

Le logement en région parisienne : une faillite institutionnelle et un enjeu démocratique

*Frédéric Gilli*¹

L'Île-de-France, une des régions les plus jeunes et les plus attractives d'Europe, connaîtra une importante croissance démographique dans les prochaines années, principalement du fait de son solde naturel. Il va falloir aussi trouver les moyens de loger les enfants et les petits-enfants, issus de la très forte croissance démographique des décennies précédentes, tout en continuant à accueillir ceux qui viennent étudier ou travailler dans la région. Comme, en parallèle, les ménages se font plus petits, du fait des recompositions familiales et du vieillissement massif de la population (tout le monde ne passe pas sa retraite à la campagne), un même nombre d'habitants nécessite de plus en plus de logements.

Ces phénomènes combinés ont pour conséquence une très forte augmentation des besoins de logements. Sur les 12 millions d'habitants que compte l'Île-de-France, on estime que 2,7 millions vivent aujourd'hui dans un logement en situation de suroccupation, soit un ménage sur cinq (deux fois plus que dans le reste du pays). S'y ajoutent entre 100 000 et 150 000 personnes sans domicile.

1. Économiste, professeur associé à l'École urbaine de Sciences Po, associé de l'Agence grand public.

Une crise simultanée de l'offre et la demande de logements

L'envolée des prix immobiliers...

Cette tension se retrouve dans les prix, devenus inabordables à la location comme à l'achat. En 2022, le loyer mensuel moyen à Paris était de 1 230 euros (pour une surface moyenne de 50 m²) et, pour la première fois, il était supérieur à 1 000 euros sur l'ensemble de l'agglomération (pour une surface à peine plus grande de 53 m² en moyenne)². Ces loyers sont orientés à la hausse, suivant quasiment l'inflation (autour de 5 % en 2022 et 2023), alors que l'indice de référence des loyers, publié par l'INSEE, est deux fois moindre (2,5 %) : près de la moitié des relocations dépassent ce plafond (alors que seulement 5 % des propriétaires en ont profité pour faire de gros travaux) et cela conduit les locataires à ne pas vouloir bouger, figeant un marché qui, pourtant, doit être fluide pour qu'une métropole comme la région parisienne fonctionne correctement.

La situation est identique sur le marché à l'achat : en 2023, avec 250 000 euros, les acheteurs ne peuvent espérer qu'un appartement de 57 m² (au lieu de 65 m² en janvier 2022) ou une maison de 84 m² (alors qu'ils pouvaient espérer acheter une propriété de 100 m² en janvier 2022, c'est l'équivalent d'une grande chambre en moins)³. À Paris, un primo-accédant doit désormais gagner au minimum 115 000 euros par an pour pouvoir s'offrir un bien de 40 m²... Résultat : le marché s'est fortement contracté au cours de l'année 2023 (avec une baisse de 6 à 10 % selon les endroits) mais, si cela freine les promoteurs (dont les biens produits à prix élevés ne trouvent pas preneurs), cela n'a pas encore décidé les propriétaires privés à vendre ou à acheter : entre ceux qui espèrent que les prix vont remonter et ceux qui attendent qu'ils baissent, les transactions s'effondrent.

Cette situation a deux conséquences. Pour les habitants, elle se traduit par une perte de confort et de qualité de vie. Les logements sont globalement trop petits, mal adaptés aux besoins et les ménages sont peu enclins à déménager, même quand ils changent d'emploi ou viennent d'avoir un nouvel enfant, vu les difficultés à se reloger. L'attractivité de la région parisienne (mesurée notamment à travers son solde migratoire négatif) s'en ressent elle aussi, d'autant que ces baisses de

2. Rapport « L'évolution en 2022 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne », OLAP, <<https://www.observatoire-des-loyers.fr/sites/default/files/news-files/Rapport%20Paris%202023.pdf>>.

3. *Le marché immobilier francilien : 3^e trimestre 2023 et perspectives*, Chambre des notaires – <<https://paris.notaires.fr/fr/presse/communication-immobiliere-mensuelle/le-marche-immobilier-francilien-3e-trimestre-2023-et-perspectives#:~:text=En%20glissement%20annuel%20et%20sur,seule%20r%C3%A9gion%20en%20un%20an>>.

surfaces ne sont pas compensées par une hausse de la qualité des espaces publics ou des temps de transport, si l'on compare aux métropoles régionales. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, le salaire nominal des Franciliens a beau être plus élevé, leur salaire réel (net des surcoûts induits par le fait d'habiter en région parisienne) est souvent plus faible que celui de leurs homologues régionaux : ceux qui ont les moyens de trouver un travail attractif ailleurs sont ainsi de plus en plus nombreux à quitter la région.

Ce blocage du marché empêche les professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme de répondre aux besoins pourtant constatés partout : il y a certes une forte demande, mais les coûts, notamment fonciers, ont explosé ; ce qui rend la moindre opération très compliquée. La situation est singulière avec un blocage simultané de l'offre et de la demande. Plus encore que dans le reste du pays, le paradoxe est saisissant. La question posée est : comment remettre la fabrique de la ville à l'endroit ?

... et un rythme de construction qui ralentit fortement

La situation est d'autant plus frustrante qu'on a beaucoup construit en région parisienne ces dernières années : entre 2015 et 2019, pour la première fois depuis longtemps, il y a même eu proportionnellement plus de logements construits en Île-de-France que dans l'ensemble du pays. Après la décennie 2000, durant laquelle le nombre de logements construits dans la région avait à peine atteint les 420 000, on a assisté à une réelle mobilisation des acteurs publics et privés : plus de 660 000 logements ont été livrés au cours des années 2010, pour un tiers en Seine-Saint-Denis (119 000) et dans les Hauts-de-Seine (98 000)⁴... Ces chiffres ont été essentiellement portés par le boom des logements collectifs (le reste des constructions est resté stable à moins de 20 000 par an), ce qui a permis, par ailleurs, de contenir légèrement la consommation foncière (moins de 20 % des projets ont été réalisés sur des extensions foncières contre 25 % dans la décennie précédente... surtout grâce aux mutations industrielles et à la densification de la petite couronne).

La décennie 2020, entamée avec la pandémie et confrontée à la nécessaire rénovation énergétique du parc (qui va mobiliser de la main-d'œuvre et des moyens), commence sur des bases bien plus modestes : après deux premières années dans les standards de la décennie précédente (61 000 en 2020 et 64 000 en 2021), les mises en chantier se sont effondrées (31 000 en 2022) et les chiffres de 2023 comme les prévisions pour 2024 sont sensiblement du même ordre : les JO

4. Institut Paris Région, « Les ressorts d'une région bâtisseuse », <<https://www.institut-parisregion.fr/nos-travaux/publications/les-ressorts-dune-region-batisseuse/>>.

n'ont vraiment dynamisé que le secteur de La Plaine Saint-Denis et la construction ne bénéficie plus, contrairement au début des années 2010, de la conjonction du lancement de grands projets d'aménagement, de la transformation d'anciennes friches industrielles et de la sortie des opérations du premier programme ANRU... Les perspectives offertes par la livraison des premières gares du Grand Paris Express augure pourtant d'une nette amélioration du potentiel immobilier de nombreux cœurs de ville de la première couronne mais, pour le moment, toute la chaîne immobilière est bloquée par une demande insuffisante et une offre qui n'a jamais réellement entamé sa mutation vers un immobilier plus durable, se contentant de surfer sur les prix.

Le problème de logement n'est donc pas près d'être résolu. La population francilienne augmente et le nombre de ménages plus encore : l'INSEE considère que, selon l'hypothèse la plus probable, l'Île-de-France comptera 13 millions d'habitants en 2035 et, selon les scénarios, entre 650 000 et un million de ménages supplémentaires⁵. Ce qui signifie qu'il faudra construire 50 000 logements par an, sans compter ceux qui sont aujourd'hui manquants et les « passoires thermiques » qu'il faudra rénover profondément entre-temps, car elles seront déclassées... À quoi s'ajoute la tension née du fait que Paris est la première destination touristique de la planète : chaque nuit des centaines de milliers d'habitants arrivent des quatre coins de la planète. Au-delà des hôtels, cela se voit dans l'augmentation du parc « inoccupé » (résidences secondaires, pied-à-terre occasionnels, locations saisonnières à l'année, logements transitoirement vacants) qui s'est accru ces dernières années (+ 16 500 / an) et qui progresse plus vite que le reste du parc, réduisant d'autant la part des logements qui peuvent servir à loger durablement les Franciliens (sur les 3,6 millions de logements que compte la métropole du Grand Paris, 12,1 % sont des résidences secondaires ou des logements vacants⁶).

Un dilemme du prisonnier à grande échelle

Les institutions n'ont pourtant pas manqué de s'occuper du sujet : en 2010, la loi relative au Grand Paris a prévu la construction de 70 000 logements par an sur une période de 25 ans, dont 30 % de logements sociaux. Avec des objectifs territorialisés précis, charge à chaque commune, puis à chaque Établissement public territorial (EPT), une fois mise en place la Métropole du Grand Paris, en 2016, de

5. Institut Paris région, <https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_911/NR_598_web.pdf>.

6. Insee Analyses, <https://www.driat.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/evolutions_conjointes_du_parc_de_logements_et_de_la_population_en_ile_de_france.pdf>.

créer les conditions administratives pour y parvenir (*via* les PLU, les PLUi⁷ et une instruction diligente des permis de construire). Le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), adopté en 2012, devait fournir un cadre général dans lequel les documents d'urbanisme devaient s'inscrire : au moment de leur révision, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les PLU votés ultérieurement auraient à se conformer aux objectifs et à les retranscrire pour la commune ou le territoire. On le voit au simple énoncé du processus : l'entrelacs des responsabilités et les délais administratifs d'instruction, d'études et de retranscriptions vont être au cœur de l'imbroglio francilien.

En définitive, le logement cristallise les problèmes et paradoxes internes à la région parisienne : un très fort potentiel, entravé par des contradictions internes que le système de gouvernement s'avère incapable de régler, voire a tendance à aggraver.

Des acteurs confrontés à leurs contradictions

Si l'on regarde rapidement les attentes des habitants, les capacités des acteurs économiques et les options défendues par les politiques, chacun semble dans une impasse et contribue au blocage général de la situation. Les habitants veulent des logements de qualité pour eux, pour leurs enfants, si possible à proximité de chez eux... mais personne n'est *a priori* d'accord pour que l'on construise en face de son jardin, ni dans sa rue. Dès que des projets émergent qui conduisent à une densification un peu élevée, ils suscitent des oppositions, des recours, les élus qui les portent sont taxés de « bétonneurs » et risquent d'être battus aux élections suivantes.

Les acteurs économiques veulent construire, mais ils ont des difficultés à prendre des risques ou à assumer des portages qui les engageraient trop longtemps... ils ont une propension très forte à se montrer les plus exemplaires possible sur quelques endroits et à s'affranchir dès qu'ils le peuvent des ambitions urbaines énoncées par ailleurs, pour proposer en catimini des projets générant un maximum de profit sur un minimum d'espace. Cela entame évidemment la confiance qui leur est accordée. Cela souligne aussi les difficultés de la profession à changer en profondeur ses modes de faire : les projets labellisés « durables » (comme les écoquartiers) sont mis en œuvre au prix d'énormes efforts financiers (souvent

7. Plans locaux d'urbanisme et plans locaux d'urbanisme intercommunaux (élaborés au niveau des EPT dans la Métropole du Grand Paris et des communautés d'agglomération en grande couronne).

reportés sur les sous-traitants et les fournisseurs), au lieu de servir au lancement de nouvelles filières vertueuses, en démontrant qu'elles sont possibles.

Les politiques veulent des logements, mais pas de béton, des espaces verts, mais pas de hauteurs sur les espaces construits autour, des équipements publics, mais pas de charge foncière, des prix maîtrisés, mais des terrains publics vendus à prix fort... tout cela sans faire l'effort de rentrer dans le détail des rythmes et enjeux du privé afin de pouvoir en tirer le meilleur.

L'administration exige que les objectifs quantitatifs en termes de nombre de logements construits soient atteints, tout en changeant régulièrement les normes à respecter et en empilant des couches de gouvernance locale aux compétences enchevêtrées, faisant mine de croire que les « retranscriptions » mentionnées dans ses textes se feront de façon automatique... Or chaque retranscription demande *a minima* trois à quatre ans de travail et dans la pratique bien plus. Ainsi, si le Schéma directeur régional (SDRIF) a été voté en 2013, le schéma de cohésion territoriale (SCoT) de la nouvelle Métropole du Grand Paris, qui doit intégrer les grandes orientations de ce SDRIF, n'a été approuvé que dix ans plus tard, en 2023. La retranscription de ces grandes orientations dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) des différents Établissements publics territoriaux (EPT) qui compose la MGP prendra encore quelques années de plus. L'élaboration de ces PLUi aurait dû démarrer en 2016, mais ils ont dû attendre l'installation des nouvelles administrations territoriales, puis les élections municipales. Ils devraient enfin entrer en vigueur entre 2025 et 2027... si toutefois les prochaines élections confirment les orientations des exécutifs locaux actuels. Or, entre-temps, un nouveau SDRIF aura été voté en 2024, actualisant en théorie le cadre global de réflexion et de travail... et appelant une mise en conformité de tous les autres documents locaux (SCoT, PLUi, etc.) à peine votés pour certains.

Cette situation produit un désalignement des calendriers, des rythmes de travail comme des horizons de chacun. Des solutions qui seraient atteignables finissent souvent par s'éteindre par épuisement des acteurs ou parce que les fenêtres d'opportunité politiques, économiques et administratives sont rarement toutes ouvertes en même temps. Cela conduit aussi à une forme de facilité pour chaque acteur dans la mesure où cela rend facile de caricaturer les positions des « autres » parties et de s'exonérer de certains efforts qui, si tout le monde les faisait, rendraient possibles de nombreuses solutions.

Nous sommes dans une de ces « trappes de l'action collective » dénoncées par les économistes Daniel Kahneman et Amos Tverski : comme les uns et les autres se font une idée très limitée des horizons atteignables, en surévaluant les contraintes et obstacles, cela les rend moins ambitieux sur l'issue des projets. Un exemple parfait d'anticipations autoréalisatrices... Finalement, cela conduit à des solutions

médiocres pour tout le monde sans que personne ne s'en estime responsable ni ne voit d'issue par le haut. D'une certaine manière, comme souvent dans ces situations bloquées, il suffirait de créer les conditions d'une mise à plat objective des problèmes pour les dépasser car les habitants ne sont pas aussi caricaturaux, les promoteurs aussi butés sur leurs modèles, les élus aussi contradictoires dans leurs attentes et l'administration aussi intangible. Le système est surtout victime des représentations erronées des uns et des autres.

La situation que produit «cette trappe de l'action collective» est d'autant plus problématique que les évolutions de la réalité urbaine sont très rapides dans la région : cela conduit chaque acteur à développer sa propre représentation de la réalité, des priorités et des opportunités d'action. Or, plus les représentations sont désynchronisées, plus il est difficile de coordonner les systèmes d'acteurs (la complexité de ces systèmes d'acteurs eux-mêmes ajoutant encore à la difficulté de l'exercice).

Or, même si rien de tangible ne se passe du côté des institutions (du moins pour le grand public), les changements à l'œuvre sont visibles de tous, associés à la densification accélérée de la proche couronne et l'artificialisation avancée de la grande couronne. Ils se traduisent dans le sentiment général d'une urbanisation invasive, qui se retrouve dans la critique systématique du «béton» (y compris dans nombre d'«écoquartiers» érigés en modèles). Ils ont également des conséquences socio-démographiques dans chaque commune puisqu'ils produisent des tensions très fortes sur les prix et une gentrification sociale accélérée, avec un décalage de revenu très net entre des arrivants à la fois socialement très homogènes et très différents des résidents «historiques».

Des habitants qui ont perdu confiance

Des dynamiques urbaines perçues comme brutales

Les acteurs économiques, voire certains dirigeants politiques, ont tendance à minorer ces dynamiques (au motif qu'il y a un besoin impérieux de construire pour répondre à l'intérêt général). Tout le monde ne partage pas ce regard. Les représentations des habitants sont ainsi directement impactées par la brutalité des évolutions qu'ils observent.

Ville par ville, la vitesse de la transition et la taille des nouveaux quartiers (livrés comme des morceaux de ville très intégrés) font que les conditions ne sont pas réunies pour que les «nouveaux» s'intègrent à la vie locale aux conditions de celle-ci et des habitants antérieurs. Ces nouveaux peuvent vite constituer de larges minorités dans la commune, engendrant un contrecoup démocratique : les

habitants se sentent dépossédés et, anciens comme nouveaux, ont le sentiment que plus personne ne maîtrise ce qui se passe, ni ne peut les protéger contre le « délogement programmé », du fait des prix attendus à l'avenir. L'image qui revient systématiquement à l'esprit des habitants a été résumée par une habitante d'Ivry-sur-Seine, interviewée en 2017⁸ :

Dans l'avenir, Ivry sera vraiment accaparée par Paris. La ville, elle a trop d'importance pour Paris, elle est vraiment à côté, donc les gens riches, ceux qui ont une bonne situation, vont pouvoir acheter et louer les appartements et les logements à Ivry et les gens modestes, nous, on va être mis à l'écart.

Dans la même enquête, d'autres habitants expliquent à leur tour :

Aujourd'hui Paris appartient aux Qataris. Malheureusement les Parisiens viennent en banlieue, achètent en banlieue, prennent possession de tout ce qu'il y a ; la conséquence personnelle c'est que j'ai plus l'impression de trouver ma place.

Ou encore :

Nous on va être repoussés plus loin, vers Villeneuve-Saint-Georges ou dans le 7-7⁹.

Au mieux, les habitants déplorent que leur maire n'ait plus de pouvoir, au pire le sentiment se développe que ceux qui pourraient maîtriser ce phénomène s'en arrangent. Pour ce qui concerne le logement privé et les promoteurs, les habitants nourrissent toujours une forme d'interrogation sinon de suspicion : une habitante de Lognes (Seine-et-Marne) interrogée en 2017 soulignait ainsi : « Le maire, il développe, c'est bon pour la ville, mais est-ce que c'est bon pour les Lognots ? Est-ce que c'est bon pour nous ? » Or, dans de nombreuses communes, la façon de négocier et construire la ville n'a pas beaucoup évolué et reste soumise à des règles d'intérêt opaques [Lorrain, 2018].

L'image dégradée du parc social

La construction de logements sociaux pourrait sembler un bouclier efficace permettant la présence d'une population modeste dans le cœur de l'agglomération. Elle n'est toutefois plus une évidence partagée, alors même que l'existence des HLM demeure une des grandes caractéristiques de la région parisienne par rapport à ses homologues internationales. Les logements sociaux sont souvent

8. Enquête réalisée par l'agence Grand Public dans le cadre d'une étude qualitative menée pour le compte de la ville d'Ivry-sur-Seine : campagne de 70 entretiens auprès d'un panel représentatif d'habitants de la commune.

9. Département de la Seine-et-Marne.

assimilés (à tort) à une faible qualité urbaine. Ils sont aussi largement associés à des pratiques de peuplement à base communautaire. Une habitante de l'Essonne rencontrée en 2021 dans un quartier populaire de la ville expliquait ainsi, avec un très fort assentiment de la salle : « Ils nous parquent, tous ensemble, les Noirs avec les Noirs, les Arabes avec les Arabes... ils veulent que l'on s'intègre, je demande que ça, mais avec qui ? on est entre nous ! »

Handicapé par des politiques d'investissement par trop prudentes des bailleurs, stigmatisé à la fois par une partie des habitants et une partie des décideurs, le logement social peine ainsi à remplir ses objectifs en Île-de-France :

L'application de la loi SRU contribue à soutenir la construction de logements sociaux : dans les 206 communes qui en comptaient moins de 20 % en 2011, entre 27 à 40 % des constructions réalisées visent le développement de l'offre sociale. Outre l'application de la loi SRU, des logements sociaux sont aussi construits dans des territoires situés en dehors du périmètre d'application de la loi, pour répondre aux besoins en logements abordables de leur population, notamment jeunes décohabitants, "travailleurs clés" ou encore familles monoparentales. Malgré ces efforts, la production sociale n'a été que de 20 700 logements par an au cours de la période 2011-2020 en Île-de-France, loin des 32 000 logements sociaux attendus chaque année au titre de la loi SRU¹⁰.

Le sentiment d'être collectivement emportés dans un tourbillon que rien ni personne ne semble en mesure de maîtriser explique largement les réticences des habitants de la région face à toute perspective de construction nouvelle dans leur entourage.

Des repères géographiques et politiques en pleine mutation

Des portes de Paris aux lisières de l'agglomération, des perceptions et des enjeux différents

Ce sentiment de perte de repères est d'autant plus complexe à appréhender que les ressentis sont subtilement différents selon que l'on est à Paris ou en banlieue, en Seine-Saint-Denis ou dans les Hauts-de-Seine, à Créteil ou à Bry-sur-Marne.

Globalement, la question de la cherté des logements domine les débats publics où que l'on se trouve dans la région : les habitants se demandent si la région parisienne ne va pas perdre son âme en perdant sa mixité. Ils sont également perplexes

10. Institut Paris Région, art. cit.

sur la capacité d'une métropole à conserver son attractivité si les personnes aux revenus modestes sont reléguées à plus d'une heure et demie de leurs lieux de travail. Mais si toute la région est percutée par un même phénomène de desserrement urbain (ou de débordement selon le regard que l'on porte), il se traduit de façon différente en chaque endroit et génère autant de perceptions différentes des dynamiques à l'œuvre.

Autour des portes de Paris, la toute première couronne de communes bénéficie directement des extensions du métro et de l'arrivée du Grand Paris Express. Ces villes (Issy, Vanves, Malakoff, Montrouge, Châtillon, si l'on regarde le quart sud-ouest de Paris) ont connu une forte hausse de leur densité de logements et d'équipements au cours de la dernière décennie et ressemblent de plus en plus aux arrondissements périphériques de la capitale.

Aux lisières de la petite couronne, une sorte de « moyenne couronne » émerge, faite de territoires aux tissus urbains auparavant assez proches de ceux de la grande couronne mais qui, avec la construction de nouvelles lignes de tramway, a vu arriver des pôles de services et des immeubles de 5 à 6 étages (Clamart, Vélizy, Châtenay-Malabry, Antony, etc., si l'on reste dans le même secteur). Ils ressemblent de plus en plus à ce qu'étaient les communes limitrophes de Paris au tournant des années 2000.

Un peu plus loin, la partie de la grande couronne la plus intégrée à l'agglomération voit arriver un nombre croissant de ménages en difficulté qui font craindre aux habitants historiques une « banlieurisation », mélange de béton et de paupérisation.

Aux franges de cette grande couronne, l'urbanisation atteint les zones naturelles menacées d'artificialisation accélérée (c'est d'ailleurs ce qui motive une partie des militants actifs sur le plateau de Saclay ou au niveau du Triangle de Gonesse). En parallèle, les habitants des pôles urbains périphériques (Meaux, Melun, Étampes, Rambouillet, Mantes-la-Jolie, etc.) revendiquent de plus en plus d'être considérés, équipés et desservis comme des villes et des lieux de vie à part entière et plus seulement de simples excroissances de l'agglomération promises à être noyées dans la nappe périurbaine.

Selon la zone géographique, les mêmes questions nées de la crise du logement francilien se traduisent ainsi de façon très différente, que ce soit dans la façon dont la ville change ou dans la façon dont les habitants en parlent et, incidemment, dans la façon dont les acteurs économiques et politiques en sont saisis. À Paris, la question principale est de savoir si la capitale va devenir une ville exclusivement réservée aux riches. En toute première couronne, la question de la gentrification est très prégnante, à peine contrebalancée par l'augmentation des commerces et services qui apportent une qualité de vie identifiée comme « parisienne » par les habitants historiques. En moyenne couronne, l'attention au fait de ne pas devenir une « banlieue » se traduit dans une attention particulière aux formes urbaines et au

type de logement et de population ciblée par les différents programmes. En grande couronne, ce sont plutôt la perspective du ZAN¹¹ et la capacité de consolidation des polarités émergentes qui interrogent les acteurs locaux. Par extension, la question du modèle d'aménagement du territoire national est régulièrement invoquée, à la fois par des habitants et par de plus en plus de professionnels qui interrogent la pertinence de concentrer autant de fonctions autour de la capitale alors que les métropoles régionales sont désormais presque toutes à deux heures de TGV.

Des maires privés de repères et en plein désarroi

D'une certaine manière, cette diversité des représentations explique les difficultés rencontrées par les maires sur cette question du logement : ils sont laissés seuls face aux interrogations des habitants qui les renvoient systématiquement à leur impuissance, avec parfois de la bienveillance mais aussi parfois un brin de commisération. De fait, la situation s'est en partie enkystée parce que l'imaginaire autour de l'avenir de la région et le récit qui l'accompagne ne sont portés par personne : entre la région (trop disputée), la Mairie de Paris (trop parisienne), le gouvernement (trop lointain), la MGP (trop empêchée), la SGP (trop technique), personne n'a imposé son leadership politique sur ce récit.

La conséquence pour les élus est très concrète : dans les réunions publiques organisées en Île-de-France (notamment dans les villes de la « moyenne couronne », là où les maires sont confrontées à la poussée la plus forte de l'urbanisation), les élus ne peuvent s'appuyer sur aucun repère, aucune vision « globale » de la région ou de la métropole qui serait partagée par tous et servirait de cadre à la discussion collective. Une partie des habitants s'arc-boute sur la défense du pavillonnaire existant, une autre accepterait potentiellement une densification si elle était accompagnée de services urbains mais, *in fine*, personne ne fait vraiment confiance à la capacité des élus à contraindre les acteurs privés à tenir les promesses faites au moment des concours. Les maires eux-mêmes confient leur désarroi, parfois publiquement : ils voient bien un chemin pour la transformation de leur ville, mais ils voient aussi que les habitants ne les pensent pas assez puissants pour s'imposer aux « bétonneurs/spéculateurs ». Il leur manque à la fois une vision « supra » et des pouvoirs solides auxquels s'adosser qui leur donneraient de la force politique.

11. Zéro artificialisation nette. La loi Climat et Résilience de 2021 se fixe comme objectif zéro artificialisation nette à l'horizon 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation mesurée entre 2011 et 2020.

Pire, il se trouve que les autorités qui devraient servir de tiers de confiance dans cette période troublée, notamment l'État et ses différents représentants ou bras armés (grandes administrations centrales, entreprises directement dans son giron, etc.), jouent souvent un jeu trouble. Dans certaines situations, l'État lui-même désavoue un projet urbain finement construit par la ville avec ses communes voisines et ses habitants pour imposer un projet immobilier brutalisant l'espace urbain local (c'est par exemple le cas de la tour anciennement occupée par l'INSEE à Malakoff, le long du périphérique, appelée à devenir un bloc d'immeubles pour une administration centrale). Dans d'autres, l'exigence de rentabilité conduit l'État à sélectionner des promoteurs sur la base de leur seule offre foncière, alors qu'il prône publiquement le respect des aspects naturels et patrimoniaux des sites concernés (voir le concours de l'INRA Grignon). L'État n'est pas seul en cause et les exemples sont très nombreux de sites dans lesquels les objectifs de rentabilité foncière assignés par les acteurs publics conduisent à des programmes extrêmement denses alors que les mêmes acteurs publics demandent des projets verts et aérés (exemple de plusieurs emprises de l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris récemment libérées dans Paris).

La raréfaction des budgets conduit à mettre administrations comme promoteurs et aménageurs sous une même tension économique très importante. Cette dimension aggrave les frictions entre tous. En soi, cela pourrait ne pas être un problème : lorsque le système de gouvernance permet que s'instaure ce que les économistes appellent un « jeu coopératif », il y a souvent des solutions à trouver dans l'innovation collective, là où l'argent fait défaut... Mais cela demande une implication solidaire des différents partenaires sur des temps longs. Or le premier problème est que les projets sont conduits sous le régime de l'urgence. Cette urgence relève d'ailleurs plus de la précipitation que de la réelle nécessité opérationnelle et elle aggrave le problème : les acteurs veulent aller vite, car ils anticipent que les projets seront longs. Ils mettent une pression sur toutes les parties prenantes, élus comme habitants, et cela alimente la défiance générale. En voulant aller (trop) vite, le système se grippe. Le second problème est que la fragilité des situations individuelles de chacune des parties les conduit à minimiser au maximum leurs risques et donc à refuser les logiques d'engagement solidaires sans garanties sur l'issue des processus alors que ce serait la condition de projets ambitieux à même de libérer de véritables marges de manœuvres politiques.

L'absence d'un cadre global

En résumé, tout le monde raisonne à très court terme et de façon non coopérative : dans un secteur comme le logement où les parties liées sont très nombreuses et le cycle d'amortissement relativement long, cette situation est rédhitoire.

Ce serait le rôle des instances politiques métropolitaines ou régionales de fournir ce cadre global. En l'occurrence, en l'absence d'espace pour confronter et actualiser les représentations personnelles et collectives, les changements qui surviennent (particulièrement quand ceux-ci sont complexes comme l'environnement institutionnel du logement dans la région parisienne) conduisent à un blocage impossible à dépasser simplement par l'un ou l'autre des acteurs car plus personne ne sait à quoi s'attendre de la part des autres intérêts en présence : seront-ils aidants ou freineront ils ? Appuieront-ils des prises de risques et jusqu'où seront-ils solidaires ?

D'une certaine manière, grâce à la mobilisation et la réflexion collective des élus tout au long des années 2000, ces questions avaient été en partie réglées dans la région parisienne au tournant des années 2010 et cela s'est traduit dans l'amélioration des chiffres de construction à partir de 2015 (en matière de logement, il y a toujours un délai de trois à quatre ans entre le début ou la fin de dynamiques et le moment où cela s'observe concrètement sur le terrain). La loi de 2010 relative au Grand Paris, les débats préalables au sein du forum Paris Métropole à la fin des années 2000, menés en parallèle de la réflexion engagée sur le SDRIF avaient créé une vision convergente des différents acteurs régionaux (publics comme privés).

Après le changement quasi intégral des maires métropolitains lors des deux vagues municipales de 2014 et 2020, ce passé commun s'est perdu : le nouveau collectif des élus aurait eu besoin de se doter de sa propre vision collective, forgée dans la confrontation des regards des uns et des autres au prisme de leurs valeurs et de nouveaux états des lieux municipaux et métropolitains. Las, il s'est passé un phénomène déjà observé dans nombre de communautés urbaines au cours des années qui ont suivi leur institutionnalisation véritable (dans les années 1990 et au début des années 2000) : l'institution ayant été créée, les élus porteurs de la vision globale au nom de laquelle l'intercommunalité avait été poussée ont considéré le combat gagné. Ils n'ont plus perçu la nécessité de se mobiliser ou de continuer à justifier l'utilité de l'échelle intercommunale (en l'occurrence métropolitaine), au motif que l'institution parlerait pour elle-même. Dans les faits, la création de la MGP et des EPT a conduit à arrêter le débat sur le projet que les élus avaient engagé entre eux et avec les habitants et les professionnels, pour se résumer à des débats plus internes sur les compétences et les postes à se répartir entre niveaux de gouvernance.

Les schémas eux-mêmes que la loi avait institués et qui auraient dû être les lieux de la prolongation de ce débat politique général (SCoT et PLUi) ont été restreints à leur minimum légal en matière de débats : dans les EPT, les maires ont privilégié la négociation bilatérale au sein des instances, quant aux services techniques et administratifs, ils ont saisi l'aubaine pour conserver la haute main sur l'écriture des « projets ». À l'échelle métropolitaine, le SCoT a été âprement négocié entre groupes, un tour de force diplomatique, mais réalisé sans véritable

ouverture à la population. Comme, en parallèle, la région a mené sa propre réflexion quasiment en vase-clos et sans alimenter un réel débat public autour de la question « où va l'Île-de-France ? », tout le monde se retrouve aujourd'hui suspendu en l'air. Tant que la dynamique lancée dans les années 2010 persistait, c'est-à-dire jusque dans les années 2020-2021, les choses pouvaient continuer « mine de rien » : les habitants se raidissaient progressivement en voyant les bâtiments surgir de toute part et tous les acteurs voyaient bien la précarité du fil sur lequel le système évoluait mais « cela tenait » et personne ne voulait prendre le risque d'ouvrir le débat au risque de définitivement dérégler le système.

Instruire ce débat aurait supposé d'affronter explicitement les contradictions nées de la situation pour chercher des sorties par le haut, c'est-à-dire une façon de ménager des objectifs potentiellement convergents, mais en apparence largement contradictoires : construire plus pour loger plus de monde et en même temps préserver des équilibres de vie de quartier et des espaces ouverts favorisant le retour de la nature dans la ville... Le dépassement de ces oppositions est loin d'être impossible : il suppose à la fois une confiance réciproque, qui s'est en partie perdue, et une vision partagée de l'intérêt général et des priorités d'action qui n'ont pas été entretenues.

Désormais que la crise est établie, chacun réalise progressivement que plus personne n'a la main et que la relance de la machine prendra du temps. Avant d'être économique, la crise du logement en Île-de-France est politique et démocratique.

Sortir de la trappe à décision publique : mettre le logement en débat

Recréer un cadre démocratique et des référentiels partagés

En définitive, sortir de la « trappe à décision publique » pose la question de la capacité des institutions franciliennes à fournir un cadre de controverses clarifié. L'enjeu serait de permettre à chaque acteur de redéfinir sa vision de la situation et des enjeux associés, et de le faire dans des conditions permettant d'impliquer et associer les autres parties prenantes à ce travail. C'est du (dys)fonctionnement local de la démocratie qu'il est en définitive question à travers ce sujet du logement en Île-de-France.

Les élus gagneraient à ce que ces sujets soient plus ouvertement débattus. Les maires en particulier sont confrontés à la difficulté d'imposer une vision politique face à des coalitions d'interlocuteurs techniques : leurs partenaires économiques, leurs interlocuteurs dans l'administration, leurs propres services, et jusqu'aux citoyens militants qu'ils ont occasionnellement en face d'eux, tout et tout le monde les incite à mettre sur le devant de la discussion les nécessités et

contraintes techniques et administratives. Pressés de s'expliquer sur le contenu des projets, ils passent généralement sous silence les indispensables discussions conduisant à définir collectivement « pourquoi » le projet est important et utile à la ville et à ses habitants. Le socle permettant de porter et défendre l'intérêt du projet n'étant pas solidement ancré dans la population, il devient dépendant du moindre accroc.

Les professionnels de l'urbain (promoteurs, aménageurs, architectes, bureaux d'études, constructeurs, artisans, etc.) sont de fait ceux qui « construisent » la ville. La pilotent-ils pour autant ? Les débats qui ont accompagné les « Réinventer » (réinventer Paris, la métropole, etc.) sont emblématiques de ces difficultés¹² : faute de vision politique précisant à quoi les projets sont censés servir, les équipes confessent elles-mêmes se retrouver comme autant de « canards sans tête ». Pis, la place croissante prise par les aménageurs publics et privés pour pallier l'absence de visions politiques. Cela se retrouve dans la façon de déléguer au privé la co-construction de cette vision de la ville à venir *via* des concertations de plus en plus approfondies au risque d'une démocratie en P.P.P., n'est pas sans poser des questions sur la responsabilité finale des orientations politiques ainsi définies.

Cela peut être une façon de résoudre le problème des finances locales (après tout, ce sont les aménageurs qui bénéficient des plus value de rente foncière) mais cela n'exonère pas les élus d'une implication forte dans la conduite des projets et des concertations.

Mettre la parole citoyenne au centre, à toutes les échelles

Les habitants eux-mêmes sont emportés dans ce maëlstrom : la plupart ont d'ailleurs prudemment déserté les espaces de concertation (et de plus en plus les bureaux de vote également) qui se trouvent captés par les plus militants d'entre eux, transformés en professionnels des concertations. Dans ces conditions, pour qui et au nom de qui se fait cette ville ? Quelle place est faite aux plus fragiles ou aux jeunes et à leurs attentes quand personne n'est là pour les inviter à s'exprimer ? En réalité, quand on prend le temps de les écouter, on réalise que les habitants ne sont pas opposés à la densification : ils s'opposent à la négation de l'endroit dans lequel ils vivent, ils souhaitent que les mutations soient maîtrisées pour que le tissu de la vie sociale ait le temps de s'adapter et ils attendent que les nouvelles constructions respectent ce tissu humain. On se trompe donc en partie de métrique quand on approche la question du logement en termes de « densité/hectare » : ce que les gens demandent, c'est autant du temps que de l'espace. On se

12. L. Greco, V. Josso et N. Rio, « Les “Réinventer” : un concours de programmation... sans programmiste ? », *Métropolitiques*, 4 juin 2018.

trompe également de terrain quand on les invite dans des maisons du projet : ils ne demandent pas que le projet accepte les habitants du quartier, mais que, au contraire, il cherche à se faire accepter d'eux...

Il n'y aura pas d'inversion possible dans l'acceptabilité des constructions et des nouveaux logements tant que la profession et les élus n'auront pas changé de paradigme dans leur façon d'approcher la question de l'intérêt général, sa définition et sa traduction concrète. C'est pour cette raison que la question de savoir « où va la région parisienne » est essentielle pour résoudre la pénurie de logements. Incidemment cela implique de définir « pour qui » on conçoit les politiques publiques et au nom de quel enjeu démocratique. Cela suppose aussi de savoir qui regarder pour comprendre la trajectoire globale : quelle institution est en définitive porteuse de la légitimité démocratique, politique, administrative ou simplement économique, lui permettant d'énoncer un récit autour duquel chacun pourrait se dire que les autres aussi partagent ces repères.

Ces visions n'ont pas besoin d'être uniques, ni univoques. Elles peuvent même revendiquer une certaine anarchie dans le fonctionnement territorial, chaque coin de la métropole étant livré à lui-même et à ses projets. Mais il y a un besoin de référentiels partagés. C'est normalement le rôle des institutions : fournir les cadres de référence et de confiance permettant aux acteurs d'un territoire d'agir de conserve. C'est précisément ce qui fait aujourd'hui défaut à cette région, perdue dans une concurrence de légitimités.

Bibliographie

- ARTIOLI F. et LE GALÈS P. (2023), *La Métropole parisienne, une anarchie organisée*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BACQUÉ M.-H., BELLANGER E. et REY H. (2018), *Banlieues populaires. Territoires, sociétés, politiques*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- BEHAR D. et DELPIROU A. (2020), *Atlas du Grand Paris. Une métropole en mutations*, Paris, Éditions Autrement.
- DRIANT J.-C. et MADEC P. (2018), *Les Crises du logement*, Paris, Le Seuil.
- GILLI F. (2014), *Grand Paris, l'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po.
- (2022), *La Promesse démocratique*, Paris, Armand Colin.
- LORRAIN D. (2018), *Urbanisme 1.0*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SUBRA P. (2009), *25 questions décisives sur le Grand Paris*, Paris, Armand Colin.