Paris (MGP), les espaces urbanisés ont progressé de 35 % depuis 1982, contre seulement 5 % à l'intérieur du périmètre métropolitain. Autrement dit, le Grand Paris continue d'accueillir de nouveaux habitants et de produire du logement sans véritable consommation d'espace supplémentaire. Cette relative sobriété traduit une forme « d'efficacité urbaine » : l'habitat et la population croissent, mais la surface urbanisée demeure stable.

Aujourd'hui, 90 % des nouveaux logements franciliens — et jusqu'à 99 % à l'échelle de la MGP — sont issus du recyclage urbain. Autrement dit, la majorité des logements produits le sont sur des sols déjà artificialisés. Depuis les années 2000, la tertiarisation et la métropolisation de l'économie ont favorisé le recyclage des friches industrielles, des zones d'activités et, plus récemment, des tissus pavillonnaires. Ces espaces deviennent les supports privilégiés de la production urbaine. Une nouvelle grammaire urbaine grand-parisienne se dessine alors, fondée sur la compatibilité entre production et sobriété. L'efficacité foncière de la métropole ne doit toutefois pas faire oublier l'impact significatif du développement urbain des années 2000 et 2010 sur les sols à l'échelle régionale. Il est vrai que la mobilisation foncière est à la baisse.

"Sur la première décennie du MOS, la progression de la tâche urbaine était de 4% en 10 ans, puis cette extension s'est arrêtée à partir des années 2000. En tout, on observe 5% de progression depuis 1982. C'est essentiellement à l'échelle de l'Île-de-France que la croissance des espaces urbanisés se poursuit."

Jean Benet et Damien Delaville, Institut Paris Region








Le foncier mobilisé en petite couronne est moins important qu'en grand couronne car les opérations se font plus denses et en recyclage. Mais la mesure strictement surfacique de l'impact de ce développement est imparfaite et pose la question du maintien de la pleine terre dans le processus de densification, indispensable à la résilience de la ville dense, et à la qualité de vie de ses habitants.

Entre 2003 et 2017, 5% des espaces pavillonnaires de la métropole du Grand Paris ont été transformés (processus BIMBY de division parcellaire ou habitat collectif). Dans la métropole, cette transformation se fait davantage en profondeur par rapport au reste de la région. Chaque année, ce sont ainsi environ 3 200 logements collectifs construits dans des tissus pavillonnaires contre 900 logements individuels en BIMBY (contre, respectivement 2800 et 3650 logements pour le reste de la région). La densification s’y révèle plus marquée et plus dure dans l’aire métropolitaine consolidée que dans le reste de la région Ile-de-France. Si, ailleurs, des outils de planification comme les PLUi, les plans de la pleine terre ou les stratégies de renaturation parviennent à articuler production et sobriété, d’autres logiques de régulation se mettent en place dans le Grand Paris.

“ La Métropole se trouve à une croisée des chemins en matière de densification et de sobriété foncière. Elle a largement mobilisé ses espaces d’activités et ses friches au bénéfice du logement, et s’attaque de plus en plus au pavillonnaire également. Ces processus font disparaître les fonciers les plus faciles, et réduire le taux de pleine terre. Avec la double prise de conscience de la nécessité de maintenir du foncier productif dans la zone dense, et de préserver des sols fonctionnels en ville, la Métropole va devoir agir de plus en plus dans la dentelle pour concilier les enjeux, dont l’intégration dans la planification a été renforcée tant par le SCoT M que le SDRIF-E. Ces dynamiques vont-elles se poursuivre ? Entraîner un renchérissement du foncier ? Se reporter sur les territoires voisins de grandes couronnes restant malgré tout moins sous pression ? Panne du moteur foncier à l’avenir plus globalement ? ”

Jean Benet et Damien Delaville, urbanistes à l’Institut Paris Region

	Processus	Production 2012-2018 en Ile de France	Enjeux
	Démolition - reconstruction de logements individuels (renouvellement)	1 200 logements / an (400 logements / an dans la MGP)	Impacts sur les formes urbaines, performances énergétiques
	Densification à la parcelle	800 logements / an (250 logements / an dans la MGP)	Densification des usages, artificialisation des sols, pression sur les réseaux
	Division parcellaire	1 600 logements / an (300 logements / an dans la MGP)	amélioration des performances énergétiques
	Construction de parcelles non bâties	2 200 logements / an (350 logements / an dans la MGP)	Consommation d’espaces naturels agricoles ou forestiers, artificialisation des sols
	Démolition - construction d’immeubles collectifs (recyclage)	6 000 logements / an (3 200 logements / an dans la MGP)	Transformation des tissus, acceptabilité des riverains, diversification programmatique, impact sur les réseaux

Source : Institut Paris Region

2 Des aménageurs publics sous pression du Grand Paris

“Le plus simple a été transformé. Restent maintenant les opérations de recyclage complexes et coûteuses”

H. Dang Vu et H. Nessi

Dans le Grand Paris comme ailleurs, les aménageurs publics font face à de très nombreuses injonctions contradictoires, les forçant à réinterroger leurs pratiques, métiers et modèles de production. Mais cette transition forcée ou souhaitée prend ici une tournure singulière, propre au contexte concurrentiel et saturé du Grand Paris. Hélène Dang Vu et Hélène Nessi exposent ce système de contraintes ainsi que les stratégies d’adaptation mises en œuvre par les aménageurs publics franciliens.

Ce qui se joue aujourd’hui dépasse largement la simple contraction du marché de l’aménagement : derrière les injonctions environnementales (ZAN, décarbonation etc.) ou les difficultés économiques (hausse du coût des matériaux et de la construction, fragilisation du montage d’opération, difficultés à produire des logements accessibles car les coûts de sortie sont plus élevés) se profile une transformation en profondeur du rôle des aménageurs.

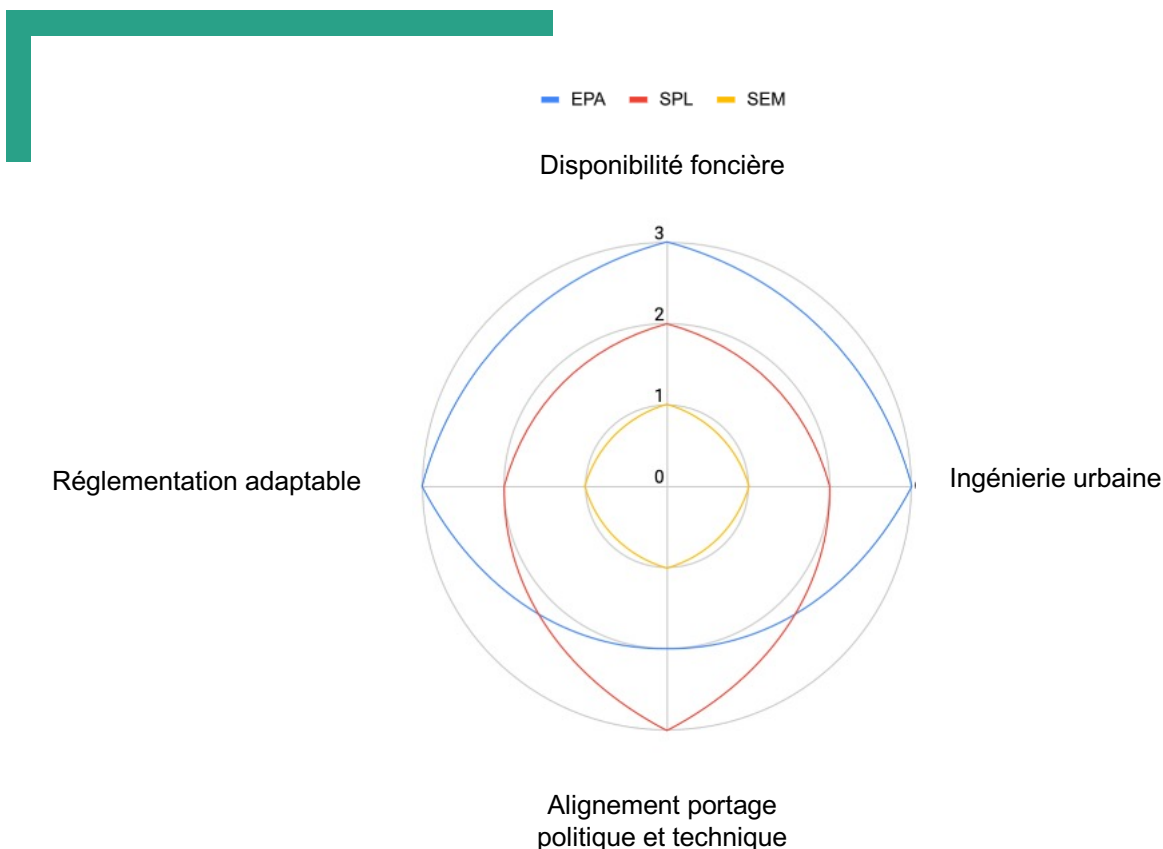
Les opérations les plus rentables et techniquement simples ayant déjà été réalisées, les acteurs se trouvent désormais confrontés à des opérations plus complexes et coûteuses (coût de dépollution, opérations multi-site et dents creuses). Cette évolution déplace le centre de gravité du métier : l'aménageur doit de plus en plus gérer la complexité des montages dans un jeu politique et économique à plusieurs bandes. Ce n'est plus du tout un simple producteur de foncier.

Pour partie, cette crise revêt aussi une dimension paradigmatique : les contestations et résistances contre certaines opérations laissent entendre une remise en question plus générale de l'acte d'aménager et d'urbaniser. Il est de ce fait souvent plus compliqué car plus risqué pour les élus de porter des opérations d'aménagement pour leur circonscription. Face aux contractions de leurs budgets, les collectivités sont par ailleurs de plus en plus frileuses à développer des opérations qui lui laisseront de nouveaux équipements et espaces publics à entretenir et exploiter. Loin de relever d'une dynamique unique, ces contraintes s'additionnent et contribuent à complexifier les conditions d'exercice de l'aménagement.

C'est donc le système de production dans son ensemble qui se redessine, à la fois en interne — au sein même des structures d'aménagement — et à l'échelle de la métropole, où chacun se repositionne par rapport aux autres. Le paysage francilien de l'aménagement se distingue par une grande concentration d'aménageurs aux status divers — établissements publics (EPA), sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) — aux profils et aux marges de manœuvre très différenciés. Les EPA demeurent relativement préservés des difficultés foncières (enveloppe ZAN à part).

Les SPL, de leur côté, sont des outils intéressants localement pour les collectivités pour conserver la compétence aménagement malgré le transfert vers les EPCI ; les collectivités leur garantissent souvent des disponibilités foncières. Les SEM, en revanche, se trouvent souvent dans des situations plus délicates : actives sur plusieurs territoires, sans alignement politique stable ni foncier garanti, elles sont particulièrement fragilisées. Pour maintenir leur équilibre économique, elles doivent aujourd'hui diversifier leurs activités et redéfinir leur positionnement dans un environnement institutionnel de plus en plus concurrentiel.

Cette hétérogénéité structurelle et fonctionnelle des opérateurs rend d'autant plus complexe la gouvernance métropolitaine de l'aménagement. La coexistence d'environ soixante-dix structures d'aménagement pose, en effet, la question de leur positionnement réciproque entre coopération et concurrence. L'enjeu devient alors celui de la cohérence métropolitaine : comment coordonner ces acteurs dans un cadre de production contraint par la sobriété et la raréfaction du foncier ? Faut-il imaginer des formes de rationalisation et de régulation métropolitaine ? La question est loin d'être tranchée mais elle se pose dans un jeu qui reste pour l'instant totalement non encadré à cette échelle. En attendant, les aménageurs expérimentent de nouvelles formes d'action : mutualisation des compétences, rapprochements entre structures, diversification vers la gestion immobilière ou le conseil à la commande publique. Autant de signes d'un champ professionnel en pleine mutation, à la recherche d'un nouvel équilibre entre efficacité économique, cohérence territoriale et ambition écologique.



Source : Extrait de la présentation "Aménageurs, prière de transiter" d'Hélène Dang Vu, maître de conférences au L'ab'URBA, et Hélène Nessi, professeur des universités au LAVUE

3 La patrimonialisation du foncier : un tournant dans la fabrique urbaine ?

“Les acquisitions foncières pouvant représenter jusqu’à 50% des dépenses d’opération , les foncières apparaissent comme de nouvelles entités capables de sanctuariser le foncier et de lisser son impact économique dans le temps.”
M. Llorente

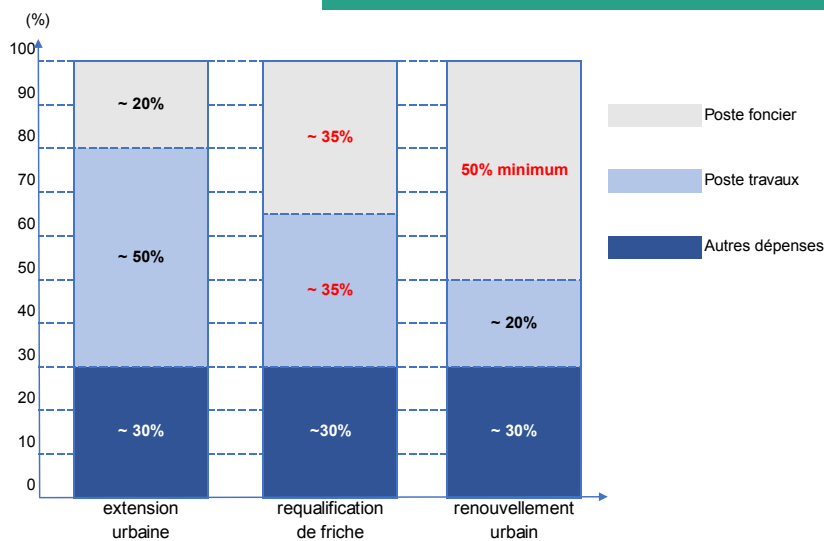
La période récente se caractérise par la démultiplication du nombre de foncières, reflétant une évolution dans le rapport au foncier par les opérateurs de la chaîne de production urbaine : la détention plutôt que la cession. Marie Llorente propose de premiers éléments de décryptage de cette tendance, à travers l’ébauche d’une typologie visant à mettre en évidence les différentes logiques et rationalités à l’œuvre.

Si les foncières existent depuis longtemps et se concentrent principalement sur la constitution et l’exploitation d’un portefeuille immobilier (résidentiel, commercial...), leur remontée vers l’amont de l’aménagement, c’est-à-dire le foncier, est plus récente. A l’heure où ce dernier apparaît comme la pierre angulaire du développement urbain, du fait de sa raréfaction liée à l’impératif de sobriété foncière (depuis la loi SRU jusqu’à la loi Climat et Résilience) et de l’envolée des prix, les acquisitions foncières pouvant représenter jusqu’à 50% des dépenses d’opération, les foncières apparaissent comme de nouvelles entités capables de sanctuariser le foncier et de lisser son impact économique dans le temps. Elles forment une galaxie d’acteurs qui tentent de sécuriser des réserves foncières via des logiques de détention plutôt que de cession.

ACTEURS DE L'IMMOBILIER	ECONOMIE DE BASE DE LEUR ACTIVITE	
	DEPENSES	RECETTES
PROPRIETAIRE FONCIER	Prix d'achat historique ou Valeur de rendement dans un usage obsolète Dépollution	Prix de cession du foncier brut
AMENAGEUR	Prix d'acquisition du foncier brut Coûts d'aménagement Frais de gestion et de portage	Prix de cession du foncier aménagé
PROMOTEUR	Prix d'acquisition du foncier aménagé Coût de construction Marge	Prix de vente de l'immeuble
INVESTISSEUR	Prix d'achat de l'immeuble Coût de portage et de gestion Taux de rendement attendu permettant de dégager une marge	Loyers perçus des utilisateurs
UTILISATEUR	Loyer versé à l'investisseur	Imputation du loyer dans le prix de vente des produits et prestations vendues

Source : Extrait de la présentation de Marie Llorente

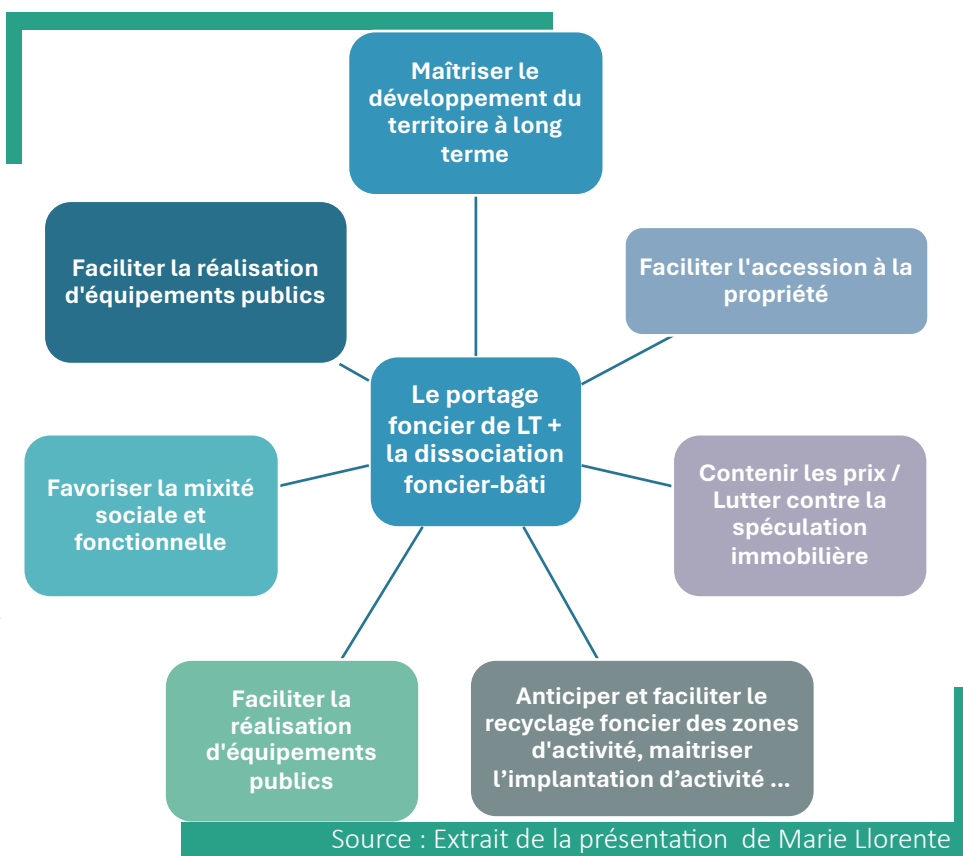
Cette « patrimonialisation » du foncier n’est toutefois pas sous-tendue par les mêmes logiques. Marie Llorente propose ainsi une typologie des foncières qui interviennent principalement dans le contexte francilien, pour mettre en évidence les différentes facettes d’un acteur clef de la gestion foncière. Elle distingue avant tout les foncières privées des foncières publiques ou para-publiques.



Source : Extrait de la présentation de Marie Llorente

Les foncières privées peuvent, classiquement, être cotées en bourse avec de fortes capitalisations et des stratégies d’investissement standard, mais elles peuvent aussi être issues des stratégies de diversification de grands propriétaires fonciers (La Poste, RATP real estate, SNCF Immo) qui concentrent de grands patrimoines dormants qui prennent une nouvelle valeur à l’heure du ZAN. Elles peuvent aussi être issues d’une stratégie de diversification d’opérateurs déjà positionnés sur la chaîne de l’aménagement, pour couvrir un spectre encore plus large d’activités et en tirer des loyers, comme Frey ou Brownsfield. Les foncières publiques ou para-publiques recouvrent quant à elles l’ensemble des échelons des collectivités, de la commune à la région, en opérant un déplacement vers des statuts hybrides public-privé.

Elles peuvent émaner d'opérateurs fonciers qui s'associent comme l'EPFIF avec Plaine Commune Développement pour créer la Foncière commune (2014) ou encore l'EPFIF et la Caisse des Dépôts et Consignation qui fondent en 2019 la Foncière Publiques d'Ile-de-France. Elles peuvent aussi être le fruit d'opération de l'économie mixte, en lien avec des stratégies de diversification vers l'aval de la chaîne de l'aménagement comme Sequano Patrimoine ou TerraEco, foncière publique récente qui vise à répondre à la problématique de la raréfaction du foncier économique par le bail à construction pour Grand Paris Aménagement et la Banque des Territoires.



Les OFS (Organisme Foncier Solidaire), comme d'autres foncières solidaires à but non lucratif ou à lucrativité limitée, tendent à se développer depuis une dizaine d'années, avec pour objectif de soutenir la production de logements abordables ou des activités d'économie sociale et solidaire en garantissant l'abordabilité des prix du foncier. Cette diversité des foncières reflète un mouvement de recomposition des chaînes de valeur urbaines : les frontières entre aménagement, promotion et gestion s'estompent, au profit d'une approche intégrée qui se cristallise autour de la question foncière. (Cf. schéma diversité de finalités selon les acteurs, mais qui permettent de poursuivre des objectifs stratégiques pour les collectivités) Le portage foncier de long terme, la dissociation propriété foncière/bâti, et la capitalisation progressive des biens deviennent des leviers de stabilisation des valeurs foncières et un levier de régulation.

CONCLUSION : le deuxième âge du recyclage urbain ?

La densification, après avoir constitué le moteur du cycle précédent de la production urbaine, cède la place à la sobriété foncière et à la patrimonialisation. Il ne s'agit pas de passer d'un cycle marqué par la consommation foncière à un cycle de sobriété foncière mais d'un changement de régime dans la sobriété. Ici le changement de cycle qualifie plutôt le passage d'une sobriété « facile » (friches « accessibles » et mutations parcellaires) à une sobriété complexe qui induit des recompositions et des adaptations dans les pratiques et les métiers de l'aménagement dans le Grand Paris. Le foncier, clef de voûte de la chaîne de l'aménagement apparaît comme une ressource stratégique qu'il convient de réguler via des stratégies de patrimonialisation comme en témoigne la récente émergence des foncières. L'oxymore sobriété VS production, contrainte initiale propre au Grand Paris devient un principe structurant de la fabrique métropolitaine qui induit une réinvention des modèles économiques et stratégie de toute la galaxie des acteurs de l'aménagement en Ile-de-France.

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](#)

Pour aller plus loin...

Institut Paris Region, *Les opérateurs publics dans le marché de l'aménagement francilien*, Tanguy Le Goff (coord.), octobre 2022, 71p.
 Institut Paris Region, *Sorts et ressorts de l'habitat individuel. Dernier inventaire avant transformations*, Damien Delaville et Aliénor Heil-Selimanovski (coord.), juin 2022, 78 p.
 Institut Paris Region, *Faire la ville par appel à projets : bilan et perspectives*, Aliénor Heil-Selimanovski (coord.), février 2023, 108p.
 Institut Paris Region, *Les ressorts d'une région bâtitrice. 20 ans de construction de logements en Ile-de-France*, Noémie De Andrade et al., mars 2023, 97 p.
 Institut Paris Region, *Agir sur les trajectoires du pavillonnaire. Sorts et ressorts de l'habitat individuel en Île-de-France : stratégie et outils*, Damien Delaville et Aliénor Heil-Selimanovski (coord.), septembre 2024, 92 p.