

# **COMMENT PRODUIRE DU LOGEMENT ACCESSIBLE AU CENTRE DE L'AGGLOMÉRATION MÉTROPOLITAINE ?**

**Les leviers d'action sur le prix du foncier et de l'immobilier**

**Note de synthèse**

Novembre 2007



# **COMMENT PRODUIRE DU LOGEMENT ACCESSIBLE AU CENTRE DE L'AGGLOMÉRATION MÉTROPOLITAINE ?**

**Les leviers d'action sur le prix du foncier et de l'immobilier**

## **Note de synthèse**

Novembre 2007

Étude réalisée avec la participation financière de la Région Île-de-France  
dans le cadre de la convention  
entre la Région Ile-de-France et l'Atelier Parisien d'Urbanisme pour l'année 2007  
Article III. B1



<b>Introduction</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Le contexte de ce résumé de l'analyse</b> .....	<b>9</b>
<b>2 Le paradoxe francilien : forte demande et faible production de logements</b> .....	<b>11</b>
2.1 Un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande de logements « abordables » .....	11
2.2 Une inadéquation entre l'offre nouvelle et la demande du plus grand nombre de ménages .....	12
2.3 Une évolution qui fragilise le pouvoir d'achat de tous les ménages .....	14
2.4 Les objectifs importants de construction de logements dans le cœur de l'agglomération .....	15
<b>3 Les données de cadrage des enjeux fonciers</b> .....	<b>19</b>
3.1 Relativiser l'obstacle de la « pénurie » foncière .....	19
3.2 La faible corrélation entre le potentiel foncier disponible et la construction de logements, et notamment de logements abordables .....	23
<b>4 Les forces et les faiblesses des outils de régulation de dimension régionale</b> .....	<b>27</b>
4.1 L'insuffisante mobilisation des terrains considérés comme disponibles dans les ZAC .....	27
4.2 Les nouveaux acteurs des politiques foncières .....	28
4.3 L'effet correcteur des « conventions d'équilibre » stimule la construction de logements dans une vingtaine de communes .....	29
<b>5 Pourquoi ne parvient-on pas à mobiliser plus de foncier pour le logement en Ile-de-France ?</b> .....	<b>31</b>
5.1 Les multiples raisons de l'insuffisante offre de terrains réellement disponibles pour répondre à la demande croissante de logements .....	31
5.2 Les « vrais » moteurs indirects de la dynamique de construction de logements .....	33
<b>6 Une palette d'actions qui pourraient inciter les différents acteurs à mener une politique foncière plus ambitieuse au service du logement</b> .....	<b>35</b>
6.1 Renforcer aux côtés de l'état le rôle des collectivités territoriales en matière de politique foncière et d'habitat .....	35
6.2 Libérer des terrains pour produire des logements, et pour réguler le marché foncier .....	36
6.3 Donner gratuitement les informations utiles aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers .....	38
6.4 Généraliser les dispositifs qui encouragent les maires bâtisseurs à continuer de construire .....	39
6.5 Accroître l'efficacité des dispositifs de péréquation dans les dotations .....	40
6.6 Aménager l'article 55 de la loi SRU au cas particulier du cœur de l'Ile-de-France .....	41
6.7 Mettre la fiscalité immobilière au service du développement du parc locatif privé .....	41
6.8 Orienter l'épargne vers le logement .....	42
6.9 Engager une gestion dynamique du parc pour dégager des capacités d'attribution nouvelles .....	42
<b>4 Sources</b> .....	<b>45</b>
<b>4 Annexes statistiques</b> .....	<b>47</b>



Ce rapport s'efforce d'identifier les moyens de développer la production de logements en Ile-de-France à partir d'une analyse du potentiel foncier régional, dont la mobilisation est identifiée par de nombreux élus et professionnels comme la clé ou l'obstacle à la réalisation de logements, notamment sociaux.

Il est issu d'une réflexion collective menée dans le cadre d'un groupe de travail auquel ont bien voulu participer des représentants de l'État, du Conseil régional d'Ile-de-France, de la Ville de Paris, et de l'IAURIF.<sup>1</sup>

Centré sur la situation de Paris et de l'agglomération parisienne, il s'inscrit dans le prolongement de travaux antérieurs : le rapport de Pierre Pommelet « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics, 2003 »<sup>2</sup> et celui de MM. Braye et Repentin, « les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, 2005 »<sup>3</sup>, rapports dont sont reprises certaines orientations et préconisations.

Quatre étapes ont marqué l'activité du groupe de travail :

- la réalisation d'une série d'entretiens animés par le bureau d'études Orgeco Conseil avec des acteurs publics en charge des politiques foncières et immobilières ;
- une première réunion du groupe de travail consacrée à l'état des lieux de la production de logements en Ile-de-France et aux outils dont disposent aujourd'hui les collectivités publiques pour tenter de modérer les prix fonciers et immobiliers ;
- une réunion à mi-parcours visant à établir un diagnostic partagé des causes de l'insuffisance de la production de logements en Ile-de-France et à envisager une série de propositions pour corriger cette situation ;
- une dernière réunion du groupe de travail pour faire émerger une palette d'actions en faveur d'une politique foncière plus ambitieuse au service du logement.

Ce travail de partage d'informations et de confrontation des idées s'est échelonné tout au long de l'année 2007. M. Vincent Renard, directeur de recherche au laboratoire d'économétrie de l'école Polytechnique, y a apporté son concours. Le bureau d'études Orgeco Conseil a réuni les éléments de connaissance nécessaires à l'avancement des travaux et réalisé la présente synthèse.

---

1. Participants : Marie-Antoinette Basciani-Funestre, Dominique Dupre-Henry, Olivier Milan, Pascale Rohaut (DREIF), Céline Baron, Nicolas Legenda (Préfecture de Paris), Bruno Carrabin (Ville de Paris), Jean-Claude Pierre (Région Ile-de-France), Amélie Darley, Anne-Claire Davy (IAURIF), Jean-François Arènes, Audry Jean-Marie, Jean-Baptiste Vaquin (Apar), Vincent Renard (Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique), Paul Gallois, Simon Ronai (Orgeco).

2. Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics, rapport à Monsieur Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, octobre 2003.

3. Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, rapport d'information n° 442 du Sénat fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan par le groupe de travail sur les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement, juin 2005.





## 1. Le contexte

### ..... de ce résumé de l'analyse

Depuis quelques années la relance des réflexions sur l'aménagement équilibré du cœur de l'agglomération, et notamment de Paris et de ses voisins, pose la question de la maîtrise et de l'usage du foncier alors que les nombreux décideurs publics semblent soucieux d'accroître l'offre de logements, et surtout de logements financièrement abordables pour des catégories sociales modestes et moyennes :

- l'État dans le cadre du plan de cohésion sociale et de la loi portant Engagement National pour le Logement, souhaite accélérer la production de logements sociaux et il est attentif à la mobilisation de ses actifs fonciers comme à l'usage des emprises dont il n'a plus l'utilité ;
- la Région, dans le cadre du nouveau SDRIF et des objectifs de densification et de rééquilibrage qui sont aujourd'hui annoncés, souhaite « mobiliser tous les territoires, en particulier en faveur du parc social » et vient de se doter d'un établissement public foncier qui vient de procéder à ses premières acquisitions (production de 30 000 logements sociaux par an en Ile-de-France) ;
- la Ville de Paris a engagé des politiques urbaines qui s'intègrent dans ses options récemment validées dans le PLU comme dans la politique de logements effectivement mise en œuvre (production de 4 000 logements sociaux par an) ;
- certaines communes de première couronne ont des projets de développement ambitieux, alors que d'autres ont adopté des PLU très protecteurs.

**C'est dans ce contexte qu'il s'agit :**

- **de mieux cadrer les enjeux et de bien comprendre dans quelle mesure le volume et le niveau de prix du foncier déterminent réellement la production de logements, et d'abord de logements aidés,**
- **de vérifier si l'obstacle foncier est vraiment l'un des principaux facteurs empêchant de répondre aux besoins supplémentaires de logements abordables dans les conditions particulières du marché au cœur de la métropole parisienne,**
- **de repérer en partant des expériences connues comment les obstacles identifiés pourraient être surmontés.**



## 2. Le paradoxe francilien : forte demande ..... et faible production de logements

L'Ile-de-France est la région française où la demande solvable de logements est la plus forte, et où la construction de logements neufs par habitant est la plus faible (3 à 4 logements pour 1 000 habitants en moyenne depuis 20 ans soit 30 000 à 40 000 logements à comparer aux 176 000 transactions de logements anciens en 2006).

Pour expliquer l'ampleur et la persistance de la « crise » de l'offre et le manque de logements, on invoque traditionnellement sept explications :

- l'insuffisance pourtant toute relative du nombre de logements sociaux (17,5 % en France et 23 % en Ile-de-France, 15 % à Paris, 27 % dans les 29 communes riveraines, 32 % dans le reste de la petite couronne),
- l'augmentation de la demande de logements plus grands et plus confortables, alors même qu'un nombre toujours croissant de logements sont sous occupés,
- le cumul des facteurs démographiques et sociologiques qui augmentent la population régionale de 45 000 personnes par an, et surtout le nombre de ménages dans une ampleur imprévue et longtemps sous estimée,
- des choix de localisation des habitants devenus plus exigeants à l'égard de leur environnement naturel, urbain et social,
- l'irruption d'une demande solvable, en partie étrangère, qui tire les prix vers le haut notamment à Paris et dans les sites les plus prisés,
- le jeu des acteurs dans l'ensemble assez réticents à admettre l'ampleur du besoin de construire encore des logements partout où c'est possible, alors qu'ils privilégient la recherche d'activités,
- **enfin la pénurie de foncier qui interdirait de bien répondre à toutes ces nouvelles conditions de production de logements en nombre suffisant et en qualité adaptée.**

Parmi toutes ces causes il s'agit de mesurer l'impact réel de la question foncière et de définir une palette d'interventions variées permettant de libérer ou de recréer les fondamentaux d'une offre foncière suffisante dans un environnement sociétal juridique et fiscal favorable à la construction de logements.

### 2.1 Un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande de logements « abordables »

#### ● Une offre privée abondante, encore insuffisante, mais de plus en plus chère

Au rythme des réalisations actuelles il manquera 250 000 logements en 2030 dans Paris et la petite couronne. Ce sont donc presque 10 000 logements de plus qu'il faudrait y réaliser chaque année pour atteindre les objectifs du nouveau SDRIF.

#### Les objectifs prévisionnels de constructions de logements par département

	Objectifs de construction SDRIF 1994	Construction moyenne annuelle observée entre 1990 et 2005	Objectifs de construction SDRIF de 2007
Paris	5 500	4 800	4 500
Hauts-de-Seine	7 300	7 100	8 600
Seine-Saint-Denis	6 800	4 200	8 800
Val-de-Marne	6 500	4 700	7 500
Agglo centrale	26 100	20 800	29 400
<b>Ile-de-France</b>	<b>53 000</b>	<b>40 800</b>	<b>60 000</b>

Sources : SDRIF

**Ce déséquilibre structurel allie plusieurs facteurs parmi lesquels « le foncier » n'a qu'une part relative :**

- la faible construction de logements notamment au cours de la deuxième moitié des années 1990, malgré les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs ;
- la diminution de l'offre locative sociale neuve ;
- la moindre participation de l'État au financement de la construction sociale ;
- la complexité des financements croisés qui allongent les délais
- l'irruption de nouveaux acteurs sur ce marché de plus en plus ouvert à l'international ;
- les incertitudes réglementaires issues de la loi SRU et la plus grande pugnacité des associations pour bloquer où restreindre les projets ;
- la redéfinition de nombreux documents d'urbanisme (PLU, Scot...) qui limitent les objectifs et les potentiels de constructibilité.

**La hausse des prix s'explique donc d'abord de manière classique, par un déséquilibre entre l'offre qui tend à se raréfier, notamment du fait du jeu des acteurs publics et privés et la demande solvable qui demeure durablement élevée.**

### ● **Une offre sociale, ou « abordable » durablement insuffisante face à une demande qui ne se tarit pas**

Malgré le doublement du parc social francilien passé de 591 000 logements HLM en 1973 à 1 170 000 logements en 2006, soit 22,5 % du parc régional, la demande de logements sociaux ne cesse de croître. C'est encore plus vrai à Paris et en première couronne en dépit de la présence de 23,7 % de logements sociaux et du nombre réduit de communes soumises à l'article 55 qui délibérément refusent de l'appliquer.

En 2006, 20 350 logements sociaux ont été construits mais dans le même temps le nombre de demandeurs atteint 374 000 au 1<sup>er</sup> janvier 2006, dont 68 % à Paris et en petite couronne. Rapporté au nombre de ménages, il est cependant resté stable entre 7 % et 7,5 %.

## **2.2 Une inadéquation entre l'offre nouvelle et la demande du plus grand nombre de ménages**

---

### ● **Une évolution en termes de prix et de marché sans rapport avec la solvabilité moyenne**

Entre 1984 et 2002, selon l'enquête nationale Logement et la chambre des notaires, la progression du revenu des ménages (+ 67 %) a été deux fois moins rapide que celle des prix de l'immobilier (+ 155 %, de 1 200 € à 3 200 € par m<sup>2</sup>) ; le développement d'une offre d'habitat plus conforme aux besoins et aux moyens des Franciliens est donc indispensable.

### ● **Une hausse des prix des logements parisiens qui atteint tous les arrondissements et accentue l'exclusion des couches moyennes et des familles**

À Paris, la hausse des prix s'est généralisée dans tous les arrondissements, tout en maintenant une forte différence avec les communes voisines. C'est surtout par le poids des ménages aisés que Paris se distingue de l'essentiel de la petite couronne et cette situation favorise la hausse constante des prix sans rapport direct avec le volume de logements produits.

### ● **Un déséquilibre étendu à toutes les communes de petite couronne gagnées par la hausse des prix des logements**

Portée par la dynamique globale du marché et la pénurie de réalisations, la hausse des prix gagne tous les territoires proches de Paris, si bien qu'en petite couronne le prix moyen du m<sup>2</sup> de logement ancien a atteint 3 600 € en 2006

Si le prix moyen d'une acquisition n'est que de 235 000 € à Paris, c'est en raison des petites surfaces des logements parisiens (41 m<sup>2</sup> en moyenne), alors que les biens achetés en banlieue sont plus chers mais aussi beaucoup plus grands. Leur prix moyen va de 249 000 € en Seine et Marne à 603 000 € dans les Hauts de Seine.

● **Un déséquilibre accentué par la disparition de pans entiers du « parc social de fait » à Paris et en banlieue**

Au cours des années quatre-vingt-dix plus de 90 000 logements anciens d'avant 1948, dont un grand nombre étaient vétustes, ont disparu à Paris et en petite couronne dont 39 000 à Paris, 23 000 dans les Hauts de Seine, 18 150 en Seine St Denis, et 12 000 dans le Val de Marne. À cette diminution se superpose la perte rapide et massive de 120 000 petits logements de 1954 à 1999 (de 385 000 à 265 000).

À Paris le « parc social de fait » regroupe encore 103 700 logements dont 70 % situés dans les immeubles d'avant 1914, et pour l'essentiel dans cinq arrondissements du nord est. Moins de 10 % de ces logements sont sous le régime de la « loi de 1948 » ; et près des deux tiers sont en copropriété.

**Cette hausse des prix témoigne d'un certain rattrapage relatif du prix au m<sup>2</sup> dans les territoires jusqu'ici à l'écart, mais sans résorber les très fortes différences qui vont du simple au double avec Paris intra muros, puisque les évolutions sont parallèles.**

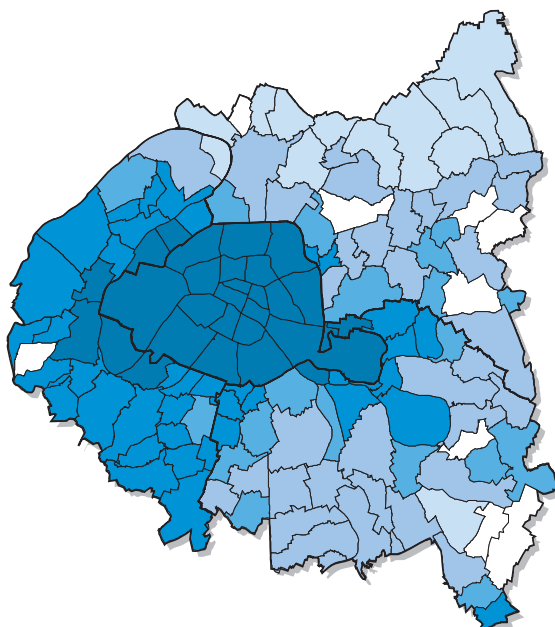
**Elle est sans rapport direct apparent avec la pénurie ou l'abondance de foncier sur tel ou tel site, au contraire certains des sites les plus denses sont aussi les plus chers.**

**Prix au m<sup>2</sup> au 4<sup>e</sup> trimestre 2006**

**Des appartements anciens vendus libres à usage d'habitation en Petite Couronne**

- < 2 500 €
- de 2 500 à 3 000 €
- de 3 000 à 3 500 €
- de 3 500 à 4 000 €
- > à 4 000 €

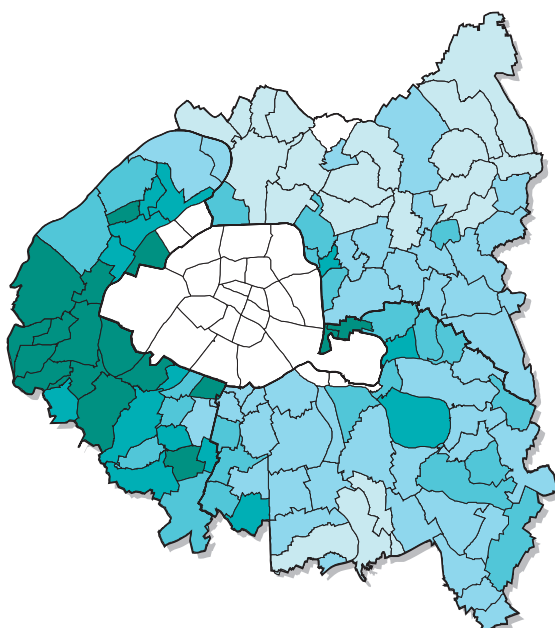
*Prix médians calculés sur 6 mois glissants*



**Des maisons anciennes vendues libres à usage d'habitation en Petite Couronne**

- < 250 000 €
- de 250 000 à 350 000 €
- de 350 000 à 450 000 €
- de 450 000 à 550 000 €
- > à 550 000 €

*Prix médians calculés sur 6 mois glissants*



Source : Chambre des Notaires 2006 – BIEN

## 2.3 Une évolution qui fragilise le pouvoir d'achat de tous les ménages

L'étude s'intéresse prioritairement aux blocages fonciers pour l'offre nouvelle, alors que la production neuve à Paris et en petite couronne n'a été que de 20 000 à 21 000 logements commencés par an de 1990 à 2005, ne représente qu'une part infime des 3 250 000 logements existants et ne joue donc qu'un rôle marginal dans le marché comme dans les parcours résidentiels.

### ● Le rôle déterminant des transactions dans le parc existant en comparaison avec l'extension de l'offre nouvelle

S'agissant de l'accès à un logement, le flux des échanges dans le parc constitué est déterminant, alors que leur nombre a rapidement augmenté et que la hausse des prix de ces logements est supérieure de 75 % à celle des revenus. De 1995 à 1999, le nombre de transactions augmentait alors que leur coût restait presque stable, mais de 2000 à 2006, au contraire leur nombre est resté stable autour de 175 000 par an alors que les prix montaient brutalement.

Bien évidemment cette évolution tient beaucoup à la pénurie d'offre, dont on sait qu'elle n'est qu'indirectement associée à la pénurie de foncier.

### ● Les ménages accédants à la propriété

En 1999, l'Ile-de-France comptait 44 % de propriétaires et de 1996 à 2006, les écarts du prix des logements achetés par les ouvriers et les cadres se sont réduits de 87 % à 71 % signe que ce sont les plus modestes qui sont confrontés à la plus forte hausse des prix au regard de leurs moyens.

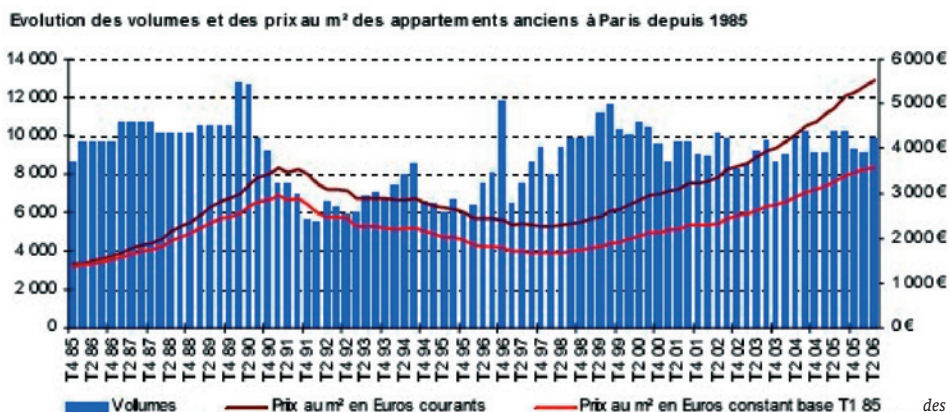
### ● Les ménages locataires privés

Malgré l'augmentation du nombre de logements privés réalisés, les loyers du secteur privé ont progressé plus fortement que l'inflation en raison notamment du dérapage de l'Indice (augmentation annuelle 4,8 %) qui s'explique par la hausse continue du coût de la construction, tiré par le prix des matières premières, le renforcement des normes techniques et contraintes réglementaires de toutes sortes, et la dynamique immobilière qui dopant l'activité d'un secteur très atomisé et soumis à un marché du travail assez rigide ne favorise pas l'accroissement rapide des volumes de construction.

La hausse est accélérée par le poids déterminant des relocations et par le déclin de la reconduction des loyers à leur niveau initial qui ne concerne plus que 9 % des loyers (25 % en 2001).

### ● Les ménages parisiens confrontés à une hausse forte et généralisée à l'achat comme à la location

Le volume annuel de transactions à Paris est dans une fourchette de 35 000 à 40 000 ventes de logements anciens. En bas de cycle (1991-1996), les volumes étaient d'environ 30 000 ventes alors qu'en haut de cycle (1997-2004), ils se sont redressés à 40 000 ventes par an.



La hausse des prix et les caractéristiques des logements expliquent que Paris n'est qu'une étape dans l'itinéraire résidentiel de nombreux ménages à revenus moyens qui forment la moitié des ménages parisiens (entre 1105 et 2 860 € mensuels de revenus par unité de consommation en 2001).

**Ces ménages qui sont le socle de la structure sociale de Paris sont plus enclins au départ que les ménages plus aisés lors de la constitution de la famille, et notamment lors de l'arrivée du second enfant.**

● **La hausse des prix ne reproduit pas une relation mécanique entre l'évolution relative du nombre de ménages et du nombre de logements**

Sur les quarante dernières années, il n'existe pas de corrélation entre le nombre de logements construits (net de l'accroissement du nombre de ménages) et les variations du prix des logements. Ainsi le niveau très élevé des prix actuels n'est pas consécutif à affaiblissement du flux de construction pendant les années récentes (1998-2005).

**Si la hausse des coûts de construction peut expliquer 15 % de la hausse des prix hors effet de revenu, elle n'explique pas l'ampleur et la longueur de la stagnation du rythme de la construction.**

**La longue panne de construction dont on sait qu'elle n'est pas directement et principalement liée à la pénurie foncière ne semble influencée ni par les cycles de production ou de prix, ni par les tendances démographiques lourdes, elle a d'autres racines plus profondes et multiples.**

## 2.4 Les objectifs importants de construction de logements dans le cœur de l'agglomération

---

Dans ce contexte d'offre insuffisante, la Région et l'État affichent des objectifs ambitieux.

● **Construire 60 000 logements par an dans la Région selon le SDRIF**

L'estimation de 1,5 million de logements à construire à l'horizon 2030 tient compte des nombreux facteurs qui tendent tous à augmenter les besoins de logements, particulièrement dans la zone centrale :

- la demande des 870 000 ménages supplémentaires en 2030 ;
- le rattrapage du déficit de 160 000 logements cumulé depuis 1990 ;
- le maintien d'un volant de vacance de 90 000 à 150 000 logements ;
- la compensation de la disparition de 350 000 logements dans le parc existant ;
- l'évolution des modes de vie alimente explique 30 % de la croissance du nombre de ménages : mises en couple plus tardives, séparations plus fréquentes, multiplication des familles monoparentales ou recomposées.

Tous ces éléments fondent l'objectif politique des 60 000 logements neufs par an en Île-de-France entre 2005 et 2030

● **Construire la moitié de ces 60 000 logements dans la zone centrale de l'agglomération, dont 20 000 dans « l'agglomération dense » (4 500 à Paris et 15 000 en petite couronne)**

**Depuis 1990 la production annuelle moyenne tourne autour de 20 000 logements soit un déficit de presque 10 000 logements par an par rapport aux 29 400 logements neufs prévus à Paris et la petite couronne dans le nouveau SDRIF et aux 26 100 déjà prévus dans le SDRIF de 1994.**

C'est pour corriger ces dysfonctionnements que les objectifs ambitieux ont été déclinés à l'échelle départementale en appliquant les principes de localisation du SDRIF :

- répartition en fonction du volant de logements nécessaire pour que chaque territoire maintienne en 2030, sa population de 2005,
- efforts supplémentaires de construction demandés aux territoires :
  - disposant d'un potentiel foncier en densification, en mutation ou en extension situé à moins de 1 000 mètres d'une gare ferroviaire ou d'une station de métro et à moins de 500 m d'un transport en commun en site propre,
  - porteurs de développement économique pour accompagner la dynamique de bureaux par la production accrue de logements.

Pour accélérer la production l'État a initié, lors du CIIACT du 6 mars 2006, trois nouvelles Opérations d'Intérêt National avec des objectifs ambitieux : 3 000 logements par an sur Orly/Rungis/Seine Amont, 5 000 sur Massy Palaiseau Saclay St-Quentin-en-Yvelines, 2 500 sur Seine Aval Mantois, sans compter les 4 500 logements envisagés sur la Plaine de France.

● **Privilégier la production de logements sociaux partout, et viser globalement le seuil des 30 % dans le cœur d'agglomération**

En janvier 2006, on comptait plus de 370 000 demandeurs de logements sociaux, dont plus du tiers à Paris, pour près de 100 000 attributions annuelles.

- l'offre locative sociale devrait être quantitativement renforcée pendant toute la durée du SDRIF par la construction d'environ 19 500 logements et par les acquisition/amélioration d'environ 7 000 logements ;
- l'offre sociale est particulièrement encouragée dans le cœur de l'agglomération et les secteurs de marché tendus pour maintenir une offre de logements accessibles aux classes modestes et moyennes ;
- le ratio de 20 % de l'article 55 de la loi SRU, atteint ou dépassé par de nombreuses communes, devrait être considéré comme un seuil minimal là où la hausse des prix est la plus forte et où une part croissante des actifs peine à se maintenir.

**Hypothèses départementales permettant d'atteindre la moyenne de 30 % de logements sociaux dans le parc total de logements en 2030**

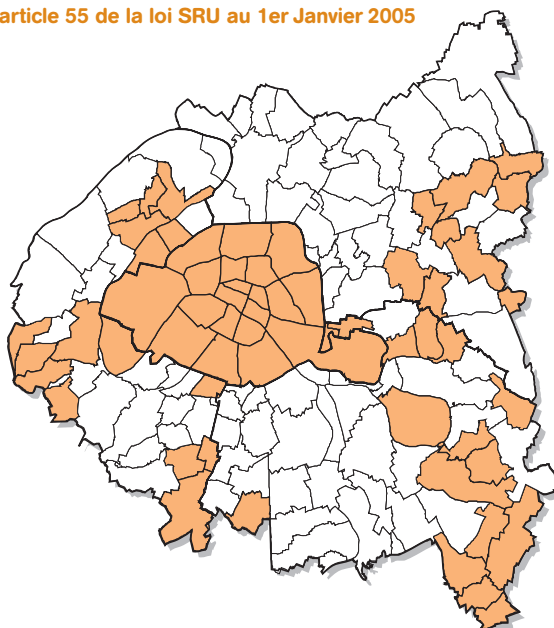
Département	Part de logts sociaux dans le parc total 2005	Part de logts sociaux dans le parc total 2030	Part de logts sociaux dans le parc de résidences principales 2005	Part de logts sociaux dans le parc de résidences principales 2030 (référence SRU)	Indice d'effort (part 2030 /part 2005)	Nombre de logts à construire chaque année entre 2005 et 2030
Paris	13 %	20 %	15 %	24 %	1,60	4 500
Hauts-de-Seine	24 %	34 %	26 %	37 %	1,44	8 600
Seine-Saint-Denis	34 %	40 %	36 %	44 %	1,21	8 800
Val-de-Marne	26 %	35 %	28 %	38 %	1,35	7 500
<b>Ile-de-France</b>	<b>21 %</b>	<b>30 %</b>	<b>23 %</b>	<b>33 %</b>	<b>1,42</b>	<b>60 000</b>

Sources : SDRIF

Actuellement 188 communes d'Ile-de-France sont soumises à la loi SRU, dont 99 qui n'ont pas atteint le seuil des 20 % de logements sociaux et 66 ont fait l'objet d'un constat de carence.

42 communes se situent dans le cœur d'agglomération dans des contextes territoriaux variables, et leurs réticences ne sont pas toujours imputables à la seule pénurie foncière.

**Communes soumises à l'article 55 de la loi SRU au 1er Janvier 2005**



Source : Inventaire SRU 2005



## ● Créer 4 500 logements sociaux par an à Paris malgré la pénurie foncière

À Paris pour arriver globalement aux 20 % en 2020 il faudra créer 61 000 logements sociaux, dont le tiers seulement en construction neuve exigeant la mobilisation de foncier. Cette production sera portée par diverses dispositions du PLU qui généralise le COS de 3 :

- la règle dite des 25 % de la surface des programmes de logements pour toute opération de plus de 800 m<sup>2</sup> devrait permettre de créer 3 450 à 3 600 logements sociaux ;
- la règle du dépassement de COS et les possibilités de sur densité de 20 % pour les logements sociaux permettrait de créer 10 à 17 % de surfaces supplémentaires équivalent de 2 700 à 5 850 logements sociaux ;
- les opérations d'aménagement pourraient représenter un potentiel de 250 000 m<sup>2</sup> de SHON dont la moitié pour les logements sociaux ce qui permettrait d'en créer de 9 850 à 10 600 notamment sur des terrains APHP, RATP, RFF, ministère de la défense ;
- pour augmenter le potentiel parmi les 1 380 sections cadastrales parisiennes, 107 parcelles ont été réservées dans le tissu urbain diffus pour créer de 4 800 à 5 250 logements sociaux.

**Selon ces hypothèses entre 54 000 et 68 000 logements sociaux seraient créés dans Paris d'ici 2020, dont le tiers seulement est directement tributaire du potentiel foncier mobilisable, ce qui confirme que selon les contextes urbains et politiques la donne foncière est abordée de façon fort différente et que son effet peut être surmonté en y mettant les moyens.**

## ● Intégrer l'effet ANRU et préserver le potentiel de densification du parc existant

Le nombre de démolitions de logements sociaux en petite couronne tourne autour de 3 000 et va s'accroître au fur et à mesure de l'avancement des dossiers ce qui accentue la pression sur le parc existant.

**En application des documents de planification territoriale la moitié des constructions prévues en Ile-de-France sont à répartir sur 5 % de l'espace régional et 24 % de l'espace actuellement consacré à l'habitat, dans une centaine de communes ce qui impose de considérer autrement le « potentiel » foncier constructible.**

### Bilan des démolitions / Reconstructions ANRU, Novembre 2005

	Nombre de démolitions	Nombre de reconstructions sur					taux reconstruction /démolition
		Site	Commune	Agglomération	Département	Total	
Total Grande Couronne	5853	2213	1338	361	843	4755	0,81
Total Petite Couronne	2945	2404	1178	42	439	4063	1,38
<b>Total</b>	<b>8798</b>	<b>4617</b>	<b>2516</b>	<b>403</b>	<b>1282</b>	<b>8818</b>	<b>1</b>

Sources : Inventaire SRU 2005



## 3. Les données de cadrage des enjeux fonciers

Pour répondre à la question essentielle de l'impact réel du foncier sur le type et le nombre de logements construits, il faut constater qu'il n'existe pas de chiffres facilement disponibles, comparables et homogènes, ni aucun organisme public ou privé qui suive et analyse de façon continue cette variable synthétique pourtant décisive pour comprendre les termes de la crise que l'on veut résoudre.

Comment mesurer si la disponibilité foncière est à l'origine de la limitation de l'offre de logements, et principalement des logements abordables et sociaux, quand on n'en connaît pas vraiment les composantes ?

### 3.1 Relativiser l'obstacle de la « pénurie » foncière

**La construction de logements sociaux ne concerne qu'environ 10 % du volume des constructions nouvelles, puisque la moitié seulement des constructions sont des logements, et que 20 % à 30 % d'entre eux sont des logements sociaux.**

**Ce rappel mesure l'écart entre les usages multiples auxquels le potentiel foncier doit répondre, et la réponse prioritaire aux besoins de logements financièrement accessibles qui ne représente que 5 à 10 % du total des terrains aménagés.**

#### ● La mesure des ordres de grandeurs physiques

En 2003 selon l'IAURIF il était recensé dans la Région 15 800 ha en zone NA ou AU, 7 200 ha non construits en zones urbanisables du SDRIF de 1994, 13 400 ha dans les zones partiellement urbanisables et 5 000 ha de grandes emprises urbaines de plus de 5 000 m<sup>2</sup> dont 675 dans la zone dense (30 à Paris, 350 dans le 92, 390 dans le 93 et 474 dans le 94).

**Ces capacités théoriques de 40 000 ha sont à comparer aux 22 000 ha consommés pour les extensions urbaines de 1990 à 2003 :**

- elles sont presque entièrement situées à l'extérieur de l'agglomération dense et ne correspondent ni aux attentes des promoteurs ni aux objectifs de « ville compacte » affichée dans le SDRIF,
- elles sont assez virtuelles compte tenu de leur localisation et de leurs caractéristiques en termes de desserte et d'équipements.

#### ● La grande diversité des densités au sein de la région et dans la « zone dense » elle-même

Simple en apparence la notion de « densité » recouvre plusieurs dimensions et son appréciation s'appuie sur des données floues fréquemment instrumentalisées. Ce terme souvent connoté négativement est associé aux dysfonctionnements sociaux ou comportementaux, aux risques de promiscuité, de conflits de voisinage et de surpeuplement. Du point de vue de la forme bâtie, il exprime exclusivement la défiance à l'égard de la verticalité et le rejet des tours et des barres, alors que l'habitat individuel rejoint le désir de sécurité et d'individualisation, quand ce n'est pas le rejet de l'autre.

En réalité depuis plus de 30 ans, la diminution de la densité démographique et l'augmentation de la densité immobilière sont allées de pair, si bien que l'augmentation de la surface moyenne de plancher par habitant a augmenté de 50 % en même temps que le nombre de ménages n'a cessé de croître. La notion de « densité » appelle donc beaucoup de rigueur et de prudence dans l'interprétation : à quelle échelle raisonne-t-on ? Quelle unité de mesure utilise-t-on ? Parle-t-on de densité bâtie, de densité résidentielle ou de densité perçue ?

Dans ce contexte fortement contraint, le nombre de logements produits a pourtant augmenté plus vite que la consommation de foncier, la vraie question est celle de la productivité comparée de l'utilisation du foncier :

- comment faire plus de logements accessibles et bien desservis sur moins de terrains ?
- comment arbitrer entre l'usage du potentiel foncier pour les logements, les activités ou les équipements ?
- comment associer densité et « vivre ensemble » ?

#### La diversité des densités de logements en 2003 au sein de l'agglomération dense

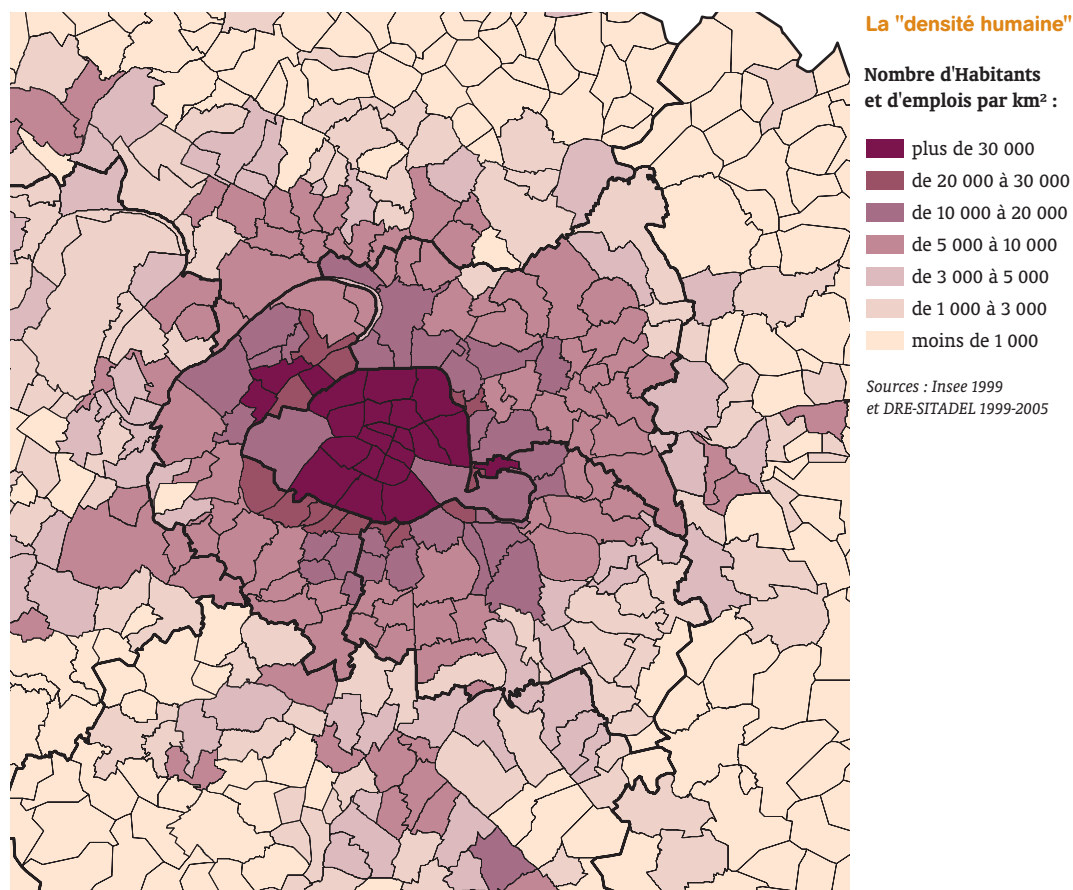
Territoires	Logements par ha en 1999	évolution du nombre de logts/ha entre 1990 à 1999	Habitants par ha (densité) en 1999	Habitants (1999) par ha occupés par l'habitat (MOS 2003)
Paris	125,5	1,40%	202	497
Hauts-de-Seine	40,0	6,94%	81	168
Seine-St-Denis	24,6	5,22%	59	122
Val-de-Marne	22,5	7,72%	50	111
Paris + Petite couronne	41,4	4,37%	61	130
<b>Ile-de-France</b>	<b>4,2</b>	<b>7,10%</b>	<b>9</b>	<b>79</b>

Sources : RGP 1999 (Insee) et MOS 2003 (IAURIF)

#### La diversité des densités humaines (habitants et emplois) en 1999 au sein de l'agglomération dense

Territoires	Habitants et emplois par ha en 1999
Paris	358,8
Hauts-de-Seine	127,5
Seine-St-Denis	78,3
Val-de-Marne	69,0
Paris + Petite couronne	125,4
<b>Ile-de-France</b>	<b>13,3</b>

Sources : RGP 1999 (Insee)



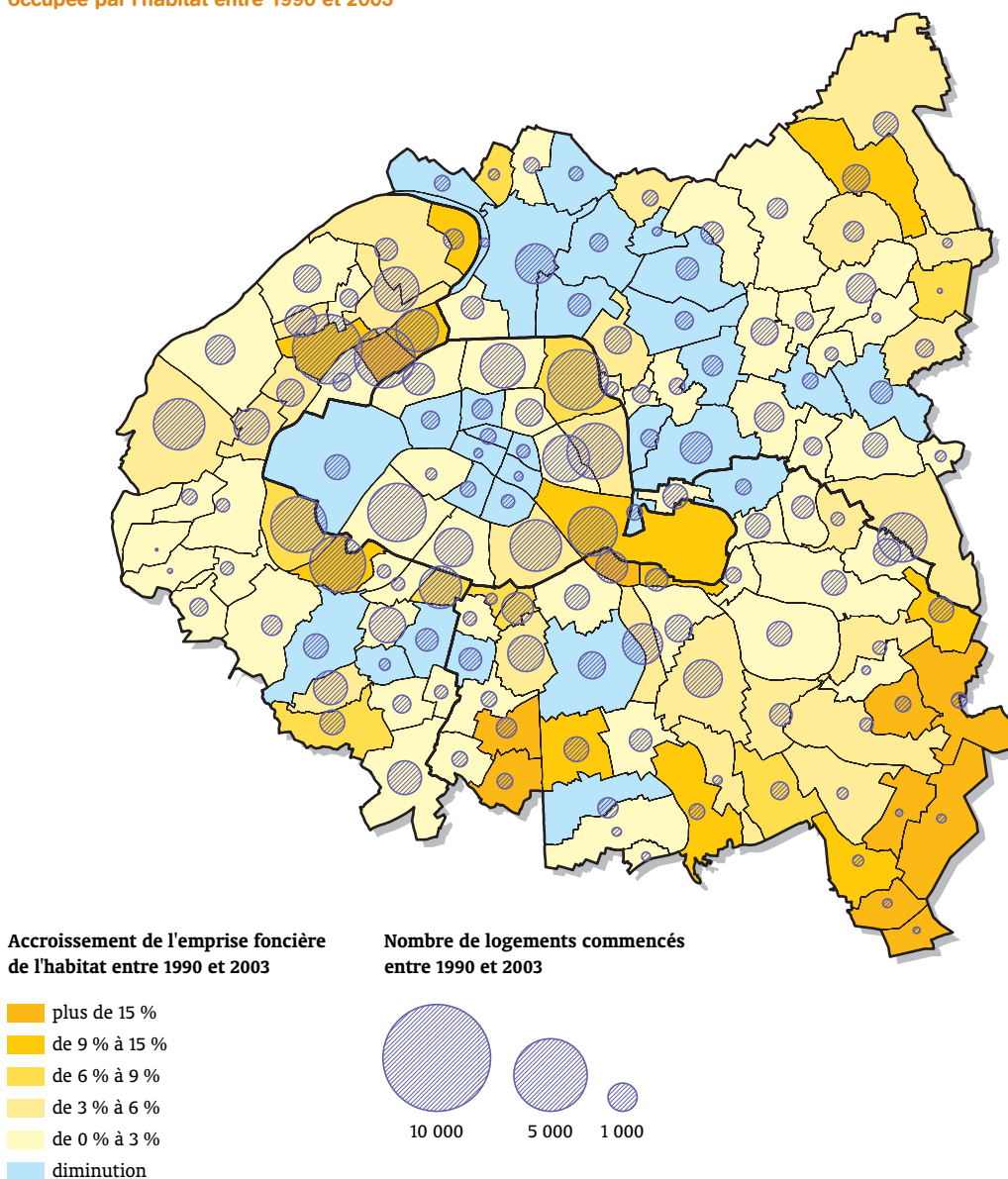
La comparaison entre le nombre logements construits et l'accroissement des surfaces occupées par l'habitat montre la grande diversité du lien entre création d'habitat et consommation foncière selon les communes.

#### La consommation foncière rapportée au nombre de logements commencés entre 1990 et 2003

	Total construction logement 1990-2003	Évolution surface logement 1990-2003	Rapport foncier consommé / logements construits
<b>Paris (Gerco)</b>	71 435	718 088	10,1
Hauts-de-Seine	102 239	2 272 472	22,2
Seine-Saint-Denis	59 267	1 403 948	23,7
Val-de-Marne	65 306	3 637 508	55,7
<b>Petite Couronne</b>	271 343	8 032 017	29,6
Seine-et-Marne	94 076	36 016 736	382,8
Yvelines	69 706	21 535 334	308,9
Essonne	63 774	20 515 651	321,7
Val-d'Oise	59 438	12 795 141	215,3
<b>Grande Couronne</b>	286 994	90 862 862	316,6
<b>Île-de-France</b>	583 462	98 894 879	169,5

Sources : DREIF-SITADEL, Ville de Paris-GERCO, IAURIF-MOS

#### La construction de logements au regard de la progression de l'emprise foncière occupée par l'habitat entre 1990 et 2003



Sources : IAURIF-MOS 2003 et DRE-SITADEL 1990-2003

Les tableaux et les cartes montrent qu'il n'y a pas de relation directe entre le nombre de logements produits, le volume de foncier consommé, et la densité préexistante. Au contraire on observe que les territoires les plus construits sont aussi ceux où le nombre de logements réalisés est le plus fort, et que rapporté au logement c'est là que la consommation de foncier est la plus intense : Paris et les Hauts de Seine.

Par le jeu cumulé des prix, des contraintes physiques, du modèle urbain dominant, « la densité va à la densité », alors que sur d'autres sites nettement moins occupés la construction peine à s'accélérer.

● **L'extension de l'espace urbain au rythme de 800 hectares par an pour l'habitat, dont seulement 50 à Paris et en petite couronne**

De 1990 à 2003, d'après le séminaire consacré au foncier dans le SDRIF en février 2006 :

- 22 365 ha ont été urbanisés dans la Région dont 10 135 ha (45 %) pour l'habitat, soit environ 800 hectares par an, et 3 200 ha (15 %) pour l'activité, soit environ 250 ha par an.
- 662 ha ont été consacrés au logement, à Paris et la petite couronne soit environ 50 ha par an de 1990 à 2003.

**Comparaison de l'évolution des surfaces de foncier destinées au logement et à l'activité économique entre 1990 et 2003**

	Superficie totale (ha)	Habitat			Activité économique		
		Surface occupée en 2003 (ha)	% sur superficie totale	Evolution depuis 1990	Surface occupée en 2003 (ha)	% sur superficie totale	Evolution depuis 1990
Paris	10 540	4 039	38%	1,80%	618	6%	-1%
Hauts-de-Seine	17 561	7 111	40%	3,30%	1 908	11%	-7%
Val-de-Marne	24 503	9 254	38%	4,10%	2 220	9%	6%
Seine-Saint-Denis	23 620	9 517	40%	1,50%	3 028	13%	9%
<b>Petite Couronne</b>	<b>76 224</b>	<b>29 920</b>	<b>39%</b>	<b>2,80%</b>	<b>7 774</b>	<b>10%</b>	<b>3%</b>
Yvelines	228 443	20 926	9%	11,50%	3 760	2%	19%
Val-d'Oise	124 591	14 583	12%	9,60%	3 291	3%	31%
Essonne	180 440	18 956	11%	12,10%	3 605	2%	35%
Seine-et-Marne	591 529	28 109	5%	14,70%	5 157	1%	43%
<b>Grande Couronne</b>	<b>1 125 003</b>	<b>82 574</b>	<b>7%</b>	<b>12,40%</b>	<b>15 813</b>	<b>1%</b>	<b>32%</b>
<b>Île-de-France</b>	<b>1 201 227</b>	<b>112 494</b>	<b>9%</b>	<b>9,60%</b>	<b>23 587</b>	<b>2%</b>	<b>21%</b>

Sources : IAURIF – MOS 2003

Si la consommation foncière pour les activités est très forte en grande couronne, à Paris et en petite couronne l'usage des terrains aménagés est plus équilibré, et on note même qu'à Paris comme dans les Hauts de Seine la construction de logements se fait sur d'anciens terrains industriels dont l'emprise a reculé au bénéfice du logement.

● **Le cas particulier de Paris qui produit les deux tiers de ses logements sociaux sans consommation de foncier**

Paris rassemble 22 % de la population et 34 % des emplois sur moins de 2 % du territoire de l'agglomération. Sur les 10 540 hectares de la commune, moins de la moitié sont occupés par l'habitat les équipements et l'activité. En dépit de ce cadre contraignant de 1973 à 2000 la surface habitable est passée de 5 500 hectares à 7 200 hectares soit un gain de 25 % alors que la population baissait simultanément de 7 % pour trois raisons : la taille des ménages a diminué de 2,3 à 1,9, la surface habitable a augmenté, de nombreux immeubles ont été transformés en bureaux, accélérant la baisse démographique des années soixante/soixante-dix.

Les très fortes densités parisiennes : (245 habitants et 157 emplois à l'hectare hors les bois) montrent combien leur concentration a été renforcée par la combinaison de l'histoire et de la géographie qui ont durablement instauré une rupture urbaine et physique qui commence seulement à être surmontée avec « l'extra muros ».

**Selon les hypothèses retenues par la ville de Paris sur les 54 000 à 68 000 logements sociaux qui seraient créés d'ici 2020 pour atteindre le seuil des 20 %, le tiers seulement est directement tributaire du potentiel foncier mobilisable. Tous les autres consistent en la mutation d'un patrimoine bâti existant dont la vocation et l'usage social sont renforcés.**

## ● L'indiscutable flambée des prix du foncier, cause ou résultante de l'augmentation du prix des logements ?

La compétition pour l'occupation de l'espace engendre un renchérissement des terrains qui tend à évincer les opérations les plus difficiles à équilibrer, notamment celles liées au logement social.

Actuellement il suffit de savoir qu'un terrain susceptible d'être urbanisé vaudra plus cher demain pour que sa valeur augmente dès aujourd'hui, cette hausse par anticipation concerne pratiquement tous les terrains du cœur d'agglomération. Il reste que si le prix du terrain peut peser jusqu'à 50 % du budget global de construction d'une maison par un particulier, mais que sa part dans le prix d'un logement est beaucoup plus modeste (de 10 à 20 % maximum), mais suffisamment significative pour faciliter ou empêcher une opération. En réalité « **le foncier n'a pas de prix** », et le prix des terrains devient plutôt un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages les moins aisés et primo-accédants qui s'installent en deuxième puis en troisième couronne, non par choix mais là où le foncier est encore relativement bon marché.

**Dans ces conditions on peut dire que le niveau de prix du foncier est une résultante plus qu'une cause : le marché de l'immobilier commande le cycle foncier, et le verrouillage réglementaire auquel se livrent les élus fidèles interprètes de leurs administrés électeurs ne fait qu'accroître le phénomène tant que les terrains potentiellement utilisables ne le restent qu'à l'état virtuel.**

Par rapport aux questions posées on peut constater que :

- l'augmentation ininterrompue des prix du foncier n'explique pas à elle seule le faible volume de construction, puisque sur les sites les plus convoités de l'ouest ou de Paris la construction est aussi la plus abondante ;
- que pour en limiter les effets, la mise en place d'une offre plus abondante, notamment sociale ou intermédiaire subventionnée est nécessaire d'où l'intérêt du cumul de la loi SRU et des conventions d'équilibre ;
- mais qu'une palette d'interventions plus variées permettant de libérer ou recréer les fondamentaux d'une offre foncière est indispensable d'où les éclairages du chapitre suivant.

### 3.2 La faible corrélation entre le potentiel foncier disponible et la construction de logements, et notamment de logements abordables

---

#### ● La densité va vers la densité

La comparaison des « densités humaines » qui correspondent à la véritable intensité urbaine montre clairement que les espaces déjà les plus denses sont aussi ceux où la dynamique de construction est la plus nette, ce qui invalide le postulat de la pénurie absolue de foncier comme celui d'une limite indépassable des densités acceptées par les différents types d'usagers des villes.

Les faits montrent que malgré quelques rattrapages « **la densité va vers la densité** » : les Hauts-de-Seine qui ne disposent pas énormément de surfaces urbanisables ont beaucoup construit et à Paris la densité résidentielle est passée de 318 à 325 logements par hectare.

**Sur la période 1990-2003**

- + 7 logements par hectare dans le 92
- + 3 logements par hectare dans le 93
- + 2 logements par hectare dans le 94

Si on peut établir une relation entre les fortes densités, la qualité et la précocité de la desserte en transports collectifs lourds et d'abord le Métro, ce constat invalide pourtant l'idée d'une « pénurie physique » correspondant à une donnée intangible et absolue et invite à introduire d'autres paramètres, notamment le prix du foncier qui entraîne la densification là où le terrain est le plus cher, et le jeu des acteurs plus ou moins prêts à accepter des densités élevées.

La comparaison des situations communales marque clairement le type de choix effectués localement et le caractère très relatif des obstacles quand la construction s'accompagne d'une bonne situation économique, et d'une qualité des espaces publics.

A côté de la question foncière bien d'autres facteurs apparaissent comme les données majeures de l'actuelle crise du logement, et plus encore de son coût.

### ● La persistance du déséquilibre des rythmes de construction entre l'est et l'ouest de l'agglomération

Depuis 1990 les rythmes de construction marquent la vitalité des Hauts de Seine et l'accentuation persistante du différentiel avec l'Est en volume (6 945 logements par an dans le 92, 4 600 dans le 94 et 4 400 dans le 93) comme en prix (3 500 à 4 000 € le m<sup>2</sup> à l'ouest et moins de 3 000 € le m<sup>2</sup> à l'est), comme entre Paris et les différentes « banlieues »

#### Surfaces commencées entre 1999 et 2005 (m<sup>2</sup>)

	Logements	Bureaux	Total
Hauts-de-Seine	3 370 146	2 038 580	5 408 726
Seine-Saint-Denis	2 313 623	1 300 556	3 614 179
Val-de-Marne	2 513 249	615 287	3 128 536
Paris	1 784 262	977 317	2 761 579

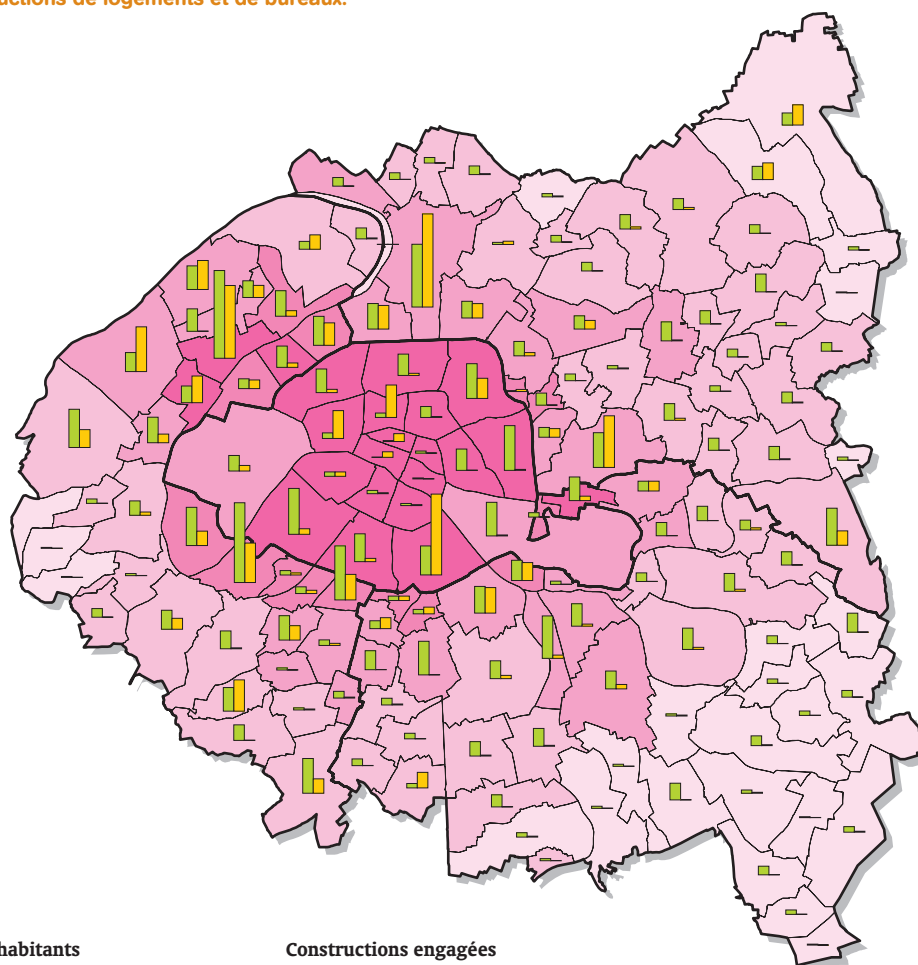
Sources : DREIF – Sitadel et Gerco (pour Paris)

Ces contrastes ont été toutefois modulés par l'effet des « Conventions d'Équilibre » qui s'efforcent de croiser les constructions de logements avec les constructions de bureaux et qui ont favorisé l'émergence de nouveaux pôles au nord et à l'est de Paris.

**Les différentiels de dynamiques immobilières s'accroissent encore quand on cumule les volumes bâtis de logements et de bureaux, au bénéfice des Hauts de Seine (et même de Paris). Les « densités humaines » qui en découlent sont très contrastées, et ceci sans lien mécanique avec les disponibilités foncières, pas plus qu'avec les densités préexistantes.**



La « densité humaine » et les dynamiques récentes de constructions de logements et de bureaux.



Nombre d'habitants et d'emplois par km<sup>2</sup>

- plus de 30 000
- de 20 000 à 30 000
- de 10 000 à 20 000
- de 5 000 à 10 000
- moins de 5 000

Constructions engagées entre 1999 et 2005



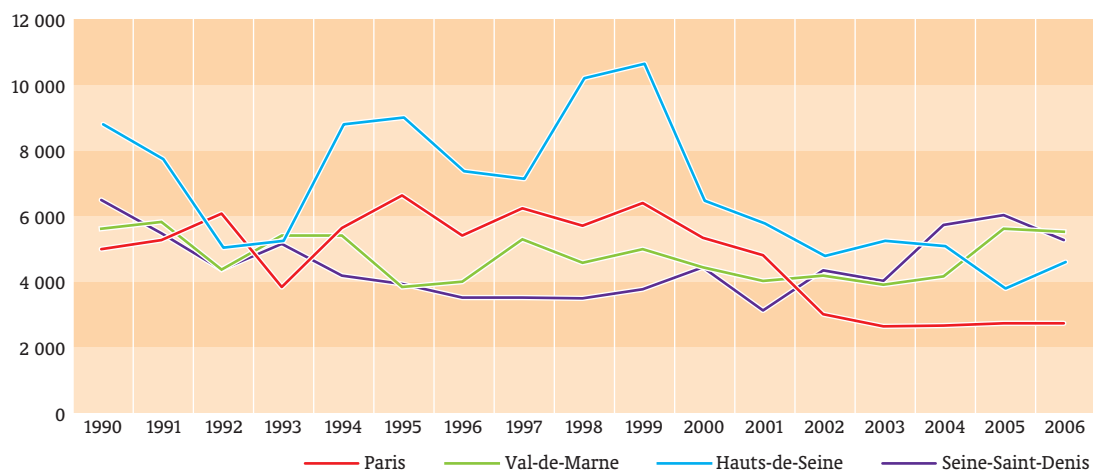
Sources : Insee 1999, DRE-SITADEL 1999-2005, GERCO 2003-2005

● Un rythme de construction qui ralentit

La période 2000-2006 est marquée par un ralentissement de la construction de logements dans le centre de l'agglomération parisienne. Le nombre moyen de mises en chantier qui atteignait 21 700 logements par an sur la période 1990-1999 s'établit en moyenne à 14 300 par an sur la période 2000-2006. La part des Hauts-de-Seine et de Paris dans la construction globale du cœur de l'agglomération s'est globalement ralentie tandis que la contribution de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne augmente sur la période récente.

Un ralentissement sensible des rythmes de construction affecte certaines communes et arrondissements comme Levallois-Perret, Boulogne-Billancourt, les 19<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> arrondissements, ainsi que Rueil-Malmaison, Courbevoie et Clichy. Pour autant, certains de ces territoires, comme Courbevoie, les 19<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> arrondissements et Rueil-Malmaison, contribuent encore de façon importante à la construction globale de la période 2000-2006.

### Évolution du nombre de logements mis en chantier dans les départements du cœur de l'agglomération

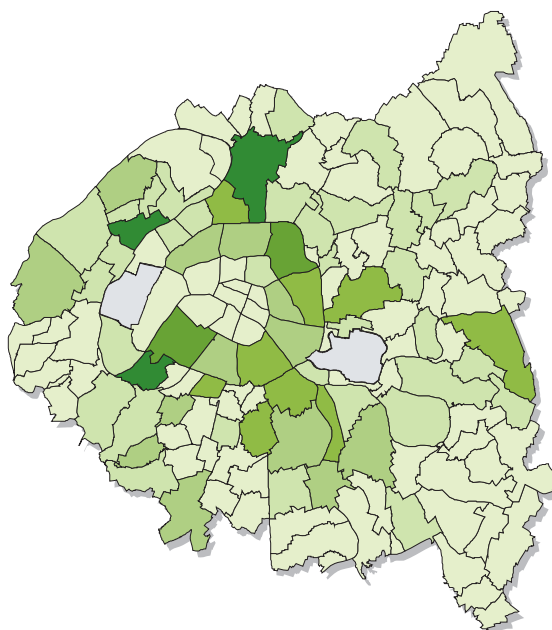


Source : SDRIF – Sitadel, Ville de Paris – Gerco

### Logements mis en chantier

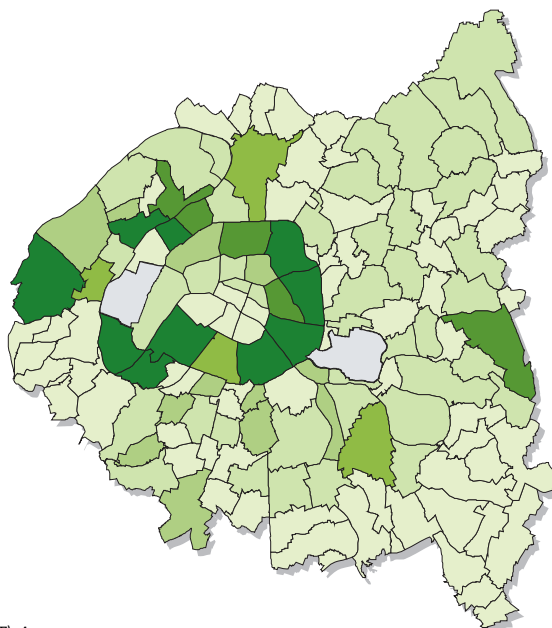
**Moyenne annuelle du nombre de logements mis en chantiers entre 2000 et 2006**

- plus de 500
- de 400 à 500
- de 300 à 400
- de 200 à 300
- de 100 à 200
- moins de 100
- donnée non représentée



**Moyenne annuelle du nombre de logements mis en chantiers entre 1990 et 1999**

- plus de 500
- de 400 à 500
- de 300 à 400
- de 200 à 300
- de 100 à 200
- moins de 100
- donnée non représentée



Les données Gerco ne sont pas disponibles pour Paris en 1990, la moyenne annuelle a été calculée sur la période 1991-1999

- donnée non représentée

Sources : Gerco (Ville de Paris), Sitadel (DREIF), Apur

## 4. Les forces et les faiblesses des outils de régulation de dimension régionale

### 4.1 L'insuffisante mobilisation des terrains considérés comme disponibles dans les ZAC

La relance de la construction pourrait passer par une meilleure utilisation des outils d'urbanisme et d'aménagement alors que l'on constate un certain déficit d'utilisation des procédures d'aménagement concerté.

#### ● Un quart des logements construits dans les « 757 ZAC non clôturées »

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les 757 ZAC « non caduques et non clôturées » avaient une emprise au sol de 19 400 hectares, soit environ 10 % des 200 000 hectares urbanisés dans la Région :

- 430 étaient situées en grande couronne, dont 311 en cours de commercialisation,
- 304 étaient situées en petite couronne et 23 à Paris, dont 257 en cours de commercialisation.

Ces ZAC, en réalité souvent achevées du point de vue opérationnel, ne sont pas officiellement clôturées en raison de l'hésitation à présenter le bilan financier et d'en tirer les conséquences souvent délicates. La plupart n'ont donc plus de portée pratique réelle en dépit de leur capacité globale toute théorique de 87 millions de m<sup>2</sup> de shon (hors équipements) :

- 53 millions de m<sup>2</sup> destinés aux activités (35 millions de m<sup>2</sup> de locaux industriels ou de stockage, 13 millions de m<sup>2</sup> de bureaux, 4,8 millions de m<sup>2</sup> de commerces),
- 33 millions de m<sup>2</sup> de shon habitat soit environ 356 000 logements, et 823 000 m<sup>2</sup> de logements spécifiques (résidences, hôtels, foyers...).

Depuis cinq ans, les ZAC n'ont contribué que pour un quart à l'effort de construction régional :

**De 2000 à 2006 sur les 11 774 hectares libérés en Ile-de-France pour construire des logements 2 575 étaient situés en ZAC ou en lotissement soit un peu moins de 22 % à comparer avec la moyenne nationale qui n'était que de 15 %.**

#### Logements commencés en Ile-de-France

Années	Total	En ZAC	% en ZAC
2001	34 898	3 500	10 %
2002	33 094	7 000	21 %
2003	35 477	10 300	29 %
2004	36 993	12 600	34 %
2005	38 554	11 825	31 %
<b>Total</b>	<b>179 016</b>	<b>45 225</b>	<b>25 %</b>

Sources : DREIF – Sitadel et Gerco (pour Paris)

#### ● La capacité théorique limitée des « 536 ZAC actives »

Parmi les « 536 ZAC actives » en cours de commercialisation dans 317 communes, les capacités résiduelles au début 2005 étaient de l'ordre de **30 à 31 millions de m<sup>2</sup> de shon** :

● **7,9 millions de m<sup>2</sup> équivalent à 89 500 logements, soit 1,5 an de stock au regard des objectifs du SDRIF** dont :

- 41 500 en petite couronne : 19 500 dans les Hauts-de-Seine, 11 000 dans le Val-de-Marne et 11 000 en Seine-Saint-Denis,
- 5 000 à Paris,
- 43 000 en grande couronne : 19 000 en Seine-et-Marne, 12 000 en Essonne, 9 000 dans les Yvelines, 3 000 dans le Val-d'Oise.

Ce potentiel théorique compte tenu des caractéristiques physiques et de la localisation correspond à environ deux ans de stock, en comparaison avec les 34 000 logements construits hors ZAC, et autour d'un an de stock en comparaison des besoins estimés à 60 000 logements annuels.

- **5,7 millions de m<sup>2</sup> de bureaux**

Ce potentiel théorique correspond environ à deux années de surfaces placées (2,9 millions de m<sup>2</sup> en 2006) dont les trois quarts pour le renouvellement et un quart pour l'extension de l'offre. Le rythme des mises en chantier est de 700 000 m<sup>2</sup>.

- **15 millions de m<sup>2</sup> d'activités, soit un stock d'environ un an de production**
- **2,5 millions de m<sup>2</sup> de commerces, soit un stock d'environ un an de production**

Sur les 757 ZAC recensées, 536 sont réputées « actives » mais seulement 150 à 200 sont concernées par des mises en chantier, soit selon les années moins d'une sur trois ou quatre alors que la procédure favorise en principe les projets urbains et constitue théoriquement un élément régulateur du marché s'agissant de l'offre de terrains à bâtir et du prix de la charge foncière.

## 4.2 Les nouveaux acteurs des politiques foncières

---

- **Le retrait de l'État qui participait au rééquilibrage régional**

On paie aujourd'hui au prix fort l'abandon de toute politique foncière publique interventionniste depuis la décentralisation. La dernière ligne budgétaire d'État accordée à l'action foncière a été supprimée en 1992, et depuis les régions ont pris le relais en créant des EPF.

- **L'amorce encore assez modeste des actions de l'EPF IF et des autres outils fonciers : 30 à 40 ha maîtrisés par an pour commencer**

L'établissement public foncier régional d'Ile-de-France créé par décret le 13 septembre 2006 vient de se doter de son premier budget de 102,28 millions d'euros, dont 98,7 consacrés aux interventions foncières.

Sur les sites acquis par l'EPFIF pour des logements, la part de logements sociaux sera de 30 % au minimum, voire de 50 % pour les opérations diffuses et dans les communes ne respectant pas le minimum de 20 % de logements sociaux.

L'EPF a fait en février 2007 trois premières acquisitions pour moins de 5 hectares et un coût de 12 millions soit environ 280 € le m<sup>2</sup> de terrains à dépolluer et à aménager avant d'être revendus : 0,5 ha à Saint-Denis, 1 ha à Pantin, 2,8 ha à sur l'ancien site de production Lu Danone à Athis-Mons. Le projet comporte 150 à 200 logements, et 5 000 à 10 000 m<sup>2</sup> d'activités, et l'engagement financier pluriannuel est estimé à 5 millions d'acquisition, travaux et études.

En mai quatre conventions supplémentaires ont été signées à Palaiseau, Vaires-sur-Marne, Saint-Fargeau Ponthierry, et Mitry-Mory.

Ces sept terrains ont été acquis pour 85 millions €.

**Par tranches de 100 millions d'euros, les acquisitions de l'EPF devraient permettre de maîtriser 30 à 40 hectares de terrain pour construire 2 000 à 2 500 logements, et 25 à 35 hectares pour aménager des zones d'activités économiques, en attendant d'ici trois ou quatre ans les premières ressources liées à la vente des terrains.**

**Cette capacité d'intervention significative est à comparer aux 50 hectares urbanisés par an à Paris et dans la zone dense, sachant que la politique foncière en Ile-de-France est encore un objet de négociations complexes sans pouvoir réel de quiconque d'imposer des choix.**

## ● La mise en œuvre progressive du « programme de mobilisation des terrains publics en faveur du logement » : 147 cessions sur 188 ha

Jusqu'au rapport Pommelet d'octobre 2003, « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics » l'absence d'éléments de connaissance permettant d'engager une politique foncière déterminée et volontariste après l'époque des grands projets des années soixante-dix et l'émergence des villes nouvelles était patent.

Depuis l'identification plus fine de ces patrimoines a permis d'avoir une vue plus réaliste. Au 31 décembre 2006 le recensement des terrains du ministère de l'équipement et de ses établissements publics entrepris par la Délégation à l'Action Foncière avait repéré 900 ha mobilisables dans les dix ans, ce qui pourrait permettre la réalisation d'environ 40 000 logements, si la moitié de ces terrains en accueillait.

147 cessions ont été faites pour une surface totale de 188 hectares et pour un montant de 512 millions € (dont 394 millions € rien qu'à Paris). Elles devraient contribuer à la production de 15 450 logements dont 6 200 à destination sociale incluant 2 500 logements pour les étudiants. 3 600 logements dont 1 775 logements sociaux seront construits à Paris,

Actuellement un peu moins de 2000 logements ont été autorisés dont 45 % de logements sociaux.

Ce processus soulève donc quelques objections :

- il peut conduire à de mauvais choix de localisation parce que tout terrain public n'est pas nécessairement bien adapté au logement social ;
- il brouille la vraie valeur du terrain en occultant son vrai prix ;
- il ne reflète pas encore le plein effet de la démarche d'inventaire et de repérage des propriétés publiques engagée par la DRE.

Quoiqu'il en soit la focalisation exclusive sur les terrains « publics » peut apparaître comme un leurre et ne dispense pas de les comparer au glacié des très nombreux terrains privés qui échappent encore à toute vision globale.

## ● Les acquisitions foncières et immobilières pour le logement à Paris

De 2001 à 2005, 323 millions € ont été consacrés à 101 acquisitions d'immeubles en diffus à l'exclusion des opérations d'aménagement bénéficiant d'enveloppes financières spécifiques. En 2006 228,5 millions € ont été réservés et 175 millions € en 2007.

83 % des immeubles acquis sont situés dans les arrondissements comportant moins de 20 % de logements sociaux, ils vont permettre de créer 2 300 logements sociaux soit environ 500 par an.

**Sans même aborder la question des moyens financiers dégagés, à la différence des métropoles régionales la politique foncière en Ile-de-France est encore un objet de négociations complexes sans pouvoir réel de quiconque d'imposer des choix.**

**Tout reste encore du domaine de la négociation et des compromis, voire des concurrences territoriales brutes.**

### 4.3 L'effet correcteur des « conventions d'équilibre » stimule la construction de logements dans une vingtaine de communes

---

Depuis 1990 pour tempérer la forte concurrence entre communes et équilibrer l'émergence de nouveaux quartiers les « conventions d'équilibre » tentent de mieux associer développement économique et développement urbain résidentiel et de contenir les déséquilibres en régulant les possibilités de construire des bureaux à l'ouest :

- 1990 : engagement de 24 communes des Hauts de Seine et des arrondissements de l'ouest de Paris de respecter un ratio de 2 m<sup>2</sup> d'habitat pour un m<sup>2</sup> de bureau avant chaque délivrance de l'agrément,
- 1995 : extension progressive de la procédure contractuelle aux communes dont le marché de bureaux se développe.

Les conventions 2004-2010 s'appliquent à 21 communes des Hauts de Seine (12 directement associées au développement de la Défense : Gennevilliers-Asnières, Colombes, Courbevoie, La Garenne-Colombes, Bois Colombes, Nanterre, Puteaux, Rueil, Suresnes, Levallois, Clichy), et Chaville, Meudon, Boulogne, Issy, Le Plessis-Robinson, Châtillon, Bagneux, Montrouge, Clamart.

Fin 2005, en cumulé depuis 1990, 7,88 millions de m<sup>2</sup> de logements, équivalent à environ 80 000 logements, avaient été réalisés pour 3,35 millions de m<sup>2</sup> de bureaux soit un ratio moyen de 2,35.

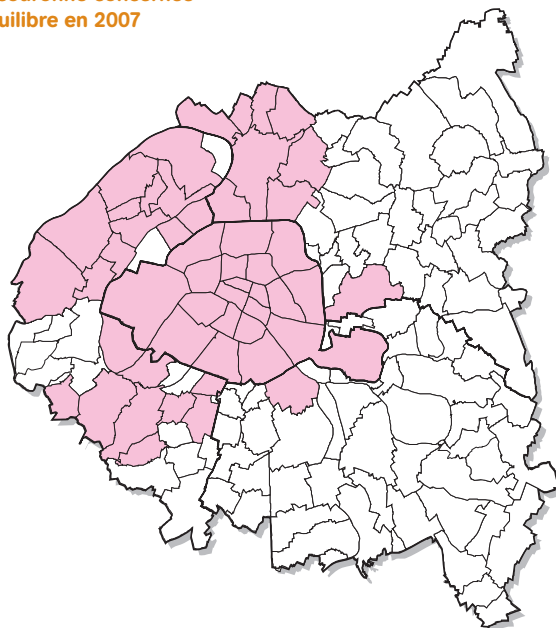
**Elles ont contribué au report d'une partie des programmes de bureaux vers les nouveaux territoires émergents proches de Paris et ainsi de corriger en partie les déséquilibres persistants qui s'accroissent entre l'est et l'ouest et les négociations sont en cours pour une dizaine d'autres conventions,**

**Le paradoxe est que :**

- **ce dispositif n'est efficace que si le marché immobilier est porteur, les constructions de bureaux ne se reportant sur les territoires moins attractifs qu'en période de croissance, alors qu'en période récessive les plafonds ne sont pas atteints,**
- **la portée des conventions ne se diffuse pas sur les autres territoires qui pourraient être utiles et adaptés pour la construction de logements, mais qui ne bénéficient pas de l'effet levier des investissements publics et privés.**
- **la construction de logements est devenue la finalité première de ces accords.**

**Les communes de la première couronne concernées par des conventions d'équilibre en 2007 (en rose) :**

**Communes de première couronne concernée  
par des conventions d'équilibre en 2007**



## 5. Pourquoi ne parvient-on pas à mobiliser plus de foncier

### ..... pour le logement en Ile-de-France

#### 5.1 Les multiples raisons de l'insuffisante offre de terrains réellement disponibles pour répondre à la demande croissante de logements

La limitation de l'offre par le foncier est la conséquence d'une addition de réglementations et de préoccupations diverses affectant l'usage du sol.

Ces règles d'apparence technique, environnementale, européenne et maintenant sociale rendent difficile même pour ceux qui le veulent l'ouverture des terrains à la construction, et expliquent en tout cas la durée des procédures longues, coûteuses, et risquées qui suivent avec retard les cycles courts du marché.

##### ● L'intérêt bien compris du propriétaire d'un bien foncier

Tout propriétaire de terrain à bâtir situé dans l'agglomération parisienne sait que son bien ne cesse de prendre de la valeur, sans être soumis aux mêmes aléas que d'autres produits financiers.

Cette attitude économiquement très rationnelle est en outre favorisée par un système fiscal qui taxe faiblement la détention de terrains constructibles, et taxe les plus-values de manière fortement dégressive dans le temps.

Dans ces conditions, « la rétention foncière n'est pas un comportement coupable mais un comportement économiquement rationnel » et ce constat conduit à formuler des propositions visant à taxer davantage la détention et à alléger la fiscalité pesant sur les mutations à destination du logement.

##### ● La réticence de nombreux élus peu encouragés à construire pour des raisons autant politiques que financières

Sans nous prononcer sur les choix de tel ou tel maire il est clair que les objectifs du plan de cohésion sociale et du SDRIF dépendent de l'adhésion des 1 280 maires qui délivrent les permis de construire dans la Région. Or, la construction de nouveaux logements, pas toujours facilement acceptée par les populations, entraîne pour les communes d'importantes dépenses estimées selon certains experts à environ la moitié du coût des logements neufs réalisés. Cette problématique financière et fiscale s'ajoute au retournement d'attitude des communes qui après avoir été fières de se développer tendent à privilégier la préservation du cadre naturel et « l'équilibre ».

Il n'empêche que les inégalités de ressources fiscales sont telles que la course à la taxe professionnelle reste le noyau dur de bien des politiques locales empêchant l'urbanisation et accentuant la raréfaction des opportunités foncières adaptées au logement dans le tissu urbain central. Outre les recettes ce sont les taux de la TP qui sont facteurs du creusement des inégalités. En 2004 les taux de taxe professionnelle variaient de un à six autour de Paris, et les communes « pauvres » pratiquaient les taux les plus forts.

**Tout cet ensemble de facteurs explique, sans l'excuser la frilosité quasi générale dès lors qu'il s'agit de répondre aux besoins de construction de logements.**

##### ● Les résistances de l'opinion publique

Il n'y a pas de vérité absolue en matière de densité qui ne peut s'analyser qu'en lien avec la qualité de l'environnement urbain : espaces publics, espaces verts ouverts et accessibles, rapport au fleuve, réseau d'équipements, commerces... Face à cette aspiration légitime le rejet du béton, des HLM, de la pollution, des nuisances, est une attitude devenue presque générale qui se masque sous l'attitude plus flatteuse de la lutte contre les assauts de la spéculation et pour la préservation de la qualité de vie.

Dans ce climat l'implantation de logements et surtout d'immeubles est devenue délicate et la construction de logements sociaux dans les quartiers existants s'apparente à une course d'obstacles qui mobilise du

temps, de l'énergie et des moyens de communication sans rapport avec la dimension restreinte et la qualité de ces nouveaux programmes.

S'il est généralement admis qu'il faut construire pour maintenir la population (« le point mort »), et à la rigueur pour « nos » jeunes, la perspective d'une vraie dynamique de croissance n'est pas toujours valorisée et la relation entre l'échelle communale et les bassins d'habitat totalement évacuée.

Tout dans le débat local : définition des orientations du PLU, réponses à la demande de logements enregistrée dans la commune, politique d'équipements en direction des habitants, équilibre emplois/habitat à l'échelle communale, arbitrages sur l'usage du foncier dans l'espace communal, reste pour l'essentiel pensé et présenté d'un point de vue local qui occulte la vraie dimension du marché et l'organisation de la ville autour des flux.

En outre sauf exception le débat ne pose pas clairement les choix de peuplement qui sous tendent l'attitude des habitants électeurs, et les conséquences en terme de réputation des écoles, de tissu commercial et de valeurs immobilières.

**C'est cet écart, exacerbé par l'extrême fractionnement communal, que les intercommunalités commencent à corriger sans parvenir à modifier la diversité des environnements résidentiels ni à recomposer les logiques de centralité et les usages dominants du foncier.**

### ● **L'organisation institutionnelle qui fragmente le territoire et limite les solidarités financières et fiscales**

L'Ile-de-France, à la différence des autres métropoles ne dispose pas d'une organisation institutionnelle adaptée correspondant aux bassins d'habitat et 150 organismes interviennent dans l'acte de construire des logements sociaux.

Cette parcellisation de la décision a encore été renforcée depuis quelques années avec les évolutions dans la répartition des responsabilités et le désengagement de l'État (délégation du contingent préfectoral, décentralisation du FSL, délégation de compétence pour l'aide à la pierre, construction de logements étudiants...).

La concurrence pour l'usage du foncier est renforcée par le processus de métropolisation et la concentration des emplois sur un petit nombre de territoires visibles et bien desservis.

Tous ces phénomènes expliquent que la dynamique collective de malthusianisme foncier se répand.

**Les territoires socialement et financièrement favorisés se densifient fréquemment, alors que les autres restent en retrait faute de moyens adaptés et d'outils assez puissants pour surmonter leurs handicaps.**

### ● **La priorité de l'usage économique dans la production de foncier**

De 2000 à 2006, 81 568 ha de foncier ont été libérés pour accueillir des activités, pendant que seulement 11 774 ha étaient produits pour des opérations de logements, soit environ 13 % à 14 % du foncier libéré.

Pendant la même période l'Ile-de-France n'a contribué à la production de foncier destinée au logement que pour 2 % à 4 % du total annuel national ce qui marque que la part du diffus y est sensiblement moins forte que dans les autres régions.

**Cela montre qu'il existe une capacité de mobilisation du foncier lorsque les besoins sont jugés prioritaires et que l'arbitrage repose d'abord sur des considérations politiques plus que sur des choix directement associés aux contraintes physiques ou environnementales.**

### ● **Une utilisation plus équilibrée, mais limitée en volume, des terrains libérés par la désindustrialisation à Paris et en petite couronne**

À Paris et en petite couronne selon le MOS les usages sont plus équilibrés puisque la surface occupée par les logements a augmenté de 804 hectares entre 1990 et 2003 quand celle qui était consacrée aux activités n'augmentait que de 217 hectares. C'est la preuve :

- de la mutation du tissu économique et des anciens sites industriels dans le cœur de l'agglomération
- de l'importance des arbitrages qui reposent d'abord sur les injonctions du marché et sur les considérations politiques plus que sur les choix directement associés aux contraintes physiques ou environnementales.



## 5.2 Les « vrais » moteurs indirects de la dynamique de construction de logements

---

**L'ensemble du dispositif politique et institutionnel, de même que l'air du temps associé au développement durable et à la ville compacte milite pour un usage assez restrictif de l'espace, alors qu'il faudrait en bonne rationalité assurer constamment et simultanément un excès d'offre foncière correspondant aux besoins de nouveaux logements, et d'abord de logements abordables.**

Contradictoirement la plupart des personnes auditionnées s'accordent à dire qu'il n'existe pas en Ile-de-France de vraie pénurie de foncier brut, à l'inverse d'autres métropoles européennes, et que la rareté du « foncier urbanisable » dans le cœur de l'agglomération est à distinguer du foncier « physique ».

C'est cette distinction qui explique la panne de l'urbanisme opérationnel en Ile-de-France, où la pénurie ne concerne en réalité que l'offre de terrains mis sur le marché au regard de l'ampleur de la demande de logements notamment sociaux.

Le foncier « physiquement » disponible n'est pas rare et des disponibilités foncières existent mais :

- l'insuffisance de la production foncière par rapport aux besoins, entraîne l'envolée des prix qui a son tour ne stimule pas le déstockage des terrains à aménager ;
- l'offre foncière facilement mobilisable est aujourd'hui surtout en grande périphérie alors que la demande est plus centrale et que l'axe stratégique du SDRIF vise à organiser le développement urbain plutôt en zone centrale et à protéger les secteurs périphériques ;
- la densité des programmes immobiliers élaborés par de nombreuses municipalités tend à diminuer et ne laisse qu'une portion réduite aux logements si bien que « le foncier est sous utilisé ».

**Bien que le foncier existe tous les éléments sont donc réunis pour créer sa rareté et les acteurs publics ne sont pas les moins déterminants dans cette pénurie qui permet d'expliquer partiellement le phénomène de la valorisation foncière, et ses répercussions indirectes sur le nombre et le coût des logements.**

Contre toutes les observations, force est de constater que « le foncier » continue d'être identifié par de nombreux élus et professionnels comme la clé ou l'obstacle à la réalisation de programmes de logements abordables, pourtant l'analyse comparée des politiques locales permet de relativiser sa part dans le déficit durable de la construction et de noter le rôle moteur d'autres dispositions :

- le rythme de construction n'est pas une résultante directe du potentiel foncier qui dans bien des cas n'est que la résultante des principes d'aménagement ;
- le rythme de construction dépend autant de l'attractivité du territoire et des volontés politiques locales que du potentiel foncier physique stricto sensu ;
- le rythme de construction de logements est tiré par la dynamique des bureaux (cf. les conventions d'équilibre et la proposition de pierre Pommelet de généraliser les conventions pour relancer l'offre de logements en Ile-de-France) ;
- le rythme de construction de logements sociaux tend à être tiré par le volume de logements privés (généralisation progressive du principe des 25 %).



## 6. Une palette d'actions qui pourraient inciter les différents acteurs à mener une politique foncière plus ambitieuse au service du logement

Le foncier est pris en tenaille entre la loi du marché, les besoins économiques et immobiliers, et les décisions des acteurs économiques et politiques.

Les préconisations s'inscrivent dans les débats en cours en matière de réorganisation institutionnelle de l'agglomération parisienne comme dans les questionnements autour du modèle urbain correspondant aux préoccupations de développement durable inscrites dans le SDRIF.

### 6.1 Renforcer aux côtés de l'état le rôle des collectivités territoriales en matière de politique foncière et d'habitat

#### ● Mettre la question foncière au cœur des politiques d'aménagement et de transport au service d'une culture de projet

Tout indique que dans le cœur de l'agglomération parisienne, le système de gouvernance n'a pas encore permis de placer les décisions sensibles concernant l'aménagement aux échelons à même de les prendre, et ce bien que les intercommunalités soient appelées à jouer un rôle plus important dans la politique du logement puisqu'elles peuvent être délégataires de la gestion des aides à la pierre.

La capacité du cœur de la métropole à orienter son développement repose notamment sur la disponibilité de gisements fonciers en quantité et en qualité ce qui exige :

- l'identification précise des meilleurs gisements fonciers en renouvellement urbain, avec en premier lieu, mais pas exclusivement, les emprises publiques ou parapubliques mutables ;
- l'identification des quelques sites privilégiés d'extension urbaine, et notamment les secteurs bien desservis en transports collectifs ;
- la limitation des autorisations d'accueillir des emplois sans prévoir la fonction résidentielle qui les accompagne, d'où la généralisation des « conventions d'équilibre » impulsées par l'État ;
- la conduite d'une politique foncière publique volontariste et pérenne sur les secteurs où le libre jeu du marché ne s'exercera pas spontanément, avec notamment la mobilisation prioritaire des emprises foncières publiques non utilisées ;
- l'utilisation coordonnée et à des niveaux géographiques pertinents de tous les outils fonciers existants.

#### Propositions :

- Élaborer un guide des zones d'aménagement concerté (ZAC) et des zones d'aménagement différé (ZAD) et inciter les maires à recourir à ces outils,
- Sensibiliser les maires aux problèmes des zones d'aménagement différé créées par l'État arrivées à échéance fin 2005,
- Inciter les maires à adapter les documents d'urbanisme existants, pour favoriser la construction de logements par la procédure de révision simplifiée pour la mise en compatibilité du PLH et du PLU. (voir la procédure de déclaration de projet, visée à l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme), et au travers du volet foncier des PLH,

#### ● Donner plus de moyens aux établissements publics fonciers d'État et aux observatoires locaux du foncier

Aujourd'hui dans la zone centrale de l'agglomération parisienne, les décisions en matière de foncier se prennent à plusieurs niveaux sans qu'aucun organisme ne puisse les harmoniser ni vraiment en avoir une vue d'ensemble précise et actualisée, et sans qu'aucun document de planification foncière autre que les PLU ne

s'impose vraiment par son caractère opérationnel.

La mise en œuvre de politiques foncières dynamiques implique

- une bonne connaissance du marché foncier par des dispositifs de « veille » ;
- la mise en place d'une ligne budgétaire annuelle spécifique aux acquisitions foncières ;
- l'examen systématique et approfondi des déclarations d'intention d'aliéner en zone de préemption ;
- l'utilisation de l'outil ZAD en plus du droit de préemption urbain, pour les secteurs à enjeux urbains forts, mais différés dans le temps.

## 6.2 Libérer des terrains pour produire des logements, et pour réguler le marché foncier

---

### ● **Tendre à résorber les forts différentiels de densité au sein de cœur d'agglomération, avancer vers un « plancher de densité minimum » ?**

L'EPF-IF souhaite aboutir à une gestion économe du foncier en définissant des cahiers des charges d'opération intégrant un principe de densité raisonnée et une compacité suffisante. Dans plusieurs types de situation le projet de SDRIF propose :

- sur les territoires de densification préférentielle un objectif moyen de 100 logements par hectare à comparer au minimum de 200 habitants par ha des îlots Haussmannien,
- sur les territoires de densification conditionnelle un objectif moyen de 42 à 46 logements par hectare correspondant aux densité villageoises.

Le CESR vient de proposer de fixer une « densité minimum de l'habitat » dans des zones bien identifiées et bien desservies, ce qui implique de modifier les règles et les outils juridiques pour définir les nouveaux Plancher Légal de Densité : introduire une nouvelle disposition dans le code de l'urbanisme « **le plancher légal de densité** » obligeant chaque pétitionnaire de permis de construire à réaliser un projet présentant une SHON supérieure à ce « nouveau PLD ».

### ● **Accélérer la mise à disposition de terrains publics pour le logement, et notamment le logement social, sans toutefois en exagérer l'impact**

L'objectif, légitime, de valorisation des terrains de l'État et des collectivités locales doit s'articuler avec celui de libération de terrains pour le logement social, en conformité avec les objectifs du plan de cohésion sociale. Cette offre publique ne résoudra pas à elle seule la question parcequ'elle ne correspond qu'à une offre réduite de logements nouveaux, et que ces terrains ne sont pas toujours bien placés.

S'agissant de l'application de cette disposition, qui a l'expérience a eu des effets pervers, les services des domaines doivent pratiquer un mode de fixation des prix compatible avec des opérations de logement social, calculé suivant le mécanisme de « compte à rebours » de la charge foncière, et non suivant la valeur vénale.

#### **Propositions :**

- Définir une politique patrimoniale active pour tous les terrains de l'État et des collectivités locales, et obliger l'ensemble des ministères à adopter une démarche de recensement et de cession pour des opérations de logement, similaire à celle entreprise par la délégation à l'action foncière pour le ministère de l'équipement.
- Permettre, en dépit de certains effets pervers et en examinant chaque situation, une décote significative par rapport au prix des domaines sur les terrains cédés par l'État et les collectivités, notamment dans les zones les plus tendues (le décret d'application de l'article 95 de la loi de cohésion sociale prévoit une possibilité de décote d'au moins 50 % dans les zones les plus tendues).
- Prévoir que le ministère de l'économie et des finances donne des instructions claires aux services fiscaux pour la conduite des négociations relatives aux terrains publics.
- Permettre aux établissements publics propriétaires (RFF, SNCF, RATP, La Poste etc) de céder des terrains à des prix inférieurs aux prix des domaines pour des opérations de logement, avec une compensation fiscale (par exemple, exonération partielle de taxe professionnelle ou taux réduit d'impôt sur les sociétés)
- Imposer un quota de logements sociaux d'au moins 20 % à l'occasion de toute cession de terrains publics

effectuée en vue de réaliser une opération comportant des logements lorsque ces terrains sont situés dans les communes soumises à l'article 55 et hors d'une zone urbaine sensible : le cahier des charges de cession précisera le pourcentage de logements sociaux.

Une autre solution serait d'alimenter un fonds à partir des ressources issues de ces ventes sur des terrains dont tous ne sont pas bien destinés à recevoir des logements.

### ● **Maîtriser les effets pervers de l'abaissement du coût du foncier pour le logement social**

L'offre de terrains à bâtir à prix modérés conditionne le maintien d'une offre diversifiée de logements et la réalisation de l'objectif national de construction de 500 000 logements sociaux en cinq ans fixée par le plan de cohésion sociale, et les objectifs du SDRIF de réaliser 60 000 logements par an dont 30 % de logements sociaux.

Du fait de leur relative rareté, les terrains constructibles en zone dense centrale actuellement mis sur le marché sont l'objet d'une compétition entre acheteurs qui tend à évincer ceux qui souhaiteraient réaliser des logements sociaux ; et dans les opérations mixtes de plus en plus répandues, le coût du foncier tend à être reporté sur les logements privés, entraînant leurs prix de sortie élevés.

#### **Propositions :**

Prévoir un système d'exonération modulée en fonction de la destination des terrains en s'assurant que le permis de construire est déposé dans un délai maximum de 24 mois

- totale si le terrain est destiné au logement social, à condition d'être très précis sur la définition du logement social, sa durée dans le temps, et son périmètre d'application,
- exonération partielle s'il s'agit d'opérations mixtes.

### ● **Repenser les bases de la fiscalité locale pour mieux lutter contre la rétention foncière**

La taxe sur le foncier a bâti à un rendement faible (1,7 % du produit total voté des quatre « vieilles » taxe d'habitation 23,4 %, taxe sur le foncier bâti 30,8 %, taxe professionnelle 44,1 %) et un effet incitatif quasiment nul. Sa structure est indolore sur des terrains qui, bien que pouvant avoir une valeur vénale élevée, compte tenu de leur situation ou de leur constructibilité potentielle, restent taxés en fonction de leur usage actuel comme « taillis », « jardins » ou « terres labourables ».

Son montant est établi d'après la valeur locative cadastrale des propriétés, sous déduction de 20 % de son montant. Le revenu cadastral servant de base d'imposition à la taxe est donc fixé forfaitairement à 80 % de la valeur locative cadastrale issue de l'évaluation de 1961 et jamais actualisée depuis la dernière actualisation de 1970.

#### **Propositions :**

Devant l'échec des lois déjà mises en œuvre et l'abandon confirmé d'une réévaluation globale des bases la loi pourrait au moins fixer un plancher incitatif et un plafond déterminant la fourchette dans laquelle pourrait varier la valeur locative des terrains situés en zone constructible et non bâtis.

Ces éléments pourraient être différenciés en fonction du caractère plus ou moins tendu des marchés fonciers.

Pour ne pas pénaliser les opérateurs qui effectuent du portage foncier pendant la réalisation d'opérations d'aménagement pouvant prendre plusieurs années, il faut exclure du champ d'application de la mesure les terrains couverts par une opération d'aménagement en cours.

### ● **Diffuser le principe du « foncier différé » en distinguant la propriété du sol et des bâtiments**

Le recours au bail emphytéotique ou au bail à construction présenterait de nombreux avantages d'après les chiffres avancés par la Fédération nationale des promoteurs constructeurs, qui estime qu'il permettrait de réduire les coûts de construction d'environ 7 à 8 %.

En louant le foncier pour faciliter l'accession à la propriété, l'accession sociale serait rendue moins difficile et cela permettrait de centrer l'aide à l'accession des collectivités sur la seule construction.

Dans ce schéma, le terrain serait mis à disposition du ménage par une formule de bail de longue durée. Le

loyer, très minoré, constitue la forme prise par l'aide de la collectivité ce qui permet d'éviter que l'efficacité de l'aide de la collectivité ne soit réduite par la hausse du prix du foncier qu'elle a induit.

Ce système est déjà mis en place, à la satisfaction des acteurs, dans un certain nombre de communes, qui louent aux constructeurs de programmes immobiliers des terrains avec un bail d'une durée de vingt ans.

#### **Propositions :**

- fluidifier le marché foncier, en confortant la taxe sur le foncier non bâti pour les terrains non bâtis situés en zone constructible, en instituant un plancher incitatif et un plafond dans la loi afin de rendre l'augmentation obligatoire pour les communes,
- abaisser le coût du foncier, en prolongeant l'exonération de la taxe sur les plus-values sur les terrains et les immeubles cédés à des bailleurs sociaux par des particuliers : mesure introduite dans le projet de loi sur les services à la personne et étendue par le Sénat, aux entreprises qui cèdent des terrains (qui vont bénéficier d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés sur leurs plus-values de cession).

Utiliser la loi « habitat pour tous » pour :

- améliorer ce système d'exonération, en le modulant en fonction de la destination des terrains cédés : exonération totale si le terrain est cédé pour des opérations de logement social, partielle s'il s'agit d'opérations mixtes ;
- encourager le recours au bail emphytéotique et au bail à construction pour favoriser l'accession sociale à la propriété notamment en clarifiant leur régime juridique ;
- séparer l'achat des murs de celui des terrains (comme le pass foncier pour l'individuel).

#### **● Généraliser les pratiques qui anticipent les moyens techniques et financiers adaptés aux sites présumés pollués**

L'urbanisation des sites pollués s'impose comme une donnée centrale en matière d'aménagement cohérent et utile aux portes de Paris. Les conditions de la dépollution et remise en état de ces terrains deviennent cependant un obstacle de plus en plus difficile à surmonter du fait des coûts et des réglementations alors que la quasi-totalité des sites aménageables dans le cœur de l'agglomération sont plus ou moins fortement contaminés par leur usage antérieur.

Le calcul des charges foncières urbaines doit donc s'adapter en fonction du projet pour retrouver des valeurs de marché acceptables en sortie :

- la réglementation codifiant les sites et sols pollués évolue rapidement et le risque sanitaire acceptable n'est pas clairement et durablement déterminé, d'où le besoin de précautions juridiques ;
- le classement des terres polluées est déterminé par la faible concurrence entre les décharges qui contribue à l'inflation ;
- les terres faiblement contaminées n'ont pas comme aux Pays-Bas de valeur marchande ;
- il n'existe pas d'outils publics pour traiter toute la chaîne d'interventions qui garantirait le respect des normes sévères justifiées sans faire peser de si lourdes hypothèques qu'elles interdisent en réalité d'urbaniser dans un délai crédible les sites pollués.

### **6.3 Donner gratuitement les informations utiles aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers**

---

Les bases d'imposition annuelles des biens bâtis ou non bâtis sont devenues non seulement arbitraires mais aussi incohérentes par suite de l'incapacité des gouvernants à les rénover en dépit de leurs tentatives répétées. Cette opacité :

- aggrave la spéculation foncière puisque faute de données publiques sur les niveaux réels des transactions, les acheteurs ne peuvent pas bien appréhender la réalité du marché, et ce sont les vendeurs qui « font » le prix, favorisant ainsi sa tendance haussière,
- limite la marge de manœuvre des collectivités qui souhaitent se doter d'observatoires fonciers locaux pour suivre l'évolution du marché.

Si la plupart des communes ont institué le droit de préemption urbain, et sont destinataires de toutes les déclarations d'intention d'aliéner, elles ne savent pas si les transactions ont finalement eu lieu, ni à quel prix.

#### Propositions :

- Clarifier l'article L. 135 B du Livre des procédures fiscales afin de préciser que la transmission des données détenues par les conservatoires des hypothèques aux collectivités territoriales est obligatoire et gratuite et l'élargir aux établissements publics fonciers et aux établissements publics de coopération intercommunale.
- Obliger les conservatoires des hypothèques à se doter d'outils informatiques et à répondre dans des délais plus brefs aux demandes.
- Exiger de l'administration fiscale la communication les éléments d'information qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq dernières années et qui sont nécessaires en matière de politique foncière et d'aménagement.

## 6.4 Généraliser les dispositifs qui encouragent les maires bâtisseurs à continuer de construire

---

Depuis au moins vingt ans dans de nombreuses communes du cœur d'agglomération les collectivités n'ont pas assez accordé la priorité à la construction de quartiers nouveaux.

Sur le modèle du FAU, dont la première moitié est réservée aux maires constructeurs, ceux-ci devraient être :

- soutenus financièrement par l'État et les autres collectivités (Région et Départements), notamment pour réaliser les équipements nécessaires aux nouveaux habitants (contrats de développement de l'offre résidentielle dans les Yvelines pour pré financer les équipements) ;
- bénéficiaires d'une partie des plus-values engendrées par le classement des terrains en zone constructible.

### ● Réexaminer le partage de la plus-value entre les acteurs de l'aménagement suite au changement de zonage des PLU

En France, à la différence de situations comparables à l'étranger :

- la commune qui décide le changement d'affectation des sols ne récupère aucune part de la plus-value, qu'elle a créée, par sa simple décision de changement de zonage, et par la réalisation des équipements publics (desserte, assainissement, transports...),
- les particuliers bénéficient intégralement du fruit des décisions d'aménagements des collectivités,

C'est à une réorganisation des flux financiers qu'il faudrait procéder sachant que les collectivités pensent généralement que le coût de l'urbanisation a vocation à être couvert par les investisseurs et que les entreprises qui ne votent pas sont plus facilement imposables que les particuliers.

Dans certains pays étrangers des systèmes variés permettent le partage des plus-values entre les propriétaires et les collectivités. L'idée de permettre à la collectivité de récupérer une part à négocier de la plus-value liée à l'urbanisation n'est pas nouvelle, mais les dispositions du code de l'expropriation qui prévoient la taxation des plus values réalisées à l'occasion d'une expropriation ne sont jamais entrées en vigueur (article 16-4).

#### Propositions :

Prolonger la réflexion avec l'ensemble des élus sur l'élaboration d'un système permettant de restituer aux communes une part de la plus-value engendrée par le classement d'un terrain en zone constructible.

### ● Bénéficier à plein de la simplification des procédures qui limitent l'insécurité juridique des autorisations de construire

Pour pallier à ces risques le Code de l'urbanisme a été modifié — Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 – art. 9 Journal Officiel du 6 janvier 2007 en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007 :

« En cas de recours devant la juridiction administrative contre le permis ou contre la décision de non-opposition à la déclaration préalable ou de recours devant la juridiction civile en application de l'article L.480-13, le délai de validité prévu à l'article R.424-17 est suspendu jusqu'au prononcé d'une décision juridictionnelle irrévocable ».

## 6.5 Accroître l'efficacité des dispositifs de péréquation dans les dotations

### ● Étendre et amplifier la solidarité envers les communes vulnérables financièrement

On a vu combien la recherche de ressources fiscales commandait fréquemment les choix locaux en matière d'aménagement, et comment la pauvreté fiscale était plus que la contrainte foncière un obstacle à toute construction dynamique de logements sur de nombreux sites. En Ile-de-France la contribution totale des communes au Fonds de Solidarité s'élève à 185 millions € prélevés sur 68 communes et répartis entre 162 communes de plus de 5 000 habitants, dont 99 en petite couronne.

Ce bref rappel indique combien les inégalités demeurent forte, combien le dispositif de péréquation du FSRIF a un impact modéré et donc combien de communes restent à l'écart des richesses créées. Cette situation les incite à poursuivre dans la voie de la priorité aux zones d'activités plus qu'aux logements.

#### Propositions :

Ces chiffres marquent la limite du dispositif rapporté à la richesse fiscale régionale. C'est en partant de cette réalité que trois types de mesures peuvent s'envisager :

- mettre en place la taxe professionnelle unique pour l'ensemble de la zone dense,
- mettre en commun les recettes tirées des droits de mutation,
- redistribuer une fraction des recettes nouvelles associées à la création d'activités et notamment de bureaux

### ● Améliorer la compensation financière de l'exonération de TFPB sur les logements sociaux pour les communes

Les communes sont toujours confrontées au problème de l'insuffisante compensation des pertes de recettes qu'elles subissent avec l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) s'appliquant pendant quinze ans pour les logements locatifs sociaux.

#### Propositions :

- Mieux compenser les pertes de recettes pour les collectivités locales liées à l'exonération de quinze ans de taxe foncière sur les propriétés bâties.
- Prendre en compte les pertes de recettes pour les communes dans le cadre des dossiers de rénovation urbaine déposés auprès de l'ANRU.

### ● Renforcer l'échelon intercommunal dans les procédures d'attribution des logements locatifs sociaux

Pour dépasser les égoïsmes communaux, inciter à raisonner à l'échelle du bassin d'habitat et faciliter les attributions, la loi ENL a renforcé les EPCI en complétant leurs compétences, notamment en matière d'attribution des logements locatifs sociaux et de délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux, (en proposant les accords collectifs intercommunaux).

#### Propositions :

- Généraliser la délégation du contingent préfectoral de logements locatifs sociaux aux EPCI dotés d'un PLH.
- Rendre obligatoire la constitution d'une commission de coordination chargée de statuer sur le logement des ménages défavorisés dans les EPCI compétents en matière de logement.

### ● Établir le lien entre la planification spatiale et la fiscalité locale, renforcer la solidarité financière en faveur des communes au patrimoine social important

Tout montre que la planification spatiale ne peut atteindre ses objectifs par le seul moyen de la réglementation des autorisations de construire.

Il faut définir une fiscalité locale qui incite les collectivités à transformer leur territoire en apportant des ressources à ceux qui développent et en pénalisant ceux qui bloquent.



**Proposition :**

- Inscrire dans les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire la prise en compte de la part des logements locatifs sociaux.

## **6.6 Aménager l'article 55 de la loi SRU au cas particulier du cœur de l'Île-de-France**

---

Pour aller plus loin dans la réponse aux besoins, la Région indique dans le SDRIF qu'il faudrait rééquilibrer et développer encore le parc social pour qu'il atteigne globalement un taux de 30 % de l'offre en 2030, certains secteurs déficitaires étant appelés à faire un effort sensiblement supérieur.

**Propositions :**

- moduler le système des constats de carence en sanctionnant plus fortement les communes qui ne jouent pas le jeu de la mixité sociale, *a contrario*, réduire fortement le prélèvement annuel pour celles qui ont rempli leurs objectifs triennaux et étudier un système de contractualisation pour celles qui rencontrent de grandes difficultés pour respecter les exigences de l'article 55 ;
- fixer une obligation d'équilibre entre les différents produits (PLUS, PLAI et PLS) pour le rattrapage du déficit de logements locatifs sociaux en tenant compte du stock de logements sociaux existants et des objectifs définis par le PLH ;
- prévoir, comme c'est le cas dans les porter à connaissance de l'État, que les communes qui créent une ZAC y incluent systématiquement des opérations de logement social ;
- faire jouer tout leur rôle régulateur aux départements et EPCI qui ont pris la compétence relative à l'aide à la pierre.

## **6.7 Mettre la fiscalité immobilière au service du développement du parc locatif privé**

---

Malgré de nombreuses réformes visant à mobiliser les investissements vers l'immobilier, le déséquilibre entre la fiscalité mobilière et la fiscalité immobilière demeure.

### **● Aménager la fiscalité applicable aux logements meublés**

La fiscalité particulièrement attractive dont bénéficient les logements locatifs meublés détourne une partie des investissements, d'où le développement des logements meublés en Île-de-France où ce parc est passé de 40 000 en 1990 à plus de 51 000 au début des années 2000.

### **● Revoir les dispositifs d'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs**

L'amortissement fiscal en faveur des investissements locatifs dans sa dernière version « Robien », a eu des conséquences ambivalentes sur le marché du logement.

**Propositions :**

- remise à plat des différents systèmes d'amortissement fiscal, en particulier le « Robien », afin de remédier à ces différents inconvénients.
- encourager les investissements locatifs à produire des logements adaptés aux besoins des personnes à revenus modestes en adaptant les systèmes d'amortissement fiscaux afin que le montant de la déduction forfaitaire, ou de l'amortissement, croisse avec les contraintes pesant sur les plafonds de revenus que devraient respecter les locataires, c'est l'objet du « Borloo populaire ».

## 6.8 Orienter l'épargne vers le logement

---

### ● Encourager l'épargne solidaire

Pour encourager l'orientation de l'épargne vers le logement des catégories modestes, différents mécanismes d'épargne solidaire pourraient être développés : contrat d'assurance-vie, livret bancaire et OPCVI solidaires. Les intérêts de ces produits, dont la rentabilité est proche des produits d'épargne « classiques », sont partagés entre l'épargnant et une société foncière chargée d'investir ces sommes dans le logement de personnes défavorisées.

### ● Instaurer un mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété

Afin d'inciter les particuliers à placer leur épargne dans un système permettant le développement du parc social, il faut définir un mécanisme juridique permettant de dissocier l'usufruit de la nue-propriété. Il permettrait la réalisation de logements neufs dans le cadre d'un démembrement temporaire de propriété, pour une durée comprise entre 15 et 20 ans, entre un usufruitier bailleur social et un nu-propriétaire investisseur privé ayant vocation à devenir plein propriétaire à terme.

#### Propositions :

- Déplafonner certains produits d'épargne réglementés à condition que le surplus soit orienté vers des produits d'épargne solidaire.
- Étudier et instaurer un mécanisme de dissociation de l'usufruit et de la nue-propriété.

## 6.9 Engager une gestion dynamique du parc pour dégager des capacités d'attribution nouvelles

---

### ● Développer les systèmes incitatifs pour limiter la sous occupation des logements HLM

Il faut renouer avec une certaine mobilité au sein du parc HLM qui a vu la chute progressive du taux de mobilité au sein des logements locatifs sociaux, passé de 12,4 % par an en 1999 à 10,5 % en 2003.

Compte tenu d'un parc HLM national estimé à 4,2 millions d'unités, la baisse d'un point du taux de rotation représente une « perte » de l'ordre d'une année de construction sociale.

Il est donc indispensable pour fluidifier la mobilité dans le parc HLM de rendre le système des suppléments de loyer de solidarité plus efficace.

#### Propositions :

- lever les blocages et les inerties en donnant aux acteurs locaux la possibilité de rendre le dispositif des surloyers plus efficace, ou en imaginant des mesures qui facilitent les mutations notamment pour les populations âgées ;
- développer les systèmes volontaires visant à inciter financièrement les ménages qui occupent un logement dont la taille est déconnectée de ses besoins à changer de logement ;
- Mener une politique volontariste pour aider les ménages modestes à accéder à la propriété conçue comme la dernière étape du parcours résidentiel ascendant auquel ils aspirent, la France compte 56 % de propriétaires, alors que l'acquisition de la résidence principale avant l'âge de la retraite constitue l'un des moyens perçus comme le plus efficace pour se protéger de la pauvreté. En complément du prêt à taux zéro, il faut prévoir d'autres mesures pour amplifier le mouvement d'accession à la propriété telle que la vente de certains logements HLM à leurs occupants volontaires.

### ● Permettre une régulation communale des ventes à la découpe

Poursuivant le mouvement de la décennie 1990, les investisseurs institutionnels, en particulier les compagnies d'assurance, dont le patrimoine locatif est passé de 100 000 logements en 1992 à 52 000 en 2004 continuent à se désengager du secteur du logement et revendent les actifs qu'ils possédaient dans l'immobilier. Les « ventes à la découpe » d'immeubles concernent les grandes villes comme Paris, Lyon ou Marseille. À Paris, elles ont connu un pic avec près de 7 000 logements vendus chaque année de 1997 à 1999. Après un

léger repli, une nouvelle hausse à partir de 2002 atteint plus de 6 000 transactions.

En outre, les dernières années ont vu arriver de nouveaux acteurs sur ce marché avec les fonds de pension et les marchands de biens étrangers qui ont contribué à l'accélération de ce mouvement.

Deux options sont envisageables :

- créer un outil, pour donner aux communes la possibilité de s'opposer aux ventes à la découpe en fonction de critères définis dans la loi (respect des objectifs du programme local de l'habitat, équilibre social de l'habitat sur le périmètre concerné, respect de normes d'habitabilité, taille minimale de l'opération...),
- informer la commune pour qu'elle puisse être partie prenante à la discussion entre le vendeur et les locataires en place afin d'envisager les solutions pour faciliter le relogement des locataires, leur maintien en place et la nécessité de maintenir les équilibres sociaux qui ont pu se créer dans les immeubles concernés.

La loi Aurillac du 13 juin 2006 oblige le propriétaire à proposer à l'ensemble des locataires d'acquérir l'appartement qu'ils occupent au prix de vente au m<sup>2</sup> de l'immeuble en bloc, soit 10 à 20 % moins cher, que la valeur de chaque appartement pris individuellement. Cette disposition ne s'applique pas si l'acquéreur de l'immeuble s'engage à maintenir le statut locatif pendant 6 ans.

**Proposition :**

- réaliser un diagnostic sur le parc potentiellement concerné,
- envisager la création d'un permis de mise en copropriété pour réguler les ventes par lots d'immeubles,
- trouver les moyens incitatifs pour favoriser le retour des institutionnels vers le logement.



## APUR

---

- Paris retrouve une légère croissance démographique (février 2006),
- L'analyse du parc social de fait en 2003 (novembre 2006),
- Les classes moyennes et le logement à Paris (novembre 2006),
- Les chiffres du logement à Paris (janvier 2007),
- 20 % de logements sociaux à l'horizon 2020 moyens et perspectives (février 2007).

## Ville de Paris

---

- Direction du logement, « l'effort de la collectivité parisienne en matière de logement » (novembre 2006).

## Divers

---

- Ministère de l'Équipement : « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics » (octobre 2003),
- Sénat : Rapport de M. Repentin sur « Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement » (juin 2005),
- Région Ile-de-France « Le foncier et le SDRIF » : démographie, logement foncier les termes de l'équation ? (séminaire du 24 février 2006),
- DGUHC : Rapport sur l'évolution des loyers dans le parc privé (mars 2006),
- Loi portant engagement national pour le logement (juillet 2006),
- Région Nord Pas de Calais : 10 ans d'intervention foncière de l'Établissement public Foncier (novembre 2006),
- Observatoire du logement social : « L'accès au logement social et son financement s'améliorent-ils en Ile-de-France ? » (décembre 2006),
- Région Ile-de-France/Projet de SDRIF (février 2007),
- Délégation à l'action foncière : Bilan de réalisation du programme national de mobilisation des terrains publics en faveur du logement au 31 décembre 2006 (février 2007),
- Établissement foncier public d'Ile-de-France : programme pluriannuel d'intervention 2007/2013 (février 2007),
- Observatoire régional du foncier : Bilan de la 16<sup>e</sup> enquête ZAC au 1<sup>er</sup> janvier 2006 (mars 2007),
- CESR Ile-de-France : « La densification pour un urbanisme à échelle humaine » (mars 2007),
- Collection de la revue Études Foncières,
- ADEF : Le volet foncier des PLH (novembre 2006).



## Les rythmes annuels de construction de logements (1990-2005)

Nombre de logements commencés / an (Sitadel)	Paris (Gerco)	Haut-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Paris et Petite Couronne	Ile-de-France
<b>Nombre de logements en 1990</b>	<b>1 304 331</b>	<b>656 851</b>	<b>551 686</b>	<b>510 728</b>	<b>3 023 596</b>	<b>4 745 780</b>
1990	4 941	8 802	6 440	5 572	25 755	53 271
1991	5 237	7 740	5 433	5 791	24 201	49 807
1992	6 039	5 045	4 340	4 320	19 744	40 332
1993	3 799	5 248	5 119	5 362	19 528	41 824
1994	5 603	8 790	4 147	5 370	23 910	47 774
1995	6 582	9 010	3 893	3 804	23 289	44 897
1996	5 360	7 359	3 469	3 967	20 155	38 477
1997	6 196	7 137	3 469	5 251	22 053	38 117
1998	5 674	10 195	3 459	4 535	23 863	42 239
1999	6 365	10 650	3 731	4 951	25 697	43 927
2000	5 304	6 467	4 395	4 397	20 563	39 328
2001	4 758	5 770	3 092	3 974	17 594	34 898
2002	2 966	4 782	4 302	4 146	16 196	33 094
2003	2 611	5 244	3 978	3 866	15 699	35 477
2004	2 618	5 079	5 683	4 126	17 506	36 993
2005	2 698	3 807	5 996	5 569	18 070	38 554
Rythme moyen 1990-1998	5 492	7 703	4 419	4 886	22 500	44 082
Rythme moyen 1999-2005	3 903	5 971	4 454	4 433	18 761	37 467
<b>Rythme moyen 1990-2005</b>	<b>4 797</b>	<b>6 945</b>	<b>4 434</b>	<b>4 688</b>	<b>20 864</b>	<b>41 188</b>

Nombre de logements commencés / an pour 1000 logements (Insee 1990)	Paris (Gerco)	Haut-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Paris et Petite Couronne	Ile-de-France
1990	3,8	13,4	11,7	10,9	8,5	11,2
1991	4,0	11,8	9,8	11,3	8,0	10,5
1992	4,6	7,7	7,9	8,5	6,5	8,5
1993	2,9	8,0	9,3	10,5	6,5	8,8
1994	4,3	13,4	7,5	10,5	7,9	10,1
1995	5,0	13,7	7,1	7,4	7,7	9,5
1996	4,1	11,2	6,3	7,8	6,7	8,1
1997	4,8	10,9	6,3	10,3	7,3	8,0
1998	4,4	15,5	6,3	8,9	7,9	8,9
1999	4,9	16,2	6,8	9,7	8,5	9,3
2000	4,1	9,8	8,0	8,6	6,8	8,3
2001	3,6	8,8	5,6	7,8	5,8	7,4
2002	2,3	7,3	7,8	8,1	5,4	7,0
2003	2,0	8,0	7,2	7,6	5,2	7,5
2004	2,0	7,7	10,3	8,1	5,8	7,8
2005	2,1	5,8	10,9	10,9	6,0	8,1
Rythme moyen 1990-1998	4,2	11,7	8,0	9,6	7,4	9,3
Rythme moyen 1999-2005	3,0	9,1	8,1	8,7	6,2	7,9
<b>Rythme moyen 1990-2005</b>	<b>3,7</b>	<b>10,6</b>	<b>8,0</b>	<b>9,2</b>	<b>6,9</b>	<b>8,7</b>

Sources : DREIF – Citadel et Gerco (pour Paris)

### L'évolution du marché de l'immobilier entre 1995 et 2006

Année	Nombre de transaction de logements anciens en Ile-de-France	Évolution de l'indice de prix des logements rapporté au revenu disponible (1 en 2000)
1995	94 029	1,01
1996	137 071	0,97
1997	120 257	0,94
1998	136 069	0,90
1999	169 172	0,95
2000	176 877	1,0
2001	167 699	1,04
2002	173 652	1,08
2003	173 588	1,19
2004	175 838	1,32
2005	176 068	1,49
2006	176 047	1,63

### Prix moyen des logements en accession

Profession	1996	2006	Progression
Ouvriers	61 000 €	165 100 €	171 %
Artisan commerçant	109 300 €	282 700 €	159 %
Retraités	105 200 €	259 000 €	146 %
Employés	76 200 €	187 500 €	146 %
Prof intermédiaires	95 300 €	223 000 €	134 %
Cadres prof libérales	114 300 €	260 000 €	127 %



## Région

- 1,2 millions ha au total,
- 189 000 ha urbanisés, dont 112 500 pour l'habitat et 23 500 pour l'activité (MOS 2003),
- 36 000 ha théoriquement urbanisables dans le SDRIF de 1994 (15 800 ha de zones NA dans les POS/PLU, 7 200 ha dans les zones urbanisables non construites, 13 400 ha dans les zones partiellement urbanisables),
- 30 000 à 90 000 ha de terrains publics repérés dans le rapport Pommelet de 2003, mais dont le travail engagé depuis par la Délégation à l'Action Foncière montre les limites s'agissant de la bonne adaptation à l'accueil de logements,
- 22 000 ha consommés de 1990 à 2003 pour les extensions urbaines (1 700 ha par an),
- 10 000 ha consommés pour l'habitat soit un peu moins de 1 000 ha urbanisés par an,
- 20 000 ha dans les 757 ZAC dont seulement 150 à 200 sont concernées par des mises en chantier
- l'EPF IF souhaite intervenir sur 30 à 40 ha en 2007, la Délégation à l'Action Foncière a procédé à 147 cessions de terrains appartenant à l'État pour une surface totale de 188 ha pouvant contribuer à la production de 15 450 logements dont 6 200 à destination sociale incluant 2 500 logements pour les étudiants. 3 600 logements dont 1 775 logements sociaux seront construits à Paris,
- les terrains « publics » dont une fraction seulement qui reste à évaluer est effectivement disponible et bien adaptée à la construction de logements : Paris 260 ha, APHP 1 200 ha, RFF 3 358 ha.

## Paris et petite couronne soit 6 % du territoire régional

- 76 267 ha dont 10 532 à Paris et 65 735 en petite couronne,
- 30 000 ha seulement consacrés à l'habitat : 4 000 à Paris et 26 000 en petite couronne,
- 804 ha consommés pour le logement de 1990 à 2003 soit 50 à 60 ha par an,
- 6,4 millions d'habitants soit la moitié des Franciliens,
- 2,7 millions d'emplois soit 68,5 % de l'emploi régional,
- 3,155 millions de logements soit 60 % du parc régional de 5,2 millions de logements,
- 23,7 % de logements sociaux et 80 % des logements sociaux de toute la Région,
- 90 % des déplacements.





## **COMMENT PRODUIRE DU LOGEMENT ACCESSIBLE AU CENTRE DE L'AGGLOMÉRATION MÉTROPOLITAINE ?**

### **LES LEVIERS D'ACTION SUR LE PRIX DU FONCIER ET DE L'IMMOBILIER NOTE DE SYNTHÈSE**

L'étude prend la mesure du déséquilibre structurel existant en Ile-de-France entre offre et demande de logements pour analyser l'obstacle « foncier ». Le principal constat est que les territoires qui réalisent le plus de logements neufs ne sont pas ceux qui disposent des réserves foncières les plus importantes. Au contraire, les territoires les plus densément bâtis sont souvent ceux qui reçoivent le plus grand nombre de constructions.

La construction de nouveaux logements, pas toujours facilement acceptée par les populations, entraîne pour les communes de fortes dépenses annexes liées aux équipements à créer, aux transports à développer et aux besoins sociaux des populations nouvelles. Ainsi les territoires socialement et fiscalement défavorisés restent en retrait faute de moyens et d'outils assez puissants pour surmonter leurs handicaps.

Pour développer la politique foncière en faveur du logement, l'étude préconise un renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de politique foncière et une meilleure régulation du marché foncier afin d'accélérer la mise à disposition de terrains. Elle propose de généraliser certains dispositifs qui encouragent les maires bâtisseurs à poursuivre dans cette voie. Ou encore d'accroître l'efficacité des dispositifs de péréquations et de solidarité financière.

Ce rapport est le résultat d'une réflexion collective centrée sur Paris et l'agglomération parisienne à laquelle ont participé des représentants de l'État, du Conseil régional d'Ile-de-France, de la Ville de Paris et de l'IAURIF. Réalisation : Orgeco Conseil.