CAHIER D'ACTEUR FNE PARIS n°4

Faut-il encore construire à Paris ?
Quels arbitrages pour les gisements fonciers repérés et quels leviers de diversification sociale ?

Le cahier d'acteurs de FNE Paris est composé de plusieurs contributions élaborées par nos groupes de travail réunissant experts et associations sur les thématiques qui interviennent dans la construction d'un PLU: urbanisme, logement, santé environnementale, mobilité, démocratie locale.Ces documents rassemblent des constats relatifs au diagnostic présenté par les services de la ville et proposent des pistes pour que le PADD débouche sur un PLU véritablement bioclimatique. Le groupe de travail urbanisme est composé de Bernard Landau, Christine Nedelec, Yves Jouanique, Isabelle Madesclaire, Albert Levy, Olivier Ansart, Muriel Martin-Dupray, Tangi Le Dantec, Simon Ronai.

Résumé

Pour FNE Paris, la question à inscrire dans un large débat de fond, qui devrait réunir institutions, universités, citoyens et experts est : Faut-il encore construire à Paris ? Elle ne peut trouver de réponse hors du niveau métropolitain et sans doute national.
La gestion de la densité sera au cœur de la mandature qui a commencé et au fondement du nouveau PLU autour d'un enjeu complexe : le volontarisme politique que les Parisiens souhaitent, pourra-t-il l'emporter sur la force du marché immobilier dopé par l'attractivité internationale de Paris ?

Contact
Simon Ronai
Simon.ronai@orange.fr

Alors que les élus Parisiens engagent la révision du PLU et que nous venons de traverser une profonde crise sanitaire, le débat sur la forme urbaine capable de bien répondre aux impératifs du développement durable, aux aspirations, aux besoins et aux moyens des Parisiens est très vif et les visions très contradictoires vont s'affronter.

Pour éclairer les Parisiens sur l'état des lieux et alimenter la réflexion des nombreux acteurs qui contribuent à la construction des logements et à la gestion du parc existant, nous présentons le cadre contraint dans lequel les élus Parisiens agissent au jour le jour sachant que la politique urbaine est une action de longue durée qui répond a des objectifs de long terme, notamment la bonne réponse à la crise climatique et la préservation des grands équilibres sociaux.

Une ville déjà très dense

Après 18 années de gestion de gauche à Paris, la question de la transformation sociale et urbaine de la ville et de sa densification excessive a été au centre de la dernière élection municipale et légèrement évoquée pendant l'élection régionale, questionnement encore accentué par le choc de la crise du Covid.

Chacun le sait, Paris : 95 km2 (hors bois Boulogne et Vincennes), 2,175000 habitants, 1375000 logements, 18 millions de m2 de bureaux. C'est une ville patrimoniale, anciennement construite, sédimentée, et très dense : 20 781 h/ km2, 212 habitants/hectare 252 hors bois

- la densité de ce noyau urbain compacte se distingue nettement de ses voisins : (130 dans les communes proches, MGP 85, 60 pour les territoires plus lointains).
- la « densité humaine » qui cumule habitants et emplois accentue encore les écarts : elle dépasse 1000 personnes à l'hectare en journée dans certains quartiers de Paris, (134 en moyenne MGP, 15 dans le reste de l'ile de France)
- la surface d'espaces verts publics atteint moins de 2500 hectares soit un peu moins de 12m2 par habitant en comptant les bois (Vincennes 993ha, Boulogne 847ha), et moins de 3m2 en intramuros
- la part de terrains disponibles est de plus en plus limitée et la contradiction entre pression foncière et contrainte environnementale est désormais au cœur des choix d'aménagement

Une ville qui a construit beaucoup de logements sans parvenir à freiner sa transformation socio démographique et l'augmentation des prix et des loyers

Depuis 1968, Paris enregistre un accroissement continu de ses surfaces d'habitation, notamment au sein des grandes opérations d'aménagement et de reconversion d'anciens sites industriels. Depuis 50 ans la ville compte ainsi 152 000 de logements de plus et 400 000 habitants en moins, chaque logement étant moins occupé (résidence secondaires, diminution de la taille moyenne des ménages…)

Pour tenter d'en limiter la « gentrification » et de retenir les couches moyennes et les familles la municipalité a consacré beaucoup de moyens pour accroître l'offre de logements sociaux (500 millions€/an) dont le parc financé a augmenté de 13% à 22,6%, en visant les 25% en 2025. Pourtant 244000 demandes sont en attente, dont 134000 Parisiens, quand simultanément 121 000 résidences secondaires où occasionnelles et 114 000 logements vacants vides retiraient près de 250 000 logements à l'offre ordinaire avant la pandémie. De plus a mesure que le parc immobilier de la ville se modernisait l'offre de

nombreux logements privés « sociaux de fait » aux loyers accessibles a été réduite.

Depuis 20 ans alors même que le nombre de logements n'a jamais été aussi important, le prix à l'achat des 80% de logements privés a explosé d'environ 3000 € à 10200 € le m2 au début de 2021 (+ 350%) et les loyers ont doublé. Le logement est maintenant trop cher à l'achat comme à la location pour les plus pauvres mais aussi pour les classes moyennes sachant que pendant le même temps le revenu des ménages n'a augmenté que de 30%.

L'effet aggravant de la mobilité des grandes entreprises et de la redistribution géographique des activités

Dans la MGP 2,1 millions d'actifs exercent un emploi de bureau, activités qui ont augmenté de 24% en 20 ans. En mars 2020 la capitale regroupait 39% des 44 millions m2 de bureaux de la MGP (80% construits avant 2000) où leur construction a atteint un pic avec 2,4 millions m2 en chantier. La ville compte 18 millions de m2 de bureaux de plus de 1000 m2 sur 3320 parcelles. Leur production neuve y a atteint un niveau historique dans 59 opérations dont la taille moyenne est de 6500 m2 et le cumul 560000m2, tandis que la vacance se stabilise autour de 500000m2. Tous ces chiffres pourraient être sensiblement bousculés par les effets prolongés du télétravail.

A l'inverse des orientations d'aménagement visant une polycentralité la polarisation des immeubles de bureaux s'est renforcée au sein d'un nombre limité de quartiers d'affaires puisque 70%des surfaces de bureaux de plus de 5000 m2 ont été placées dans les Hauts de Seine et à Paris. Ce poids de Paris dans la production métropolitaine de bureaux (autour de 25%) accroit la tension sur le logement, pression accentuée par la place déterminante d'une capitale de rang mondial qui concentre les fonctions métropolitaines d'encadrement et de commandement dans les cursus professionnels et de formation.

Ce statut de l'agglomération parisienne interroge l'aménagement du territoire national et les dynamiques inégalitaires de métropolisation. La politique du logement ne peut plus chercher à accompagner le mouvement de concentration des emplois à Paris (1,8 million d'emplois pour 1,1 million d'actifs résidents, 171 emplois /hectare à comparer aux 48 emplois/hectare dans la MGP).

Une ville tentée de contourner son objectif de maîtrise de la densité

Le PADD adopté en 2007 prônait une ''densification mesurée'' mais pour limiter l'érosion démographique et attirer les entreprise cette volonté s'est progressivement émoussée : autorisation de relever a 50m le plafond de hauteur des bâtiments de logements dans les ZAC, abandon des COS (Loi ALUR) et modifications du PLU en 2016. Le cumul de ces dispositions entraine un risque de sur- densification des tissus urbains constitués (permis de construire délivrés à la parcelle, petites opérations de remembrement localisées) et amène une nouvelle génération de formes architecturales plus hautes et plus denses dans les ZAC récentes que dans les projets des décennies antérieures.

Dans une ville qui n'offre que 11,5 m2 d'espaces verts publics par habitant en comptant les bois de Boulogne et Vincennes, et (24,8 a l'échelle de la MGP) après 40 ans de reconquête des grandes emprises disponibles (en majorité terrains publics : SNCF, RATP, APHP ou rares terrains industriels – usines Citroën dans le 15ème), les grands terrains urbanisables sont de plus en plus rares d'où la tentation de « surdensifier» les derniers secteurs mutables aux portes de Paris comme dans toutes les parcelles diffuses pour atteindre l'objectif d'un million de m2 autorisé par an.

La limite de la densité acceptable est elle atteinte ?

Paris est structurellement percuté par des tendances contradictoires : augmentation continue du nombre de logements qui atteint ses limites, diminution continue de leur occupation, et pression internationale sur un marché déjà tendu pour le logement comme pour les bureaux. L'évolution des dynamiques du parc immobilier comme vecteur des mutations démographiques et économiques de la ville est donc au centre des controverses dont le nouveau PLU est le reflet.

La ville veut atteindre 40% de son territoire perméabilisé et végétalisé d'ici 2040, le regain d'attractivité de Paris ne peut donc plus se poursuivre sans tenir compte des aspirations de ses habitants ce qui implique une remise a plat de la localisation des activités et des logements dans le « Grand Paris » et sans doute bien au delà. La ligne rouge de la « densité acceptable » pour répondre aux impératifs climatiques, énergétiques, sanitaires, et environnementaux semble désormais atteinte. Elle est aggravée par la pression incessante d'un marché en tension sur un espace communal que, d'après l'enquête de 2017 « les parisiens et paris », les 2/3 des parisiens envisagent de quitter à court, moyen où long terme. La baisse du nombre d'habitants pour la 4° année consécutive et les effets induits par la crise sanitaire semblent accentuer cette tendance au repli démographique.

Ces questionnements sont ravivés par la difficulté de combiner une densité acceptée et l'exigence de sobriété foncière liée à l'objectif de « Zéro Artificialisation Nette » inscrit dans le plan bio diversité.

En arrière plan de ces interrogations c'est la question du pouvoir exclusif des maires sur « leur » PLU qui est posée de même que la capacité de l'Etat à coordonner et piloter l'aménagement du Grand Paris faute d'autorité métropolitaine reconnue : faut- il tenter de répondre a Paris intra muros à des besoins jamais satisfaits en favorisant densification, inflation foncière et spécialisation sociale ? faut- il accompagner la concentration des emplois dans le cœur de la métropole et notamment à Paris où doit on tenter une redistribution des activités en renforçant l'Etat sur ses misions de régulation nationale et l'institution métropolitaine sur ses pouvoirs de planification territoriale (SDRIF SCOT)?.

Annexes : les gisements fonciers repérés et les leviers de diversification sociale

Intra muros : les gisements semblent assez limités et toutes ces options ne sont pas acceptables ce qui confirme l'impasse d'une démarche règlementaire étroitement parisienne :

- transformer 200000 m2 de bureaux et garages en logements dans des opérations complexes et couteuses (environ 300 logements/an)
- surélever 9000 bâtiments (sur les 140 000 bâtiments existants) selon l'APUR correspondant à un potentiel de 36000 logements supplémentaires (environ 200 logements/an)
- recycler 11 4000 chambres de service dont la moitié ont moins de 9m2
- rénover 180 immeubles repérés et les 60 000 logements encore estimés indignes
- taxer 114 000 logements vacants et les 116 000 résidences secondaires
- réquisitionner parmi les logements ceux qui sont inoccupés depuis au moins 18 mois
- limiter la vague Airbnb qui concernait plus de 50 000 logements avant la pandémie et dont une fraction a été remise sur le marché entrainant un léger recul des prix
- encadrer les loyers (autorisé depuis avril 2019) mais 40% des annonces dépassent encore le plafond légal
- garantir les loyers aux propriétaires bailleurs
- vendre 1% des logements sociaux chaque année pour en construire de nouveaux avec les recettes dégagées
- construire davantage en hauteur dans les rares sites projets de projets urbains restant sur Paris, projets par ailleurs contestés et qui ne totalisent qu'une dizaine de tours
- user plus encore fortement du droit de préemption en dépit du coût de ce type d'intervention pour les finances de la ville
- développer l'outil du bail réel solidaire avec la Foncière qui vient d'être crée

Extra muros : c'est l'échelle territoriale élargie pertinente qui implique une coopération à la dimension de l'agglomération centrale et des options fortes dans le PMHH en cours d'élaboration :

- comparaison des densités de population à l'hectare des EPT

Paris
213

Est ensemble
102

Paris ouest défense
94

Paris est marne et bois
89

Plaine commune	87
Boucle nord de seine	87
Grand Paris seine ouest	85
Vallée sud grand Paris	82
Grand Orly seine amont	54
Grand Paris grand est	53
Paris terre d'envol	44
Plaine centrale haut VdM	30

- financer des logements « extra muros » notamment autour des gares du GPE tout en évitant la hausse des prix et la surdensité
- dissocier la propriété du terrain qui compte fréquemment pour la moitié du prix et celle du bâti pour favoriser l'accès a la propriété des ménages aux revenus intermédiaires où pour abaisser artificiellement le cout des loyers (objectif 30000 logements), c'est l'objet de l'Organisme Foncier Solidaire qui vient d'être crée pour construire 1000 logements (F3,F4, F5) dans 5 programmes destinés aux familles de classe moyenne et notamment aux locataires devant payer un sur/loyer (objectif 5000€/m2
- élargir la programmation Parisienne aux 29 communes riveraines, et penser à l'échelle du Grand Paris quand les prix varient du simple au double au sein de la MGP
- rééquilibrer les densités entre le centre de la métropole et la périphérie ce qui implique un SCOT et un PMHH ambitieux et contraignants

Pour penser le PLU bio climatique de Paris dans son environnement élargi à la zone dense on voit que les idées sont nombreuses et diverses, mais permettront elles de répondre simultanément aux objectifs contradictoires sans débats et décisions concertées a l'échelle du cœur de l'agglomération et un rééquilibrage volontaire entre l'est et l'ouest appliquant les objectifs fixés par la Loi à l'ensemble de ces territoires ?

Au delà même de ces questionnements comment maîtriser la croissance de notre Région qui a gagné 57600 habitants par an en moyenne entre 2007 et 2017, ce qui implique le renouveau de l'aménagement du territoire pour mieux maîtriser le devenir de Paris et de sa région?

Dans la perspective du nouveau PLU nous présentons les projets de logements récents les plus contestés qui, sous réserve des inflexions qui pourraient venir, illustrent la volonté de construire à Paris sur les derniers délaissés ferroviaires routiers où industriels :

- la ZAC Bercy/Charenton adoptée le 2 juillet 2018 (81 pour et 76 contre) est présentée comme un levier de rééquilibrage au bénéfice de l'Est de Paris en continuité avec la banlieue avec la création d'une nouvelle centralité qui sera le pendant de celle de la Défense...
  80 hectares à Paris dont 25 aménagés : 6 tours **de 85 à 180 m** dont trois de logements et trois de bureaux pour 583500 m2 de surface de plancher pour 4000 logements 9000habitants et 12000 emplois, 2 hectares d' espace vert

  12 hectares à Charenton une tour de 180 m de logements et hôtel dans le cadre d'inventons la métropole pour 360000 m2, 1000 logements, une liaison entre le bois de Vincennes et la Seine par dessus A4, 3,6 hectares d'espaces verts plantés. Ces projets sont actuellement mal desservis en TC au regard de l'importance des programmes envisagés.

  Ils cristallisent le débat parisien entre deux positions antinomiques : une réponse a la crise du logement, et l'opposition aux tours et à la densification d'une friche ferroviaire, mais aussi le ''Paris first'' garanti par l'attractivité de l'adresse parisienne au détriment de visions fondées sur une plus grande échelle

- le quartier Bruneseau nouvel R dans le cadre d'Appel à projets Innovants Inventons la métropole est l'achèvement de la ZAC Paris rive gauche et présenté comme le moyen de signer la fin de la coupure avec Ivry par-delà le boulevard périphérique : 3 tours en voie d'achèvement pour

95000 m2 et 800 logements dont 90% en accession

- le terrain d'éducation physique de 6000 m2 boulevard Ménilmontant où était prévu depuis 7 ans un programme de 80 logements sociaux, une salle de sport, une déchetterie a été suspendu devant une opposition trans/courant. Le projet indépendamment de son rejet dans un quartier déjà très pourvu en logements sociaux et de l'usage populaire du terrain de jeux par les jeunes du quartier était une caricature de l'hyper-densification a la parcelle permise par le PLU, question constaté sur plus de 40 projets en cours (PC accordés ou en cours d'étude).

On le voit la gestion de la densité sera au cœur de la mandature qui a commencé et au fondement du nouveau PLU autour d'un enjeu complexe **:**

le volontarisme politique que les Parisiens souhaitent pourra-t-il l'emporter sur la force du marché immobilier dopé par l'attractivité internationale de Paris?