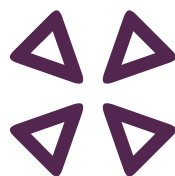


Crédits photo : Hélène Joinet / L'Institut Paris Région

La production urbaine dans le Val-de-Marne : bilan, enjeux et perspectives



En 2019, le Conseil de développement du Val-de-Marne (Codev 94) a entrepris l'élaboration d'un Manifeste pour l'avenir du Val-de-Marne 2020-2040. Le Conseil a sollicité la Chaire Aménager le Grand Paris pour approfondir la démarche du manifeste autour d'un bilan et de pistes prospectives portant sur les opérations d'aménagement dans le département. Entre septembre 2021 et février 2022, ce travail a fait l'objet de discussions au sein d'un groupe de travail réunissant les principaux aménageurs du département, dont des membres et partenaires de la Chaire.

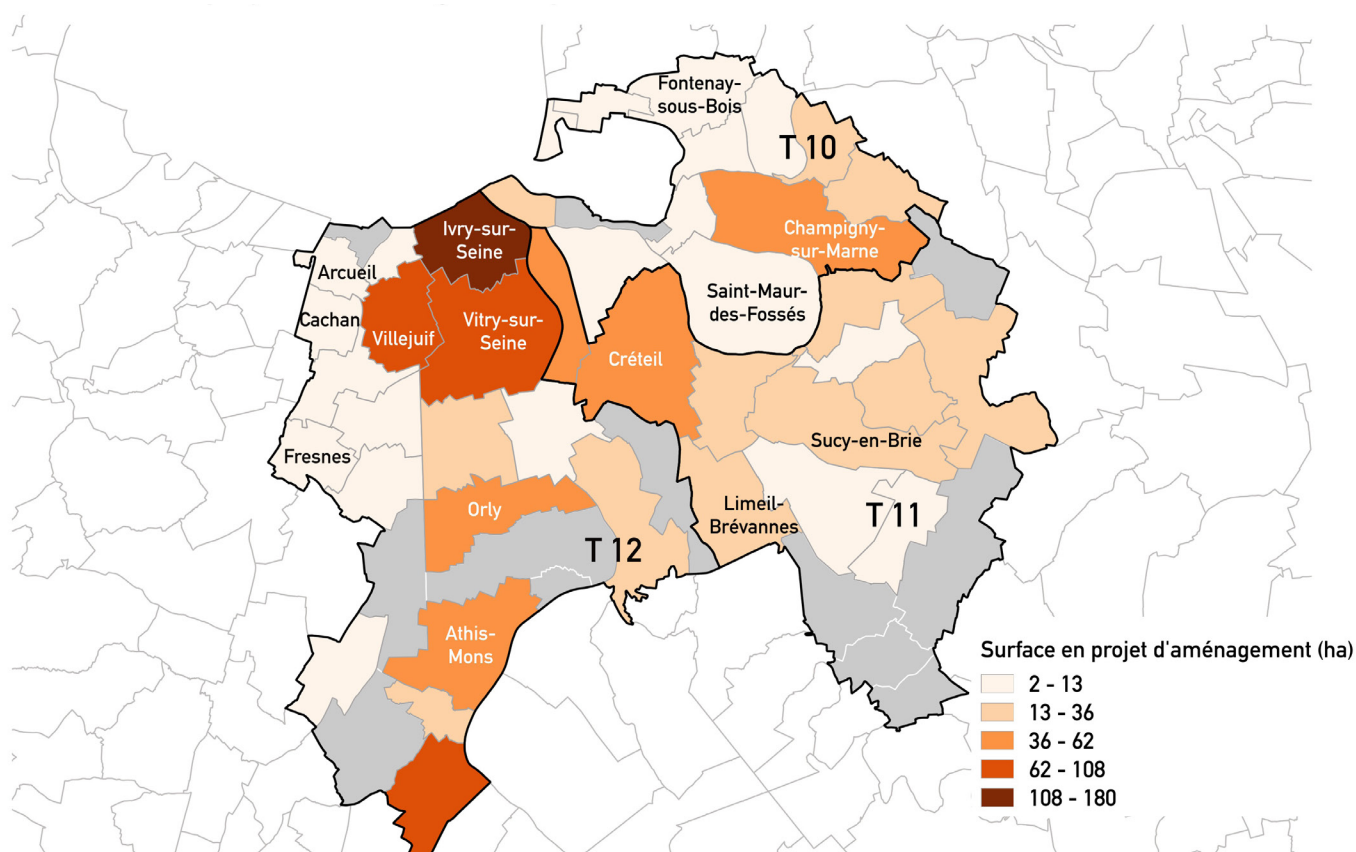
L'étude a été menée par Antoine Pauchon, appuyé par cinq étudiant.es de l'École d'Urbanisme de Paris (EUP), dans le cadre de l'association Junior EUP.

Cette note synthétique présente les principaux résultats de ce travail. Elle souligne ainsi les grandes dynamiques de la production urbaine dans le Val-de-Marne puis contribue à soulever quelques enjeux et interrogations vis-à-vis du Manifeste élaboré par le Codev 94.

Point méthodologique : le défi de l'accès à des données actualisées sur les opérations d'aménagement

Le bilan a été dressé à partir de deux bases de données ouvertes, l'une réalisée par l'Institut Paris Region et l'autre par l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR). Ces bases de données recensent les opérations d'aménagement en cours en Île-de-France (l'Institut) et dans la Métropole du Grand Paris (APUR). Dans le cadre de cette étude, la définition des opérations d'aménagement est volontairement extensive, suivant ainsi les choix de l'Institut et de l'APUR. Cela signifie que sont prises en compte toutes les opérations d'aménagement concédées à des aménageurs publics ou privés dans le cadre de différents programmes (ANRU, GPE, APUI, OIN) ainsi que des opérations d'envergure non concédées mais transformant fortement leur environnement urbain (plusieurs centaines de logements ou à partir de 0,5 hectare). Si le recensement des opérations est exhaustif et tenu à jour¹, les données programmatiques et d'avancement des projets dépendent des éléments communiqués par les aménageurs. Le caractère sensible et évolutif de ces données doit donner lieu à une lecture critique et distanciée. En particulier, la programmation des surfaces à bâtir à l'horizon 2030 semble assez largement surestimée et les informations actualisées sont difficilement disponibles car très incertaines et non systématiquement validées par les instances politiques locales. Les étudiant.es de l'EUP ont procédé à une mise à jour partielle des données, notamment grâce à une revue de presse et la consultation des sites officiels.

Surface des projets d'aménagement par commune en 2021



Données : Institut Paris Région

Source : Tableau de bord des projets d'aménagement de l'Institut, mise à jour le cas échéant et traitée par des étudiant.es

¹ Se reporter en particulier à l'étude de l'APUR *Les projets d'aménagement dans la Métropole du Grand Paris* publiée fin 2021.

Un bilan des opérations d'aménagement en cours dans le Val-de-Marne

Au début des années 2020, près de 150 opérations d'aménagement sont en cours dans le département du Val-de-Marne, dont 47 ZAC concédées et 25 projets NPNRU (APUR, 2021). Ce chiffre englobant¹ peut être approfondi en détails grâce aux bases de données des agences d'urbanisme : répartition par EPT, inclus dans un périmètre spécifique (NPNRU, quartier de gare GPE, OIN, etc.), programmes, surfaces programmées, etc. 4 grands résultats se dégagent de l'analyse des opérations d'aménagement en cours :

1. L'inégale géographie des opérations d'aménagement dans le Val-de-Marne

Comme le montre la carte en page précédente, la répartition des opérations d'aménagement dans le département est loin d'être homogène. La majorité des opérations se trouve au nord du T12 (Grand Orly Seine Bièvre), en particulier dans les communes en premier ou deuxième rideau au sud de Paris, Ivry-sur-Seine étant particulièrement dynamique. En dehors de cette fraction, d'autres polarités se distinguent pour leur vitalité en matière d'opérations, principalement Val-de-Fontenay, Champigny-sur-Marne et le secteur du Sénia (communes d'Orly, Rungis et Thiais). Parmi ces grandes polarités, il convient également de souligner que si les opérations d'aménagement dans la partie nord du T12 sont presque toutes réalisées dans le cadre de ZAC concédées, suivant ainsi les caractéristiques de l'aménagement public, **les montages sont beaucoup plus divers dans les autres polarités (PUP, APUI, pas de ZAC)** mais ne remettent pour autant pas en cause la présence d'un aménageur public ou para-public.

2. La moitié des opérations d'aménagement actives au début des années 2020 ont été créées entre 2009 et 2012

Ce chiffre révèle la **très forte dynamique d'élaboration de projets au début des années 2010**. Ce volontarisme politique pour les projets d'aménagement, et la production de logements en général, a été fortement ralenti après les élections municipales de 2014 et l'arrivée de nouvelles majorités. Cette tendance s'est poursuivie lors des élections municipales de 2020, particulièrement dans les communes ayant connu une forte production de logements. Les opérations enclenchées au début des années 2010 sont en cours de livraison (Campus Grand Parc, Ivry-Confluence). Alors que la dynamique de création de nouveaux projets d'aménagement semble repartir à la hausse à la fin des années 2010, **on peut s'attendre à un tassement dans les livraisons au milieu des années 2020** du fait des temporalités longues de l'aménagement. Par ailleurs, la combinaison entre la nature de l'activité d'aménagement, sa complexité et une demande sociale globalement hostile aux projets d'urbanisme rend les prévisions élevées de livraison post-2025 établies par les aménageurs eux-mêmes très incertaines, à l'image des projets lancés au début des années 2010 et dont le niveau de constructibilité a été revu à la baisse.

3. L'évolution des acteurs et des montages, reflet des cycles de production urbaine en situation métropolitaine

Le Val-de-Marne n'échappe pas aux tendances générales de l'aménagement (en particulier les APUI), aux grands projets d'aménagement franciliens (le GPE) et aux programmes nationaux (NPNRU). En résulte une **diversification des acteurs et des montages** dans les projets d'aménagement dans le Val-de-Marne, et ce particulièrement à partir de la deuxième moitié des années 2010. Si la première moitié des années 2010 était encore le temps des opérations couvrant plusieurs dizaines d'hectares, conduites par des aménageurs publics en situation de maîtrise foncière, les opérations initiées à partir de 2015 sont plus souvent amorcées par un projet de renouvellement urbain subventionné par l'ANRU, par la présence d'une gare du Grand Paris Express ou encore en réponse à l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » (IMGP). Ce constat met en lumière les difficultés de l'activité d'aménagement aujourd'hui, au premier rang desquelles la maîtrise foncière publique, mais également le **mouvement largement accentué vers des projets d'urbanisme de plus en plus coproduits** entre acteurs publics et parapublics et promoteurs immobiliers.

¹ À noter que ce chiffre n'inclut pas certaines opérations d'ampleur, considérées comme « à l'étude » par l'APUR et illustrations de la difficulté de l'exercice de collecte de données actualisées, comme Val-de-Fontenay - Alouettes, la ZAC des Portes de Noisieu ou encore les projets le long de la Voie de Desserte Ouest (VDO).

La production des logements dans le diffus : Un phénomène massif, quels enjeux pour les aménageurs ?

Entre 2007 et 2017, la part de logements produits dans le secteur diffus, c'est-à-dire hors des opérations d'aménagement, a connu un niveau très élevé dans les EPT du Val-de-Marne, Paris Est Marne & Bois connaissant même le niveau le plus important de toute la métropole (APUR, 2021). Ce constat provoque bien souvent la surprise chez les acteurs de l'aménagement, qu'ils soient élus ou aménageurs. La norme admise d'une production trois à quatre fois supérieure dans le diffus (DRIEA, 2017, APUR 2020) par rapport aux opéra-

tions d'aménagement dans le Grand Paris se trouve même inopérante dans le cas du T10. Dans le département aussi, la géographie des opérations d'aménagement ne correspond pas à celle de la production de logements : la très grande majorité des logements sont produits en dehors d'opérations d'aménagement. Ces chiffres interrogent les aménageurs et il est difficile de déceler à ce stade ce qui relève du choix politique ou des incidences subies du marché. Quelles sont les marges de manœuvre pour les aménageurs ?

Surfaces de logement autorisées dans le diffus et dans les opérations d'aménagement entre 2007 et 2017

	m ² autorisés dans le diffus	Part	m ² autorisés dans les opérations	Part	Total
T10 Paris Est Marne & Bois	2 305 306	91%	228 326	9%	2 533 622
T11 Grand Paris Sud Est Avenir	1 597 147	75%	538 173	25%	2 135 320
T12 Grand Orly Seine Bièvre	4 304 775	71%	1 769 916	29%	6 074 691
<i>T2 La Défense</i>	<i>3 509 278</i>	<i>64%</i>	<i>1 990 182</i>	<i>36%</i>	<i>5 499 460</i>
<i>T6 Plaine Commune</i>	<i>3 204 593</i>	<i>67%</i>	<i>1 609 686</i>	<i>33%</i>	<i>4 814 279</i>
<i>Total (hors Paris)</i>	<i>26 689 808</i>	<i>73%</i>	<i>10 698 509</i>	<i>27%</i>	<i>39 388 317</i>

Sources : Sitadel (2021) et APUR (BD Projets 2021)

L'importance de la production de logements dans le diffus pointe l'enjeu du financement des équipements publics dans les EPT. Malgré la permanence de la signature des autorisations d'urbanisme par le maire de chaque commune, la production de logements dans le diffus demeure difficile à anticiper. Les besoins d'équipements lui étant associés sont donc d'autant plus complexes à anticiper et à programmer et, dans le meilleur des cas, sont livrés alors que les habitants sont installés. Ce constat soulève au moins trois remarques à destination des aménageurs mais également des collectivités territoriales et EPCI :

1. Comment repenser l'articulation entre urbanisme réglementaire (les PLUi), et l'urbanisme opérationnel (les instruments), qui permette le financement et la mise en œuvre de projets ? Il s'agit d'articuler les documents stratégiques, faits notamment de zonages et de règles associées, avec une capacité d'action publique qui s'appuie sur des instruments que des aménageurs pourraient piloter. En d'autres termes, c'est la régulation de la production urbaine pour leur territoire que doivent décider les élus à travers cet arbitrage entre diffus/opérations d'aménagement. En effet, le diffus n'est pas voué à être synonyme de flou et d'impossibilité de programmer : les instruments de planification donnent le pouvoir de maîtriser l'urbanisation sur un territoire par d'autres voies que les opérations d'aménagement.

2. Constatant la concentration de la production de logements dans le diffus autour des axes routiers principaux et de tramway, les acteurs publics locaux doivent-ils en prendre acte pour créer de nouveaux espaces de projets ? La taxe d'aménagement majorée peut-elle constituer une réponse pour leur financement ?

3. Comment les opérations d'aménagement peuvent-elles prendre en compte les dynamiques du diffus en dehors de leur périmètre ? Les programmes d'équipements publics dans les opérations doivent-ils et peuvent-ils compenser la forte production de logements dans le diffus dans un contexte de forte pression sur les bilans, notamment en raison du coût du foncier ? Quel système de péréquation opérations d'aménagement/diffus peut être mis en place et qui en paierait le prix ?

Le Manifeste pour l'avenir du Val-de-Marne : quelles perspectives pour les aménageurs val-de-marnais à l'horizon de 2040 ?

Le Manifeste pour l'avenir du Val-de-Marne élaboré par le Codev 94 porte vingt propositions pour penser l'aménagement à l'horizon 2040. Ces dernières articulent différents enjeux fondamentaux pour la production urbaine des années à venir : incitation à la régénération naturelle des terrains pollués, dédier 5 % du budget des opérations à l'environnement, inclusion de projets citoyens et collaboratifs dans toute nouvelle opération, instaurer un « droit d'objection » pour redonner du pouvoir aux habitants, créer un opérateur départemental en charge des espaces immobiliers inoccupés, réfléchir aux futurs pôles gares du GPE, etc. Ces propositions ont été confrontées dans notre étude à trois opérations d'aménagement en cours dans le département, mais à des stades d'avancement et pilotés par des aménageurs différents : Ivry-Confluences (Sadev 94), Portes de Noisieu (SPL GPSEAD) et Fontenay Alouettes/Tassigny-Auroux (secteur de Val de Fontenay, SPL MAB).

Trois grands résultats ressortent à l'issue de ce travail :

1. Une transformation des bilans économiques

Le Manifeste appelle à une **transformation des bilans économiques**, pour des bilans plus dynamiques dans le temps et plus ouverts au financement de nouvelles activités ou solutions pour l'aménagement. D'abord, cela nécessite des décisions politiques : si 5 % du budget des opérations doivent être consacrés à l'environnement, quels contours retenir ? Ainsi, le réseau de chaleur biomasse et le parc d'Ivry-Confluences représentent plus de 8 % du budget de l'opération : est-ce suffisant pour la production d'une ville adaptée au réchauffement climatique ? Autre exemple : si fournir des locaux aux associations ou aux tiers-lieux déjà présents dans les quartiers ne semble pas poser de problème d'équilibre des bilans de promotion et d'aménagement, la surfaces des locaux développés en rez-de-chaussée par les promoteurs immobiliers et le modèle économique associatif rendent l'offre et la demande difficilement compatibles. Le Manifeste pousse les aménageurs à trouver une voie encore peu balisée.

2. Développer l'ingénierie des aménageurs

Le Manifeste pousse les aménageurs à développer leur ingénierie, ce que certains ont déjà entrepris. Par exemple, la SPL MAB s'appuie sur des financements d'appels à projets pour développer son instrument de mesure du bilan carbone dans les opérations, dans le but de l'articuler aux bilans économiques des opérations. À l'échelle du T12 Grand Orly Seine Bièvre, des études sont en cours pour le développement d'une foncière dédiée à l'immobilier économique, en particulier les rez-de-chaussée des immeubles. Ces deux exemples mettent en évidence que les réflexions portant sur l'ingénierie et les compétences des aménageurs nécessitent d'interroger leur modèle économique dans un contexte financier contraint, en particulier par les prix du foncier.

3. Une redéfinition des interactions dans le processus d'aménagement

Le manifeste plaide pour une redéfinition des interactions dans le processus d'aménagement. Cela porte aussi bien sur les rapports entre aménageurs et promoteurs immobiliers (par exemple pour négocier la prise en compte effective des propositions du manifeste dans les opérations immobilières), que sur les rapports entre aménageurs et société civile et habitants. Ces derniers concernent par exemple la mise en place de lieux ressource à destination des habitants pour renseigner et débattre de la transformation du quartier, comme les initiatives de la Miroiterie à Ivry-sur-Seine ou de la Carte du bien commun à Fontenay-sous-bois, ce qui touche aussi bien aux budgets d'investissement que de fonctionnement des aménageurs.

Le Codev 94 :

Le Conseil de développement du Val-de-Marne (Codev 94), association autonome, avec des ressources et une capacité d'initiative propres ouverte à toutes les composantes de la société civile, constitue depuis 1994 un espace de réflexions, de contributions, mais aussi d'actions et de projets mobilisés sur toutes les problématiques des territoires val-de-marnais.

Pour aller plus loin :

- Atlas du Grand Paris, sous la direction de Daniel Béhar et Aurélien Delpirou, Ed. Autrement, 2020
- Les quartiers de gare du Grand Paris Express : et si la mutation se jouait en dehors des opérations d'aménagement ?, APUR, Note N°174, mai 2020
- Les projets d'aménagement dans la Métropole du Grand Paris : exploitation de la base de données projets de l'APUR, APUR, étude, décembre 2021
- L'action des aménageurs publics pour la production de logements en Île-de-France, DRIEA, juin 2017
- Le marché de l'immobilier de bureaux en Île-de-France, conjoncture et analyse rétrospective, DRIEAT, juillet 2019

[Site de la Chaire AGP](#)
[Linkedin de la Chaire AGP](#)

Auteur de la note :

Antoine Pauchon, Institut des hautes études pour l'action dans le logement - IDHEAL, alors chercheur au Lab'Urba, École d'Urbanisme de Paris

Relecture et compléments :

Guillaume Lacroix & Daniel Behar
(Chaire Aménager le Grand Paris)

Etudiant.es de la Junior EUP :

Valériane Cornet, Axel Dumont, Matilin Le Meur,
Antoine Lenoir et Sophie Lepers

Mise en forme : Anne Beerman (EUP)

Mai 2022

